

Violência policial e democracia: a proteção como bem público ou como mercadoria

Daniel Hirata¹

Carolina Christoph Grillo²

Renato Dirk³

O problema⁴

Neste texto, partimos do caso do Rio de Janeiro para argumentar que a ausência de controles democráticos sobre as polícias favorece o avanço do autoritarismo real, à medida que o uso da força estatal sem prestação de

1 Professor do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF)

2 Professora do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF)

3 Doutorando do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF)

4 O presente texto se valeu das reflexões desenvolvidas no âmbito do Comitê “Cidadania, Violência e Gestão Estatal” da Associação Brasileira de Antropologia (ABA). Os debates realizados em diferentes encontros científicos e no interior do Comitê foram importantes para a construção das hipóteses mais gerais esboçadas no presente artigo. Acreditamos, portanto, que elas dialogam, de forma situada, com os diversos contextos de pesquisa dos membros desse Comitê, para compreender os atravessamentos das fronteiras estabelecidas entre rural/urbano, centro/periferia, estado/sociedade, legal/ilegal de modo a articular conceitualmente os modos de exercício da violência e suas relações com mercados e ilegalismos. No cerne do presente artigo, encontra-se em ressonância nossa contribuição para essas discussões de cunho mais geral, especificamente uma reflexão sobre como a violência estatal e a atuação de grupos armados associam-se de forma a circunscrever os campos de poder em que violentas disputas se enredam.

contas possibilita a privatização da proteção e a construção de confiança por mecanismos violentos e autoritários em detrimento das instituições democráticas⁵. Compartilhamos do pressuposto de que democracia envolve ao menos três dimensões fundamentais⁶: em primeiro lugar, é um regime político que propicia eleições livres e regulares, no qual os indivíduos podem se associar para criar organizações políticas e para se expressarem publicamente; em segundo, um sistema político orientado para a promoção da igualdade social de renda, raça e gênero; e em terceiro, um ordenamento institucional que assegure o cumprimento desse regime político e da ampliação dessas igualdades. Neste texto, nos concentraremos nesta terceira dimensão e, especificamente, na forma pela qual as polícias no Rio de Janeiro se relacionam com a efetivação de um regime político e social democrático.

De fato, dentre os estudos produzidos pela teoria social brasileira, as forças policiais estão no centro das relações entre violência e democracia. Muitos trabalhos mostraram como a formação colonial, escravista e autoritária do Estado brasileiro concebeu as forças policiais como instrumentos de controle social⁷ e de manutenção das desigualdades⁸, como a ditadura militar iniciada em 1964 ampliou legal e ilegalmente a atuação ostensiva,

5 Este texto foi originalmente publicado em: DE BRITO, Adriane Sanctis; REIS, Luciana Silva (orgs.). *Direitas, radicalismos e disputas pela linguagem dos direitos*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/ LAUT Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo, 2024. Agradecemos aos membros do LAUT e da FES pela interlocução e os debates com seus membros e outros autores presentes na publicação citada.

6 Duas referências norteiam este parágrafo: ROSANVALLON, Pierre. *Contrademocracia: a política na era da desconfiança*, 2022. Rio de Janeiro: ateliê de humanidades editorial. O'DONNELL, Guilherme. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2017.

7 HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997. BRETAS, Marcos. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro – 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

8 KANT DE LIMA, R. *A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

militarizada e altamente letal das polícias para a eliminação da contestação ao seu projeto político-social-econômico⁹, ou como a abertura democrática pouco alterou essas características, além de aprofundar algumas delas¹⁰. Pode-se dizer que é comum a quase todo o debate público e acadêmico a constatação de que as polícias se apresentaram historicamente como resistentes aos esforços de conversão da violência em política no Brasil¹¹.

Foi no diapasão da abertura democrática e do debate acerca dos seus horizontes e limites que alguns dos pioneiros na análise da criminalidade também identificaram o surgimento de grupos armados, especialmente de traficantes de drogas, que passavam a atuar de forma territorializada, impondo formas novas de controle sobre territórios e populações¹². A atuação territorializada já era uma característica das quadrilhas da contravenção que operavam o chamado “jogo do bicho” desde o princípio do século XX

9 PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: ____ (org.). *A violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1983. Também: PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista da USP*, março/abril/maio 1991.

10 SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*; Ver. Sociol. USP, São Paulo: 9 (1), p. 43-52, 1997.

11 A conversão da violência em política é questão que não poderemos discutir nos limites deste artigo, ainda que o limiar apontado por Étienne Balibar entre uma conversão através de uma “política do fim da política” ou uma “política como civilidade” informe este texto do começo ao final. O livro de Balibar foi o esforço mais sistemático de oferecer profundidade e consequência a esta grande questão, proposta de forma seminal por Walter Benjamin. Ver: BALIBAR, Étienne. *Violence et civilité: Welles library lectures et autres essais de philosophie politique*. Paris: Galilée, 2010. BENJAMIN, Walter. Crítica da violência – crítica do poder. In: BOLLE, Willi. *Documentos de cultura, documentos de barbárie*. São Paulo: Cultrix, Editora da USP, 1986.

12 Foi justamente investigando as novas formas de organizações populares em uma favela carioca no contexto das primeiras eleições diretas para governador (em que Brizola sairia vencedor em 1981), que Alba Zaluar se deparou com a emergência das quadrilhas de traficantes descritas em: ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta: As organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985. O surgimento do Comando Vermelho no interior do sistema penitenciário seria o tema de: COELHO, Edmundo C. *A oficina do diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, IUPERJ, 1987.

e que, no final da década de 1970, teriam repartido entre si o território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir da formação da “Cúpula do Jogo do Bicho”, não por acaso encabeçada por um ex-militar do DOI-CODI, o que denota as afinidades doutrinárias entre a contravenção e a ditadura militar¹³. No final dos anos 1990, quando as chamadas “milícias” – grupos armados que se desdobraram a partir dos grupos de extermínio e esquadrões da morte – passam a controlar territórios populares, emerge então um novo modelo de gestão da ordem que traduz perfeitamente as promíscuas relações entre autoritarismo estatal e paraestatal¹⁴.

Tanto no que diz respeito à violência policial quanto à formação dos grupos armados, é evidente a tensão entre a herança histórica autoritária brasileira e as possibilidades estreitas de construção democrática. Para aqueles dedicados ao tema da violência, a democracia somente poderia ser vista como um projeto incompleto dada a problemática questão do uso da força oficial e não oficial – e de suas promíscuas relações. Mesmo após o período da transição democrática, os direitos civis, políticos e as garantias fundamentais dos moradores de favelas e periferias urbanas seguem sendo sistematicamente violados tanto pelos diferentes grupos armados quanto pelas forças policiais.

