



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA

## Revista Brasileira de Segurança Pública

### ARTIGOS

**Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil**  
*Almir de Oliveira Junior*

**Os policiais militares do Distrito Federal: suas disposições para com as vítimas**  
*Rodrigo Figueiredo Suassuna*

**Evidências de validade e precisão da escala de atitudes frente à Polícia**  
*Thiago Gomes Nascimento, Cláudio V. Totres e Carlos Eduardo Pimentel*

**A corrupção policial e seus aspectos morais no contexto do Rio de Janeiro**  
*Andrea Ana do Nascimento*

**A polícia à luz da sociologia da violência: "policiólogos" entre a crítica e a intervenção**  
*Francisco Thiago Rocha Vasconcelos*

**A prática inquisitorial no Brasil: história e contemporaneidade**  
*Mário Jumbo Miranda Auliero*

**O monitoramento eletrônico de apenados no Brasil**  
*Janaína Rodrigues Oliveira e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo*

**Pistolagem no contexto do judiciário: o caso do Pará**  
*Ed Carlos de Sousa Guimarães e Wilson José Barp*

**Abordagem estatística dos acidentes de trânsito fatais ocorridos em rodovia federal do Estado do Pará**  
*Erlon Monteiro de Andrade, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Silvia das Santos de Almeida, Adrilayne dos Reis Araújo e Wagner Rogério Ferreira Pinheiro*

**Os elementos políticos e econômicos integrantes da concepção de controle social na América Latina: origens e evolução no processo de redemocratização dos Estados**  
*Azori Lopes da Silva Júnior*

**O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados frágeis**  
*Robert Muggah e Ilana Szabó de Carvalho*

**Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg**  
*Thais Regina Pavez, Renata da Rocha Gonçalves, Demétrio Gaspari Cini de Toledo e Sora Azevedo Cardoso*

### DEPOIMENTO

**Uma análise do caso "Jack, o estuprador"**  
*Eliete Gonçalves Rodrigues Alves*

ISSN 1981-1659



9 771981 165903 >



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA

09



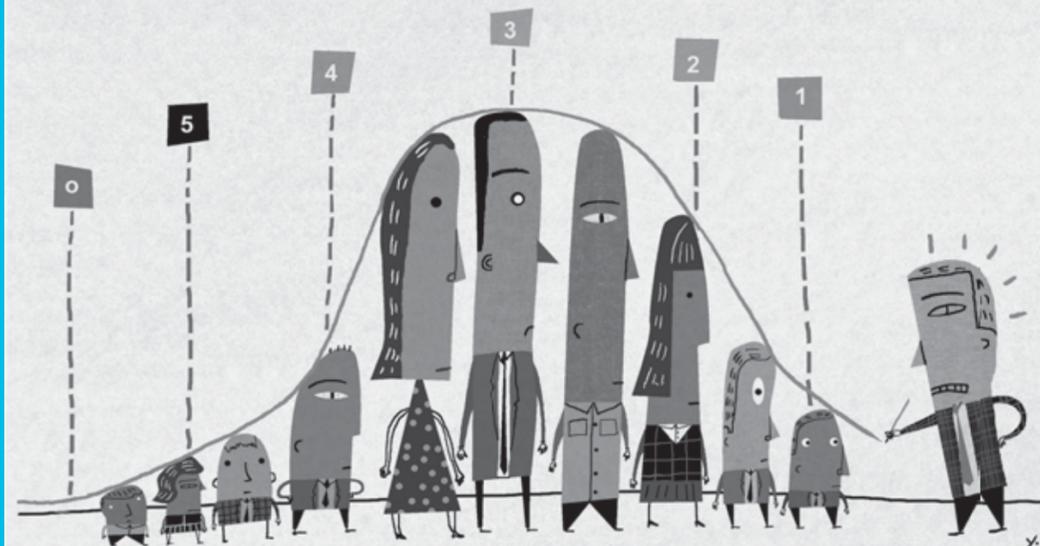
Ano 5 Edição 9 AGO/SET 2011

Revista Brasileira de SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br

ISSN 1981-1659 Ano 5 Edição 9 Ago/Set 2011



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 5

Edição 9

agosto/setembro 2011



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra  
 Luciene Albuquerque – Presidente do Conselho de Administração  
 Renato Sérgio de Lima – Secretário Executivo

### Conselho de Administração

Arthur Trindade  
 Carlos Roberto Sant'Ana da Rosa  
 Humberto Vianna  
 Jacqueline Muniz  
 Jésus Trindade Barreto Júnior  
 José Luiz Ratton  
 José Marcelo Zacchi  
 Paula Poncioni  
 Sérgio Roberto de Abreu  
 Washington França

## Expediente

**Esta é uma publicação semestral  
 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.**

ISSN 1981-1659

### Comitê Editorial

Renato Sérgio de Lima  
 José Vicente Tavares dos Santos  
 Samira Bueno  
 Juliana Vinuto

### Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University – Nova Iorque/ Nova Iorque/ Estados Unidos)  
 Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)  
 Christopher Stone (Harvard University – Cambridge/ Massachusetts/ Estados Unidos)  
 Fiona Macaulay (University of Bradford – Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)  
 Luiz Henrique Proença Soares (Via Pública – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)  
 Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília – Brasília/ Distrito Federal/ Brasil)  
 Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro - Brasil)  
 Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

### Colaboradores nesta edição

Adalton Marques / Ana Paula Miranda / Ana Paula Portella / Andréa Maria Silveira / Betânia Peixoto / Bráulio Figueiredo Alves da Silva / Caren Ruotti / Carolina Ricardo / Daniel Cerqueira / Fernanda dos Anjos / Frederico Almeida / Guaracy Mingardi / Ivone Costa / Karina Rabelo Leite Marinho / Klarissa Almeida Silva / Letícia Nuñez Almeida / Liana de Paula / Ludmila Ribeiro / Luis Flávio Saporì / Marcelo Durante / Marcos Rolim / Michel Misse / Naldson Ramos / Paula Poncioni / Rodrigo Alisson Fernandes / Sílvia Ramos / Tânia Pinc / Vivian Silva / Viviane Cubas

### Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi

**Traduções:** Paulo Silveira e Miriam Palacios Larrosa

**Ilustração da capa:** James Yang

**Produção editorial:** Urbania

**Gráfica:** D'ippi.print

**Tiragem:** 500 exemplares

**Endereço:** Rua Mário de Alencar, 103 – Vila Madalena - São Paulo – SP – 05436-090

**Telefone:** (11)3081-0925

**E-mail:** revista@forumseguranca.org.br

### Apoio:

Ministério da Justiça  
 Open Society Institute  
 Ford Foundation

### Impresso com



## Sumário

	<b>Nota do Comitê Editorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Artigos</b>	<b>Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil</b> ..... <i>Almir de Oliveira Junior</i>	<b>6</b>
	<b>Os policiais militares do Distrito Federal: suas disposições para com as vítimas</b> ..... <i>Rodrigo Figueiredo Suassuna</i>	<b>24</b>
	<b>Evidências de validade e precisão da escala de atitudes frente à Polícia</b> ..... <i>Thiago Gomes Nascimento, Cláudio V. Torres e Carlos Eduardo Pimentel</i>	<b>42</b>
	<b>A corrupção policial e seus aspectos morais no contexto do Rio de Janeiro</b> ..... <i>Andréa Ana do Nascimento</i>	<b>58</b>
	<b>A polícia à luz da sociologia da violência: “policiólogos” entre a crítica e a intervenção</b> ..... <i>Francisco Thiago Rocha Vasconcelos</i>	<b>72</b>
	<b>A prática inquisitorial no Brasil: história e contemporaneidade</b> ..... <i>Mário Jumbo Miranda Auferio</i>	<b>88</b>
	<b>O monitoramento eletrônico de apenados no Brasil</b> ..... <i>Janaina Rodrigues Oliveira e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo</i>	<b>100</b>
	<b>Pistolagem no contexto do judiciário: o caso do Pará</b> ..... <i>Ed Carlos de Sousa Guimarães e Wilson José Barp</i>	<b>120</b>
	<b>Abordagem estatística dos acidentes de trânsito fatais ocorridos em rodovia federal do Estado do Pará</b> ..... <i>Erlon Monteiro de Andrade, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Sílvia dos Santos de Almeida, Adrilayne dos Reis Araújo e Wagner Rogério Ferreira Pinheiro</i>	<b>134</b>
	<b>Os elementos políticos e econômicos integrantes da concepção de controle social na América Latina: origens e evolução no processo de redemocratização dos Estados</b> ..... <i>Azor Lopes da Silva Júnior</i>	<b>152</b>
	<b>O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados frágeis</b> ..... <i>Robert Muggah e Ilona Szabó de Carvalho</i>	<b>166</b>
	<b>Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg</b> ..... <i>Thais Regina Pavez, Renata da Rocha Gonçalves, Demétrio Gaspari Cirne de Toledo e Sara Azevedo Cardoso</i>	<b>178</b>
<b>Depoimento</b>	<b>Uma análise do caso “Jack, o estuprador”</b> ..... <i>Eliete Gonçalves Rodrigues Alves</i>	<b>194</b>
<b>Regras de publicação</b>	.....	<b>206</b>

