REFLEXÕES SOBRE A EXCEÇÃO: IMPLICAÇÕES DO EMPREGO DO EXÉRCITO COMO FORÇA POLICIAL NO BRASIL

Aline Prado Atássio
Professora no Centro Acadêmico Armando de Salles Oliveira.
Doutoranda e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.
E-mail: alineatassio@yahoo.com.br

Amanda Pinheiro Mancuso
Professora Colaboradora na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar.
Doutora e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.
E-mail: mancuso_amanda@yahoo.com.br

RESUMO: O presente texto procura discutir emprego das Forças Armadas em atividades de segurança pública, como disposto no art. 142 da Constituição Federal do Brasil, como um meio de análise da situação excepcional. Isto é, discutiremos a aplicação da medida de caráter emergencial que permite o emprego de oficiais das Forças Armadas em situações nas quais se assume que a integridade nacional, a lei e a ordem possam estar comprometidas (como o combate ao tráfico de drogas, a repressão a movimentos sociais, etc), partindo do entendimento de que essa previsão constitucional pode ser vista pela ótica do estado de exceção. Segundo autores, como George Agamben, Michael Hardt e Antonio Negri, e Jean-Claude Paye, o estado de exceção perdeu seu caráter de excepcionalidade e se tornou paradigma de governo na atual conjuntura internacional. Nesse quadro, a lógica da guerra invade múltiplas esferas da vida social e contribui para a perpetuação da cultura da violência no Brasil.

Palavras-chave: Segurança Pública; Forças Armadas; Estado de Exceção; Militarização da Segurança Pública.

ABSTRACT: This text discusses the employment of the armed forces in public security activities, as provided in Art. 142 of the Brazilian constitution, as a mean of analyzing exceptional situations. In other words,

we discuss the implementation of an emergency measure which allows the use of the armed forces officers in situations where it is assumed that the national integrity, law and order may be affected (such as combating drug traffic, the repression of social movements, etc), departing from the understanding that this constitutional provision can be seen through the optic of the state of exception. According to authors such as George Agamben, Michael Hardt, Antonio Negri and Jean-Claude Paye, the state of exception has lost its sense of exceptional and became a paradigm of government in the current international situation. In this framework, the logic of war invades multiple spheres of the social life and contributes to the perpetuation of the culture of violence in Brazil.

Key words: Public security; Armed Forces; State of exception; Militarization of public security.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, vimos aumentar no país discussões sobre o que se convencionou chamar de crise de segurança nacional. Este conceito, que, a rigor, está relacionado a situações em que a integridade física e a soberania de um país estão sob ameaça externa (SANTOS, 2004), passou a ser empregado em larga medida como sinônimo de crise de segurança pública. O aumento da criminalidade e do crime organizado em suas várias modalidades, como sequestro, narcotráfico, contrabando de armas, entre outras, é tomado como indicador dessa crise.

A disseminação da ideia de crise de segurança nacional levou os últimos governantes, com destaque para Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, a adotarem as Forças Armadas – em especial o Exército – como reforço nos casos em que a força policial não era considerada suficientemente numerosa ou capaz de lidar com a situação. Em muitos desses casos, observamos partir da própria sociedade civil a demanda por um envolvimento mais direto das Forças Armadas na área de segurança pública. O fato de tanto a segurança pública quando a defesa nacional serem tratadas no mesmo título da Constituição (Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas) sugere que o aumento das tensões no âmbito da segurança pública – cuja responsabilidade cabe ao aparato policial – pode requerer a utilização das Forças Armadas, um dos principais instrumentos de repressão do Estado.

De fato, a Constituição Federal de 1988 (a partir de agora CF/88)

promoveu uma diferenciação entre a defesa nacional e a segurança pública, atribuindo-as respectivamente às Forças Armadas e às organizações policiais (militar e civil), especificando suas funções em capítulos distintos (Capítulo II – Das Forças Armadas; Capítulo III – Da Segurança Pública), o que significou avanço em relação à carta anterior, principalmente, no que diz respeito ao controle da violência policial, como analisa Paulo de Mesquita Neto (1999). Entretanto, nem todas as prerrogativas autoritárias no que tange à delicada relação entre segurança e defesa foram superadas pela Constituição.

A CF/88 "preservou o vínculo umbilical da Segurança Pública com a Defesa Nacional" (OLIVEIRA, 2005, p. 29), mantendo as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e de reserva do Exército, de forma que a convulsão da primeira inspira o emprego em caráter emergencial das Forças Armadas. Isto é, o Exército é utilizado como polícia nacional de reserva, numa inversão que fere os preceitos institucionais, além de diferir, substancialmente, da maioria dos países que vivem sob o regime democrático. Como afirma Zaverucha (2005, p.61):

> Em vez de separar as forças responsáveis pela ordem interna da responsável pela ordem externa, bem como de fazer valer o preceito de que, em tempos de paz, as tropas militares federais são forças de reserva das Polícias Militares e em tempos de guerra, o inverso [...] optou por favorecer a autonomia das Forças Armadas. Ou seja, manteve o controle parcial do Exército sobre as PMs, alegando que o governo necessitaria de todas as suas forças para controlar os contestadores da ordem social. Tal situação faz com que o Brasil se diferencie de outros países democráticos que possuem polícias militares. Neles, tais polícias são controladas pelo Ministro do Interior, da Justiça ou da Defesa. Contudo, não são forças auxiliares do Exército, mas de reserva.