O controle territorial armado impõe, mediante a coerção pela força, sérias restrições à liberdade de circulação pelos territórios, à livre associação por parte dos moradores dessas áreas e à liberdade de expressão de suas insatisfações e demandas, além de restringir a possibilidade de buscar a mediação estatal e imparcial da justiça para a resolução dos seus conflitos. A brutalidade e a corrupção das ações policiais, pretensamente voltadas ao enfrentamento do crime, amplificaram essas restrições pela conivência ou por ações claramente fora do escopo legal de suas atribuições, como as

13 Ver: MISSE, Michel. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006 e JUPIARA, Aloy; OTAVIO, Chico. *Os porões da contravenção: Jogo do bicho e Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

14 ALVES, José Cláudio Souza. *Dos barões ao extermínio: Uma história da violência na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

execuções sumárias, a tortura, as violações de domicílio sem mandado judicial, para ficar em poucos exemplos. Há verdadeiro cerceamento às liberdades democráticas dos moradores de favelas que vivem no “fogo cruzado” entre a violência dos traficantes e da polícia, como mostra a coletânea organizada por Machado da Silva que discute a experiência de “vida sob cerco” dessas populações¹⁵.

Este texto procura contribuir para esse importante debate sobre violência e democracia, mas se concentrando no período mais recente – de 2007 até o presente – do desenvolvimento das relações entre o autoritarismo e a violência das polícias e dos grupos armados. Nossa discussão toma por base os dados e as pesquisas que temos produzido no âmbito do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI-UFF). Baseamo-nos também na leitura de denúncias apresentadas à justiça pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público do Rio de Janeiro (GAECO/MPRJ).

No período de análise considerado, um elemento conjuntural que nos parece incontornável e que atualiza as estruturas históricas mencionadas anteriormente é a emergência da extrema direita brasileira a partir da segunda metade dos anos 2010. Assim, nossa abordagem pretende apontar alguns elementos para o entendimento do processo de erosão da frágil democracia brasileira no bojo dos conflitos armados no Rio de Janeiro, que envolve indissociavelmente grupos criminais e forças policiais – além de, por vezes, as Forças Armadas. Nessa direção, buscaremos descrever a convergência temporal entre o aumento da violência institucional e o crescimento das milícias, assim como os seus mecanismos operacionais.

15 MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.). *Vida sob Cerco: Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008.

Análise descritiva-temporal

Nos últimos anos, o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI-UFF) vem reiterando a relevância de e produzindo dados sobre dois fenômenos extremamente preocupantes e intrinsecamente relacionados na conflagração dos conflitos armados no Rio de Janeiro: por um lado, a violência policial, especialmente a estatização das mortes e as chacinas policiais e, por outro, o controle territorial armado, particularmente a expansão das milícias. Destacamos aqui os nossos dois principais empreendimentos de produção de dados: a base de dados do GENI-UFF sobre operações policiais no Rio de Janeiro e o Mapa Histórico dos Grupos Amados, este realizado em parceria com o Instituto Fogo Cruzado a partir de dados do Disque-Denúncia.

Mas, com base nas próprias estatísticas oficiais do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), já é possível ter uma dimensão do problema do aumento da violência de Estado que nos motivou a produzir dados alternativos sobre o tema, visando fomentar o debate público sobre violência e segurança. Referimo-nos aqui ao aumento de 336,1% na letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2013 (416 mortes) e 2019 (1.814 mortes). Nesse período, uma combinação entre a desmontagem de políticas públicas exitosas em reduzir a letalidade policial e a perda do controle político sobre as forças policiais levou o Rio de Janeiro a uma de suas crises mais graves na área de segurança pública. Os principais marcadores desta conjuntura recente estão associados à desmontagem do projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que havia sido iniciado no final do ano de 2008 e cuja desmontagem teve início na segunda metade de 2013, e do Sistema Integrado de Metas (SIM), criado em 2009 e cuja desmontagem inicia-se no ano de 2014; à falência do Estado do Rio de Janeiro, que se inicia em 2015, culminando no regime de recuperação fiscal em 2017; à intervenção federal, que nomeou interventores militares para o comando da área de segurança pública em 2018; à extinção da Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro

(SESEG) e à criação das Secretarias de Estado da Polícia Militar e Secretaria de Estado da Polícia Civil em 2019¹⁶.

Os efeitos dessas inflexões continuaram a ser sentidos até mesmo depois de uma pequena tendência de redução da letalidade policial sob efeito das ações no âmbito da ADPF 635, cujas medidas cautelares foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2020 e seguiu nos anos seguintes como barreira de contenção principal a este aumento da violência institucional. No entanto, entre 2020 e 2022, não obstante a vigência de uma decisão do STF restringindo as operações policiais, a média de mortos por intervenção de agente do Estado se manteve em 1.310 por ano, sustentando um patamar inaceitável.

Foi somente em 2023 que se pôde observar uma queda mais significativa da letalidade policial (-34,7% em relação a 2022), quando do registro de 869 mortes. Uma das interpretações possíveis para essa queda é de que a mudança de governo no âmbito federal pode ter minado o apoio político antes concedido de forma pública e explícita pelo ex-presidente da República Jair Messias Bolsonaro para que o governador reeleito Claudio Castro desobedecesse às decisões do STF. Ainda que a letalidade policial tenha iniciado agora uma trajetória recente de diminuição, mantém-se ainda num patamar extremamente elevado e inaceitável. O gráfico abaixo nos ajuda a visualizar essas variações (gráfico 1).

