

MILITARIZAÇÃO DA VIDA SOCIAL: milícias, gestão pública e participação social

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi

Loic Wacquant, na sua clássica obra *Punir os Pobres* (2003), afirma que, desde a grande crise do capital, nos anos 70 do século XX, e que não encontra fim até os dias de hoje, o Estado caritativo estadunidense é substituído por um Estado penal e policial, no qual a criminalização da marginalidade e a contenção punitiva das categorias deserdadas (potencialmente passíveis de rebelarem-se) fazem a política social. Para lidar com a amplificação do desemprego, agora estrutural, e a crescente pobreza, fruto das próprias mudanças da base do capitalismo em crise, a resposta é a hipertrofia das funções repressivas do Estado. Lenin (1916) já previa a existência desses elementos de reacionarização do Estado no que ele denomina como crise de decomposição do imperialismo. Os desdobramentos da criminalização das consequências da miséria consistem em transformar os serviços sociais em instrumentos de vigilância e controle das classes perigosas e no encarceramento como recurso massivo. Sob o pretexto da guerra às drogas, o Estado empreende, sistemática e abrangentemente, uma guerra, não à pobreza, mas aos pobres. Malagutti (2003), no prefácio da obra de Wacquant (2003), referindo-se a Zygmunt Baumann, diz que a pobreza não é mais reserva de mão de obra, precisando ser isolada, neutralizada e destituída de poder. Para ela, essa transformação do Estado ocorre no Brasil (nossa colônia) nos governos da social-democracia da terceira via (PSDB e PT).

No mesmo diapasão, aumenta a conflituosidade no mundo entre classes e entre nações; complementa a criminalização da pobreza a crescente militarização da vida social e vigilância do Estado sobre os pobres e todos aqueles considerados perigosos para a Ordem. Vigilância, monitoramento e espionagem dirigidos externamente, isto é, a outros países; e internamente, a movimentos sociais e indivíduos. Fuchs (2011) entende vigilância, em contraposição à informação, como

um tipo específico de recuperação de informação, armazenamento e processamento, avaliação e uso que envolve dano potencial ou real, coerção, violência, relações de poder assimétricas, controle, manipulação, dominação, poder disciplinar... Ela tenta fazer florescer ou evitar certos comportamentos de grupos ou indivíduos reunindo, armazenando, processando, difundindo, avaliando e usando informação sobre seres humanos de forma que a violência física, ideológica ou estrutural, potencial ou real, pode ser direcionada aos humanos de forma a influenciar seu comportamento. Esta influência é originada através de mecanismos coercitivos e traz benefícios para certos grupos em detrimento de outros (Fuchs, 2011, p. 129).

Ou seja, vigilância e criminalização da pobreza configurariam a emergência da militarização da vida social (Netto, 2012), que inclui o aumento do tamanho e escopo das forças oficiais de repressão, porém, não somente elas, mas todo um aparato privado articulado com o Estado, através de grupos paramilitares, um estado de guerra permanente contra os pobres e todos que ameaçam a Ordem.

Maior militarização inclui, portanto, maiores pugnas por domínio de semicolônias (monopólio de matérias-primas, especialmente petróleo; extração dos tributos através da

dívida pública), intensificação da presença militar como garantia da exploração, desvio de recursos excedentes para a indústria armamentista, crescente polarização econômica, lutas populares, contrarrevolução permanente sob a forma de guerras de baixa intensidade ou declaradas. A crescente reacionarização é consequência da exposição mais clara do uso dos Estados pelos monopólios, que colocam os orçamentos públicos a seu serviço para a imposição a todo custo de sua ordem. Para tanto, a democracia burguesa vai se tornando claramente corrupta, subordinada ao poder econômico e necessita endurecer o controle social sobre as massas populares, menos por políticas compensatórias e mais pela violência.

A fase de crise de decomposição do capitalismo em que nos situamos, nos países de base colonial, ocorre num contexto em que as relações contratuais de trabalho nunca foram universalizadas e a violência sempre foi utilizada, por vezes, de forma preferencial, como política de controle das classes perigosas, tanto por parte direta do Estado, como pelas classes dominantes, através de mecanismos paraestatais, frequentemente (e historicamente) associados e conjugados com dominação territorial, econômica, política e social, sobre territórios adscritos ao campo e a periferia das cidades, frequentemente associada à ilegalidade da sua ocupação.

