

MILITARIZAÇÃO E O CAMPO ESTATAL DE ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS

MILITARIZATION AND THE ESTATE FIELD OF CONFLICT MANAGEMENT

Jacqueline Sinhoretto

Socióloga, professora do Departamento de Sociologia da UFSCar, coordenadora do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos - GEVAC UFSCar, bolsista de produtividade do CNPq, associada ao IBCCRIM.

ORCID: 0000-0002-8718-779X

jacsin@ufscar.br

Resumo: O artigo analisa a militarização do campo estatal de administração de conflitos, abordando seus elementos estruturantes e as dinâmicas do seu fortalecimento. Identifica atores, concepções e doutrinas em luta nos processos constitutivos do campo.

Palavras-chave: Militarização, Segurança Pública, Policiamento Ostensivo, Polícia Militar, Filtragem Racial.

Abstract: The article analyzes militarization within the Estate field of conflict management, addressing its structuring elements and dynamics of its reinforcement. It identifies actors, conceptions, and doctrines in struggle in the constitutive processes of the field.

Keywords: Militarization, Public Security, Ostensive Policing, Military Police, Racial Filtering.

Tenho trabalhado na construção do conceito de campo estatal de administração de conflitos (SINHORETTO, 2010; 2014) como uma forma de compreender que não existe apenas um modo pelo qual os conflitos são administrados por atores e instituições. Enfocando especificamente o campo do controle do crime (isto é, das formas pelas quais se pretende controlar o crime, sem pressupor que o crime esteja sob controle de alguém), tenho identificado que no Brasil ele tem sido disputado por quatro grandes estratégias: a militarizada-inquisitorial, a clássica, a da prevenção e das alternativas penais e ao penal.

Desta forma, o campo do controle do crime tem características estruturadas, que a sociologia histórica do campo ajuda a identificar. E tem dinâmicas, visíveis por meio das lutas por hegemonia e reconhecimento de saberes e práticas resistentes, impactos sobre a formação de subjetividades, produção de doutrinas e de mecanismos de ação. Os atores são diversos e estão em constante fricção, demarcação de identidades, produção de práticas inovadoras e reforço de práticas consolidadas.

De um ponto de vista típico-ideal, os atores que protagonizam a estratégia militarizada são os policiais militares. Nem tudo o que um policial militar concreto faz corresponde à estratégia militarizada de controle do crime. Se ele dá bom dia a um idoso sentado na varanda, ou se ensina o caminho a um pedestre, não está agindo tipicamente segundo as concepções militarizadas do controle do crime. Mas quando faz aquilo que é central no tipo de policiamento que domina o trabalho policial hoje – o policiamento ostensivo –, ele aborda pessoas por perfil criminológico, ele realiza prisões em flagrante, ele utiliza do abuso da força como parte do que pode acontecer nas interações com os tipos de público considerados suspeitos, ele utiliza com muita frequência o recurso à arma de fogo e atira. Um policial formado nos parâmetros de um modelo militarizado de controle do crime acredita que o “verdadeiro trabalho de polícia” é entrar em

confronto, usar a arma, abordar suspeitos e realizar prisões em flagrante – a letalidade é um evento considerado uma decorrência natural do combate ao inimigo da sociedade. Do mesmo modo, ele considera que intervir em conflitos diversos não é o verdadeiro trabalho da polícia e reclama, se ressentido, de que a população ocupa demais a polícia militar com questões não relevantes. Administrar conflitos, para ele, é neutralizar tipos suspeitos.