16 Discussão específica em: HIRATA, Daniel et al. Operações Policiais e violência letal no Rio de Janeiro, relatório técnico. Disponível em: <https://geni.uff.br/relatorios/>. Acesso em 18/07/2025

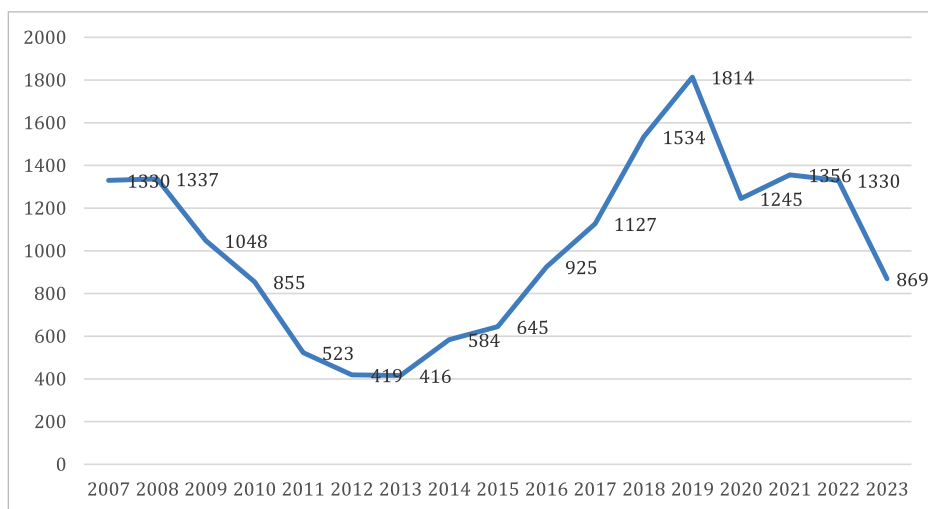


Gráfico 1: Mortes por intervenção de agente do Estado no Estado do Rio de Janeiro (2007-2023, números absolutos)

Fonte: ISP-RJ

No entanto, não se trata apenas do aumento da violência de Estado, fato demasiadamente grave por si só. O fenômeno deve ser descrito de forma mais precisa como um processo de “estatização das mortes”¹⁷, no qual a letalidade policial passa a se constituir como elemento propulsor do total dos homicídios. Em 2013, as mortes por intervenção de agente do Estado respondiam por 7,8% da letalidade violenta total, ao passo que, em 2019, por 30,3%. Cabe destacar que a média nacional no período fica ao redor de 12%¹⁸ e que, alguns parâmetros internacionais apontam que índices acima

17 Como colocado pelo pesquisador do CESeC Pablo Nunes ao divulgar dados de operações policiais do Observatório da Segurança RJ, ver: “Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras”, publicada em 09 de julho de 2019, Disponível em: <http://observatorioseguranca.com.br/operacoes-policiais-no-rio-mais-frequentes-mais-letais-mais-assustadoras/> Acesso em 17/03/2021.

18 ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 16, 2022.

de 10% indicam “claro abuso do uso da força”¹⁹. No período de 2020 a 2022 a estatização das mortes permaneceu no patamar de cerca de 30% da letalidade violenta, inaugurado no ano de 2019, e esta razão só veio a baixar para 20,4% em 2023, mantendo-se ainda em mais que o dobro do limiar considerado aceitável.

Poderíamos utilizar outros indicadores para reforçar esta descrição do abuso do uso da força, como, por exemplo, a razão entre pessoas mortas por agentes do Estado e agentes mortos em serviço. O limiar crítico estabelecido pela literatura internacional é de 10:1²⁰, ao passo que, no Rio de Janeiro em 2021, esta razão chegou a 136 pessoas mortas pela polícia para cada policial morto em serviço.

Outro indicador de abuso da violência letal por parte da polícia é a razão entre mortos e feridos em confronto, cujo cálculo resulta no chamado “índice de letalidade”. Segundo um relatório da Cruz Vermelha Internacional²¹, nos conflitos armados modernos, a razão média é de um morto para cada 4 pessoas feridas, no entanto, o tipo de armamento empregado pode modificar esta razão. Quando as armas utilizadas são fuzis, os índices de letalidade variam entre 0.4 e 0.66 (mortos por feridos). Segundo o relatório do Monitor do Uso da Força Letal da América Latina²², este índice deve estar sempre abaixo de 1 e, caso exceda este limiar, isto indica que há uso excessivo da força e, possivelmente, execuções sumárias. Os dados do ISP-RJ não permitem calcular este indicador porque não há

19 Segundo esta importante pesquisa coordenada por Ignacio Cano, em cidades e países onde não há suspeitas de abuso da força por parte da polícia, apenas 5% das mortes violentas intencionais são causadas por agentes do Estado e sempre que essa porcentagem ultrapassa 10%, há claros indícios de abuso da força. Ver: CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

20 CHEVIGNY, P. Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina. *Criminal Law Forum*, 1 (3), p. 389–425, 1991.

21 GIANNOU; BALDAN. *War Surgery, Working with Limited Resources in Armed Conflicts and Other Situations of Violence* (Geneva: International Committee of the Red Cross – ICRC, 2010).

22 <https://www.monitorfuerzaletal.com/Executive-Monitor-English.pdf>. Acesso em: 18/07/2025

informações disponíveis de feridos por intervenção policial. No entanto, em consulta à base de operações policiais do GENI/UFF, identificamos a razão média de 1,67 civis mortos para cada civil ferido nas operações policiais realizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023.

Mas a face mais trágica do fenômeno são as chamadas chacinas policiais, definidas estatisticamente como mortes múltiplas com três ou mais óbitos decorrentes das ações policiais. As chacinas policiais podem ser caracterizadas pela alta concentração de mortes em eventos regulares específicos, ou seja, ocorrem em uma pequena parte do imenso volume de operações policiais realizadas todos os dias no Rio de Janeiro, mas têm um peso muito importante na letalidade em operações policiais.

Segundo dados da base de operações policiais do GENI-UFF, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período entre 2007-2023, foram realizadas 20.944 operações policiais no Rio de Janeiro, com 6.737 mortos. Deste total, 655 operações policiais resultaram em chacinas nas quais morreram 2.661 pessoas. As chacinas ocorreram em 3,1% das operações policiais, mas são responsáveis por 39,5% das mortes em operações policiais. Cabe destacar que a variação das chacinas policiais segue uma tendência muito próxima do aumento da letalidade policial e da participação de mortos pelas polícias no total dos homicídios, de modo que o ano de 2013 apresentou o menor número de chacinas (12) e o ano de 2019 o patamar mais alto da série (75), com relativa queda nos anos seguintes, como pode ser visto no gráfico abaixo (gráfico 2).

