

Revista Crítica Penal y Poder
2020, n° 20
Junio-Julio (pp.160-176)
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
Universidad de Barcelona



Cidades ocupadas: Securitização, biopolítica e controle social no contexto da cidade globalizada na sociedade brasileira.

Occupied cities: Securitization, biopolitics and social control in the context of the globalized city in Brazilian society

Luana de Carvalho Silva Gusso

*Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville-
Univille-Brasil.*

Luís Antonio Francisco de Souza

*Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da
Unesp/Marília.*

Carlos Henrique Aguiar Serra

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense

RESUMEN

O propósito do artigo é realizar uma reflexão teórica sobre as formas de policiamento brasileiras – em especial da criação e da transformação da guarda municipal de um modelo de guarda patrimonial para um modelo policial completo – no contexto de cidade “ocupada”, partido como exemplo a cidade de São Paulo, a maior cidade brasileira com 19 milhões de pessoas. Nesse sentido, são desdobramentos desta análise: a) a requalificação e a privatização de parte dos espaços urbanos, do controle social e da segurança; b) a militarização da segurança pública; c) apontamentos sobre a violência policial contra grupos sociais vulneráveis/periféricos. Para tal intento, buscou-se uma revisão bibliográfica crítica para perceber as transformações nas estratégias de controle social a partir de alguns elementos conceituais como a biopolítica, segurança, estado de exceção, necropolítica e polícia. E ainda, colocar em marcha diálogos com marcos teóricos importantes como Michel Foucault, Giorgio Agamben, Achille Mbembe, dentre outros autores.

Palabras clave: *Sociologia, Segurança Pública, Criminologia;*

ABSTRACT

The purpose of the article is to conduct a theoretical reflection on contemporary forms of policing - in particular the creation and transformation of a municipal guard from a patrimonial guard model to a complete police model - in the context of a “occupied” city, broken as an example the city São Paulo, the largest Brazilian city with 19 million people. In this sense, the consequences of this analysis are: a) the requalification and privatization of part of urban spaces, social control and security; b) militarization of public security; c) notes on police violence against vulnerable / peripheral social groups. To this end, we seek a critical bibliographic review to understand how changes in social control strategies are based on some conceptual elements such as biopolitics, security, state of exception, necropolitics and police. And yet, start dialogues with important milestones such as Michel Foucault, Giorgio Agamben, Achille Mbembe, among other authors.

Key words: *Sociology, Public security, Criminology.*

Introdução

“O desfecho paradoxal é que o Estado aumenta seu poder punitivo e reconhece, cada vez mais, a inadequação desta estratégia soberana. Ao lado de um padrão crescentemente punitivo de sentenciamento, tem-se o desenvolvimento de novos modos de exercício do poder, através dos quais o Estado procura ‘governar à distância’, formando alianças e ativando os poderes governamentais das agências não-estatais. Neste contexto, o Estado de justiça criminal não mais reclama o monopólio do controle do crime e não mais se considera o único ou mesmo principal provedor de segurança. O Estado agora opera numa economia mesclada de provisão de segurança e controle do crime e suas agências têm que se adaptar ao mercado de segurança privada que cresceu ao longo dos últimos trinta anos.” (David Garland, 2008, 374).

A relação entre segurança pública, o patrimônio e o policiamento das cidades brasileiras é um tema relevante na discussão das Ciências Humanas para o debate sobre violência urbana e controle social. O campo da segurança consolidou-se no Brasil contemporâneo como um lugar de reflexão, análise e pesquisas que possibilitam fundamentar e/ou sustentar e/ou criticar políticas públicas voltadas para entender as disputas sociais, políticas e econômicas. Os números publicados de indicadores da violência no Brasil (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018) são um indicador deste campo que compreende, em uma parte de sua corrente teórica, de forma integrada o problema da gestão estatal da violência, da desigualdade e do monopólio estatal da violência (Adorno, 2012; Misse, 2006). Assim sendo, o presente artigo realiza uma reflexão teórica sobre as formas de policiamento contemporâneas – em especial da criação e da transformação da guarda

municipal de um modelo de guarda patrimonial para um modelo policial completo -no contexto do que passamos a delinear como uma cidade “ocupada”, partido como exemplo a cidade de São Paulo, a maior e mais complexa cidade brasileira com 19 milhões de pessoas. Nesse sentido, são desdobramentos desta análise: a) a requalificação e a privatização de parte dos espaços urbanos, do controle social e da segurança; b) a militarização da segurança pública; c) apontamentos sobre a violência policial contra grupos sociais vulneráveis/periféricos. Para tal intento, o foco do presente artigo é realizar uma revisão bibliográfica crítica buscando perceber as transformações nas estratégias de controle social a partir alguns elementos conceituais como a relação da biopolítica e as estratégias de segurança.

O artigo está dividido em 4 sessões a partir da introdução, além das considerações finais. Assim, iniciamos mediante as reflexões sobre a biopolítica pensada por Michel Foucault e seu impacto nas estratégias de segurança no contexto urbano. A biopolítica, nessa linha, é mobilizada como um poder sobre a vida das populações que atinge as estratégias de segurança, seja por meio de uma refuncionalização dos sistemas justiça, seja por meio de estratégias de policiamento. Isso não significa que a biopolítica tenha inventado estas estratégias, contudo é responsável por uma espécie de massificação (Foucault, 2008).