Na estratégia que chamo de clássica, o protagonismo está com os operadores jurídicos e o processo penal é a principal forma de administrar o controle do crime. Os juízes detêm o monopólio da punição e as formas de punir estão descritas nos diplomas normativos, com previsão de garantias dos acusados e de limites institucionais ao poder de punir. A forma de policiamento que corresponde a este tipo é a polícia investigativa, que constrói a incriminação partindo do evento para chegar ao acusado. A verdade jurídica se constrói por provas objetivas e reguladas por normas, que embasam a acusação formal. Administrar conflitos é criminalizar condutas e responsabilizar penalmente os indivíduos. A punição atende aos princípios da ressocialização e a prisão é um dispositivo de disciplina individualizante. Eu a chamo de clássica, porque a maioria dos diplomas normativos responde a esta estratégia de controle do crime e esta doutrina é a mais estabilizada nas faculdades de direito, nas revistas científicas, no discurso legitimado das principais posições do campo de controle do crime.

As demais estratégias são minoritárias no campo e se desenvolveram muito mais recentemente. A da prevenção passou a ser apoiada por políticas públicas de prevenção ao delito, e seu desenvolvimento ocorre com a entrada de novos atores e saberes no campo. As prefeituras, os gestores de projetos sociais, oficinairos, assistentes sociais, psicólogos, especialistas em tratamento do uso abusivo de álcool e drogas, promotoras legais populares, centro de atendimento a vítimas de violência, redes de proteção social. Até a polícia pode

incorporar essa perspectiva quando se organiza para o policiamento comunitário. O foco da prevenção trabalha com saberes sobre as vítimas e os processos de vitimização e com integração de políticas públicas. Juventude vulnerável, mulheres em situação de violência e usuários de drogas em situação de rua foram os principais temas que emergiram no campo de controle do crime na esteira do desenvolvimento da estratégia da prevenção. Administrar conflitos, nesta visão, é agir sobre as causas da violência e as circunstâncias prováveis de sua emergência, antes que conflitos evoluam para o recurso à violência.

As alternativas penais ou alternativas ao penal também estabeleceram uma disputa por espaço com a emergência de novos saberes e disposições sobre os conflitos violentos e o modo de administrá-los. A informalização judicial, a justiça restaurativa, a mediação de conflitos trouxeram à cena outros estilos de desempenho profissional de operadores jurídicos, que incorporaram saberes de sociólogos e psicólogos. Sua emergência deslocou as funções jurisdicionais, introduziu novos atores, estabeleceu novos conhecimentos, criou uma profusão de cursos, capacitações, formações, vivências. Seu peso também é minoritário, mas é inegável que a Lei 9.099/95 implicou numa reforma importante do acesso à justiça, um tema que trabalhei em estudos anteriores. Administrar conflitos é intervir nas relações conflitivas de modo que caminhem para uma composição autônoma entre os indivíduos, na qualidade de cidadãos.

Deste modo, a militarização do campo estatal de administração de conflitos não é o único movimento perceptível ao analisar como funciona o controle do crime no Brasil atual. Parece nítido que a democratização institucional do período da Nova República trouxe disputas, que impulsionaram tanto as limitações do poder de punir, a prevenção e as alternativas. E é igualmente nítido que a disputa por democratização está sofrendo um refluxo, e a militarização hoje coloniza – ou tenta colonizar – as demais estratégias no campo. No plano do Governo Federal, o fomento à prevenção e às alternativas foi praticamente erradicado e o discurso do “bandido bom é bandido morto” cresce desde 2012 em alta velocidade, atraindo para si os recursos financeiros, humanos e simbólicos disponíveis no campo. As formas de resistência se enfraqueceram. Portanto, este modelo teórico me faz compreender que, para fazer refluir a militarização, é útil investir em qualquer uma das demais três formas de administrar o controle do crime.