A continuidade das chacinas policiais pode ser entendida pelo fato de que, embora a quantidade de ocorrências tenha diminuído a partir de 2020, uma parte delas se tornou extremamente letal, concentrando um número muito elevado de mortes numa única ação policial. Como assinalado em relatório específico do GENI-UFF sobre assassinatos pela polícia²³, o

23 HIRATA, Daniel et al. Chacinas Policiais no Rio de Janeiro: Estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade. Relatório de pesquisa, 2023. Disponível em: <https://geni.uff.br/2023/05/05/chacinas-policiais-no-rio-de-janeiro-estatizacao-das-mortes-mega-chacinas-policiais-e-impunidade/>. Acesso em 18/05/2025

período de 2020-2022 foi aquele com maior porcentagem de mega chacinas policiais (aquelas com mais de 8 mortos), chegando a 23,4% das operações. De todas as 629 chacinas que ocorreram entre 2007-2022, apenas 27 delas (4,2%) apresentaram 8 ou mais mortos, podendo ser caracterizadas como mega chacinas policiais. Um terço dessas 27 mega chacinas (9) se concentraram no período de 2020-2022, sendo que destas, encontramos a mais letal (Jacarezinho, com 27 mortos civis, em maio de 2021), a segunda mais letal (Penha, com 23 mortos, em maio de 2022) e a quarta mais letal (Alemão, com 16 mortos, em julho de 2022). Podemos então dizer que o processo de estatização das mortes, no qual a letalidade das polícias se tornou cada vez mais significativa para o conjunto total de óbitos, encontrou-se entre 2020 e 2022 com a realidade das mega chacinas policiais que, além de escandalosamente mortais, estavam se tornando cada vez mais recorrentes, até que em 2023 essa tendência fosse modificada.

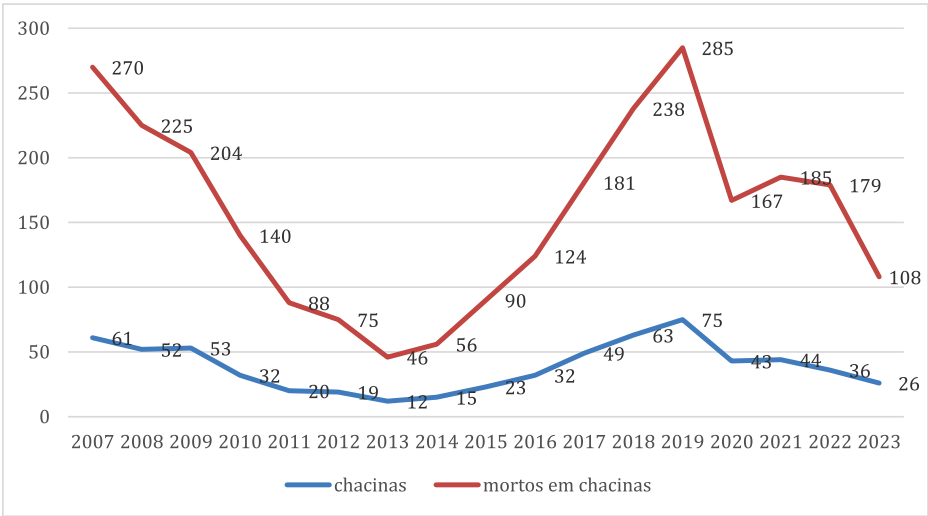


Gráfico 2: Chacinas policiais e mortos em chacinas policiais (2007-2023, números absolutos)

Fonte: GENI-UFF.

O fato é que, nesse mesmo período de 2020 a 2022, a porcentagem de chacinas policiais e de mortos nessas situações cresceu bastante em relação às chacinas cometidas pelos grupos armados atuantes no Rio de Janeiro. 2022 foi o ano em que 80,4% das chacinas e 87% das mortes em chacinas ocorreram no âmbito das operações policiais. Isto significa que as forças policiais cometeram muito mais chacinas com muito mais vítimas letais em eventos deste tipo do que todos os grupos armados somados.

A principal justificativa para a realização de operações policiais de incursão em favelas e bairros periféricos costuma ser justamente o combate aos grupos armados, considerados os principais responsáveis pela violência urbana. Não surpreende que as operações motivadas por “disputa entre grupos criminais” se destaquem como as mais letais: embora apenas 13% das operações policiais sejam motivadas por esta razão, observou-se que esta é a motivação com maior percentual de mortos em chacinas (68,5%). Desta forma, “disputa entre grupos criminais” é a motivação com maior probabilidade de resultar em chacinas e mortos em chacinas. De fato, para intervir em zonas conflagradas por conflitos entre grupos armados, as forças policiais muito frequentemente atuam com uso irrestrito da força, amparando-se na justificativa de que se trata de uma guerra e tratando, portanto, as áreas em disputa como territórios hostis. Em vez de zelar pela segurança dos moradores que se encontram no “fogo cruzado” desses confrontos, as polícias frequentemente colaboram para agravar ainda mais a situação, praticando chacinas.

O controle territorial armado por si só viola uma série de garantias constitucionais da população sob domínio, sujeita à coerção pela força, a extorsões sistemáticas e ao cerceamento do direito de reunião, à livre expressão e de ir e vir. No entanto, o aumento da violência policial, além de contribuir para escalar a violência nesses territórios, mostrou-se absolutamente ineficiente na contenção da expansão dos grupos armados. Segundo

os dados do Mapa Histórico dos Grupos Armados no Rio de Janeiro²⁴, houve um aumento de 131% da área do Grande Rio sob domínio territorial de grupos armados entre os anos de 2006 e 2021, sendo as milícias as principais propulsoras desse crescimento, tendo ampliado as suas áreas de atuação em 387%. Se, até 2018, o Comando Vermelho despontava como o principal grupo armado em atuação, a partir de 2019, as milícias passam a despontar como o tipo de grupo com maior extensão territorial sob seu domínio. É digno de nota que o período de maior crescimento de grupos que contam com comprovada participação de agentes policiais e ocupantes de cargos eletivos coincide justamente com o período de aumento da letalidade policial.

A partir deste ponto, conseguimos situar de forma mais qualificada a questão deste texto. No período analisado, é incontestável que houve um aumento da violência institucional, seja pelo crescimento das mortes por intervenção de agente de Estado, seja pelo processo de estatização das mortes pela participação da letalidade policial no conjunto dos homicídios, como também pelo aumento das chacinas policiais. Estas três dimensões coincidem na análise temporal, apresentando rápido crescimento de 2014–2019 e, ainda que com relativa queda entre 2020–2023, aparecem em patamares muito superiores à média de todo o período analisado, inclusive com concentração em 2020–2022 das operações com mais de 8 mortes, as chamadas mega chacinas policiais. O ponto principal desta caracterização panorâmica é que, neste mesmo intervalo de tempo, foi também observado um crescimento do controle territorial armado, com especial concentração nas chamadas milícias. A hipótese a ser investigada é sobre a possibilidade de a atuação policial ser parte do problema da violência armada e não da

24 Projeto desenvolvido em parceria entre o GENI/UFF e o Instituto Fogo Cruzado. Ver: HIRATA, D. et al. Mapa Histórico dos Grupos Armados no Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa, 2022. Disponível em: <https://geni.uff.br/2022/09/13/mapa-historico-dos-grupos-armados-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em 03/04/2024.

solução, uma vez que o vigente processo de estatização das mortes coincidiu com a expansão do controle territorial armado.