Remetemos aos trabalhos clássicos de Sodré (1990), que afirma que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se deu sem negar suas bases pré-capitalistas anteriores, mas, integrando as sob formas atualizadas, configurando uma heterocronia, existência simultânea de modos de produção pertencentes a temporalidades diferentes. Isto se manifestaria, especialmente, na existência de relações pré-capitalistas moldadas pela não resolução da questão agrária, ou seja, na persistência do latifúndio ou do monopólio da terra. Pois o capitalismo brasileiro se desenvolve tardiamente, na época do pré-imperialismo e imperialismo, e a burguesia, tendo se tornado dominante como classe em 1930, o fez sempre transigindo com a existência de relações de produção atrasadas. Além disso, ela nasce economicamente atada ao latifúndio, a partir de excedentes da produção cafeeira e o imperialismo, como determinante externo de seu desenvolvimento, sempre teve no latifúndio exportador de matérias-primas sua base mais sólida interna. Isso traz repercussões de monta sobre a política e a cultura.

O autor afirma que:

[...] as instituições ditas democráticas — resultantes, nos países de economia avançada, de etapa histórica já distante e consolidada — padecem, na América Latina, de vigência difícil, conturbada, pontilhada de crises políticas, sucedendo-se, normalmente, a breves períodos de relativa liberdade, largos períodos de regimes autoritários, de base militar na maioria dos casos (Sodré, 1990, p. 151-152).

Sodré (1990) discorre sobre a persistência de relações de produção pré-capitalistas, especialmente no campo: a vasta existência de relações de parceria, a expropriação violenta de posseiros e o papel do minifúndio permanentemente arruinado para a oferta de trabalho sazonal e barato para o latifúndio. Relações de produção baseadas na dependência pessoal entre trabalhadores e donos dos meios de produção, conteúdo esse que se expressa de diversas formas, com todo o aparato superestrutural que acompanha essas relações, brigas de família, direito exercido pelos proprietários da terra sobre o destino de seus moradores, arregimentação das forças paramilitares nas grandes fazendas, currais eleitorais.

O autor entende, portanto, o Brasil como um mosaico de modos de produção em processo de transformação, em que o capitalismo avança, porém, a heterogeneidade persiste: “o Brasil arcaico nos cerca por todos os lados; o latifúndio persiste, resiste, abalado, mas sobrevivendo a tudo. As alterações agrárias processam-se pela duríssima via prussiana” (Sodré, 1990, p. 31).

Numa outra perspectiva mais recente, também no campo marxista, Souza (2014) parte da tese marxista sobre as características específicas do capitalismo nas semicolônias dominadas pelo imperialismo, que denomina de capitalismo burocrático, a partir de trabalhos de Mao Tsé-Tung. Assim como Sodré, Souza reconhece a especificidade do caminho de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, tendo como motor principal o processo de exportação de capitais dos países imperialistas. Na fase de substituição de importações, a partir de capitais produtivos; com a instalação de multinacionais no país, e na fase atual de desindustrialização, com a realocização das empresas multinacionais na Ásia e privatização de empresas estatais, a partir do livre fluxo do capital especulativo.

O desenvolvimento deste capitalismo de tipo burocrático gera as frações dominantes da burguesia nativa, atadas ao imperialismo. Esse capitalismo de tipo burocrático mantém a exploração monopolista da terra para garantir fluxo de matérias-primas baratas para os países imperialistas, preservando relações pré-capitalistas de produção ao lado do desenvolvimento de novas relações capitalistas. O revolucionamento daquelas relações atrasadas não estaria no horizonte da grande burguesia nativa, mesmo tendo como consequência a não ampliação de um mercado interno com base em salários e maiores recursos monetários circulantes resultantes da formação de um campesinato próspero com terra que pudesse impulsionar o próprio capitalismo nacional. Essa burguesia, que já nasce grande por se apoiar em capitais externos ou no latifúndio, submete-se ativamente ao papel de associada do imperialismo. Este, ao fomentar o desenvolvimento de um capitalismo restrito nos países dominados, tem o objetivo de extrair o máximo de mais valia e renda e atingir o mercado global. O desenvolvimento de um mercado interno robusto não está em seus planos, daí a manutenção de um exército de trabalhadores em situação de parca existência de uma economia monetária e o enorme grau de informalidade nas ocupações urbanas.

Assim, uma situação de subjugação nacional se estabelece, em que os interesses do imperialismo são a manutenção do fluxo barato de matérias-primas e a dominação de mercados para suas empresas multinacionais, diretamente ou em associação com a grande burguesia local (oriunda, como dito, do latifúndio e da burguesia comercial que operava as exportações de commodities). Nesta situação, as políticas do Estado, seja para organizar a infraestrutura necessária à expansão de mercadorias e matérias-primas, seja voltada à reprodução de parcelas de população necessárias à acumulação do capital, como a previdência e saúde, são oportunidades privilegiadas de criação de uma burguesia dependente dos orçamentos públicos para a realização de seus lucros. A ocupação do aparelho de Estado faz se, portanto, necessária a todo tipo de negócio para a sobrevivência de uma parcela da burguesia. Pois, como já dito, a acumulação a partir da poupança interna é amplamente limitada pela baixa renda da população, por não ter havido condições prévias básicas de desconcentração de renda capaz de formar um mercado interno para a industrialização através da reforma agrária.