O foco desta análise são as formas de policiamento, como a guarda municipal, ativadas no contexto grandes cidades, onde as estratégias biopolíticas de gestão das populações, por vezes, aparecem com mais nitidez. Na segunda sessão, nomeada em forma de interrogação ‘Cidade “Ocupada”?’, buscamos delinear a possibilidade, em desenvolvimento, de se conceber a ideia da cidade como um lugar ocupado por diferentes grupos sociais separados em úteis ou inúteis por uma lógica atuarial. Nesse sentido, ativamos a discussão sobre os processos de patrimonialização dos espaços urbanos, da privatização dos espaços e da segurança e, apresentamos brevemente a questão da militarização da segurança. Na terceira sessão, apresenta-se e discute-se a cidade de São Paulo como uma possível cidade ocupada pela lógica biopolítica, em que questões como a patrimonialização e a privatização dos espaços urbanos, bem como uma policialização da vida tomam forma. Na quarta sessão, nomeada ‘Guarda que guarda: o policiamento no contexto da cidade “global” ou “ocupada”’, discutimos as formas de policiamento presentes no Estado Brasileiro e a transformação nos modelos policiais das guardas municipais em guardas patrimoniais em modelos policiais completos.

Nessa linha, apoiados nos conceitos de como o estado de exceção de Giorgio Agamben e necropolítica de Achille Mbembe, refletimos sobre como os mecanismos de segurança da cidade assentados em formas de policiamento como as descritas podem, em geral, se aproximar por um lado, de mecanismos extra-jurídicos – indicando fortemente ilegalidades e ilegalismos em sua atuação fora dos sistemas de garantias de direitos; por outro, denunciando atuações perversas contra populações vulneráveis, em especial, a vida e a

morte dos jovens negros das periferias (como o caso de São Paulo), anunciando o relatado racismo estrutural da sociedade brasileira (Almeida, 2018). Por fim, relatamos nas considerações finais do artigo alguns apontamentos sobre o policiamento no Brasil.

Biopolítica

Um dos conceitos centrais nesta reflexão é a biopolítica. A expressão biopolítica aparece pela primeira vez nos escritos de Michel Foucault na conferência de 1974, intitulada “O Nascimento da Medicina Social”, em que o autor compreende que, “o capitalismo não teria acarretado, como se pode pensar, uma privatização da medicina, mas o contrário, uma socialização do corpo” (Pal Pelbart, 2003, 55).

A biopolítica passou por diferentes significados ao longo da obra de Foucault, mas é importante ressaltar que o autor a compreende nos limites da relação entre vida e história, bem como entre o biológico e o político, quando fenômenos como as epidemias e a fome deixaram as explicações centradas no “pensamento mágico” e puderam ser controladas por tecnologias. Segundo Foucault, na segunda metade do século XVIII, a biopolítica se desenha em torno de um “corpo-espécie”, com isso, há o delineamento de novas estratégias de poder em que o capital econômico (e governamental) passa a se interessar por processos biológicos de manutenção da vida, organizando uma nova forma de governo, uma arte de governar, que deixa de entender o governo como um fim si mesmo para visar à população (Foucault, 2001, 132).

A biopolítica, portanto, compreende toda uma estratégia de gestão e de controle em que as populações humanas se tornam alvo de um poder interessado no rendimento e no fortalecimento da vida humana como extensão da produção. A vida da população passa a ser controlada pela organização de diversos saberes e discursos como a demografia, a estatística, a medicina social, o urbanismo e diversos direitos que extrapolam as definições clássicas do sujeito de direito (Foucault, 2006, 84). Neste aporte, as demandas da população, pouco a pouco, se tornam um objeto a ser medido, calculado e previsto por uma gestão de risco e de custo-benefício.

Para Foucault, foi por volta da metade do século XVIII que uma transformação nas formas de “governamentalidade” ocorreu com o “liberalismo”, e o modelo econômico tornou-se o principal destino e fim da prática governamental, destacando o profundo enraizamento da economia política sobre a razão de estado, cujo lugar de privilégio é o mercado. Uma herança visível em nossa atualidade marcada pela forma neoliberal.

Outro ponto fundamental a destacar, segundo as contribuições de Foucault, é o tema da segurança, sobretudo para os espaços urbanos contemporâneos. Para Foucault, esse tema pode ser pensado a partir de um conjunto de três estratégias independentes, porém,

complementares: a estratégia jurídico-legal (soberania), a disciplina (moderna) e os dispositivos de segurança (contemporâneos).

A estratégia jurídico-legal refere-se ao binômio proibição-permissão, típicos dos sistemas jurídico-legais. A disciplina estrutura-se mediante mecanismos de vigilância, higienização e correção, voltados para o adestramento do corpo para o trabalho. E os dispositivos de segurança podem ser orquestrados mediante estratégias de controle populacional, a partir da inclusão de fenômenos populacionais em uma série de acontecimentos prováveis. Um exemplo de dispositivo de segurança é a gestão da criminalidade contemporânea nas cidades pautadas por uma relação de custo-benefício. Assim, para além do binômio legal de proibição-permissão, a gestão da criminalidade deve levar em conta um limite tolerável de crime, pois a criminalidade poderia ser considerada um fenômeno populacional. A aplicação da lei penal, a punição dos autores e as estratégias de controle populacional tornam-se passíveis de análise a partir de uma série de reflexões e enquadramentos sobre a história, economia, custo da repressão de determinados crimes e a eficácia quanto aos métodos utilizados, bem como o efeito que esses métodos causam à própria população, seja de ordem econômica, social e psicológica.