A sociologia histórica do campo

A última reforma institucional importante na configuração do campo ocorreu entre 1969 e 1970, com a criação da Polícia Militar (PM), centralizando as instituições policiais em dois corpos, que fagocitaram os demais corpos policiais, como as guardas. O movimento foi de centralização e controle dos riscos de que governadores pudessem utilizar as PM na oposição ao endurecimento do regime ocorrido após o AI-5. A sombra era o movimento paulista de 1932. Assim, de um lado, a PM herdou a história institucional das forças públicas “combatentes” em conflitos políticos armados, lutando sob o comando das elites estaduais. De outro, a influência do Exército, mais do que uma intervenção direta, produziu um arcabouço doutrinário do inimigo interno como dissidente ideológico. **Heloisa Fernandes** (1974; 1989) deu uma importante contribuição para a compreensão do advento da PM em termos político-institucionais, assim como registrou os principais traços do momento político em que a principal forma de policiar da PM – ao menos em São Paulo – foi introduzida. Ao descrever a criação das rondas ostensivas, a autora permite compreender a passagem do foco no inimigo político para o inimigo desnormalizado das periferias urbanas. A militarização da segurança nacional, transferida para as PM, foi

reconfigurada naquele momento.

Com o fim da ditadura, os estudos passaram a desenhar um quadro muito nítido: a criação da PM havia deixado um legado com elementos bem estabelecidos. **Pinheiro et al** (1991) também registram, que a criação das rondas ostensivas produziu o fenômeno da letalidade policial centrada nos territórios periféricos, cuja incidência se dava sobre vítimas jovens e negras acusadas de delitos patrimoniais. Enquanto isso, os homicídios e assassinatos em série não estavam no foco repressivo deste modelo de policiamento. O mecanismo dos autos de resistência já era identificado naquele momento, bem como eram apontadas as fragilidades institucionais de controle da atividade policial. O Ministério Público e o Poder Judiciário haviam sancionado a introdução do policiamento ostensivo, marcado por discriminação territorial, filtragem racial e étnica, opondo defesa do patrimônio à preservação da vida, sob argumentos de defesa da ordem social.

Durante a democratização, muitas pressões existiram para as mudanças. As pressões por reformas na polícia e na segurança já foram abordadas por diversos autores, sendo o balanço de que houve uma diversificação social dos quadros de oficiais, introdução do policiamento comunitário, introdução do gerencialismo como mecanismo de controle da atividade policial e redução de crimes, tecnificação crescente do planejamento e monitoramento do policiamento, investimento crescente de recursos, criação de protocolos de ação e investimento na formação policial. Muita água passou sob a ponte das PM, escândalos de violência policial colocaram em xeque a permanência da instituição, permitindo a ascensão de lideranças divergentes. Contudo, o quadro de como funciona o policiamento ostensivo e quais são os resultados que produz ainda identifica, em 2020, os mesmos elementos estruturantes constatados em 1991.

As inovações no campo estatal de administração de conflitos tiveram impacto muito maior no fortalecimento das outras estratégias. Novas legislações reforçaram a dimensão dos direitos, criminalizaram condutas na área ambiental, na violência contra a mulher, na defesa do consumidor, modificaram o tratamento da delinquência juvenil. A Lei de Execuções Penais definiu os limites e funções da pena. As estratégias da prevenção e as alternativas penais e ao penal disputaram o campo com saberes, doutrinas, legislações, concepções educacionais, modelos de policiamento e propostas de reforma penitenciária. Foram criadas guardas municipais, apesar de que a maioria delas almeja mimetizar o trabalho da PM. Esses elementos todos apontaram, de maneira fragmentária, tanto na direção de reforço do punitivismo quanto na direção de uma concepção de segurança cidadã e justiça penal garantista. O balanço da Nova República tem sido feito pelos estudos de política criminal e de segurança, e eles apontam para a coexistência de lógicas e princípios, muito mais do que para uma homogeneidade de comando e direção. Houve disputa de cosmologias sobre como lidar com o controle do crime e da violência (até mesmo esses termos estiveram em disputa).

Mas é fato que a estratégia militarizada, mesmo encontrando a resistência de outras cosmologias, não foi desmobilizada. Analisamos especialmente como, no caso de São Paulo, a partir de 2012, o modelo militarizado assumiu o protagonismo dos movimentos no campo do controle do crime (SILVESTRE, 2018). Políticas públicas de prevenção praticamente desapareceram e a elite judiciária deixou de investir em ideias de inovação no acesso à justiça. A onda reformista passou. No seu rastro, se fortaleceram os discursos que associaram o inimigo interno ao PCC. Para a opinião pública e para as concepções majoritárias dos operadores do controle do

crime, todo progresso de militarização passou a ser justificado pela necessidade de “combater” o PCC.