Nessa inversão, é possível identificar um dos resquícios do regime militar brasileiro persistente na CF/88, sobras que muito se devem ao processo de distensão "lenta, gradual e segura", que significou de fato um processo de arranjos políticos conciliatórios e superficiais que visavam antes a manutenção à mudança na estrutura de poder vigente, deixando "as instituições de controle da violência (como a polícia e o judiciário) quase intocadas" (PINHEIRO, 2001, p. 265). Como destaca Mesquita Neto (2003, p. 11), propostas de mudanças na estrutura da segurança pública que estabeleciam o afastamento das Forças Armadas dessa área não foram

aprovadas nem mesmo após a elaboração da Constituição democrática devido à oposição de lobby's das próprias Forças Armadas e das Polícias Militares.

Outra questão ainda delicada no que concerne ao texto constitucional pode ser encontrada na descrição funcional das Forças Armadas, tal como definido pelo art. 142 da CF/88 que prevê que

> As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Entretanto, como discute Zaverucha, o artigo constitucional não define à qual campo pertence esta ordem, isto é, se social, política ou moral. Como demonstra o autor, a palavra ordem é usada em vários sentidos na Constituição:

> No seu preâmbulo ("ordem interna e internacional"); no art. 5°, XLIV ("ordem constitucional"); no art. 43, III, e no caput dos arts. 136 e 144 ('ordem pública e social'); no caput do art.170 ('ordem econômica') e no caput do art. 193 ('ordem social') (ZAVERUCHA, 2005, p. 64).

Essa falta de definição se torna mais delicada quando se reconhece o fato de que ordem não é um conceito neutro, pois "a noção de (des)ordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos" (ZAVERUCHA, 2005, p. 64). Nesse sentido, o múltiplo entendimento (ou a falta de) sobre o que seja a ordem e sua consequente garantia abre espaço para que questões, que são próprias da construção democrática, como o dissenso, sejam vistas pela ótica da quebra da ordem, como aconteceu com o movimento social dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) na década de 90 e nos anos 2000. Nesse período, as Forças Armadas foram empregadas diversas vezes em ações contra movimentos sociais, sob a justificativa de que os métodos utilizados por estes movimentos não seriam legítimos, uma vez que incluíam a invasão de áreas rurais produtivas e improdutivas e organismos governamentais em áreas urbanas (OLIVEIRA, 2005).

A criminalização da dissidência e de movimentos populares em períodos não-ditatoriais tem sido uma constante não apenas no Brasil. Dessa forma, indivíduos, que buscam espaço para contestação e expressão

política, são considerados perigosos para o Estado e para a ordem social. O Estado, detentor do monopólio legítimo da violência (e legitimidade implica em limites ao emprego da força), rompe com fronteiras próprias da política e perpetua uma situação de manutenção de extratos da população à margem das garantias constitucionais.

No campo profissional militar, processo paralelo contribuiu para a continuidade do elo entre segurança pública e defesa nacional. A conjuntura nacional e internacional de fim dos anos 80 e início dos anos 90 disseminou a visão de que os militares estariam passando por uma crise de identidade que, em termos gerais, referia-se a uma indefinição sobre quais seriam o papel e a missão das Forças Armadas dentro da chamada nova ordem mundial. Nesse contexto, desenvolvia-se, no campo internacional, um panorama de discussão sobre "Novas Ameaças", que tinha como componente principal a pressão exercida pelos EUA sobre os países da América Latina no sentido de um envolvimento mais efetivo de suas Forças Armadas em operações de combate aos chamados ilícitos transnacionais, com destaque para o problema do narcotráfico (FUCCILLE, 1999). Internamente, essas questões tiveram seu reflexo e o fim da ameaça do inimigo interno culminou na adoção das Forças Armadas para o exercício de tarefas subsidiárias, assumindo, muitas vezes, papel de polícia, partindo do princípio de que se os militares estão preparados para enfrentar ameaças externas, estariam-no também para intervir no campo interno.

Na mesma medida, esse discurso ganhou respaldo da sociedade no mesmo período, com a eclosão de movimentos reivindicatórios, greves e rebeliões de policiais (tanto civis como militares) em vários estados e a consequente intervenção das Forças Armadas na manutenção da segurança pública em nove deles. Como destaca Mesquita Filho (2003, p. 11), essa situação aumentou "a desconfiança da população em relação à capacidade da polícia de oferecer uma resposta ao crescimento do crime organizado e uma solução para o problema do aumento da criminalidade e da violência".

Assim, a ambiguidade do papel das Forças Armadas postulada pela própria Constituição, aliada à ideia de crise de segurança pública, permite que o tema do emprego do Exército na segurança interna venha à tona. A preservação da ordem pública, do patrimônio e da integridade dos cidadãos são argumentos utilizados para a intervenção do governo federal na determinação do emprego das Forças Armadas em ações internas. O afastamento da sociedade civil da arena de discussões sobre os temas

concernentes à defesa nacional contribui ainda mais para essa situação. Muito da visão minimalista que se dissemina sobre a defesa no Brasil se deve ao fato de que a última guerra externa, em que o Brasil esteve envolvido com seus vizinhos, foi a Tríplice Aliança (conhecida no Brasil como Guerra do Paraguai), há mais de 100 anos. Entretanto, as questões de defesa assumem papel muito mais importante no jogo político, que apenas o da violência física extrema que é a guerra. O desconhecimento sobre o tema permite que questões delicadas, como o emprego das Forças Armadas enquanto força policial, não sejam percebidas em toda a sua significação. Especificamente, neste trabalho, partimos da ideia de que o emprego do aparato militar dentro da ordem pública pode ser lido pela atual ótica da exceção.