A segurança, nestes termos, adquire, nas sociedades contemporâneas, o status de uma necessidade humana objetiva e, neste sentido, refuncionaliza os sistemas jurídicos. Estes sistemas passam a ser colonizados por tecnologias de poder que são, em essência, de caráter atuarial e econômico. Nesse sentido, o direito e os sistemas de justiça criminal se restringem à noção de segurança jurídica, possibilitando a emergência de diversos discursos sobre a elaboração de “políticas de segurança” do estado sobre a população (Barata, 2004). Sob a noção de segurança, é construído um novo significado que se articula com o estado de sítio e com a territorialização, característicos de mecanismo de intervenção biopolítica dos poderes sobre a vida humana. Uma política que se desenrola por meio da reafirmação dos discursos de prevenção, de repressão, de proteção e de controle, para a segurança do corpo populacional. Em outros termos, em nossas democracias, as intervenções de segurança ocupam os espaços das lutas tradicionais por direitos sociais. Por meio desta lógica repressiva, o controle policial é reativado.

No centro, portanto, da biopolítica há a transformação da vida em coisa a ser gerida em coisa viva a ser explorada. Se o patrimônio passa a constituir um tema que integra a vida humana, os processos de patrimonialização observados no espaço da cidade podem ser pensados a partir das estratégias biopolíticas de transformação econômica e de controle populacional. Nessa linha, o patrimônio deve compor parte das estratégias de segurança elaboradas como tema de poder e de saber na contemporaneidade. Sobre as formas de patrimônio e sua submissão às estratégias de segurança, diversas problemáticas podem ser observadas no cotidiano das cidades. E as nelas, especialmente sobre seu acesso e guarda, são ativadas formas de policiamento ou de recrudescimento das formas de policiamento já

existentes. Um dos fenômenos mais interessantes observados são as guardas municipais. Pensadas originalmente como guardas patrimoniais, inclusive não armadas, elas se transformaram autorizadas (ou demandadas por lei) em modelos policiais espelhados, em geral, em polícias militarizadas. Esta é uma das questões reitoras que será desenvolvida por este artigo.

Cidade “Ocupada”?

O tema das cidades é trabalhado nesse artigo apoiado pelo trabalho de Caldeira (2001) que a sugere como lugar em que os conflitos são vivenciados pelos sujeitos como situações concretas, onde as hierarquias e a segregação recortam seu espaço. A literatura internacional também vem debatendo a questão sobre a cidade sitiada ou sobre o urbanismo militar (Graham, 2016). As pesquisas brasileiras apontaram para a permanência de mecanismos violentos de controle social ainda atrelado ao modelo de uma cidade fortemente excludente, indicando processos de territorialização do crime, do controle policial, de gestão securitizada da vida urbana e de intervenções urbanísticas militarizadas (Zaluar, 1994; Silva, 2008, Telles, 2011).

O processo histórico demonstra a passagem das cidades muradas para cidades industriais e, mais recentemente, para cidades privatizadas por meio dos serviços públicos como educação, saúde e segurança (Caldeira, 2001; Kowarick & Frúgoli Jr, 2016; Rago, 1997). Assim, devemos pensá-las menos como uma instituição jurídico-política e mais como um com plexo de relações de poder e saber, em que a utilidade da vida dos cidadãos se dá não pela qualidade de sua participação democrática, mas em termos do valor de troca, de suas múltiplas relações com o mercado de consumo e os meios de circulação. Nessa linha, a cidade pode ser concebida como “ocupada” quando se converte em um espaço para uma vida produtiva, em que a população rentável se converte em seu maior bem. Vários mecanismos ou estratégias podem ser construídos para assegurar as possibilidades de consumo, de prazer e de renda para a produção da vida humana útil, bem como a definição normalizadora daqueles que serão considerados inúteis e, portanto, no limite descartáveis (Foucault, 2008). Nesse sentido, o processo de transformação das cidades brasileiras replica em grande medida um espaço urbano cada vez mais marcado pela transformação do público em privado, ressaltando a ênfase no construto material em detrimento dos modos de vida de moradores (Sennett, 2008, Jacobs, 2011; Harvey, 1998, Berman, 2006).

Para tanto, ainda intenta a compreender a definição dos processos de patrimonialização utilizados pelo presente artigo. Partindo dos estudos de Sennett (1988) e de Bauman (2008), conceito de patrimonialização pode ser referido como as experiências e os sentidos atribuídos pelos sujeitos ao patrimônio das cidades, na medida em que contempla tanto a perspectiva de que o construído se sobrepõe ao social quanto ao processo de transformação social provocado pela globalização segundo o qual os valores propriamente humanos

passam a ser construídos primariamente como processos de imobilização de corpos e de pessoas.

Assim, é possível perceber como a categoria patrimônio incorpora novos sentidos e novas práticas no contexto da cidade biopolítica (ocupada). Assim, o patrimônio pode se tornar uma categoria muito interessante para a reflexão do modelo das intervenções urbanas e como elas atingem a vida humana nas cidades impactando diretamente direitos fundamentais. (Gomes & Gusso, 2017; Poulot, 2009). Aqui também podem ser incluídas as noções de patrimônio cultural, artístico, arqueológico e histórico; nestas noções, o que está em jogo não são as reivindicações do campo patrimonial pelo direito à memória, às manifestações culturais ou à identidade, mas antes, ao valor de troca das mercadorias patrimoniais e à preeminência do patrimônio (propriedade) sobre outros direitos fundamentais. Como um valor biopolítico, a proteção ao patrimônio se coloca como objetivo central da securitização e à militarização da segurança pública: o consumo ganha relevância em relação à vida (Foucault, 2006).