## Sumario

	<b>Nota do Comitê Editorial</b> .....	<b>5</b>
<b>Artículos</b>	<b>¿Se puede confiar en las policías? Confianza y percepción social de la policía en Brasil</b> .....	<b>6</b>
	<i>Almir de Oliveira Junior</i>	
	<b>Los policías militares del Distrito Federal: sus disposiciones para con las víctimas</b> .....	<b>24</b>
	<i>Rodrigo Figueiredo Suassuna</i>	
	<b>Evidencias de validez y precisión de la escala de actitudes frente a la Policía</b> .....	<b>42</b>
	<i>Thiago Gomes Nascimento, Cláudio V. Torres e Carlos Eduardo Pimentel</i>	
	<b>La corrupción policial y sus aspectos morales en el contexto de Río de Janeiro</b> .....	<b>58</b>
	<i>Andréa Ana do Nascimento</i>	
	<b>La policía a la luz de la sociología de la violencia: “policólogos” entre la crítica y la intervención</b> .....	<b>72</b>
	<i>Francisco Thiago Rocha Vasconcelos</i>	
	<b>La práctica inquisitorial en Brasil: historia y contemporaneidade</b> .....	<b>88</b>
	<i>Mário Jumbo Miranda Aulfiero</i>	
	<b>El monitoreo electrónico de reos en Brasil</b> .....	<b>100</b>
	<i>Janaina Rodrigues Oliveira y Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo</i>	
	<b>Pistolero en el contexto de lo judicial: el caso de Pará</b> .....	<b>120</b>
	<i>Ed Carlos de Sousa Guimarães y Wilson José Barp</i>	
	<b>Abordaje estadístico de los accidentes de tránsito mortales ocurridos en carreteras nacionales del Estado de Pará</b> .....	<b>134</b>
	<i>Erlon Monteiro de Andrade, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Silvia dos Santos de Almeida, Adrilayne dos Reis Araújo y Wagner Rogério Ferreira Pinheiro</i>	
	<b>Los elementos políticos y económicos integrantes de la concepción de control social en Latinoamérica: orígenes y evolución en el proceso de redemocratización de los Estados</b> .....	<b>152</b>
	<i>Azor Lopes da Silva Júnior</i>	
	<b>El Efecto Sur: reflexiones críticas sobre el comprometimiento de Brasil con estados frágiles</b> .....	<b>166</b>
	<i>Robert Muggah y Ilona Szabó de Carvalho</i>	
	<b>Redes sociales y seguridad pública: características y reflexiones a la luz del proceso preparatorio para la 1ª Conseg</b> .....	<b>178</b>
	<i>Thais Regina Pavez, Renata da Rocha Gonçalves, Demétrio Gaspari Cirne de Toledo y Sara Azevedo Cardoso</i>	
<b>Depoimento</b>	<b>Un análisis de caso “Jack, el violador”</b> .....	<b>194</b>
	<i>Eliete Gonçalves Rodrigues Alves</i>	
<b>Reglas de publicación</b>	.....	<b>206</b>

# REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

## Segurança Pública em Rede

O número 9 da Revista Brasileira de Segurança Pública, ora publicado, reúne um conjunto muito robusto de artigos e que traduz o esforço de produção científica sobre o tema. Os textos discutem aspectos centrais do debate acerca da segurança pública e, sobretudo, destacam a importância da informação e do conhecimento na conformação de uma agenda democrática capaz de associar a área como um pressuposto para o desenvolvimento pacífico e sustentável do país e dos seus cidadãos.

Nesse processo, chamamos atenção para ambicioso Termo de Parceria com o Ministério da Justiça, cujos recursos ajudaram a viabilizar esse volume. Por meio deste Termo, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública está produzindo diagnósticos e sistematizações sobre diferentes dimensões da Política Nacional de Segurança Pública e objetiva subsidiar o Ministério no aprimoramento de suas ações.

Entre tais dimensões, sem dúvida, encontra-se o recente movimento, inaugurado pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009, e que fomentou o adensamento de redes e dos seus espaços de debates. Por essa razão, esse é o tema do último texto da seção de artigos e que, em maior ou menor grau, pode ser considerado como emblemático do momento histórico e político vivido pelo setor.

Enfim, momento este que também dá contexto a diversos outros artigos da RBSP 9 e que, portanto, realça o acerto da aposta na criação de um periódico científico dedicado a disseminar discussões inéditas e de qualidade sobre segurança pública. Esperamos que os artigos despertem a reflexão e suscitem/provoquem pesquisas e políticas públicas.

Boa leitura!

Renato Sérgio de Lima  
José Vicente Tavares dos Santos

# Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil

## Almir de Oliveira Junior

*Almir de Oliveira Junior é mestre em Sociologia e doutor em Ciências Humanas pela UFMG. Foi bolsista da Capes na University of Texas at Austin em 2002 e pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG. Atualmente é técnico de planejamento e Pesquisa do Ipea, onde trabalha principalmente com a temática da segurança pública.*

*✉ [almir.junior@ipea.gov.br](mailto:almir.junior@ipea.gov.br)*

### Resumo

*A percepção dos cidadãos sobre o desempenho do trabalho policial deve ser objeto de atenção dos gestores e profissionais da área, pois é central para explicar a confiança na polícia. Com o objetivo de identificar alguns fatores determinantes das percepções sobre as polícias, foram utilizados modelos de regressão múltipla para investigar os dados de uma pesquisa de opinião. Os resultados indicam que os julgamentos em relação ao grau de confiança que pode ser depositado na polícia são precedidos por avaliações sobre a maneira pela qual os policiais exercem seu trabalho.*

### Palavras-Chave

*Polícia. Percepção social. Confiança.*

**A** análise de políticas públicas e de serviços públicos envolve muito mais do que mero monitoramento burocrático de gastos. É fundamental buscar compreender as várias consequências das atividades dos agentes estatais, com o objetivo de gerar subsídios para o aprimoramento das decisões e planejamento dos governos e seus gestores. Em uma sociedade democrática, que supõe o controle social dos serviços públicos, a opinião pública torna-se um importante elemento desse processo de avaliação. Nesse sentido, a realização e a análise de pesquisas de opinião sobre atuação policial são relevantes na medida em que podem ser utilizadas como *proxy* do desempenho de policiais e seus serviços e da qualidade de sua interação com as comunidades, além de auxiliarem os gestores a na ordenação de prioridades, a partir das avaliações dos programas de policiamento.