1 ESTADO DE EXCEÇÃO: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS

O conceito de estado de exceção tem gerado um debate que vem ganhando corpo e destaque na literatura política nos últimos anos principalmente nos trabalhos de autores como Giorgio Agamben (2004), Hartd e Negri (2005), Jean-Claude Paye (2006), entre outros. Apesar dos diferentes caminhos que esses autores possam percorrer, eles partem de um princípio comum na interpretação do estado de exceção: a perda do caráter da excepcionalidade ou a exceção permanente.

Após os atentados de grupos afegãos contra os Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, a perspectiva do estado de exceção foi constantemente buscada como instrumento de análise das ações americanas de combate ao terrorismo. É nesse contexto que Agamben publica a obra "Estado de Exceção"[1]. Aparando-se nas obras de Walter Benjamin e Carl Schimitt, Agamben afirma que a grande dificuldade na discussão sobre o estado de exceção está na sua própria fragilidade teórica, resultado da situação limite em que se encontra: entre a política e o direito. Por ter origem relacionada a situações de guerra civil, insurreição e resistência, o estado de exceção caracteriza-se como "uma resposta imediata do poder estatal aos conflitos internos mais extremos" (AGAMBEN, 2004, p. 12). Entretanto, seu caráter político dificulta sua definição jurídica, pois

> as medidas excepcionais encontram-se na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser

1 Em 2003 a obra foi lançada na Itália e no ano seguinte foi editada versão em português.

> compreendidas no plano do direito, e o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal (AGAMBEN, 2004, p. 12).

Nesse sentido, o estado de exceção caracteriza-se como uma suspensão da ordem jurídica garantida pela lei e que se define como necessária por uma situação política. O ponto central da discussão de Agamben é que o estado de exceção, que deveria se estabelecer primordialmente em situações excepcionais, tornou-se recurso dominante dos governos democráticos contemporâneos. Para o autor, o estatuto jurídico elaborado pelos EUA após o "11 de Setembro" revela o que seria a estrutura originária da política: o banimento e as medidas excepcionais e provisórias tomadas em situações de necessidade ou emergência. Diante do avanço do que foi definido como uma "guerra civil mundial", o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política, havendo uma transfiguração da excepcionalidade em técnica de governo.

Essas práticas, denuncia Agamben, próprias de estados autoritários, são utilizadas cada vez mais frequentemente por estados denominados democráticos, como os EUA, onde desde o 11 de Setembro pode ser observada a implementação de medidas e procedimentos judiciais e extrajudiciais de restrição aos direitos individuais sob a justificativa do combate ao terror, o que pode ser visto pela edição dos USA Patriot Acts I e II e da Military Order [2].

O perigo, real ou imaginado, coloca-se como um dos elementos fundamentais do estabelecimento do estado de exceção, cuja origem está diretamente relacionada à situação de guerra. Historicamente, as constituições democráticas resguardaram instrumentos de suspensão da ordem legal para situações excepcionais através, por exemplo, do decreto de estado de sítio. Entretanto, a grande questão que se coloca diante das democracias contemporâneas, segundo Agamben, é que se perdeu

2 Esses termos referem-se a leis criadas pelo governo americano como parte da "guerra ao terror" e podem ser compreendidas como a criação de um direito penal do inimigo diferente do direito penal comum. O USA Patriotic Act (abreviação de "Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism") é uma que visa facilitar a captura de terroristas e, para atingir esse objetivo, permite aos órgãos de segurança e de inteligência vasculhar a privacidade dos cidadãos assegurando aos agentes do estado poder para rastrear e-mails, vigiar o uso da internet e grampear ligações telefônicas, obriga bibliotecas e livrarias a informar que livros buscaram determinados cidadãos e permite a detenção de "suspeitos" por períodos prolongados sem que haja a necessidade de mandatos judiciais. A Military Order regulamenta a detenção, o tratamento e o julgamento de certos não-cidadãos na guerra contra o terrorismo, retirando dessas pessoas o direito de recorrer ao judiciário para sua defesa. Essas medidas foram votadas inicialmente para uma vigência de quatro anos, mas ainda não foram desregulamentadas. Para informações sobre a legislação americana de combate ao terror ver PAYE, 2006.

a distinção entre o estado de sítio político e o fictício. Isto é, perdeu-se a relação direta entre a situação efetiva de ameaça ou uma situação "imaginada" ou "sentida" por muitos como de ameaça. Assim, "os dois modelos acabam, com o tempo, convergindo para um único fenômeno jurídico que chamamos de estado de exceção" (AGAMBEN, 2004, p. 17).