Nessa linha, um dos aspectos centrais na presente discussão são as formas de controle social ativadas nesta cidade ocupada. Observa-se nesse urbanismo patrimonial, uma disseminação da cultura de controle e militarização da segurança. A cultura do controle é passível de ser percebida pelo recrudescimento dos discursos de ódio nas práticas de justiça, nas formas de criminalização de grupos subalternos, no discurso do ódio disseminado pelos meios de comunicação, por meio do aumento de seguranças, de guardas e de controles eletrônicos que implicam na defesa da patrimonialização da vida. Já a militarização da segurança, em especial a segurança pública, é visível com a articulação de forças policiais militarizadas assim como a presença massiva de policiais fortemente armados no cotidiano urbano (Garland, 2008, Nóbrega Jr, 2010; Souza & Battibugli, 2014). Temas como a unificação das forças policiais (unificação do modelo civil-militar), o ciclo completo de polícia (polícia judicial-militar), o poder de e da investigação criminal, emergem ao debate da esfera pública como consequências de uma articulação de forças policiais em que o poder policial parece ser uma realidade para o Estado brasileiro, ainda que atualmente enfrentem diversos posicionamentos dentro do próprio campo da segurança.

O ponto desta discussão é a formação e a articulação das guardas municipais, especialmente na solidificação do discurso de policialização e de militarização do patrimônio no espaço urbano.

São Paulo, uma cidade ocupada?

O presente artigo apresenta a “cidade” de São Paulo como uma grande conurbação urbana que inclui 39 cidades e aproximadamente 19 milhões de habitantes, concentrando quase

metade da população total do Estado de São Paulo, de 44,5 milhões de habitantes. Apoiados no argumento de Caldeira (2001) segundo o qual o padrão de segregação sócio-espacial da cidade de São Paulo mudou nas três últimas décadas, a cidade que teve seu desenvolvimento marcado pelo modelo centro-periferia, resultante da construção de uma cidade industrial que, ao substituir os trabalhadores imigrantes em sua maioria provenientes da Europa por trabalhadores com baixa qualificação que migraram dos estados do Nordeste brasileiro, viu a expansão das periferias urbanas em que os trabalhadores, em sua maioria, afrodescendentes, viviam em situação precária. Do modelo centro-periferia, em que os serviços públicos e qualidade do patrimônio eram melhores nas regiões centrais da cidade em detrimento das periferias urbanas, onde a precariedade da vida urbana se tornou esteio da segregação e da violência, a cidade passou gradualmente para um modelo de múltiplos centros com o conseqüente aumento da fragmentação do tecido urbano. Este processo de mutação tem como paradigma os shoppings-centers, os condomínios residenciais fechados e empreendimentos urbanos de alto luxo. Esta é, na cidade de São Paulo, a experiência dos enclaves fortificados: os bairros centrais e gentrificados tornam-se vizinhos dos guetos urbanos, como as maiores favelas da América Latina: Higienópolis e Paraísoópolis. Se no modelo centro-periferia a estratégia dos urbanistas era levar o “centro para a periferia”, melhorando o espaço urbano para as comunidades periféricas, no modelo dos enclaves, as distâncias passam a ser construída em torno da segregação social, cultural e étnica. As elites e as classes médias paulistas vivem próximas fisicamente das classes subalternas, mas as distâncias sociais são imensas: e elas são marcadas no tecido da cidade por muros, guardas privados, violência e sistemas de controle securitário (Serra et al. 2016).

Neste modelo em que guetos voluntários se alinham com guetos involuntários, os planejadores urbanos aos poucos deixam o espaço aberto para a iniciativa privada, as políticas públicas urbanas são substituídas pela gestão privada e securitizada e, assim, novas territorialidades emergem e cortam o espaço urbano: o controle dos fluxos, dos acessos, os espaços urbanos privatizados, bancos, corporações são gradualmente fiscalizados de forma privada, privatizada e/ou militarizada.

Os chamados projetos de requalificação dos espaços urbanos estão no centro de um urbanismo que já abandonou as utopias urbanas modernistas da metade do século XX (Benjamin, 2006; Harvey, 1998). A centralidade da dimensão pública das cidades se esvaneceu. Agora, neste novo urbanismo patrimonial, as parceiras público-privadas são incentivadas na medida em que se justificam como necessárias para um processo de preservação e de revitalização de edificações com um grifo cultural, histórico, artístico ou arqueológico, somados ao interesse de potencializar economicamente tais espaços ou edificações mediante o incentivo ao lazer e ao turismo. Mas este urbanismo está conectado com a tendência de financeirização urbana e de securitização dos perigos/riscos urbanos.

Em uma cidade com elementos biopolíticos (ocupada) busca-se maximizar os elementos positivos e minimizar os elementos inconvenientes e de risco, permitindo uma melhor

circulação de bens, de pessoas e de mercadorias. Um espaço que na contemporaneidade se dedica a possibilitar os múltiplos acessos das populações qualificadas ao consumo. Nessas cidades, a segurança do patrimônio pode, então, ser percebida por meio de uma espécie de replanejamento visando a multifuncionalidade das ruas, não mais apenas a acessibilidade e a fluidez do tráfego de veículos privados, mas a convivência dos vários usos, seguindo a tendência de uma cidade que se planeja por si mesmas, com a ajuda do mercado de aplicativos e dos dispositivos eletrônicos de vigilância e controle. A cidade do big data compreende múltiplas dimensões de circulação, número de veículos, de pedestres, de usuários de bikes, de transporte público, de roubos, de doenças, o fluxo de habitantes e de imóveis. O que se coloca como central é a análise multifatorial destes inúmeros fluxos, com vistas à minimização da entropia urbana e a gestão das populações em descompasso com esta nova visão distópica da cidade que não é mais voltada para a urbs: é o efeito global da cidade que vive no conflito entre uberização e urbanização (Kowarick & Frúgoli Jr, 2016).