Essa dinâmica local foi fortalecida pelas transformações significativas das políticas públicas de segurança federais. No lugar dos planos nacionais de segurança pública, que traziam os princípios de integração e multisetorialidade das políticas públicas, planos pontuais focados no reforço da atividade policial militar, Força Nacional, ações de ocupação urbana promovidas pelo Exército Brasileiro foram os principais temas de 2016 em diante. O bolsonarismo cresceu como fenômeno eleitoral e cultural neste momento, deixando evidente as conexões da militarização no campo de controle do crime com o sistema eleitoral.

Conexões internacionais do policiamento ostensivo

Enquanto retratei traços locais da emergência e consolidação do policiamento ostensivo, aponte para as permanências da cosmologia de policiar que são descritas pelos interlocutores de minha pesquisa como técnicas “artesaniais”. Essas técnicas artesanais são descritas como fortemente amparadas na interação entre o corpo do policial e os corpos identificados como “suspeitos”. A morfologia da suspeição vem sendo descrita por cientistas sociais que estudam a abordagem policial, e temos constatado o peso da corporalidade e das características somáticas para a formação da suspeição, ao lado de circunstâncias ambientais (horário, territórios, eventos associados).

A maior parte dos policiais nega que a cor da pele seja um fator relevante para a suspeição. Mas os dados estatísticos informam sem sombra de dúvida em que tipo de característica somática ela recai: uma corporalidade jovem, masculina e negra. Há um jeito de andar, de olhar, de desviar o olhar, um estilo de vestir, de falar, de andar em grupo. Tatuagens adquirem uma relevância ímpar. Assim como o uso de assessórios, como o boné e o capuz. Em contraposição ao boné e o capuz de moletom estão o paletó, o blazer, a parka (signo máximo do “cidadão de bem”, que serve no discurso dos policiais para substituir a nomeação destas pessoas como sendo brancas). O “inimigo da sociedade” tem uma estética e uma racialidade descritas nos resultados qualitativos e quantitativos do policiamento baseado em rondas e abordagens.

Ocorre que conhecer os elementos interacionais e locais das formas de policiamento, que atualizam a relação da polícia com a população negra desde a abolição do trabalho escravo, não exime da exigência de reconhecer que essa tecnologia de policiamento, com seus elementos locais, é praticada globalmente.

O policiamento ostensivo baseado em abordagens e filtragem de tipos racializados foi desenvolvido e exportado como doutrinas pelas grandes polícias do mundo. Em São Paulo, a importação de tecnologia policial vem sobretudo das polícias estadunidenses. A nova tecnologia policial de escala global conecta as técnicas “artesaniais” de filtragem racial e suspeição, com modelos sofisticados de tecnologia da informação (mapas, videovigilância, desenho de redes, monitoramento eletrônico, inteligência artificial de decodificação de rostos), com utilização cada vez mais frequente de objetos como celulares, tablets e armamento cada vez mais letal. A abordagem policial era descrita como artesanal por utilizar os recursos corporais e subjetivos do policial (sua capacidade de apreender com o olhar as características do suspeito e distinguir situações). Hoje ela é descrita como “moderna”, “profissional”, “tecnológica”, por utilizar cada vez mais os recursos eletrônicos e a tecnologia da informação, sem que, contudo, tenham sido reformulados seus pressupostos epistemológicos e sua cosmologia. A suspeição e a abordagem vão associando cada vez mais à superfície corporal, o olhar para “dentro” do celular

do suspeito, procurando suas conexões e confissões delitivas.