Mecanismos Operacionais

No ano de 2018, o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público do Rio de Janeiro (GAECO/MPRJ) deflagrou a notável “Operação Intocáveis”, através da qual veio à tona uma série de personagens e de associações entre milicianos, matadores de aluguel, bicheiros, policiais civis e militares, localizados preferencialmente em Rio das Pedras e na Muzema. O grupo de 13 denunciados e 36 citados que foi alvo da “Operação Intocáveis” estava diretamente associado à construção irregular de um prédio em uma área de proteção ambiental que desabou e matou 24 pessoas e ao brutal assassinato da vereadora Marielle Franco e de seu motorista Anderson Gomes. Segundo as investigações, o grupo atuava rotineiramente, ao menos desde 2014, nas atividades de:

grilagem, construção, ramo imobiliário com venda e locação ilegais de imóveis, receptação de carga roubada, posse e porte ilegal de arma de fogo, extorsão de moradores e comerciantes da região mediante cobrança de taxas referentes aos “serviços” prestados pela malta, ocultação de bens adquiridos com os proventos das atividades ilícitas praticadas através da utilização de “laranjas”, falsificação de documentos públicos, pagamento de propina a agentes públicos, agiotagem, utilização de ligações clandestinas de água e energia para o abastecimento dos empreendimentos imobiliários ilegalmente construídos, prática de homicídio, uso da força como meio de intimidação e demonstração de poder e manutenção da dominação territorial. (Trecho da denúncia do Ministério Público no âmbito da “Operação Intocáveis”)

A leitura da denúncia permite perceber que os indícios vão além de tais atividades, sendo também mencionados o fornecimento de “gatonet” e luz elétrica, a atuação no transporte clandestino, máquinas de caça-níveis,

agiotagem, diversos crimes envolvendo a associação de moradores, abuso sexual de meninas e, dentre outras, cabe destacar a grande frequência e centralidade da prática de pistolagem sobre todas essas ações. Adriano Magalhães da Nóbrega, ex-oficial do BOPE, é um personagem emblemático dessa articulação entre diferentes grupos criminais, dado que comandava o chamado “escritório do crime”, grupo especializado em assassinatos por encomenda, ao mesmo tempo em que tinha participação em diversas atividades ilegais associadas às milícias e ao jogo do bicho. A dificuldade de classificar categoricamente este personagem é um indício da trama complexa que envolve organizações criminais diferentes e articuladas e também de como os ilegalismos são produzidos com indiferença ao valor da vida no Rio de Janeiro.

Cerca de dois anos depois, o GAECO/MPRJ deflagrou uma série de outras operações conexas à “Operação Intocáveis”, nas quais foram denunciadas ou citadas mais 75 pessoas atuando em práticas mais ou menos semelhantes, mas agora em outros bairros da Zona Oeste, como Curicica, Terreirão, Camorim, Parque Carioca/Jambalaya, Merck, Mapuá, Boiuna, Santa Maria, Lote 1000, Jordão, Pau da Fome, Tancredo e Teixeiras e em diversos outros bairros situados em municípios da Baixada Fluminense, como São João do Meriti, Queimados e Duque de Caxias²⁵.

Qual o fio que tece a rede e os enredamentos entre tantas pessoas e localidades diferentes em práticas relacionadas à atuação de milícias e matadores de aluguel? Segundo as próprias denúncias do GAECO/MPRJ, as forças policiais. De fato, por meio da interceptação de celulares de certos membros-chave dessa extensa rede criminal, foi possível rastrear como policiais lotados em alguns Batalhões de Polícia Militar (BPMs) acabavam replicando o seu *modus operandi* criminal nas áreas de outros BPMs quando das suas transferências. Assim, se, durante a “Operação Intocáveis”, os indícios das investigações acerca da corrupção policial envolveram policiais

25 Operações citadas: “Operação Intocáveis II”, “Operação Muzema”, “Operação Lume”, “Operação Gogue Magogue”, “Operação Entourage” e “Operação Mercenários”.

lotados no 18º BPM, paulatinamente passamos a encontrar as mesmas práticas no 24º BPM, no 21º BPM e no 15º BPM. As narrativas presentes nas denúncias do GAECO/MPRJ descortinam como a violência e a corrupção policial assumem padrões de atuação similares nas áreas de diferentes BPMs e permitem-nos identificar os “esquemas” e os “organogramas” que se repetem.

Nas denúncias, esses “esquemas” aparecem de forma mais complexa e estabelecida nas relações entre o 18º BPM e as milícias de Rio das Pedras e Muzema, Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. Nessas áreas, observa-se o padrão de atuação que ficou conhecido como “urbanismo miliciano”²⁶, em que a milícia lidera ocupação, loteamento, construção, compra e locação imobiliária nos territórios e, em seguida, a mesma rede criminosa é que coordena a produção da infraestrutura urbana, lucrando a partir do fornecimento de eletricidade, água, internet, asfalto e transporte. Por fim, o grupo opera a extração da riqueza circulante através da cobrança de taxas de proteção e da extorsão rotineira sobre todas as atividades econômicas de comerciantes e moradores, da monopolização da venda de água potável, do gás de cozinha, de alimentos e da agiotagem. A manutenção deste cenário consolidado em que a vida das pessoas é sistematicamente atravessada pelas atividades das milícias é garantida por práticas silenciosas ou ostensivamente violentas, com participação direta ou indireta de policiais. Isto porque assassinatos são cometidos em situações de execução sumária bem como durante operações policiais oficiais.