A segurança do patrimônio da cidade neste contexto de várias cidades dentro da cidade, com dinâmicas sociais, econômicas e culturais próprias, vai se tornar o referencial das ações de governos e entidades privadas. Ocorre mesmo uma objetivação discriminatória do mundo social e a experiência da chamada Cracolândia, área central da cidade que foi abandonada pelo poder público e pelos empreendimentos imobiliários e se tornou lócus de concentração e de permanência de populações de rua, sobretudo os usuários de crack, é paradigmática neste sentido. Toda a região da Cracolândia é objetivo de um plano mirabolante de investimentos privados de “reurbanização” que implicará necessariamente na remoção (relocação) dos moradores atuais.

Em sentido semelhante, as reformas urbanas realizadas sob os auspícios dos megaeventos esportivos, sobretudo no Rio de Janeiro, marcaram esta mudança de paradigma segundo o qual o investimento no patrimônio e sua proteção cotidiana são mais importantes para a segurança do que os projetos de expansão do acesso aos direitos de cidadania (Nasser, 2018; Viana, 2019). O patrimônio urbano assim passa a ter uma capacidade analítica sem precedentes, pois se insere no quadro mais amplo da transformação da segurança numa mercadoria política em que estão implicadas estratégias de risco e de securitização (Beck, 2010). Sendo assim, o patrimônio é o vetor de gestão da população urbana, segundo o modelo da fiscalização contra depredação, destruição e preservação. Na biopolítica, a vida é concebida como corpo individual e coletivo em termos de potencial produtivo e de risco de depreciação (Foucault, 2004).

Guarda que guarda: policiamento no contexto da cidade “global” ou “ocupada”

Uma das questões centrais na gestão de segurança das cidades é o recrudescimento dos aparelhos policiais. De modo geral, a construção da noção de polícia dada pelos

mecanismos de segurança biopolíticos se assevera pelo crescimento das forças do estado a partir de um discurso de manutenção da “boa ordem”, ou seja, um conceito que integra o controle da ordem pública interna e o crescimento da força do estado. Deste modo, o papel da polícia versa sobre a realização dos instrumentos necessários para fazer com que as atividades e ocupações dos cidadãos integrem efetivamente as forças do estado mantendo a “paz e a harmonia social”. Assim, a atenção da polícia se volta para a utilidade das atividades exercidas, trata-se da utilidade pública a partir da ocupação dos homens no contexto urbano. Assim, preciso ter em mente que a polícia, no contexto atual, também passa a assumir a gestão dos fluxos urbanos, tanto de pessoas como de coisas. Em outras palavras, a funcionalidade da polícia é massificada assumindo importantes funções e posicionamentos na sociedade como um agente político e instrumento de controle social que, no caso da sociedade brasileira, apresenta uma importante característica: a tendência à militarização (Souza, 2015). Esta tendência à militarização, delineada por Souza (2015), é esboçada mediante a tendência das Forças Armadas assumirem papéis de policiamento urbano, observando a adoção de um modelo de guerra e de combate como lógica operacional em que a estética da guerra confunde-se com a da segurança. Ainda, nesse sentido, essa tendência à militarização revela uma estruturação e uma organização das polícias cada vez mais segundo um modelo e uma lógica da disciplina militar (e não civil).

Nessa linha, quando pensamos a massificação da gestão policial e militarizada da vida urbana, ela compreenderia cinco aspectos: 1) gestão do padrão de ocupação e circulação de pessoas num dado território; 2) gestão da qualidade da vida da população urbana; 3) gestão dos riscos de doenças e do padrão de higiene, ou seja, o problema do contágio; 4) controle da força produtiva útil e utilizável, como em campanhas de engajamento de jovens às forças militares e, conseqüente, implantação de uma relação negativa com o não trabalho; e 5) recompensas aos processos considerados ótimos de circulação de pessoas, mercadorias e proteção de bens (Foucault, 2006). O que poderia explicar que as críticas endereçadas à violência, à ineficiência e à corrupção policiais perdem importância em razão do aumento da preocupação com papel securitizado das forças policiais, com a demanda pela segurança privada e as guardas municipais, que vem crescendo em número nas últimas décadas.

Nessa biopolítica urbano-policial, a violência contra populações subalternas pode até ser até considerada um efeito não intencional de uma gestão de fluxos urbanos, numa lógica biologizante (ou epidemiológica) parecida com o processo de vacinação: é preciso inocular o vírus para produzir a imunidade. Alguns indivíduos sofrerão ou mesmo perecerão no processo. Esta é uma das faces inquietantes que a biopolítica pode promover na institucionalidade jurídica e na garantia de direitos. Tanto Giorgio Agamben quanto Achille Mbembe, dentro de suas esferas de reflexão, apontam para as conseqüências de um poder de soberania fortalecido a partir da biopolítica esboçado numa lógica de exceção: para Agamben: o campo de concentração; para Mbembe, um racismo mais profundo que sustenta o próprio aparato institucional de sociedades historicamente submetidas ao sistema de “plantation”. Estas institucionalidades jurídicas estão em confluência na cidade: a

insurgência, os movimentos sociais e a luta por direitos são criminalizados ou geridos de forma atuarial. Esta é uma das dimensões mais complexas das estratégias de segurança e de polícia na sociedade brasileira contemporânea já que reforça o aparato autoritário-repressivo e torna ininteligíveis as fronteiras entre legalidade e ilegalidade na gestão dos ilegalismos das classes populares (Agamben, 2004; Garland, 2008; Wacquant, 2001). Sendo assim, a segurança no contexto deste novo urbanismo patrimonial justifica tanto a perseguição violenta da chamada criminalidade urbana como reforça o modelo do estado penal encarcerador.