Como pode ser compreendido, na ordem legal, um estado que se caracteriza por uma situação anômica de suspensão (parcial ou total) do ordenamento jurídico? A resposta para esse paradoxo se encontra na opinião recorrente que coloca o fundamento do estado de exceção como produto do estado de necessidade: "a necessidade age aqui como uma justificativa para uma transgressão em um caso específico por meio de uma exceção" (AGAMBEN, 2004, p. 41) e estabelece o poder de tornar lícito o que é ilícito. Nesse sentido, necessidade e exceção remetem a um mesmo princípio segundo o qual um caso particular escapa à obrigação da observância da lei. Se, em princípio, o estado de necessidade tinha o poder de suprimir a lei em determinadas situações, no direito moderno o estado de necessidade tende a ser incluído na própria ordem jurídica e a se apresentar como verdadeiro estado da lei. Como afirma o autor, a ideia da necessidade cria uma situação em que é difícil discernir entre fato e direito, criando uma "zona ambígua e incerta, na qual procedimentos de fato, em si extra ou antijurídicos, transformam-se em direito e onde as normas jurídicas se indeterminam em mero fato" (AGAMBEN, 2004, p. 45).

Hardt e Negri (2005) também se dedicaram à análise da excepcionalidade e, para os autores, a democracia está ameaçada pelo estado de conflito que dominou o mundo após os atentados de 11 de Setembro, o qual instalou na ordem social um estado de guerra global. É comum diante de situações de guerra, a democracia ser temporariamente suspensa e o poder confiado a uma autoridade central forte que se encarrega de superar a crise. Entretanto, como o atual estado de guerra caracteriza-se como um estado de alcance global e de longa duração, a democracia também se encontra suspensa por tempo indefinido. É justamente nesse brutal estado de guerra global que se encontra a chave do conceito de exceção analisado por Hardt e Negri.

Inicialmente, afirmam os autores, os modernos teóricos da guerra esforçaram-se em separar a guerra da política, banindo-a do domínio interno e civil. Assim, na medida em que a guerra era expulsa do âmbito interno das nações sendo reservada para conflitos externos entre Estados, ela definia um limitado estado de exceção, sendo a paz definida

como a regra. O único inimigo real de um Estado era apenas outro Estado. Contudo, essa estratégia de isolamento da guerra ao limite de conflitos entre estados torna-se hoje cada vez menos viável diante do surgimento de guerras civis globais, dando a impressão de que a guerra passa por um processo oposto de inserção em todos os terrenos sociais. Assim, "o estado de exceção tornou-se permanente e generalizado; a exceção transformou-se em regra, permeando tanto as relações internacionais quanto o espaço interno" (HARDT; NEGRI, 2005, p. 26).

Nesse sentido, apesar da contradição inerente ao conceito de estado de sítio (na medida em que suspende a constituição para defendê-la), ele definia uma excepcionalidade que se atenuava diante do entendimento de que seu tempo era limitado. Todavia, diante de uma guerra que invade o espaço interno, como no caso da guerra às drogas ou da guerra ao terror, a retórica da guerra adquire um caráter mais concreto e a exceção contemporânea promove a transferência da guerra do paradigma político da defesa para o da segurança. Diante disso, os discursos da guerra extrapolam os limites do campo de batalha, ou, de outra forma, levam o campo de batalha para outras esferas da vida social, servindo para mobilizar todas as forças sociais ou limitar as trocas políticas normais, promovendo como consequência um entrecruzamento das atividades militares e policiais a fim de garantir a segurança. Como destacam os autores, a guerra contra um conceito ou um conjunto de práticas não conhece limites espaciais ou temporais definidos, podendo estender-se em qualquer direção e por tempo indeterminado:

> E com efeito, quando os dirigentes americanos anunciaram sua 'guerra ao terrorismo', deixaram claro que deveria estender-se por todo o mundo e por tempo indefinido, talvez décadas ou mesmo gerações inteiras. Uma guerra para criar ou manter a ordem social não pode ter fim. Envolverá necessariamente o contínuo e ininterrupto exercício do poder e da violência. Em outras palavras, não é possível vencer uma guerra dessas, ou, por outras, ela precisa ser vencida diariamente. Assim é que se tornou praticamente impossível distinguir a guerra da atividade policial (HARDT; NEGRI, 2005, p. 35).

Na mesma linha, Jean Claude Paye (2006) analisa o estado de exceção como uma necessidade evocada pelo poder a fim de manter a ordem púbica, por ocasião de uma situação excepcional, em virtude de um contexto de guerra civil. Nesse quadro, a luta antiterrorista apresenta-se como uma guerra civil mundial, uma luta de longo fôlego contra um

inimigo redefinido constantemente. Entretanto, tal situação difere do contexto habitual, pois não se trata de enfrentar distúrbios existentes, mas de desmantelar uma ameaça virtual, levando à construção de um discurso paradoxal, uma vez que as medidas são justificadas por seu caráter emergencial, mas se inscrevem numa guerra de longa duração. Assim, o estado de emergência torna-se permanente:

> Ele é considerado como uma nova forma de regime político, que tem por vocação a defesa da democracia e dos direitos humanos. Em outras palavras, o cidadão deve estar disposto a renunciar a suas liberdades concretas durante um longo período, a fim de manter uma ordem democrática auto-proclamada e abstrata. O fato de que a maioria desses atos adquire a forma da lei indica que o poder se engaja efetivamente no longo prazo. Para tanto, busca uma nova legitimidade e quer, assim, que as populações consintam que suas garantias constitucionais sejam desmanteladas (PAYE apud LAYMERT, 2007).