Cidadãos insatisfeitos com a polícia são menos tendenciosos a contatá-la ou fornecer informações sobre atividades criminosas. Percepções negativas da polícia contribuem para a redução da eficiência da própria atuação policial, o que eventualmente pode colaborar para o aumento das taxas de crimes. Como pesquisas demonstram que o medo do crime também tem o efeito de piorar as avaliações sobre as polícias, é razoável se pensar, então, na existência de um ciclo vicioso a ser quebrado: altas taxas de criminalidade alimentam e são alimentadas pela descon-

fiança em relação às polícias (SHIRLEY, 1997; BROWN; BENEDICT, 2002).

As polícias também precisam lidar com a avaliação da população, pois são compostas por servidores públicos, que, obrigatoriamente, necessitam estar preocupados com a percepção da sociedade sobre a qualidade de seus serviços. As pesquisas que captam as percepções em relação à polícia podem inclusive ser instrumentos valiosos para aprimorar o relacionamento com a sociedade, aumentando a *accountability*<sup>1</sup> da organização e motivando a criação de programas e políticas com maior suporte público (TYLER, 2004).

Este artigo objetiva analisar os dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, no primeiro semestre de 2010, em pesquisa realizada para o projeto SIPS (Sistema de Indicadores de Percepções Sociais do Serviço Público). Foram aplicados 2.888 questionários, distribuídos de forma representativa para todas as regiões geográficas do país, com 22 questões referentes a segurança pública e percepção a respeito das polícias. Além de fornecerem informações sobre seu perfil sociodemográfico e sua sensação de insegurança, os entrevistados expressaram seu grau de confiança nas polícias e emitiram opiniões sobre os serviços policiais, respondendo a cinco baterias de perguntas. Os participantes da pesquisa expuseram o grau de medo em relação a serem

vítimas de assassinato, assalto à mão armada, arrombamento da residência e agressão física, responderam sobre seu grau de confiança nas instituições policiais e também nas guardas municipais<sup>2</sup> e avaliaram vários itens ligados às polícias e os serviços que prestam. Por fim, com perguntas direcionadas apenas aos que já passaram por alguma experiência de contato com a polícia, foi feita uma avaliação dos serviços prestados e foram coletadas informações sobre possíveis problemas ocorridos na interação com os agentes policiais. Com base em alguns desses dados, buscar-se-á compreender os fatores que influenciam as percepções e a confiança em relação às polícias.

### Confiança e percepção social da polícia

A confiança é o elo entre os cidadãos e as instituições que devem representar o interesse público, intensificando tanto a legitimidade quanto a efetividade dos governos democráticos (MISHLER; ROSE, 2001; MOISÉS, 2005). Na condição de depositária das reivindicações permanentes do Estado em monopolizar a força física, a polícia é uma das principais responsáveis pelo primado da lei, uma das dimensões que integram uma democracia de qualidade. Na América Latina o tema da falta de confiança na polícia aparece como um dos corolários da transição democrática, que teria sido incapaz de criar polícias respeitosas dos direitos dos cidadãos (LOPES, 2010).

É importante diferenciar medidas de confiança e medidas de avaliação de desempenho. A confiança nas instituições é resultado das percepções dos cidadãos quanto à eficácia e adequação às funções para as quais são idealizadas. Por sua vez, a polícia

depende, entre outros elementos, da confiança dos cidadãos para um desempenho mais eficiente de suas funções. Precisa construir parcerias com os cidadãos para prevenção da criminalidade, pois atividades de policiamento são incrementadas quando há cooperação por parte das comunidades (BAYLEY; SKOLNICK, 2001).

Também chama-se a atenção para a distinção conceitual entre *percepções específicas* e *percepções difusas* em relação à polícia. Quando cidadãos referem-se a episódios em que foram atendidos por policiais, avaliando a qualidade dos serviços ou emitindo impressões sobre a situação, estão dando opiniões específicas sobre o comportamento de membros de determinada corporação policial. Essas *percepções específicas* podem modificar opiniões mais gerais que portavam a respeito das instituições policiais, que, por sua vez, correspondem às *percepções difusas* sobre a polícia.<sup>3</sup> Esses dois níveis de julgamento não podem ser confundidos, dada a importância de se estudar como interação entre si. Saber o peso relativo desses dois tipos de opinião permite identificar o que está na base da imagem construída sobre a polícia: as informações gerais ou difusas, dadas principalmente pela mídia, ou os contatos com policiais. Isso possui relevância óbvia para as políticas de relações públicas e para as estratégias de interação das organizações policiais com a população (WHITE; MENKE, 1982; FRANK; SMITH; NOVAK, 2005).