A base onde se desenvolve esse tipo de capitalismo engendrado pelo processo de exportação de capitais está ativamente associado ao que Carvalho (1998) vai apresentar como

persistência de mecanismos de dominação pessoais, especialmente o mandonismo local. Souza (2014) desenvolve esse fenômeno inserido no contexto do desenvolvimento do capitalismo burocrático e a persistência de características denominadas como semifeudalidade. Esta estaria composta pela grande propriedade da terra, pela semisservidão (manutenção e reconfiguração de relações pré-capitalistas de produção) e pelo gamonalismo, que foi um termo cunhado por José Carlos Mariátegui (2008), autor também importante para a formulação dessa teoria, para designar fenômenos semelhantes ao coronelismo no Peru, que configurariam mecanismos de dominação política baseados no monopólio do recurso econômico da terra:

O termo gamonalismo não designa apenas uma categoria social e econômica: a dos latifundiários ou grandes proprietários agrícolas. Designa todo um fenômeno. O gamonalismo não está representado somente pelos gamoneles propriamente ditos. Compreende uma grande hierarquia de funcionários, intermediários, agentes, parasitas etc. (Mariátegui, 2008, p.54).

Explica melhor Souza (2014, p. 64) o fenômeno do gamonalismo, traduzindo-o no Brasil por coronelismo:

Como gamonal se designa, na América Latina, ... um poder político e econômico no conjunto de relações de dominação que parte da concentração da propriedade da terra, do controle do comércio e de relações privilegiadas com o capital externo, atendendo a todos os interesses imperialistas que operam localmente, projetando-se no controle político e no domínio sobre os resultados eleitorais.

Na pesquisa de campo efetuada por Souza (2014) no estado de Rondônia, foram identificadas, nos anos 2010, situações semelhantes àquelas descritas por Leal (2012), que é o autor clássico no Brasil do fenômeno:

Quando não é possível a eleição de um latifundiário, garante-se o apoio e financiamento de campanhas eleitorais para eleger pessoas de confiança que possam levar a cabo todos os seus interesses materiais. Há uma vinculação direta dos que detêm cargos políticos com as famílias dos grandes proprietários de terras. Esse controle político é exercido na forma dos farsescos processos eleitorais da ditadura burguesa, nos quais prevalecem o famoso “voto de cabresto”, que assume novas formas, como a manutenção dos “currais eleitorais” por meio de ações assistencialistas e clientelistas e, sobretudo, pela compra de votos. Os partidos eleitorais, fragmentados e numerosos, são controlados pelos latifundiários e o poder político é disputado entre grupos com interesses semelhantes... O Poder Judiciário também é controlado pelos grandes proprietários, especialmente nas pequenas cidades. Grande parte dos juizes e promotores de Justiça mantêm relações de amizade com latifundiários locais – quando eles mesmos não o são. Nas situações em que isso não ocorre, em que os latifundiários têm seus interesses afrontados, imediatamente esses profissionais são transferidos de comarca, perseguidos e até ameaçados de morte. A Ação do Judiciário na defesa do latifúndio se expressa pela perseguição aos camponeses (Souza, 2014, p. 268-269).

Segundo Carvalho (1997), trocas de interesses, mesmo com hierarquias distintas entre atores com determinados recursos de poder em arenas de decisão sobre políticas, fariam parte dos conceitos de coronelismo e clientelismo, mas o recurso simultâneo à violência, geralmente em último caso, é marca do primeiro, o que faz com que possamos fazer uma analogia entre os fenômenos de dominação política nos contextos urbanos periféricos, base do nosso estudo.

De fato, de acordo com Maricato (2003) o papel da ilegalidade da posse da terra em regiões metropolitanas atuaria como a base econômica que permitiria a persistência das

relações, por ela denominadas de mandonistas, de dominação política. Tais ilegalidades se dariam no acesso precário ao mercado imobiliário formal de vastas camadas da população, em especial, as migrantes, pelos baixos salários e informalidade do trabalho. Esses fatores repercutiriam sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação, mas com acesso pleno a uma cidadania formal, como à Justiça. Segundo a autora:

Não é de se estranhar que em tais situações pode ocorrer o desenvolvimento de normas, comportamentos, mecanismos, procedimentos extralegais que são impostos à comunidade pela violência ou que são aceitos espontaneamente e até desejados. Na ilegalidade consentida pelas administrações municipais grassaria o clientelismo político, inúmeras vezes contrário a regularização fundiária, pois essa enfraqueceria as relações de dependência criadas (Maricato, 2003, p. 155).