Agamben (2004a) explora estas questões na medida em que sua definição de estado de exceção é constitutiva do espaço político ao mesmo tempo em que define o paradigma da modernidade no campo de concentração. A cidade, na biopolítica da exceção, é um campo ou é constituída de diferentes campos nos quais o criminoso, o doente, o “bandido”, o insurgente, enfim, as classes subalternas da sociedade são submetidas a mecanismos de gestão, de guerra e ao mesmo tempo de punição e de morte. Assim, compreendemos o fundamento biopolítico de um poder que não faz morrer, mas sim faz viver, em condições predeterminadas de vida. Assim, compreendemos o papel desempenhado pelo dispositivo militar na fronteira entre o urbano e o policial, entre gestão e violência. Os debates sobre a função da polícia numa cidade global e/ou neoliberal (ocupada) são amplos e intensos. A tradição dos estudos policiais em países de democracia disjuntiva como o Brasil aponta para a persistência das violações de direitos humanos, as altas taxas de mortes provocadas pela polícia, a militarização da segurança, bem como as várias formas que assume a privatização da segurança.

Nessa linha, as contribuições de Mbembe podem ser decisivas para a compreensão do desenho de uma necropolítica vigente no país, pois se sobressai em um modelo em que a soberania é definida pelo poder de definir em quem “descartável de quem não é” (Mbembe, 2018, p.41), em que o racismo é condição mesma da biopolítica em países submetidos pela escravidão (plantation) onde parte de sua população foi escravizada e sente as consequências desta até hoje. Na perspectiva adotada no presente artigo, todas estas questões são fundamentais, mesmo porque o foco das ações policiais na cidade de São Paulo recai sobre a população subalterna, ou seja, moradores de bairros periféricos, trabalhadores ambulantes, jovens periféricos, moradores de rua, usuários de drogas, em geral, afrodescendentes, o que reforça o modelo de segregação e de gestão violenta das desigualdades na sociedade brasileira contemporânea, reafirmando um modelo de racismo estrutural vigente na sociedade brasileira (Almeida, 2018).

As principais instituições policiais brasileiras são: Polícia Federal, Polícias Civis e Polícias Militares. São órgãos do Estado dedicados à aplicação da lei e ao controle social. A Polícia Federal é subordinada ao Ministério da Justiça e tem as seguintes competências: apurar infrações de interesse da União, interestaduais ou internacionais; prevenir e reprimir o

tráfico de entorpecentes e de pessoas, bem como contrabando e o descaminho; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. A Polícia Federal tem presença em todo o território nacional, principalmente em portos, aeroportos e áreas alfandegárias. A segurança pública stricto sensu é papel das Unidades da Federação, ou seja, os Estados. Neles, a Secretaria da Segurança Pública (SSP) é o órgão responsável por administrar e dirigir o sistema policial. As polícias estão subordinadas à SSP. A Polícia Militar exerce policiamento ostensivo e preventivo, bem como deve zelar pela preservação da ordem pública. A Polícia Civil exerce as funções de polícia judiciária e tem por atribuição a apuração de infrações penais, exceto as infrações de caráter militar. A Constituição Federal de 1988 permitiu aos municípios a criação das Guardas Municipais (GM) para proteção de seus bens, serviços e instalações (Soares, 2005).

Sendo assim, trata-se de dar uma visão geral sobre a temática do papel dos municípios na segurança pública. Evidentemente, os municípios estão buscando trilhar caminhos em que a obsessão por segurança ganha relevo e pode ameaçar direitos civis duramente conquistados nas três últimas décadas. De toda forma, o novo papel dos municípios na segurança tem relação direta com este quadro, em que a segurança não está apenas atrelada ao modelo do controle do crime pela via da polícia e da prisão, mas a uma ampla estratégia de governo sobre a população, sobretudo, os jovens negros da periferia.

O artigo 5º, caput, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, cuja redação dispõe sobre o direito de igualdade, assegura a todos os brasileiros: “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Por esta lógica soberana, ao Estado Brasileiro cabe preservar a ordem pública das pessoas e do patrimônio através de vários órgãos, especialmente as polícias. No artigo 144 da Constituição Federal, parágrafo 8º, há a definição de uma guarda patrimonial, oriunda de um poder difuso de vigilância e de fiscalização do patrimônio público, ou seja, de uma “guarda municipal”.

O dispositivo constitucional provocou, ao longo de 30 anos, uma ampla disputa jurídica e institucional sobre o fundamento legal, os limites jurídicos, a função e as características destas guardas municipais. Durante um período discutiu-se que as guardas não deveriam ter poder de polícia, sendo na verdade essencialmente destinadas à guarda do patrimônio público, sobretudo municipal. Aos poucos, a guarda municipal começou a assumir os mais amplos poderes tanto de controle patrimonial como de controle de populações urbanas em estado de liminaridade, como moradores de rua e vendedores ambulantes.