Pesquisas sobre a percepção social das organizações policiais são recentes no Brasil, apesar de já existir certa tradição nesse campo em outros países, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos (IVKOVIC, 2008). O tema tem recebido atenção crescente de pesquisadores nas últimas duas déca-

das. Inicialmente, muitos dos esforços de pesquisa foram direcionados para a variação das atitudes dos cidadãos em relação à polícia entre diferentes grupos sociais. Com o tempo, a preocupação em determinar quais variáveis seriam teoricamente relevantes para explicar essas atitudes ganhou terreno nas discussões. Trata-se de um assunto complexo, uma vez que as polícias não são entidades isoladas, mas sim partes integrantes da sociedade, sendo que um grande número de fatores sociais pode estar ligado à forma como os cidadãos veem as polícias. Estudos têm apontado diferentes fatores intervenientes na formação dessa percepção, algumas vezes com resultados contraditórios (BROWN; BENEDICT, 2002; PAES-MACHADO; NORONHA, 2002). Contudo, a experiência pessoal pode ser um aspecto de grande impacto na percepção do cidadão em relação à polícia. A construção da imagem dessa instituição seria fortemente determinada pelo contato que o indivíduo tem ou teve durante sua vida com policiais, seja na rua ou na delegacia. Porém, algumas variáveis influenciam a forma como se dá o contato ou o modo como este será interpretado. Diferenças de gênero, cor, etnia, idade, nível socioeconômico e região de moradia são geralmente consideradas nas pesquisas (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005).

O tema da percepção social está estritamente relacionado ao da confiança nas instituições (MOISÉS, 2005). Segundo revisores da literatura sobre esse assunto, há basicamente duas perspectivas voltadas para explicar a origem dessa confiança (MISHLER; ROSE, 2001; TYLER, 2001). De um lado, tem-se um conjunto de estudos que trabalham com a hipótese de que a confiança é produzida de maneira *exógena* ao sistema político ou à esfera do Estado, a partir de crenças prévias, enraizadas em normas infor-

mais passadas aos indivíduos nos processos básicos de socialização, que gerariam uma espécie de “cultura” de confiança interpessoal.<sup>4</sup> Haveria maior tendência dos indivíduos em expressarem confiança nas instituições de uma forma geral nas sociedades ou grupos com forte tradição de comportamento cooperativo. De outro lado, existe um conjunto de estudos que definem o processo de construção de confiança nas instituições como eminentemente *endógeno*, ou seja, a partir da percepção de que as instituições realmente atuam de modo adequado às expectativas e necessidades dos indivíduos. Dessa forma, a confiança seria a *consequência* do desempenho institucional (ou da percepção sobre tal desempenho), em vez de sua causa (LARSEN; BLAIR, 2009; LOPES, 2010).<sup>5</sup>

Há grande ceticismo em relação à conexão supostamente existente entre confiança interpessoal e confiança em instituições. Alguns estudos revelam indícios de que a confiança é uma resposta dos indivíduos à forma como percebem e avaliam o desempenho das instituições, argumento que é reforçado pela evidência empírica do peso do contato com policiais como variável preditiva das atitudes em relação às polícias (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005; IVKOVIC, 2008). Além disso, se a “confiança interpessoal” é entendida como o fator explicativo das percepções a respeito de uma instituição pública, há pouco ou nada que os gestores possam fazer para promover maior aproximação da população com os órgãos sob sua administração, pois se trata de uma variável *exógena* ao aparato de implementação da política pública.

Instituições avaliadas como tendo bom desempenho geram confiança. Nem a tradição cultural, nem mesmo o desempenho que as

instituições tinham no passado, se constituiriam como fatores determinantes da confiança (MISHLER e ROSE, 2001). Isso não equivale a simplesmente negar a existência dos fatores culturais. É razoável pensar que, na medida em que as instituições mantenham, no decorrer do tempo, a característica de atender às expectativas dos indivíduos, a socialização venha a reforçar os efeitos positivos do desempenho institucional satisfatório. Inclusive, isso se traduziria em um problema para as democracias recentes. A população apresenta muita desconfiança quanto às instituições do antigo regime, principalmente as polícias, ao mesmo tempo em que as organizações, em fase de estruturação, ainda não são capazes de atender adequadamente às expectativas geradas a partir do período de transição, como, por exemplo, aquelas referentes ao respeito aos direitos humanos às liberdades individuais.