Ou seja, o chamado estado penal no Brasil, de guerra permanente aos pobres tem sido uma característica mais ou menos presente ao longo da nossa história e seu agravamento após a redemocratização e a orientação liberal da economia encontra, ainda, no próprio ordenamento constitucional, dispositivos e instrumentos que seriam, inclusive, aperfeiçoados no processo de militarização da vida social.

Quais as consequências dessa transformação sobre a gestão pública e os mecanismos de participação democrática previstos na criação de muitas políticas públicas a partir da Constituição de 1988?

A Constituição de 1988, que veio no bojo dos movimentos pela redemocratização do país, trouxe avanços democráticos importantes, especialmente quanto à seguridade social e saúde, implantando direitos sociais onde antes havia benefícios discricionários e assistencialismo. Na administração pública, apontou na construção do Estado republicano tanto no que diz respeito ao estatuto do servidor público, quanto na impessoalidade nas relações contratuais com o setor privado. Mas também incorporou dispositivos herdados do regime militar de 1964 (Artigo 142 da CF 1988) que asseguravam o papel dos militares como garantidores da ordem econômica e social injusta que a Constituição acabava de modificar em alguns aspectos, o que vai se tornar elemento de tensão permanente no período vindouro, com a manutenção e crescimento do envolvimento das Forças Armadas nas políticas de segurança pública e de vigilância (Teles; Safatle, 2010).

A ampliação de direitos democráticos estava em contradição, entretanto, com as transformações muito mais limitadas da base econômica do país e do poder político, que serão agravadas pela situação internacional de virada ao liberalismo que se desdobra nas mudanças ocorridas na política econômica e no Estado após Collor (1990) com as aberturas comerciais, privatizações e reforma do Estado.

No campo da Administração Pública, as regras constitucionais logo são contornadas através das liberdades que a reforma do Estado trouxe com respeito a gestão de pessoas e contratos, através dos chamados novos modelos de gestão: Organizações Sociais, Fundações de Direito Privado, Empresas Públicas. Todas as características herdadas da República Velha, tais como o nepotismo, e o clientelismo, são retiradas da administração pública pela porta da frente da Constituição de 1988 e logo entram pela janela permitida pelas regras desses modelos privados de gestão.

No campo da participação popular na saúde, a despeito da criação generalizada de mecanismos institucionalizados de controle social, onde representantes dos usuários e trabalhadores da saúde tem assentos majoritários após a Lei nº 8142/1990, muitos trabalhos mostram as dificuldades de assumirem um papel independente e proativo, pelos obstáculos criados pela gestão, especialmente a local, impregnada dos elementos do coronelismo. Em 2021, Gomes & Orfão efetuaram um trabalho amplo de revisão sobre o controle social na saúde que apontou questões que reforçam a compreensão desses obstáculos. Entre importantes causas de falta de efetividade do papel dos Conselhos de Saúde, estão: medo dos conselheiros de se posicionarem nas reuniões e sofrerem represálias e punições, especialmente entre trabalhadores, a maioria sem estabilidade; práticas autoritárias; revanchismo político entre grupos oligárquicos rivais; cooptação de lideranças populares. A alusão mais clara à militarização ainda não está presente nesses estudos sobre essas instâncias, mas se encontram de forma clara nos trabalhos que estudam especificamente grupos paramilitares de controle territorial.

A interferência de grupos paramilitares (chamados na linguagem coloquial de milícias) na gestão da saúde no Brasil, destacando os mecanismos de dominação política exercidos por essas organizações, não é ainda um tema frequente na literatura acadêmica. Especificamente e muito recentemente, encontramos em Souza Alves e Mendonça Pinto (2022) referência ao controle de consultas e exames em hospitais públicos, liberados para os que pagam a milícia, como uma das atividades rentáveis impostas por esses grupos nos territórios controlados.

A área de habitação é uma área onde tem sido mais verificado ou estudado esse fenômeno. Na Zona Oeste do RJ, sabidamente região onde atuam milícias, sua presença foi apontada ao lado da Prefeitura na escolha de quem teria o benefício do acesso a unidades de conjunto habitacional construído pelo Estado (Silva, 2017). Araújo (2019), que também estudou a relação das políticas habitacionais com o tráfico e milícias no Rio de Janeiro, destaca, no último caso, o reforço da dominação política ao atuarem como intermediários dos programas públicos e mesmo gestão dos condomínios residenciais.