Interessa-nos também entender o processo de construção desta configuração quase “típica-ideal” da relação entre BPM e milícia por meio das narrativas presentes nas denúncias referentes às áreas onde este cenário esteve em produção, ou seja, nos BPMs que receberam policiais do 18º BPM, localizados em outros pontos da Zona Oeste do Rio de Janeiro e em certos municípios da Baixada Fluminense. Operacionalmente, como se dá a

26 BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro., *NACLA Report on the Americas*, 51 (4), p. 379-385, DOI: 10.1080/10714839.2019.1692986

expansão e a fixação das milícias? Como esta configuração entre BPM e milícia se replica e reproduz nos territórios? Os policiais transferidos do 18ºBPM para o 24º BPM, o 21º BPM e o 15º BPM são imediatamente alocados nas áreas “operacionais” dos BPMs ou diretamente relacionadas à produção de informações que oferecem os subsídios para esta atuação operacional. Concretamente, isto significa a P3, os Grupamentos de Ações Táticas (GAT) e as Patrulhas Tático Móveis (PATAMO), assim como a P2, o setor de inteligência desses BPMs. Munidos de armas e de informações sobre os grupos criminais situados nas áreas de cada BPM, os policiais recém-lotados nessas unidades iniciam suas atividades criminais, criando uma zona de terror e poder que permite a instalação de seus negócios.

Em primeiro lugar, os policiais identificam quais seriam alvos potenciais da chamada “mineração”²⁷, termo nativo muito antigo no Rio de Janeiro que aponta para a extração de recursos econômicos de grupos criminais, em contexto de enfrentamento bélico, como armas, drogas e dinheiro²⁸. O sentido extrativo da expressão “minerar” é preciso pelo fundamento dessa prática econômica: em primeiro lugar, abre-se um campo de mineração através de operações policiais ou da infiltração de informantes que iniciam o processo de “colonização” do território. Incursões altamente violentas em favelas mostram “quem manda” no lugar por meio da execução sumária de membros do baixo escalão do grupo de traficantes ali presente (sobretudo os chamados “soldados”).

Uma vez temporariamente ocupado o território, busca-se subtrair todo tipo de bem valioso passível de ser minerado, desde pertences pessoais de pessoas consideradas “envolvidas” com o crime – inclusive seus familiares – e eletrodomésticos de suas supostas casas, até as drogas – quando descoberto um espaço de armazenamento e “endolação” – e armas

27 Termo trabalhado de forma oral de maneira muito detalhada e matizada pelo cel. Robson Rodrigues e que deve se tornar parte de sua produção acadêmica.

28 Descrições minuciosas, assim como a possível primeira ocorrência do termo podem ser encontradas no relato de Helio Luz em: BENJAMIN, C. *Helio Luz, um xerife de esquerda*. Rio de Janeiro: Contraponto/ Relume Dumará, 1998.

– no caso da descoberta de um paiol. De forma concomitante, as lideranças dos traficantes (“gerentes” e “frente”) são identificadas e, quando possível, sequestradas, ficando sob custódia ilegal, sendo torturadas na própria favela ou até mesmo dentro de viaturas, como aparece em registro de vídeos enviados aos aparelhos celulares de seus comparsas para a negociação do “resgate”. Neste ponto, em caso de transação “bem-sucedida”, torna-se possível a instituição do “arrego”²⁹, outro termo nativo que se refere ao pagamento cobrado por policiais em troca da suspensão das ações de repressão ao tráfico de drogas e do aviso prévio sobre eventuais operações policiais que não possam ser evitadas.

Como argumentou Carolina Grillo, no momento das operações, testam-se as forças entre policiais e traficantes e, a depender da capacidade de resistência da “firma” local do tráfico às incursões policiais (a assim chamada “contenção”), o preço da proteção/extorsão aumenta ou diminui. Paradoxalmente, os morros ficam mais inseguros quando “a boca está fraca”, isto é, simultaneamente incapaz de pagar o arrego cobrado ou resistir à repressão policial³⁰. A peculiaridade dos policiais que aparecem nas operações deflagradas pelo GAECO/MPRJ é que atuavam mediante sequestro, tortura e execução sumária daqueles que resistiam a fazer parte do “acerto” ou de serem “minerados”. Uma vez aberto o caminho, via eliminação ou cooptação, para que a mineração e o arrego pudessem seguir sem maiores empecilhos, o cenário parece se aproximar daquele descrito em Rio das

29 Ver MISSE, Michel. *Malandros, Marginais e Vagabundos. A Acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2023. BARBOSA, Antonio C. R. *Um abraço para todos os amigos – Algumas considerações sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro*. Niterói: EDUFF, 1998. GRILLO, Carolina C. *Coisas da Vida no Crime: Tráfico e Roubo em favelas cariocas*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas, Antropologia Cultural, PPGSA/UFRJ, 2013. HIRATA, Daniel V. *Sobreviver na Adversidade. Mercados e Formas de vida*. São Carlos: EDUFSCAR, 2018.

30 GRILLO, Carolina C. *Frontières tacites. Confrontations et accords dans les favelas de Rio de Janeiro*. *Confins*, 28, 2016. URL: <http://journals.openedition.org/confins/11246>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.11246>

Pedras e Muzema, no qual não apenas os criminosos são “achacados”, mas também boa parte da população residente nestas áreas.

O que esta rápida passagem sobre uma pequena parte do vasto acervo do GAECO/MPRJ aponta é que a expansão de milícias está intimamente relacionada à atuação brutal e corrupta de policiais, ou seja, para uma necessária conjugação entre violência estatal e grupos armados. No debate público e em parte daquele especializado, a violência institucional e aquela realizada pelos grupos armados são percebidas como fenômenos distintos, seja por uma relativa ou total autonomia (oposição entre Estado/sociedade), ou ainda como um fazendo parte do outro como solução (o Estado contra o crime organizado).

Neste texto, procuramos demonstrar que a violência de Estado é parte da produção de grupos armados, com especial ênfase na conformação das chamadas milícias. Para tanto, propomos pensar os grupos armados de tipo miliciano como efeito da concessão ao uso da força tendencialmente ilimitada por agentes de Estado. Reiteramos que a não restrição e controle do uso da força estatal acabam por estimular e impulsionar as práticas do “arrego” e da “mineração”, que conformam a base de formação de grupos armados de tipo miliciano.

Concretamente, quando os policiais provenientes do 18º BPM chegam ao 24º BPM e são alocados na parte operacional, a eles é concedido (ilegalmente) o uso quase ilimitado da força (como parte das atribuições do “combate ao crime organizado”) e, em última instância, mas utilizado de forma bastante concreta e rotineira, a disposição quase ilimitada sobre as vidas (negras e pobres) daqueles que vivem sob o controle territorial do BPM durante operações, patrulhas e rondas voltadas ao policiamento ostensivo e repressivo, ou ainda fora do horário de serviço. Utilizamos de forma cuidadosa o termo “quase ilimitado” com referência ao uso da força e à disposição sobre as vidas apenas para demarcar de forma não hiperbólica um espaço da ação que vai muito além dos limites legais pactuados e muito aquém do limite razoável da discricionariedade própria aos atos de

funcionários públicos,³¹ ou seja, o “quase ilimitado” é algo que habita mais que frequentemente o ilegal e a arbitrariedade.