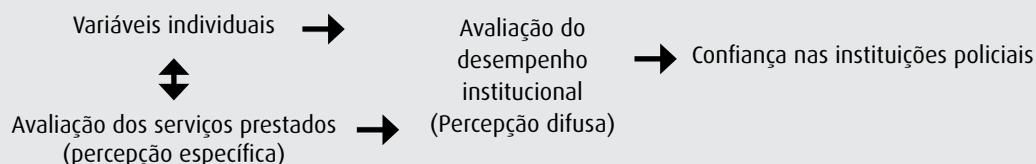
### Um modelo para entender as percepções em relação à polícia

Este trabalho assume os pressupostos básicos indicados pela literatura: (1) as percepções específicas são de natureza distinta das percepções gerais

ou difusas; e a avaliação do desempenho das instituições e o grau de confiança nelas depositado devem ser conceitualmente diferenciados. Com isso, é possível configurar um diagrama para entender melhor como se organizam as atitudes da população em relação às instituições policiais, levando em conta que a confiança varia de acordo com a avaliação dos indivíduos sobre o desempenho das polícias, influenciados pelo lugar que ocupam na estrutura social e pela experiência prévia de contato com serviços policiais:

A construção da percepção seria, portanto, fortemente determinada pelas informações que um indivíduo adquiriu durante sua vida sobre a polícia e pelas experiências concretas pelas quais passou com essa instituição, de modo que a avaliação sobre a atuação policial é elemento determinante da confiança (LOPES, 2010). Já a maneira pela qual os indivíduos processam as informações e experiências anteriores, de modo a emitir tal avaliação, é provavelmente mediada pela sua posição na estrutura social, marcada por diferenças de gênero, cor, etnia, idade, nível socioeconômico e região de moradia (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005).

**Figura 1**  
Percepções sobre a polícia, de acordo com a revisão da literatura



## Seleção de variáveis

Em primeiro lugar, serão especificadas as variáveis individuais (Tabela 1), que, no modelo adotado, serão tratadas como fatores independentes. São dados que identificam a situação do indivíduo na estrutura social.

Como citado na revisão da bibliografia, essas variáveis são capazes de influenciar a visão a respeito das organizações policiais, podendo interferir tanto na forma em que se dão as interações específicas com as polícias (abordagens e atendimentos policiais), quanto em avaliações

**Tabela 1**  
**Distribuição dos entrevistados, segundo características sociodemográficas**  
**Brasil – 2010**

<b>Características sociodemográficas</b>	<b>N. abs.</b>	<b>%</b>
<b>Idade</b>	<b>2.888</b>	<b>100,0</b>
18 a 24 anos	516	17,9
25 a 34 anos	670	23,2
35 a 44 anos	588	20,4
45 a 54 anos	492	17,0
Mais de 54 anos	622	21,5
<b>Cor/raça</b>	<b>2.879</b>	<b>100,0</b>
Branca	1.313	45,6
Preta/negra	293	10,2
Amarela	104	3,6
Parda	1.156	40,2
Indígena	13	0,5
<b>Escolaridade</b>	<b>2.888</b>	<b>100,0</b>
Até 4ª série do ensino fundamental	895	31,0
5ª até 8ª série do ensino fundamental	768	26,6
Ensino médio	849	29,4
Ensino superior	376	13,0
<b>Renda familiar</b>	<b>2.888</b>	<b>100,0</b>
Até 2 salários mínimos	1.025	35,5
De 2 a 5 salários mínimos	1.073	37,2
De 5 a 10 salários mínimos	489	16,9
Acima de 10 salários mínimos	301	10,4
<b>Sexo</b>	<b>2.888</b>	<b>100,0</b>
Mulheres	1.552	53,7
Homens	1.336	46,3

Fonte: Ipea. Pesquisa SIPS, 2010.

gerais dessas instituições. Por exemplo, algumas pesquisas indicam que o grau de satisfação com as polícias é maior entre entrevistados de menor escolaridade (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005), ao contrário dos jovens e pessoas não brancas, que tendem a ver as polícias de forma mais negativa (BROWN; BENEDICT, 2002).

Para as variáveis referentes à avaliação do desempenho policial (Tabela 2), os entrevistados responderam a sete questões que servem para estimar em que medida eles consideram que as polícias têm cumprido sua missão institucional de forma eficiente, transparente e justa.

**Tabela 2**  
**Distribuição dos entrevistados, segundo variáveis de avaliação do desempenho institucional das polícias (1)**  
Brasil – 2010

Variáveis	Concorda plenamente		Concorda		Discorda		Discorda plenamente		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
A polícia atende a emergências via telefone de forma rápida	209	7,5	855	30,8	1.409	50,7	306	11,0	2.779	100,0
A polícia registra as queixas e denúncias de forma eficiente	176	6,5	1134	41,8	1.207	44,5	198	7,3	2.715	100,0
A polícia realiza investigações de forma rápida e eficiente	113	4,2	720	26,5	1.598	58,8	286	10,5	2.717	100,0
A polícia aborda as pessoas de forma respeitosa	116	4,2	815	29,3	1.510	54,2	343	12,3	2.784	100,0
A polícia é competente	145	5,2	1.110	39,5	1.319	46,9	238	8,5	2.812	100,0
A polícia respeita os direitos do cidadão	123	4,4	909	32,4	1.476	52,7	294	10,5	2.802	100,0
A polícia não é preconceituosa	132	4,8	825	30,0	1.280	46,5	517	18,8	2.754	100,0

Fonte: Ipea. Pesquisa SIPS, 2010.

(1) Não se indicou aos entrevistados uma organização policial específica para que respondessem a essas questões. O objetivo foi estimar um quadro geral sobre como os cidadãos avaliam a atuação das polícias, sem exigir que tivessem um conhecimento claro quanto às distinções de tarefas entre as polícias militar, civil e federal. Trata-se, portanto, de uma avaliação bem difusa.