Para Burgos (2014), a formação de milícias afeta a sociabilidade, entendida como a organização popular em territórios periféricos. Abandonando uma visão idealizada da favela como espaço de liberdade, refere:

Como se sabe, historicamente a favela teve diferentes tipos de donos e mandões, do que é exemplo o chamado dono do relógio; assim, o tráfico, e mais recentemente a milícia, se distinguem das formas de mando anteriores menos pelo lugar que ocupam, e mais pela extensão do exercício violento de poder sobre o território e sua população. Porém, é bem provável que esses donos do lugar nunca tenham exercido seu domínio sem a ajuda e cumplicidade de outros agentes da vida da cidade – além, evidentemente, da omissão das autoridades públicas. Atuando com os donos do lugar encontram-se: lideranças que muitas vezes se apropriam da associação de moradores e as ditas ONGs locais; políticos e suas máquinas de extração de voto; especuladores imobiliários; e empresários de diferentes ramos de negócios. Todos estes atraídos pela brecha de oportunidade para auferir lucros extraordinários, obtidos graças a mecanismos como informalidade do trabalhador, ausência de impostos, e, para alguns bens e serviços, falta de concorrência. Não é difícil deduzir que, para os donos do lugar e para aqueles que se alimentam da informalidade da favela, a inexistência de ordem pública é muito bem-vinda (p. 92-93).

Landim & Siqueira (2013), ainda neste período do início dos anos 2010, também corroboram o fato do crescimento de milícias e outros grupos armados nas periferias estarem associados a inibição de um associativismo de lutas por direitos:

Antigos movimentos associativos das periferias – destaquem-se os “de moradores” – foram atingidos em cheio pelo clima de medo e insegurança, pela cooptação ou intimidação, principalmente por parte dos grupos – incluindo-se forças policiais – relacionados ao tráfico de drogas e armas, assim como pelas “milícias”. A expulsão ou o assassinato de lideranças são um sombrio capítulo em uma história mais ampla e complexa de crescente deterioração do associativismo – já anteriormente débil –, de redes e relações de solidariedade social e de confiança construídas nestas localidades (p. 10).

Costa & Ioris (2011) também apresentam resultados de entrevistas bem reveladoras do ambiente ameaçador para o exercício do poder popular fiscalizatório nos Conselhos de políticas públicas no território da Baixada Fluminense:

Os inúmeros conselhos só existem porque precisam existir para cumprir formalidades, mas ninguém dá a menor bola pra gente. Eu participo de dois Conselhos Municipais na cidade, o de Habitação que há mais de um ano não tem reunião e o de Saúde, onde não se discute nada com a profundidade devida. E se você tenta acompanhar, fiscalizar e tal, você já recebe um recado para diminuir a marcha. (...) E ainda a violência impera e você tem dificuldade. Você que trabalha na legalidade, é aquele trabalho devagarzinho, vai puxando, vai organizando, porque se você demonstrar que está ameaçando, já era. E não tem jeito não, “vai para vala legal” (p. 8).

Tal contexto de controle político violento é novamente referido, quase dez anos após esses estudos, como se vê em Camelo (2021), a partir de trabalho de campo com moradores de um bairro proletário da Baixada Fluminense:

Se mostrar resistente às opressões, se opor a algumas imposições e “leis” determinadas por esses grupos, significa temer a própria morte. Até mesmo um simples ato de apoiar um candidato de oposição pode se tornar preocupante, na medida em que se coloca contrário ao concorrente favorecido das milícias (p. 83).

A autora se pergunta, de forma pertinente, se a expansão desse modo de dominação não serviria aos projetos de dominação da elite capitalista no mundo atual. Ou seja, mais militarização, mais controle, em face das impossibilidades de manter a ordem que não seja, principalmente, pela violência, dada as necessidades permanentes da utilização do Estado para manter a acumulação na circunstância da crise estrutural do capital.

Indagamos se a população não está, cada dia mais, sentindo-se menos à vontade para fazer pressão política por serviços públicos sob o controle cotidiano das milícias. Souza Alves & Mendonça Pinto (2022) confirmam esse padrão de articulação entre ocupações de terra, acesso a serviços como água e luz, que se desdobram em controle dos votos, todos articulados em processos de dominação violenta:

El control de la distribución de terrenos, aterros, agua y luz era determinado de forma centralizada y violenta por los líderes de las ocupaciones, que después convirtieron este control en votos, a partir de la práctica del clientelismo, de la compra de voto y del recurso a la violencia electoral, expresada en la intimidación, agresión o muerte de los opositores (s/p).