Assim, analisa Paye, estamos assistindo em escala planetária a uma instrumentalização do aparelho judiciário pelo poder executivo, que instaura uma nova ordem jurídica capaz de assegurar as condições políticas e militares de uma gestão global da força de trabalho. Para este autor, o estado de exceção surge como uma fase de transição destinada a libertar a força de trabalho de suas conquistas sociais através da suspensão de seus direitos políticos concretos:

> O essencial nas leis anti-terroristas atuais não é, como nas legislações mais antigas, excluir do político os movimentos de lutas e tratá-los segundo o direito penal. Ao contrário, o caráter político atribuído ao autor do ato, sua intenção de desestabilizar o poder, é o que permite criminalizá-lo (PAYE apud LAYMERT, 2007).

Através da legislação criada pelos EUA e por diversos países da União Europeia no contexto da guerra ao terror, essa criminalização atinge não somente os atos cometidos, mas também as intenções por meio da palavra escrita. O controle das comunicações eletrônicas constitui mais um dos elementos de controle global instaurados desde 2001 e atua por meio de procedimentos de captura dos computadores através de sistemas de informática espiões. O apoio direto ou o enaltecimento de atos e de organizações terroristas capturados por meio desses sistemas de interceptação de comunicação digital (através de troca de e-mails, por exemplo) podem ser utilizados como elementos de prova em julgamentos

(PAYE, 2006). Com isso, todas as instâncias da vida social passam a ser de interesse potencial nas ações de combate ao terror.

Ao sublinharem as diversas medidas excepcionais, que têm sido tomadas com uma recorrência cada vez maior, os autores, em suas diversas perspectivas, apontam para a necessidade de entendermos a natureza do estado de exceção em toda a sua totalidade. Dentre a abundância de exemplos colhidos na história, o nazismo, em particular, foi interpretado por Agamben como o que melhor representa a exceção em sua totalidade não apenas por ser indiscutivelmente o de maior proporção, mas por representar um ponto crucial de inflexão que expôs, por meio dos campos de concentração, as vísceras desse paradoxo da modernidade, constituindo o modelo mais fiel do paradigma da exceção como regra. No atual estágio da guerra global, Agamben analisa Guantánamo como o novo lócus da exceção, enquanto Hardt, Negri e Paye demonstram que a exceção extrapola delimitações territoriais. No Brasil, embora a guerra contra o terrorismo estenda seus tentáculos através das relações internacionais, ele ganha outra configuração pela definição de sua própria guerra – ao mesmo tempo particular e global – a ser enfrentada: a guerra às drogas. Tal qual Aushwitz e Guantánamo, a favela passa a definir o lugar da exceção.

2 O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE A EXCEÇÃO

Assim chegamos às reflexões sobre a exceção no Brasil, cuja instância privilegiada de exceção se insere na "guerra ao narcotráfico" ou "guerra às drogas", slogan tão veiculado pela mídia e pelo governo, destacando a principal batalha a ser travada no campo da segurança no Brasil. Embora o "combate ao narcotráfico" seja tarefa que compete aos órgãos de segurança pública como as polícias civil e militar, tornam-se cada vez mais recorrentes no discurso de autoridades e da própria sociedade civil as propostas de emprego das Forças Armadas nessas ações. Na medida em que a violência, até então geograficamente circunscrita à periferia e à favela, invade espaços antes não permeados pela pobreza, ela ampara o discurso da "escalada da violência" e, por conseguinte, da utilização de meios legítimos de violência visando sua própria contenção.

Dessa forma, as situações de violência cotidiana, que se apresentam diante dos cidadãos no Brasil os fazem partilhar do

sentimento da necessidade do emprego das Forças Armadas como força policial: o tráfico de drogas, o crime organizado e os movimentos sociais que parecem fugir ao controle do estado por violar princípios dos direitos civis, principalmente os relacionados à propriedade privada. Aplicando a lei através do art. 142 da CF/88, o Estado busca restabelecer "a lei e a ordem", partindo do pressuposto da identificação de situações em que há necessidade de maior repressão para o controle da situação pública, trazendo então o exército às ruas. A manutenção dessa prerrogativa constitucional remonta ao período de redemocratização e sua característica de transição negociada entre as elites civis e militares. Esse processo de reorganização do Estado, aliado à perspectiva internacional da "nova ordem mundial" que destacava os ilícitos transnacionais no quadro das "novas ameaças" (tráfico de armas e drogas, por exemplo), promoveu uma reconfiguração dos termos:

> Paulatinamente, a partir da 'redemocratização' a figura do traficante substitui o militante comunista, dos 'anos de chumbo', como o novo inimigo público a ser combatido na cruzada da 'guerra contra as drogas'. As periferias e sua juventude pobre tornam-se as novas classes perigosas. Nas palavras do eminente criminólogo Loic Wacquant, essas categorias ontológicas não mais necessitam se associar às condutas criminais, mas passam a ser, elas próprias, crimes. Assim, a manutenção da ordem de classe e da ordem pública se confundem (SOUZA; PEDRINHA, 2009, p. 1597).