De acordo com os dados da Tabela 2, os entrevistados tendem a fazer uma avaliação negativa do trabalho policial. Diante de sete afirmações positivas referentes às instituições policiais, a soma daqueles que assinalaram “discordar” e “discordar plenamente” sempre corresponde à maioria das respostas. Em seu conjunto, essas respostas podem ser consideradas como uma medida de percepção do desempenho institucional das polícias, uma vez que dizem respeito não somente à atuação técnica dos policiais, como também à adequação das polícias ao seu papel institucional: se aborda as pessoas de forma respeitosa, se respeita os direitos dos cidadãos e se os policiais agem de forma preconceituosa. Acredita-se que essas avaliações de

ordem geral possuem relação com avaliações específicas, referentes a episódios de atendimentos realizados pela polícia. Esse é o terceiro tipo de variável, apresentado na tabela abaixo:

Entre os 1.449 entrevistados que receberam algum tipo de atendimento policial (por meio de chamada de emergência, ou ida à delegacia), que correspondem a 50,3% do total da amostra, a maioria avaliou o atendimento entre regular e ótimo (72,9%).

Por fim, o grau de confiança nas instituições policiais (Tabela 4) termina por preencher o ciclo de análise, o que permitirá testar as hipóteses relacionadas ao modelo adotado.

**Tabela 3**  
**Distribuição dos entrevistados, por avaliação do atendimento prestado por policiais**  
Brasil – 2010

Unidade de medida	Avaliação do atendimento					Total
	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	
N. absolutos	143	487	427	166	226	1449
Em porcentagem	9,9	33,6	29,5	11,5	15,6%	100,0

Fonte: Ipea. Pesquisa SIPS, 2010.

**Tabela 4**  
**Distribuição dos entrevistados, por nível de confiança nas instituições policiais**  
Brasil – 2010

Polícias	Confia muito		Confia		Confia pouco		Não confia		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Polícia Militar	120	4,2	721	25,1	1.238	43,0	797	27,7	2.876	100,0
Polícia Civil	114	4,0	747	26,1	1.260	44,0	742	25,9	2.863	100,0
Polícia Federal	359	13,0	995	35,9	932	33,6	486	17,5	2.772	100,0

Fonte: Ipea. Pesquisa SIPS, 2010.

Em síntese, o objetivo proposto é, por meio de uma análise de regressão multivariada utilizando o SPSS – *Statistical Package for the Social Sciences*, estimar o efeito de fatores individuais e de avaliação de serviços prestados por policiais sobre a percepção do desempenho institucional da polícia e, conseqüentemente, sobre o grau de confiança nela depositado. Dessa forma, a operacionalização do modelo especificado anteriormente deve ser capaz de identificar o que fundamenta as expectativas dos entrevistados em relação às instituições policiais. As hipóteses são:

- a percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial é influenciada por características individuais;
- a percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial é influenciada pela experiência anterior de contato com serviços policiais;
- a percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial é o principal fator relacionado ao grau de confiança nas instituições policiais. Para testá-la, deve-se estimar o efeito da avaliação geral realizada sobre o desempenho das polícias e verificar se é mais relevantes do que o efeito dos dois outros tipos de variáveis explicativas presentes no modelo: as variáveis de controle (perfil sociodemográfico) e de avaliação da experiência anterior com policiais.

Foi criado um índice para medir a percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial, a partir do seguinte procedimento: dentro da escala das variáveis apresentadas na Tabela 2, atribuem-se

o valor “0” (zero) à categoria “Discorda plenamente”, o valor “1” à categoria “Discorda”, o valor “2” à categoria “Concorda” e o valor “3” à categoria “Concorda totalmente”. O pressuposto é de que o respondente que discordou totalmente de uma afirmação como “a polícia é competente” pode ser considerado atribuidor de uma nota mínima ao quesito competência da polícia, ao passo que alguém que tenha concordado totalmente com a mesma afirmação emite uma nota máxima em relação ao item. A soma das escalas assim redefinidas resultou num índice que passou a ser designado por “avaliação do desempenho institucional”, com valores que variam de 0 a 21 e distribuição de frequência próxima à normal. Os casos com *missing values*, isto é, aqueles em que o entrevistado declarou não saber opinar ou simplesmente não respondeu a uma ou mais questões utilizadas para construção do índice, foram desconsiderados. Esse critério foi adotado pelo seguinte motivo: como a pesquisa é de percepção, o fato de não opinar indica principalmente falta de informação por parte do entrevistado e, portanto, a impossibilidade de se realizar um julgamento a respeito da polícia no quesito. Esse índice será a variável dependente nas regressões utilizadas para o teste das duas primeiras hipóteses.

*Na primeira regressão*, as variáveis de perfil sociodemográfico dos entrevistados (Tabela 1) serão tomadas como preditores do índice. *Em uma segunda regressão*, a avaliação do atendimento prestado por policiais (Tabela 3) também será incluída como variável independente. Isso possibilitará

comparar os efeitos relativos desses fatores na determinação da avaliação do desempenho institucional das polícias. De forma complementar, *em uma terceira regressão*, a relação das variáveis de perfil sociodemográfico com a avaliação do atendimento prestado por policiais também será testada, possibilitando uma melhor compreensão da relação entre esses elementos fundamentais de constituição da percepção social sobre a instituição policial.