Na literatura jornalística, é possível encontrar uma série de documentos que atestam a existência de um movimento de milícias em direção ao controle de serviços públicos de saúde. Os casos mais notórios se referem os Hospitais do Ministério da Saúde no estado do

Rio de Janeiro. Em 2019, o titular da Secretaria Geral da Presidência, Gustavo Bebbiano, teria se defrontado com o esquema de milicianos que operaria no Hospital Federal de Bonsucesso, o que teria sido conjecturado como um dos fatores de seu rompimento com o governo Bolsonaro. De acordo com entrevista ao Estadão, publicada em 20 de dezembro do referido ano, Bebbiano afirmou “Chega ao ponto de as pessoas que precisam de tratamento terem de pegar senha com milicianos, que determinam quem vai ser atendido ou operado”. O político também disse, na entrevista mencionada, ter recebido um recado desses grupos em reunião na representação do Ministério da Saúde do RJ: *‘ob, tome cuidado para não sair daqui com sangue na camisa, aqui é uma região muito perigosa’* (Nogueira, 2021). O caso do Hospital de Bonsucesso foi levado ao Senado Federal durante a fase de investigações da CPI da Covid-19 pelo ex-governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel. Em fevereiro de 2019, o próprio Ministro da Saúde à época, Henrique Mandetta, teria sido ameaçado por grupo paramilitar após ele trocar a diretoria do Hospital-Geral de Bonsucesso (Viegas, 2021). A atuação desses grupos em articulação com empresas contratantes dos vários hospitais federais do RJ e de Organizações Sociais, com o presuntivo apoio da família do então Presidente da República, Jair Bolsonaro, foi apontada por senadores integrantes da CPI como pistas importantes a serem investigadas pelo Ministério Público, a Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União (UOL, 2021). Witzel disse correr risco de morte por milicianos que também exploravam lanchonetes, creches vinculadas ao Ministério da Saúde, inclusive um terreno para estacionamento no Hospital Federal Cardoso Fontes (Bittencourt, 2021).

Como tem sido trabalhada a relação entre crise estrutural, criminalização da pobreza e militarização da vida social e as formas público/privadas de dominação territorial, em especial das classes perigosas? Mike Davis (2006), num contexto internacional, traz uma reflexão importante sobre a formação das periferias urbanas e favelas, onde se concentra uma grande parte do proletariado e massas marginais de nossas regiões metropolitanas. O autor reconhece que os anos 80 e 90 viram a continuidade e expansão do êxodo rural no mundo (que no Brasil se inicia antes, nos anos 50), na situação de atração urbana pela política de industrialização por substituir importações e expulsar parte do campesinato em relações semifeudais (parcela, meia) em função de mudanças nas técnicas agrícolas e maior concentração das terras.

Segundo esse autor, há uma incompreensão na consideração das favelas como territórios livres para ocupação, com subsídios do Estado para essas populações despossuídas:

[...] é rara a invasão (de terras) não ter um custo prévio. O mais comum é que os invasores sejam coagidos a pagar propinas consideráveis a políticos, bandidos ou policiais para ter acesso aos terrenos e podem continuar pagando esses aluguéis informais e dinheiro e/ou votos durante anos (Davis, 2006, p. 47).

Para Alves (2020), tal processo de extração de rendas e controle de populações das periferias urbanas envolvendo latifundiários tradicionais cujas terras vão sendo incorporadas aos espaços urbanos, proprietários (e grileiros) que empreendem loteamentos de forma clandestina, políticos e agentes do aparato público de segurança que vendem/trocam garantias de permanência, aliados a paramilitares que vendem segurança e asseguram

monopólios, é verificado na formação da Baixada Fluminense. No centro da discussão, está a montagem de estruturas de dominação política local:

[...] ao mesmo tempo que se garantia a mais absoluta credibilidade frente aos grupos extralocais dominantes, já que se tratava de feudos e currais da mais absoluta confiança, pois, se escapar do clientelismo é possível, o mesmo não se pode dizer do terror da violência incontrolável, da compulsória segurança prestada por matadores e na possibilidade de serem usados na resolução das discordâncias políticas (Alves, 2020, p. 77).

Assim,

[...] as relações de poder localmente estabelecidas e articuladas com os grupos dominantes nas esferas estadual e federal sobressaíam tanto na capacidade manipulatória das demandas de uma população mantida à margem das condições mínimas de sobrevivência como no emprego da violência (Alves, 2020, p. 223).

E, como conclusão,

[...] nada adianta pensar o controle democrático do aparato policial, mudar a cultura jurídica, implementar a legislação criminal sem que se alterem as relações de poder...a não consideração do caráter político da violência na fundamentação de formas concretas de poder local acarreta expectativas por demais ilusórias em mecanismos... por demais temporários e incapazes de alterar o padrão de violência estabelecido (Alves, 2020, p. 224 225).