Observando os casos de emprego do exército no combate ao tráfico de drogas e armas nos morros do Rio de Janeiro, fica evidente que o estado de necessidade destacado por Agamben não é o da necessidade de integração dos marginalizados ao sistema de mercado, mas a responsabilização (quando não a criminalização) dessas pessoas por sua condição. Ou seja, o estado de necessidade é a necessidade da manutenção do status quo. Como analisam Souza e Pedrinha (2009), a opção pela presença do Exército nas ações em periferias urbanas produz reflexos materiais e simbólicos para o controle social das classes subalternas na medida em que os discursos da segurança pública têm implicações diretas na produção de subjetividades a respeito das classes perigosas e dos inimigos públicos.

A Operação Rio (1994-1995) constitui um dos exemplos mais paradigmáticos da política criminal dirigida às comunidades de periferia. Por conta do disposto pelo próprio código constitucional, quando chamadas a atuar em ações desse porte, há uma inversão da cadeia de

comando, e as forças policiais passam a atuar subordinadas às autoridades militares (das Forças Armadas), que operam numa lógica de ação diferente da lógica da segurança pública. Por isso, apesar do o caráter legal da medida que colocou nos morros oficiais do exército, ela vigora sob uma zona cinzenta, de incerteza e indecisões, onde as linhas de força entre legalidade e ilegalidade não são nítidas. De um lado, o Estado, legalmente imbuído do poder de repressão; de outro, os traficantes, que agem fora da lei. Em situações de normalidade, a segurança pública é um serviço que deve ser garantido pelo estado a todos os cidadãos através das forças policiais, que tem por meio de atuação a investigação, o inquérito e as ações punitivas como resultado final. Entretanto, a utilização das Forças Armadas em tarefas de segurança pública subverte essa lógica, pois as tropas não são treinadas para o enfrentamento interno. Suas ações estão fundamentalmente voltadas para técnicas de enfrentamento em situações de conflito armado, pautado na relação amigo-inimigo. As Forças Armadas não são forças treinadas para a atividade da segurança interna, mas sim para o combate ao inimigo externo. No exercício dessa função, muitas das técnicas e procedimentos adotados requerem o uso de recursos e meios não adaptados para as ações de segurança, podendo manifestar graus de violência para além da requerida pela execução da atividade policial.

Como destaca o Gen. Synésio Fernandes, membro do Estado-Maior do Exército, em depoimento que explica as situações nas quais as Forças Armadas são chamadas para ação interna, os integrantes das Forças Armadas não são treinados para a intimidação, mas para executar os inimigos:

> Em princípio essas ações não são de responsabilidade militar, mas as Forças Armadas são chamadas para cumpri-las. Outro exemplo: diante de um distúrbio urbano de grandes proporções, do qual o sistema policial não consegue dar conta, um governador solicita apoio ao presidente da República. De qual instrumento dispõe o presidente? Ele dispõe das Forças Armadas e por vezes as emprega para cuidar do controle da segurança publica. Efetivamente, esta não é uma atividade militar das Forças Armadas, porque não somos treinados para tanto, e não queremos fazê-lo. O militar é treinado para aniquilar o adversário e este é o nosso treinamento militar. Assim, fica difícil exercer uma atividade policial (OLIVEIRA, 2005, p.211).

Como consequência, a Operação Rio deixou um saldo questionável, pois centenas de pessoas foram presas arbitrariamente,

além dos inúmeros relatos de tortura, invasões de domicílios e arbítrios dos mais diversos nas comunidades. A despeito de todo o aparato de guerra utilizado pelo Exército nas ações, não foi verificada queda na criminalidade. As denúncias das violações cometidas pelo Exército desgastaram sua imagem, e a justificativa de sua participação nessas atividades e das Forças Armadas passou a ater-se ao patrulhamento das ruas e apoio logístico às polícias estaduais até sua retirada discreta na Operação Rio II.

Porém, a inspiração militar permanece como herança nas atuais mega-operações levadas a efeito no Rio de Janeiro. Como apontaram Hardt e Negri, o estado de guerra global promove um transbordamento do léxico da guerra para outras esferas da vida social que passam a ser parte integrante da guerra. Assim, a terminologia própria da guerra invade o terreno da política de segurança: a declaração de guerra ao narcotráfico, a conversão dos criminosos em inimigos que devem ser combatidos, a identificação da polícia como combatentes, e a favela passa a ser vista como território hostil a ser ocupado e pacificado.

Como demonstra Souza Neto, duas concepções de segurança pública rivalizaram desde a abertura democrática até o presente: uma centrada na ideia de prestação de serviço público; e outra baseada justamente na visão do combate. No Rio de Janeiro, esta última concepção tem prevalecido, unindo o léxico da segurança ao da guerra, já que essa perspectiva concebe a missão das instituições policiais em termos bélicos: "a política de segurança é formulada como 'estratégia de guerra'. E, na 'guerra', medidas excepcionais se justificam" (SOUZA NETO, 2008). Conforme a avaliação do autor, não obstante à incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira, o modelo de segurança reminiscente do regime militar tem sido naturalizado como o único à disposição dos governos e "tem resistido pela via da impermeabilidade das corporações policiais, do populismo autoritário de sucessivos governos e do discurso hegemônico dos meios de comunicação social" (Idem, 2008).