As guardas municipais, assim, passam a personificar uma estratégia de controle das populações urbanas: espaço, acesso, higiene, transporte, educação etc. As guardas municipais tornaram-se um dos aspectos da gestão neoliberal dos indesejáveis. E esta tendência foi reforçada com a aprovação, em agosto de 2014, do Estatuto Geral das Guardas Municipais. Uma breve leitura deste estatuto legal desvela o discurso policial em sua definição, pois são “instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas”. Elas têm a

função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. O Estatuto coloca que os guardas municipais devem ser “promotores de proteção dos direitos humanos”, “do exercício da cidadania e das liberdades públicas”, “da preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas”; “do patrulhamento preventivo”; “do compromisso com a evolução social da comunidade”. Além de tudo isto, as guardas devem fazer “uso progressivo da força”. Os municípios, assim, podem regulamentar o porte de armas, o número, função e distribuição do efetivo, o uniforme e a formação, que em geral é realizada em academias de polícia. Adicionalmente, mais do que um problema meramente jurídico, as guardas municipais colocam questões da ordem da gestão urbana e dos limites institucionais. O primeiro feixe de questões já foi colocado no sentido de que se trata de mais uma instituição com características militarizadas e que reproduz os problemas existentes em outras instituições da segurança, como violência, baixo grau de controle externo e ambiguidade da relação entre estrutura e função social (Mesquita Neto, 1999). O segundo refere-se aos problemas em incorporar na formação do guarda preceitos de defesa dos direitos humanos, de igualdade de gênero, de respeito às diferenças. Os desafios são muitos e deve-se acrescentar que o conhecimento sobre uma instituição tão *sui-generis* ainda é muito preliminar sobretudo, porque há poucos dados nacionais sobre a atuação e o efetivo papel destas na ordem urbana patrimonial (Soares, 2005; Oliveira Jr & Alencar, 2016; Kopittke, 2016).

Considerações finais

O artigo realizou um estudo teórico, com base em uma revisão bibliográfica, sobre as formas de policiamento e a gestão biopolítica das populações vulneráveis/periféricas em cidades que, ousamos a chamar “ocupadas”. Nesse intento, nossa experiência partiu da cidade de São Paulo e suas complexidades urbanas e jurídicas e, a partir deste eixo central, possibilitou reflexões sobre como a gestão biopolítica das cidades pode promover um corte entre vidas úteis e inúteis. No Brasil e, em São Paulo, em particular, a gestão militarizada de segurança pública, a privatização e a requalificação de parte de espaços urbanos e de formas de controle social pode articular biopolítica com necropolítica, em que os “descartáveis” se materializam não apenas no “fazer viver e deixar morrer”, mas em formas múltiplas de fabricação da morte operada pela violência policial que apontam para a permanência da gestão violenta contra grupos sociais periféricos/subalternos, reflexo do racismo estrutural na sociedade brasileira.

O exemplo deste trabalho foi a guarda municipal. Pensada como uma guarda patrimonial urbana, ela se tornou um modelo policial completo que tende a um processo de militarização. Contudo, ainda há muito a ser feito e pensado sobre os modelos da gestão policial das guardas municipais frente aos desafios da gestão da segurança pública das grandes cidades. Sabemos que o uso da força policial por uma estratégia de controle social

biopolítico pode conduzir a consequências bastante graves para as populações mais vulneráveis à lógica de eliminação dos considerados inúteis por uma estratégia de poder perverso como já debatido nestas páginas. Seria então possível pensar em diferentes tipos/ modelos de guardas? Ou estratégias de contingenciamento dos fluxos populacionais que passem ao lado da polícia? Ou debater a função da polícia e sua democratização? E em um horizonte próximo, propor questões para outro debate, como o controle externo da polícia, a independência funcional da polícia do poder executivo (soberano), a desmilitarização, a democratização do acesso às academias de polícia visando a curricularização de disciplinas que aproximem a formação policial da sociedade? Enfim, se ainda precisamos conviver com instituições de controle social, que elas se tornem o mais democráticas possível.

BIBLIOGRAFIA

- Adorno, S. (2002): “Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea”, en: O que ler na ciência social brasileira (1970-2002). Vol. IV, São Paulo, Editora Sumaré.
- Agamben, G. (2004a): Estado de Exceção, São Paulo, Boitempo Editorial.
- Agamben, G. (2004): Homo Sacer: poder soberano e a vida nua, Belo Horizonte: EdUFMG.
- Agamben, G. (2007): Profanações, São Paulo, Boitempo.
- Agamben, G. (2013): A comunidade que vem, Belo Horizonte, Autêntica Editora.
- Almeida, S. L. d. (2018): O que é racismo estrutural?, Belo Horizonte, Letramento.
- Barata, A. (2004): “Seguridad” en: Criminologia y Ciencias Penales, Buenos Aires, Julio Cesar Faira Editor.
- Bauman, Z. (2008): Medo Líquido, Rio de Janeiro, Zahar Editor.
- Beck, U. (2010): Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade, São Paulo: Editora 34.
- Benjamin, W. (2006): Passagens, Belo Horizonte/São Paulo, Editora UFMG/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Berman, M. (2006): Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade, São Paulo, Cia das Letras.
- Caldeira, T. (2001): Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo, São Paulo, Editora 34/Edusp.
- Foucault, M. (1987): Vigiar e Punir, Petrópolis, Editora Vozes.