Este autor, em parceria com Mendonça Pinto (2022), também alerta que não se caia na existência de uma contradição dessa forma de dominação com o Estado como monopólio da violência, tipo ideal racional legal, pois

Ni tan poco hay que hablar en ausencia de Estado, ya que esta ausencia es la propia presencia del Estado, o sea, su actuación en el fortalecimiento del poder político, económico, social y cultural de los grupos criminales presentes en su interior, o a él asociados para la obtención de ganancias y perpetuación en el tiempo y espacio (Souza Alves; Mendonça Pinto, 2022).

Nos estudos italianos, a articulação entre o legal e o ilegal presente no fenômeno mafioso, historicamente destacado e persistente, usa a categoria de *zona grigia* (área cinzenta), pois representa uma unidade de contrários no qual predominam colusão e cumplicidade:

A organizações criminais se radicam no próprio território de pertencimento graças a capacidade de dispor de enormes recursos econômicos, de influenciar a atividade e a vida política, fazendo uso mesmo da sua força militar, buscando o mais possível consenso social... estabelecer e consolidar uma relação de cooperação com o Estado e, em particular, com sujeitos que exercem funções legítimas... grupos dotados de várias formas de poder (Pantano, 2015, p. 20, tradução livre).

Santino (2015) entende a máfia como fenômeno complexo, conjugando associação criminal e um sistema relacional ligado a um processo de acumulação de capital (empresas legais) com formação de domínio territorial com o exercício de um senhorio territorial tendencialmente absoluto que vai do controle de relações econômicas às relações interpessoais.

Esse autor procura explicar a articulação dessas questões ligadas ao domínio econômico e político com a história dos modos de produção e sua transição. Para ele, tal sistema ocorreria em sociedades que têm origem na persistência do latifúndio feudal, na fase de transição do feudalismo ao capitalismo, quando o Estado se firmou como monopólio da

força e regulador único das relações sociais. Dessa persistência decorreria uma economia legal pouco débil, Estado e instituições também débeis e distantes da vida do cidadão, políticas públicas acessíveis através da intermediação dos grupos mafiosos.

Os grupos paramilitares de domínio territorial, como articulação entre interesses privados e agentes públicos, fazendo o controle social sobre classes perigosas dos territórios periféricos e favelas onde vive grande parte do proletariado, semiproletariado de trabalho informal e precário e massas marginais e, com isso, extraindo rendas monopolísticas e lucros extraordinários de atividades lícitas e ilícitas tem se servido e ampliam sua influência na gestão do Estado, incluindo nos conselhos de políticas. Mais recentemente, o próprio sistema público de saúde se tornou alvo. Tudo isso se constitui numa transgressão aos mecanismos formalmente democráticos de gestão do Estado estabelecidos na Constituição de 1988 e questiona na base a existência de um Estado democrático de Direito, em uma formulação mais prudente, ou mesmo de uma Democracia participativa, em uma formulação apologética.

Uma formulação bastante utilizada (Fleury, 2009) entende que a reforma democrática, *que se consubstanciou na institucionalidade projetada na Constituição Federal de 1988*, teria sido duramente confrontada pela hegemonia do discurso liberal, incluindo a bem articulada propagação de uma reforma gerencial do Estado. Formulação correta, porém, incompleta. A legislação não teria a capacidade de se fazer valer sem que o Estado nacional não se chocasse contra os elementos históricos estruturais que, a semelhança e maior intensidade do que ocorreu na Itália, manteve o latifúndio feudal e toda sua superestrutura ancorada no coronelismo que inclui a violência, onde o Estado não logrou, seja por impossibilidade, seja por opção, ter o monopólio da força e regulação única das relações sociais. A ampliação progressiva da democracia, incorporando mais e mais aspectos da democracia participativa e popular, através do processo eleitoral e dos Conselhos de políticas, inclusive de saúde não foi possível pois o próprio processo eleitoral é controlado pelos mecanismos aqui descritos.

Considerar a existência desses constrangimentos a uma democracia participativa real não implica negar qualquer participação política dentro do Estado atual, mas sim repensar os próprios limites desse Estado e estratégias e táticas que levem em conta a militarização da vida social, incluindo o controle exercido pelos paramilitares. Não cabendo análises que enfatizam o refluxo dos movimentos populares reivindicativos (Dantas, 2018), mas as circunstâncias pelas quais a militarização possa dificultar esse ativismo.

Referências

ARAUJO, Marcella. As obras urbanas, o tráfico de drogas e as milícias: quais são as consequências das interações entre o trabalho social e os mercados ilícitos? **Journal of Illicit Economies and Development**. 1(2). 2019. Disponível em: <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.30>.