Assim, no Brasil, quando as Forças Armadas são empregadas em atividades policiais, deparamo-nos com uma medida constitucional que transita entre o autoritarismo e a arbitrariedade. Nessas situações, o Estado se vale de toda sua capacidade repressiva para coibir a ilegalidade. A prerrogativa da "garantia da lei e da ordem" dada às Forças Armadas em situações excepcionais, diante de sua total indefinição, abre ao Estado a brecha para a instauração de uma situação excepcional na qual as garantias constitucionais primordiais de certas classes sociais são

ultrapassadas com o suporte dos demais cidadãos. Para muitos analistas, a favela simboliza geograficamente este espaço de exceção privilegiado, similar ao campo de concentração analisado por Agamben, "onde a suspensão da ordem jurídica passa a ser encarada com a naturalidade de tornar-se regra em prol de um modelo de segurança pública baseado na metáfora da guerra" (SOUZA; PEDRINHA, 2009, 1601).

Desde a Operação Rio, o governo carioca clamou outras vezes pela intervenção federal na segurança pública, mas a atividade militar no combate ao narcotráfico não foi a única situação de emprego das Forças Armadas nessas atividades identificadas desde o fim do regime, tais como a repressão a movimentos sociais, como dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Em novembro de 1999, 200 assentados do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ameaçaram invadir a fazenda do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em Buritis (MG), caso o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) não liberasse recursos para custeio e investimentos em plantio (GAZIR, 1999). O mesmo grupo havia saqueado, dias antes, um caminhão que saía do Córrego da Ponte com sacos de adubo e sementes de soja. Como forma de controlar os distúrbios e coibir o avanço da violência pelo MST, o governo optou pelo emprego das forças do Exército e, assim, combater uma possível ameaça violenta com violência. Para tanto, o contingente da Policia Militar de Minas Gerais presente no local foi reduzido de 95 para 20 homens, numa demonstração de que, a partir daquele momento, o problema deixava de ser social e civil e passava a ser militar.

O desfecho não foi fisicamente violento: os tem-terra não chegaram a ocupar a fazenda, retiraram o acampamento que haviam instalado em frente à propriedade do presidente e aceitaram negociar, embora efetivamente a negociação só tenha se realizado após o envio das tropas do Exército. Contudo, identificamos a utilização da violência simbólica como forma de pressionar o adversário. Isso implica dizer que, caso o diálogo não estivesse sido estabelecido, a violência física seria utilizada, produzindo mortes. Como destaca Zaverucha (2005), embora o aprofundamento da democracia seja incompatível com a militarização da segurança pública, o governo Fernando Henrique Cardoso foi o que mais contribuiu para o aumento do poder militar. De acordo com o autor, ainda no segundo mandato deste presidente, manteve-se a velha ótica do inimigo interno, identificada, por exemplo, em documentos secretos do Exército, revelados pela imprensa, que classificam os movimentos sociais

como forças adversas e admitiam arranhar os direitos dos cidadãos em nome da manutenção da lei e da ordem. Mais uma vez, é a lógica da guerra global disseminando o inimigo entre a população e abrindo espaço para a excepcionalidade.

Entretanto, as ações realizadas por movimentos sociais possuem grande força política, pressionando os governos em suas instâncias Executivas e Legislativas a colocarem em pauta questões muitas vezes ignoradas pela agenda política. A dissolução do espaço público onde estes atores poderiam realizar debates, reivindicações e exercer a sua capacidade política, tem como resultado a perda do próprio mundo, encarado ainda como um abandono, por parte das autoridades, da humanidade de que são dotados. A ameaça dos movimentos sociais aos governos contrapõe e expõe diferentes formas de pensar que contestam a lógica do poder do Estado gerando instabilidade dentro do governo que, com medo do arrefecimento do seu poder, recorre à violência. O emprego das Forças Armadas como força-tarefa em ações policiais subsidiárias e, principalmente, a contenção de movimentos sociais, corresponde a uma medida de caráter autoritário, não obstante sua garantia constitucional, instituindo um modo de dominação baseado na racionalidade do Estado em impor sua superioridade sobre os agentes sociais, infligindo a destruição do político através do esvaziamento que se produz na ação e no pensamento humano, tal como postulado por Hanna Arendt para o caso alemão. Como afirma Pinheiro (2001, p. 293):

> Hoje, quando as quadrilhas de jagunços, como ontem, protegem os latifúndios, nas metrópoles urbanas, o monopólio estatal da violência legítima foi tão afrouxado que a sobrevivência em muitas comunidades pode depender apenas da habilidade individual de manter sua reputação, expondo uma 'ameaça crível de violência'. O aumento crescente da criminalidade após as transições, no Brasil e em vários países como a África do Sul e a Rússia, corrói as expectativas em relação à democracia (muitas pesquisas no continente sul-americano têm demonstrado isso) e ajuda a legitimar a violência arbitrária, enfraquecendo a legitimidade do sistema político.