Baseado em filtragem racial e de tipos humanos, o policiamento ostensivo do presente se baseia em tecnologias de predição da conduta delitiva. O policiamento preditivo rastreia e-mails, compras, trajetos, redes, opiniões expressas, trânsitos nas redes sociais, em busca do próximo crime ou dos criminosos em potencial. Ora, esse princípio sempre foi praticado pelos policiais da ronda, que procuram no corpo a predição da conduta. No momento atual, o policiamento preditivo, além de produzir desigualdade racial, violações nas interações cotidianas da polícia com seus públicos-alvo, e encarceramento massivo por prisões em flagrante, ele também movimentou somas vultuosas de dinheiro, que escoam do orçamento de segurança pública de estados e municípios para as contas das empresas globais de TI.

O seu foco é, como sempre foi o foco do policiamento “artesanal”, o delito patrimonial de pequena monta, o tráfico ilegal varejista de entorpecentes. A violência de gênero e a violência racial não estão, como nunca estiveram, no foco do policiamento preditivo altamente tecnológico.

Um modelo militarizado inquisitorial

A partir da apreensão do caráter preditivo do policiamento ostensivo – o policiamento tipicamente militarizado –, é possível compreender como ele é afinado com as características inquisitoriais do sistema penal no Brasil. Deste modo, é possível perceber como essas características indicam a adequação de um modo de funcionamento do sistema penal à estratégia militarizada de controle do crime.

Esse modo de funcionamento sanciona a seleção de sua clientela pelas abordagens policiais e prisões em flagrante. As pesquisas sobre audiências de custódia têm mostrado, entre outras coisas, que o perfil dos presos preventivos confirma a seleção de suspeitos feita pelo policiamento ostensivo, ao invés de questioná-la.

A incriminação de tipos, identificados pelas técnicas de filtragem racial, tem sua expressão no sistema penal, quando a produção de provas objetivas é substituída pelo testemunho dos policiais em audiências. Ou pela simples desconsideração de versões alternativas de réus em favor da narrativa policial construída nos autos. No lugar da individualização de condutas, a incriminação preventiva de tipos.

Também em termos de execução penal e gestão penitenciária, a estratégia militarizada-inquisitorial promove a dimensão de segurança acima de qualquer ação de garantia de direito ou tratamento para ressocialização, como têm mostrado as pesquisas sobre as prisões e a trajetória dos egressos.

Por fim, a violência policial não se constitui em fato criminalizável. Diversos elementos contribuem para que a ocorrência de mortes, tortura e maus tratos em ações policiais não resultem em incriminação e responsabilização, nem individual, nem corporativa. Também por esta via, o sistema judicial sanciona a militarização da segurança, por considerar que seus produtos não constituam delitos.

Procurei registrar aqui, de forma sucinta, a análise do dispositivo de militarização no campo estatal de administração de conflitos. Procurei abordar seus traços estruturantes, voltando o olhar para o passado, sem perder de vista a dinâmica do seu fortalecimento. Tentei identificar atores, concepções e doutrinas que contribuíram para seu reforço. E, com isso, procuro afirmar que, na medida em que esses processos ocorrem em um campo de lutas e resistências, é possível construir uma agenda de desmilitarização a partir da aliança de atores intencionalmente comprometidos com este objetivo.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e segurança: força pública do estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais*. Editora Alfa-Omega, 1974.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. Rondas à cidade: uma coreografia do poder. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 121-134, Dec. 1989.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; IZUMINO, Eduardo A; FERNANDES, Maria Cristina Jakimiak. Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). *Revista Usp*, n. 9, p. 95-112, 1991.

SILVESTRE, Giane. *Controle do crime e seus operadores: política e segurança pública em São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2018.

SINHORETTO, Jacqueline. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. *Anuário Antropológico*, n. 11, p. 109-123, 2010.

SINHORETTO, Jacqueline. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 1, p. 167-196, 2014a.