BITTENCOURT, Julinho. Milícias exploram lanchonetes, creches e estacionamento em hospitais do Rio. **Forum** 17/10/2021. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2021/10/17/milicias-exploram-lanchonetes-creches-estacionamento-em-hospitais-do-rio-104822.html>. Acessado em 04 dez 2022.

BURGOS, Marcelo Baumann. Favela, Conjuntos Habitacionais, Bairros Populares e outras Formas Urbanas: por uma agenda comum de luta pela cidade. *In*: SILVEIRA, Carmen Beatriz; FERNANDES, Tania Maria; PELLEGRINI, Bárbara (orgs.) **Cidades saudáveis?** Alguns olhares sobre o tema. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014. p. 83-106.

CAMELO, Jéssica Santos Souza. **Empreendedorismo social na promoção da saúde: uma nova ferramenta de regulação?** A experiência do Projeto Maloca da Cidadania, no bairro Pantanal em Duque de Caxias – RJ. Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.

CARVALHO José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados** [online] 1997; 40(2). <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev 2019.

COSTA, Maria Angélica Maciel; IORIS, Antônio Augusto Rossotto. A distância entre teoria e prática: barreiras para um regime de gestão de águas participativo na Baixada Fluminense – RJ. **Anais**. XIV Encontro Nacional da ANPUR maio 2011 Rio de Janeiro.

DANTAS, Andre Vianna. Saúde, luta de classes e o ‘fantasma’ da Reforma Sanitária Brasileira: apontamentos para sua história e crítica. **Saúde em Debate**. V. 42, nº Especial 3, P. 145-157, nov. 2018

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FLEURY, Sonia Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciência & Saúde Coletiva** 14 (3) • jun. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300010>.

FUCHS, Christian. Como podemos definir vigilância? **Matrizes**. vol. 5, nº. 1, jul.-dez., 2011, pp. 109-136.

GOMES José Felipe de Freitas; ORFÃO Nathalia Halax. Desafios para a efetiva participação popular e controle social na gestão do SUS: revisão integrativa. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, V. 45, nº 131, out.-dez. 2021. p. 1199-1213.

LANDIM, Leilah; SIQUEIRA, Raíza **Trajetos da violência, da segurança pública e da sociedade civil na cidade do Rio de Janeiro**. Texto para Discussão, nº 1821, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Companhia das Letras; 2012.

LENIN, V.I. **Imperialismo, fase superior del capitalismo**. Madrid: Fundación Frederico Engels.

MALAGUTTI, Vera. Prefácio. *In*: Wacquant, Loic. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 7-15.

MARIÁTEGUI, José Carlos. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana**. São Paulo: Expressão Popular; 2008.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v. 17, nº 48, 2003. p. 151–166.

- NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 111, jul./set. 2012. p. 413-429.
- NOGUEIRA, Davi. Entenda como esquema de milícia em hospital federal do Rio, citado por Witzel na CPI, causou desgraça de Bebianno. **Diário do Centro do Mundo** 16/06/2021. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/www.diariodocentrodomundo.com.br/entenda-como-esquema-de-milicia-em-hospital-federal-do-rio-citado-por-witzel-na-cpi-causou-desgraca-de-bebianno/amp/>. Acesso em 04 dez 2022.
- PANTANO, Adelia. **Chi comanda sulla sanita in Calabria?** Um excursus storico del settore tra ndrangueta, politica e malaffare. Università di Pisa, 2015.
- SANTINO, Umberto. Marxismo, máfia e antimáfia. *In: Dicionario storico critico del marxismo*. Disponível em: <http://www.centroimpastato.com/marxismo-mafia-e-antimafia/> Acesso em 07 dez. 2022.
- SILVA, Erida Aparecida José da. **Saúde Pública e Serviço Social: Atenção primária na região de Inhoaíba**. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde). Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, 2017.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **Capitalismo e Revolução Burguesa no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- SOUZA ALVES, José Cláudio; MENDONÇA PINTO, Nalayne Flujos. Dinámica del crimen y conflictos territoriales en la Baixada Fluminense: la violencia como instrumento de orden territorial, político y económico. **Delito y Sociedad**, núm. 54, e0069, Julio-Diciembre 2022.
- SOUZA, Marilsa Miranda. **Imperialismo e Educação no Campo**. Série Temas em Educação Escolar nº 19. Araraquara: Cultura Acadêmica Editora, 2014.
- TELES, E.; SAFATLE, V. (orgs.) **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- VIEGAS, Nonato. Mandetta foi ameaçado por milícia quando mudou direção de hospital no Rio. **O Bastidor**, 17/06/2021. Disponível em: <https://obastidor.com.br/politica/mandetta-foi-ameacado-por-milicia-quando-mudou-direcao-de-hospital-no-rio-1076>. Acessado em 04 dez 2022
- WACQUANT, Loic. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.