- Foucault, M. (2001): *História da Sexualidade. A Vontade de Saber. Tomo I*, Rio de Janeiro, Graal.
- Foucault, M. (2002): *Em Defesa da Sociedade*, São Paulo, Martins Fontes.
- Foucault, M. (2002): *A Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Graal, 2002.
- Foucault, M. (2004): *Securité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Col. Hautes Études, Paris, Gallimard-Seuil.
- Foucault, M. (2008): *O Nascimento da Biopolítica (1978-1979)*, São Paulo, Martins Fontes.
- Foucault, M. (2006): *Seguridad, Territorio e Población: curso en el College de France: 1977-1978*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Economica.
- Garland, D. (2008): *A Cultura do Controle: Crime e Ordem Social na Sociedade Contemporânea*, Rio de Janeiro, Revan.
- Gomes, N C & Gusso, L de C S. (2017) “Patrimônio Cultural e Direitos Fundamentais: Os Desafios para Uma Ordenação Constitucional da Cultura”, em *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Vol. 9, n. 17, Jul.-Dez.
- Graham, S. (2016): *Cidade sitiadas. O novo urbanismo militar*, São Paulo, Boitempo.
- Harvey, D. (1998): *A Condição Pós-Moderna*, São Paulo, Loyola.
- Jacobs, J. (2011). *Morte e Vida de Grandes Cidades*, São Paulo, Martins Fontes.
- Kopittke, A. (2016) “Guardas municipais. Entre a tentação da tradição e o desafio da inovação” em *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10 (02).
- Kowarick, L. & Frúgoli Jr. H. (orgs) (2016): *Pluralidade urbana em São Paulo Vulnerabilidade, marginalidade, ativismos*, São Paulo, Editora 34.
- Leite, M. P. (2008): “Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariosas”, em Id: SILVA, L. A. M. *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, FAPERJ/ Nova Fronteira.
- Mbembe, A. (2018): *Necropolítica*, São Paulo, N1.
- Mesquita Neto, P. (1999): “Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle” em Id Pandolfi, D. & Carneiro, L. & Carvalho. L. M., *Cidadania, justiça e violência*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Misse, M. (2006): *Crime e violência no Brasil contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*, Rio de Janeiro, Lumen Juris.

- Nasser, M. M. S. (2018): “Entre a ameaça e a proteção: categorias, práticas e efeitos de uma política de inclusão na Cracolândia de São Paulo”, em Revista Horizontes Antropológicos, 24 (50).
- Nóbrega Jr., J. M. P. (2010): “A Militarização da Segurança Pública: um entrave para a democracia brasileira”, em Revista de Sociologia e Política, 18 (35).
- Oliveira Júnior, A. & Alencar, J. L. O. (2016): “Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública”, em Revista Brasileira de Segurança Pública, 10 (02).
- Pál Pelbart, P. (2003): *Vida Capital: ensaios de biopolítica*, São Paulo, Editora Iluminuras.
- Rago, L. M. (1997): *Do Cabaré ao Lar: a Utopia da Cidade Disciplinar - Brasil 1890-1930*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Sennet, R. (1988): *O declínio do Homem Público; as tiranias da intimidade*, São Paulo, Cia das Letras.
- Sennet, R. (2008): *Carne e pedra. O corpo e a cidade na civilização ocidental*, São Paulo, Best Seller.
- Serra, C. H. A. & Souza, L. A. F. de & Gusso, L. C. S. (2016): “Fissuras do Estado de Direito: o dispositivo militarizado de segurança e punição no Brasil contemporâneo” em Id: Melo, J., *Ensaios sobre Justiça, Reconhecimento e Criminalidade*, Natal, Edufrn.
- Silva, L. A. M. (2008): *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, FAPERJ, Nova Fronteira.
- Soares, L. E. (2005): “Segurança municipal no Brasil. Sugestões para uma agenda mínima”, em id Sendo-sé, J.T., *Prevenção da violência. O papel das cidades*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Souza, L. A. F. d. & Battigugli, T. (2014): “O difícil caminho da reforma: A polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização” em Revista Dilemas, 7 (02).
- Souza, L, A. F. d. (2015): “Dispositivo militarizado da segurança pública”, em *Tendências recentes e problemas no Brasil. Sociedade e Estado*, vol. 30 no. 1.
- Poulot, D. (2009): *Uma História do Patrimônio no Ocidente: Séculos XVIII-XXI do monumento aos Valores*, São Paulo, Estação Liberdade.
- Telles, V. d. S. (2011): *A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal*, Belo Horizonte, Argumentum.

Torres, P. H. C. & Ramos, R. F. & Pollachi, A. (2020): “A macrometropolização em São Paulo: reterritorialização, reescalamento e a cidade-região” em *Cadernos Metr pole*. 22 (47).

Viana, L. H. V. (2019): “A ideologia na produ o do espaço: os megaeventos como agentes difusores da ideologia (neo)liberal” em *Cadernos Metr pole*. 21 (44).

Wacquant, L. (2001): *As prisões da miséria*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

Zaluar, A. (1994): *Condomínio do diabo*, Rio de Janeiro, Revan/FGV.

Sites

Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018)

<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Anuario-2019-v6-info-gr%C3%A1fico-atualizado.pdf> Acesso em 20 de janeiro de 2020.

Funda o Seade (2020) <https://www.seade.gov.br> Acesso em 27 de janeiro de 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019)

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv44692.pdf> / Acesso em 27 de janeiro de 2020.

Observatório das Metr poles (2020) <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/> Acesso em 27 de janeiro de 2020.

Secretaria Nacional de Segurança Pública vinculada ao Ministério da Justiça do Brasil (2020)

<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Relat%C3%B3rio%20Descritivo%20-%20Perfil%20das%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Legisla o

BRASIL, Constitui o (1988), Constitui o da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado.

Lei no. 13.022 de 08 de agosto de 2014 http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm. Acesso em 27 de janeiro de 2020.