Ao limitar o direito de livre expressão, de associação, de reunião e de manifestação com a ameaça do emprego da violência extrema, o Estado brasileiro retirou dos cidadãos a chance de lutar pela criação de espaços públicos efetivos de discussão e contestação. Ao limitar os cidadãos em sua capacidade de criação e recriação do mundo, a medida

política, que visa à aplicação das Forças Armadas como força repressiva na segurança interna, tem implicações que vão além do campo jurídico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o emprego das Forças Armadas em atividades de segurança pública é passível de ser analisado pela lógica do estado de exceção. O art. 142 da CF/88 prevê a possibilidade de utilização das Forças Armadas no controle de conflitos internos em casos excepcionais, através do dispositivo da "garantia da lei e da ordem". Entretanto, como definir a necessidade dessa excepcionalidade diante da própria indefinição do que seja a lei e a ordem? A questão se torna ainda mais delicada quando o que era para ser excepcional torna-se regra e é cada vez mais frequente ouvirmos discursos de autoridades públicas e da própria sociedade civil chamando pela atuação das Forças Armadas na contenção de distúrbios que são de responsabilidade das forças policiais. Assim, como afirma Agamben, instala-se a exceção como um paradoxo jurídico, pois a própria lei prevê as situações de sua suspensão.

A justificativa da defesa da democracia, conceito esvaziado após infinita utilização nas mais variadas situações e para legitimar medidas de caráter múltiplos que vão do populista ao autoritário, é também utilizada para explicar o emprego das Forças Armadas nas ruas, morros, fazendas, e na segurança e policiamento de cidades em períodos de movimentação intensa. Apesar de a sua constitucionalidade, a medida é arbitrária, autoritária e excludente, embora juridicamente amparada.

A ausência de espaços públicos de discussão e de exercício pleno da atividade política, a desvalorização da política como devir do cidadão e a banalização da violência têm levado os governantes a adotarem as Forças Armadas em tarefas de segurança pública. O governo se ampara no aumento da criminalidade e no descrédito da população em relação ao desempenho das instâncias policias. Como uma bola de neve, o aumento da violência tráz consigo o aumento da violência legítima e, assim, a segurança pública acaba se transformando em questão de segurança nacional.

A força-tarefa, utilizada a partir de 2002 pelo governo federal contra o narcotráfico e o crime organizado, em especial no Rio de Janeiro, que inclui as Polícias Estaduais, a Policia Federal e a área tributária, com o apoio logístico das Forças Armadas, inclusive da Inteligência Militar, poderia ser evitada se houvesse interesse por parte dos governantes

na unificação das polícias civis e militares e na adequação destas aos cumprimentos de uma segurança pública efetiva, o que cessaria com o emprego do Exército em situações de segurança interna. O perigo que a militarização da segurança pública pode acarretar é expressivo: os militares percebem o aumento e o fortalecimento de seus poderes em um momento em que o poder e o controle civil parecem debilitados. Por outro lado, as próprias Forças Armadas ficam expostas à desprofissionalização, visto que, ao invés de treinadas para exercer sua função precípua de defesa, passam a realizar funções de polícia. Essas questões tornam-se mais delicadas na medida em que se unem a uma cultura da violência identificada no Brasil, dificultando o controle da violência praticado pelos agentes do Estado, abrindo espaço para a permanência da exceção.

REFERÊNCIAS

AGAMBEM, G. Estado de Exceção. 2004. São Paulo: Boitempo.

BRASIL. Constituição (1988). 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado.

CERQUEIRA, C. M. N. 1998. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre segurança pública. Revista Brasileira de Ciências Criminais, local da publicação, n.22, p.139-182, ano 6.

GAZIR, Augusto. 1999. Exército envia tropas para proteger a fazenda de FHC. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 de novembro de 1999.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. 2005. Multidão: guerra e democracia na era do império. Rio de Janeio/São Paulo: Editora Record.

MESQUITA NETO, P. de. 2003. A polícia em face do aumento da criminalidade. Boletim - Movimento do Ministério Público Democrático, São Paulo, n.6, p.11-12, ano 2.

_____. 1999. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. PANDOLFI, D. C. et. al. (org.). Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

OLIVERIA, E. R. de. 2005. Democracia e Defesa Nacional: A Criação do Ministério da Defesa no Governo FHC. Barueri, SP: Manole.

PAYE, J. C. 2006. A permanent state of emergency. Monthly Review, vol 58, no6. Disponível em: http://www.monthlyreview.org/1106paye.htm. 21 de março de 2010.

_____. L'etat d'exception: forme de gouvernement de l'Empire? Apud LAYMERT, G. S. Brasil contemporâneo: estado de exceção? OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. S. (orgs.). A era da indeterminação. 2007. Boitempo: Rio de Janeiro.

PINHEIRO, P. S. 2001. Transição política e não-estado de direito na República. SACHS, I; WILHEIM, J; PINHEIRO, P. S. (orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras.

SANTOS, M. H. de C. 2004. A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, no.54, fevereiro.

SOUZA NETO, C. P. 2008. A segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Revista Diálogos Jurídicos, n. 17, Salvador.

SOUZA, T. L. S.; PEDRINHA, R. D. 2009. Biopolítica e militarização da vida social: uma análise da Operação Rio à mega-operação policial do Complexo do Alemão. Disponível em: http://www.conpedi.org/anais/31_1776.pdf>. 6 de abril de 2010.

ZAVERUCHA, J. 2005. FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record.

Data Recebimento: 13 de outubro

Data Aceite: 1° de dezembro