Autora convidada

APONTAMENTOS PARA UMA GENEALOGIA DA MILITARIZAÇÃO DE MATRIZ RACISTA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

NOTES FOR A GENEALOGY OF RIO DE JANEIRO'S RACIAL BIASED MILITARIZATION

Bruno Shimizu

Doutor e Mestre em Direito Penal e Criminologia pela USP. Defensor Público do Estado de São Paulo.
ORCID: 0000-0001-6587-2158
shimex@hotmail.com

Ana Carolina Carneiro Barde Bezerra

Mestranda em Direito Penal pela PUC/SP. Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro.
ORCID: 0000-0001-5485-5192
anacarolcbb@hotmail.com

Resumo: O presente ensaio pretende retrair apontamentos que permitam uma reconstrução genealógica da militarização da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, a partir do conceito de necropolítica de Achille Mbembe, analisam-se as diversas políticas de ocupação militar no Estado, com destaque para as UPP's e para a intervenção federal de 2018, concluindo com a detecção da essência racista da militarização brasileira, bem como com a constatação de que os recentes fenômenos do milicianismo e do bolsonarismo são tributários dessa forma de gestão da segurança pública.

Palavras-chave: Militarização, Intervenção Militar, Rio de Janeiro, Milícias, Cultura do Medo.

Abstract: This essay retraces evidences that allow a genealogical reconstruction of the militarization of public security in the State of Rio de Janeiro. Therefore, based on the concept of Achille Mbembe's necropolitics, the various policies of military occupation in the State are analyzed, with emphasis on the UPP's and the federal intervention of 2018, concluding with the detection of the racist essence of Brazilian militarization, as well as the realization that the recent phenomenas of militias and 'bolsonarism' are dependent on this form of public security management.

Keywords: Militarization, Military Intervention, Rio de Janeiro, Militias, Culture of Fear.

Ao pesquisar a cultura do medo na cidade do Rio de Janeiro, **Batista** identificou a existência de uma *"conjuntura de pânico na cidade durante o ano de 1994"*. Ela relaciona o avanço do neoliberalismo no Brasil ao fato de que, a partir desse período, *"o Rio de Janeiro viveu uma onda de medo gerada pela fabricação de uma 'crise de segurança pública'"*. A autora lembra que a imagem televisionada de arrastões passou a integrar a iconografia da cultura do medo a partir desse discurso de descontrole na segurança pública, que tem o Rio de Janeiro como seu principal palco: *"Em 1993, um arrastão, uma coreografia realizada por jovens pretos e pobres no caminho para os desfrutes da Zona Sul é levada ao ar, para todo o Brasil, como indicador da implantação do caos, do governo da desordem no coração do país."*

Quase três décadas depois, a cultura do medo parece ter criado raízes e instaurado uma política militarizada específica de ocupação de corpos e territórios marginais. As imagens dos arrastões e variações mais modernas desse elemento da iconografia do medo, como "fluxos" e "pancadões", continuam assustando o "cidadão de bem" e insuflando a demanda por autoritarismo. Em 2015,

noticiou-se quando uma operação da Polícia Militar abordou e retirou dos ônibus vindos da Zona Norte em direção à Zona Sul crianças e adolescentes pretos e pobres que pretendiam alcançar as praias fincadas nos bairros de elite, episódio que deu origem à canção *Caravana*, de Chico Buarque: *"Quando pinta em Copacabana/ A caravana do Arará/ Do Caxangá, da Chatuba/ A caravana do Irajá/ O comboio da Penha/ Não há barreira que retenha/ (...) Tem que bater, tem que matar/ Engrossa a gritaria/ Filha do medo, a raiva é mãe da covardia."* Assistimos, atualmente, à consolidação de um modelo de política de segurança centrado na exclusão, na violação e na morte de parcelas marginalizadas da população, que vem em escalada desde o período identificado por **Batista** até os dias de hoje, em que estratégias de ocupação militar constituem a tônica da atuação estatal (e, mais recentemente, paraestatal) no Rio de Janeiro.

Em fevereiro de 2018, por meio do Decreto 9.288, **Michel Temer** fez surgir a permissão formalizada de uma segurança pública de confronto bélico, ao instituir a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, coroando como se fosse exitosa, apesar de seus