O que dizer de policiais que, conforme consta em vídeo apensado aos autos da “Operação Mercenários”, utilizam de “tortura com tapas e enforcamentos com saco de lixo na cabeça uma pessoa detida por eles e que teria sido presa em flagrante por tráfico de drogas” para receber vantagens pecuniárias para a sua libertação? Ou da infiltração de pessoas a fim de indicarem traficantes em posição de comando que seriam em seguida executados com vistas a transmitir a mensagem da necessidade de pagamento do “arrego”? O fato é que encontram não apenas respaldo, como também estímulo a esse tipo de prática “quase ilimitada” do uso da força e da disposição sobre as vidas, em ao menos duas dimensões diferentes do que se chama de forma corrente da “autonomização das polícias”.

Em primeiro lugar, através do que poderíamos chamar de insulamento institucional³², ou seja, um processo que vem transformando a arquitetura institucional das polícias em autarquias autorreferenciadas e isoladas dos poderes eleitos ou das instituições de controle democrático. É absolutamente emblemática a extinção da antiga Secretaria da Segurança Pública (SESEG), promessa de campanha feita por Wilson Witzel e cumprida no seu primeiro dia como governador eleito. As recém-aprovadas Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis e Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares vão na mesma direção³³. De forma mais estrutural, pode-se dizer que essa movimentação mais recente vem a se somar à convivência dos controles internos e externos, com o conhecido corporativismo das

31 MUNIZ, Jacqueline. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos (orgs.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit. p. 21-73. BRODEUR, J.-P. Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar. *Caderno CRH*, 17 (42), 2006. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v17i42.18507>. Acesso em 18/07/2025

32 SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

33 Ver LEI N° 14.735, de 23 de novembro de 2023 e LEI N° 14.751, de 12 de dezembro de 2023 do Governo Federal.

corregedorias, que de forma geral punem infrações disciplinares, mas não crimes contra a vida, e à leniência do Ministério Público que, apesar de sua atribuição constitucional de fiscalização da atividade policial, pede o arquivamento da “quase totalidade” dos casos de mortes perpetradas por agentes do Estado³⁴. Por fim, pode-se dizer que a própria existência do inquérito policial é um grave problema que caminha neste sentido, por permitir que o processo judicial seja iniciado nas delegacias de polícia³⁵.

Em segundo lugar, os próprios poderes políticos, que via de regra não conseguem impor por sua capacidade institucional e democrática o controle policial, perceberam faz muitos anos que o estímulo ao descontrole gera ganhos eleitorais. Se, por um lado, isto é constitutivo da política brasileira em geral e da fluminense em particular, este tipo de inação com retorno eleitoral ganhou impulso global e contemporâneo através do que muitos autores vêm chamando de “populismo penal”. Esta outra face da autonomização das polícias vem de sua instrumentalização, ou seja, pelo uso que se faz das polícias como parte da maquinaria do jogo político-partidário, isto é, a mobilização dos símbolos do sofrimento e do ódio para conquistar adesão social e retornos eleitorais³⁶.

Deste ponto de vista, não é possível deixar de perceber que estamos vivendo uma transição crítica, um ponto de inflexão importante, que não é mera reposição de estruturas inalteradas, seja por esse engate com

34 Ver: LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003. MISSE et al. *Quando a polícia mata: Homicídios por auto de resistência (2008–2011)*. Rio de Janeiro: Booklink, 2013. FÓRUM JUSTIÇA. Quem Controla a Polícia do Rio de Janeiro: Principais Achados da Pesquisa “Letalidade Policial no Rio de Janeiro e Respostas do Ministério Público”. Rio de Janeiro, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://forumjustica.com.br/biblioteca/quem-controla-a-policia-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em 28/02/2024.

35 Ver: KANT DE LIMA, R. A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995. MISSE, Michel (org.). *Inquérito Policial no Brasil. Uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2009.

36 PRATT, J. *Penal Populism*. London: Routledge, 2007. MINHOTO, L. *Sistemas sociais e regimes punitivos na constelação neoliberal*. São Paulo: ESA OAB/SP, 2021.

dinâmicas globais de “morte das democracias”, seja pela sua articulação com nossas raízes coloniais, que colocaram sempre a violência como mecanismo central de manutenção das desigualdades sociais e raciais. Como coroamento desse processo, pode-se mencionar que o fenômeno recente de candidaturas de “policiais youtubers” acrescenta uma camada a mais ao problema, dado que vêm substituindo os “policiais sindicais”. Essa movimentação política retira as demandas corporativas da pauta política e insere a exposição de corpos negros dilacerados em operações policiais como forma de aferir votos e “likes”, o que garante posições políticas e independência financeira (e funcional) destes personagens novos (e crescentes) no cenário político brasileiro³⁷.

Pode-se afirmar, portanto, que a estruturação do aparato repressivo do Estado para a atuação letal das polícias só é possível porque existe todo um sistema de justiça criminal e político que, ao invés de controlar, acaba autorizando e/ou estimulando essas mortes, e que, portanto, esse tipo de prática “quase ilimitada” do uso da força e da disposição sobre as vidas é efeito dessa autorização e desse estímulo crescente. É certo que, formalmente, se trata de um uso da força e da disposição das vidas que se desenvolve fora dos limites legais. Porém, dada a recorrência, a reincidência e a sistematicidade, é negável que, de um ponto de vista substantivo (e, portanto, sociológico), existe amplo amparo legal para o uso da força e a disposição sobre as vidas praticamente sem limites.

Apontamentos sobre confiança e *accountability*

É desta forma que a disposição ilimitada sobre as vidas e o uso da força ilimitado são convertidos em uma mercadoria passível de ser extraída diretamente (mineração) ou comprada e vendida, ou seja, transacionada (o

37 Dinâmica apresentada por Renato Sérgio Lima em diversas oportunidades de forma oral, mas sustentada tendo por base relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ver:: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/08/analise-candidaturas-2022.pdf>. Acesso em 18/07/2025

arrego). Mas ocorre que, em seguida, essas transações passam a envolver não apenas criminosos (os envolvidos), como também qualquer pessoa que viva e tenha algo que possa ser subtraído (os moradores ou comerciantes). O que as denúncias conseguem rastrear, portanto, é uma conversão da proteção como um bem público (a promessa da justiça de não permitir que o mais fraco ou desarmado se submeta ao mais forte e armado) em uma mercadoria (que institui a certeza da dominação de um pelo outro), produzindo, assim, o que Michel Misse denominou “mercadoria política”³⁸. Esta conversão, portanto, inverte o sentido semântico reconfortante e instituinte da proteção como condição de possibilidade do viver juntos, do comum, da dissonância pacífica e argumentativa, em seu sentido mais aterrorizante, associado à extorsão, à exploração ou à espoliação. Em outras palavras, se trata da passagem da matéria instituinte da democracia às práticas autoritárias. Isto porque se, por um lado, é fundamental compreender que a proteção é um elemento análogo da atuação do Estado e do crime organizado, tanto do ponto de vista formal, como também histórico e substantivo³⁹, por outro, há claramente diferenças expressas nas maneiras de se estabelecer a prestação de contas acerca do uso da violência⁴⁰.

De forma aparentemente paradoxal, em democracias, ocorre uma espécie de institucionalização da desconfiança acerca do uso da força, no sentido da legítima suspeita sobre a autoridade, da justificativa exigida dos poderes, o que significa, em outras palavras, da construção de uma maquinaria de prestação de contas⁴¹ (*accountability*). Os primeiros passos dessa

38 Ver: MISSE, M. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

39 TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. pp. 169-191.

40 GAMBETTA, Diego. Can We Trust. In: ____ (ed.). *Trust Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell, 1990. pp. 213-238.

41 SZTOMPKA, Piotr. Trust, Distrust and Two Paradoxes of Democracy. *European Journal of Social Theory*, 1(1), p. 19-32, 1998. <https://doi.org/10.1177/136843198001001003>. Acesso em 18/07/2025

maquinaria de prestação de contas, da institucionalização da desconfiança, são as eleições periódicas, a divisão dos poderes e o império da lei, o constitucionalismo, além do devido processo legal, os direitos civis, a clara aplicação da lei, a comunicação aberta e livre para escrutínio público, a livre associação. Poderíamos dizer que cada um destes pontos é parte da construção dessa maquinaria da prestação de contas que constitui a institucionalização da desconfiança⁴².

Isto produz não apenas legitimidade, como também confiança na premissa fundamental de construção da democracia como processo sociológico⁴³. A administração dos conflitos só é possível se a maquinaria da prestação de contas ou a institucionalização da desconfiança estiverem operantes. É desta forma que as pessoas vão ser tolerantes, agir de forma civilizada, comunicativa, participativa, ou seja, é desta forma que se torna possível a democracia como uma via de construção da possibilidade do dissenso.

Mas esse círculo virtuoso tem um limite interno claro: as pessoas se sentirem enganadas por violações sistemáticas e visíveis dessa maquinaria. Violações episódicas fazem parte de qualquer regime democrático: são falhas que podem servir para corrigir suas promessas. Mas violações sistemáticas e com alta percepção social de injustiça fazem com que tudo desmorone como um castelo de cartas. A meta-confiança da democracia faz da democracia uma espécie de seguro contra outras formas de confiança. O desapontamento, que decorre das expectativas violadas, faz a democracia

42 Guillermo O'Donnell distingue entre accountability vertical, associada aos mecanismos eleitorais e, portanto, do regime político, e accountability horizontal, uma malha institucional coordenada e convergente, com autoridade legal, autonomia decisória e determinação para atuar em respostas a instituições estatais. Claramente o controle democrático da atividade policial se insere na accountability horizontal, através das corregedorias, do ministério público e comissões parlamentares. Ver: O'DONNELL, Guilherme. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2017.

43 ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Éditions du Seuil, 2008.

passar a ser vista como cínica ou hipócrita, alimento dos elementos potencializadores dos movimentos autoritários mundiais.

Ademais, entramos em um terreno perigoso de avanço ao autoritarismo real do ponto de vista da aderência social a outras lealdades que estruturam outras confianças. Autocracias atuam de forma inversa à da maquinaria da desconfiança democrática: elas institucionalizam a confiança em um líder ou um regime por meio de sanções pesadas; não prestam contas, apenas exigem lealdade; seus princípios não podem ser questionados, a legitimidade é ideológica e os indivíduos são tratados com desconfiança, ou seja, o conflito não é processado, não há dissenso, apenas consenso violento.

Esta é a mesma lógica da confiança que passa a imperar a partir do respaldo a policiais violentos, esquadrões da morte, grupos de extermínio, milícias e seus apoiadores políticos. Quando a proteção como bem público se converte em mercadoria, não temos mais cidadãos, apenas clientes, não temos mais um horizonte de construção da cidadania, mas sim exigência de lealdade. E, desta forma, a proteção como bem público associada à prestação de contas se transforma em mercadoria, exigência de pertencimento irrefletido àquele com a mão forte, o que produz um imenso campo de coesão. De fato, conceitualmente, a proteção se converte em extorsão, atuação distintiva dos grupos armados e típica de regimes autoritários.

Até recentemente, alguns analistas apontavam as últimas três décadas do Brasil como aquelas de “consolidação das instituições democráticas”. A ascensão da extrema direita, contudo, coincide com um período em que o volume e a maneira de se realizarem chacinas apontam para um horizonte contrário ao da democratização. Como é possível que, com o passar dos anos, as chacinas tenham se tornado ainda mais frequentes e letais, tendendo a se caracterizar sobretudo pelas circunstâncias criadas por operações policiais oficiais? Não seria de se esperar que, com o avanço do regime democrático, o uso da força oficial fosse publicamente pactuado e limitado legalmente? Esse cenário, ademais, coincide com a ascensão

das chamadas milícias justamente porque o uso da força foi sendo cada vez mais mercantilizado.

Nossa hipótese é de que, na área de segurança pública, as linhas de continuidade do regime militar após a transição democrática são mais fortes do que aquelas de ruptura, porque a democracia se construiu de forma concomitante a uma máquina de mortes estatal que, nos últimos anos, alcançou o seu pior momento. A única maneira de romper esse ciclo vicioso é o controle democrático da atividade policial, o estabelecimento de uma linha de corte que permita criar formas de pactuação explícita de uso da força. É preciso atravessar o rubicão das reformas inócuas e de fato instituir o controle social e institucional das polícias, para assim construir confiança por meio da maquinaria de prestação de contas que chamamos de democracia.