Para concluir o teste de hipóteses relacionadas ao modelo de análise, foi criada uma variável binária de confiança nas polícias. Como pode ser observado na Tabela 4, existe uma escala de acordo com a qual os respondentes assinalaram seu nível de confiança nas Polícias Militar, Civil e Federal. Essa escala foi recodificada de modo que às respostas “Não confia” e “Confia pouco” foi atribuído o valor “0” (o pressuposto é de que “confiar pouco” indica, na verdade, falta de confiança). Ao mesmo tempo, as respostas “Confia” e “Confia muito” foram simplesmente consideradas indicadores de confiança nas instituições policiais, assumindo valor “1”. Somadas as três variáveis específicas (cada uma referente a uma organização policial distinta), obteve-se um índice de confiança composto, com variação entre “0” (zero) e “3”. Posteriormente, para se obter a variável binária, o valor “3” (que indica os casos em que o respondente afirmou confiar em todas as polícias que foram objeto da enquete) foi recodificado como “1”, tendo sido assumido como o indicador de confiança nas instituições policiais. Os valores de “0” (zero) a “2” foram todos transformados em

zeros. Essa operação, por um lado, reduziu a dimensionalidade das variáveis referentes à confiança nas instituições policiais e, por outro, permitiu que, de forma consistente, fossem identificados apenas os respondentes que afirmaram confiar em todas as polícias citadas (Federal, Civil e Militar). O objetivo foi separar quem declarou, de forma conclusiva, confiar na polícia, daqueles que não o fizeram ou que expressaram desconfiança.

Com essa adaptação, será apresentada *uma quarta regressão*, logística, tendo a confiança como variável dependente das variáveis individuais e de percepção do contato anterior com a polícia. Ao final, no intuito de verificar o que é sugerido pela literatura, ou seja, se realmente a avaliação do desempenho institucional se mostra como principal fator explicativo da confiança nas polícias, essa variável será acrescentada na lista das independentes em um *quinto modelo de regressão*, completando a análise proposta.

### **Avaliação do desempenho institucional explicada por características individuais e pela experiência anterior com a polícia**

Nos dois primeiros modelos de regressão múltipla, o índice criado para percepção do desempenho institucional das polícias foi tomado como variável dependente. Na primeira regressão, as variáveis sociodemográficas são os fatores independentes. Na segunda regressão, a percepção sobre a experiência anterior com os serviços prestados por policiais é acrescentada como fator de impacto sobre o desempenho institucional. A Tabela traz os coeficientes.

**Tabela 5**  
Avaliação do desempenho institucional explicada por variáveis sociodemográficas e pelo contato anterior com serviços policiais: coeficientes de regressão linear

Variáveis	Coeficientes Modelo 1		Coeficientes Modelo 2	
	R <sup>2</sup> ajustado = 0,042 N = 2.451		R <sup>2</sup> ajustado = 0,131 N = 2.451	
(Constante)		9,240		9,427
Idade		-,124		-,047
Idade ao quadrado		,000 **		,000 *
Homem		,110		,141
Escolaridade: ensino fundamental		-,463 *		-,359 *
Escolaridade: ensino médio		-,878 **		-,715 **
Escolaridade: ensino superior		-,905 **		-,749 *
Não branco		-,228		-,167
Renda familiar mensal		,013		,044
Opinião específica positiva				,820 **
Opinião específica negativa				-1,952

Fonte: Ipea. Pesquisa SIPS, 2010.

Nota: variável dependente: avaliação desempenho institucional. Valor de referência para variável escolaridade: "nível primário (até 4ª série do ensino fundamental)".

\* Impactos significativos no nível de 5%.

\*\* Impactos significativos no nível de 1%.

De acordo com os resultados da regressão apresentados na Tabela 5, as variáveis sociodemográficas mostraram-se pouco relevantes para explicar a percepção sobre o desempenho das polícias. O R<sup>2</sup> ajustado foi muito baixo (0,042), demonstrando que a variância da avaliação do desempenho está pouco relacionada a essas variáveis individuais. Apenas a idade ao quadrado e a escolaridade possuem efeito estatisticamente significativo. Quanto à escolaridade, cada nível acrescentado (ensino fundamental, médio ou superior) representa um impacto negativo na pontuação dada pelo entrevistado em relação ao desempenho institucional das polícias. Esse impacto é de aproximadamente meio ponto, no caso do entrevistado ter uma escolaridade acima da 4ª série do fundamental, mas sem ter alcançado o ensino médio. Para os indivíduos com nível médio ou

superior, o impacto da escolaridade aproxima-se de 1 ponto negativo no índice.

No segundo modelo de regressão múltipla, além das variáveis sociodemográficas, também adotou-se a percepção sobre a experiência anterior com o atendimento realizado por policiais como fator explicativo. Comparando os valores do R<sup>2</sup> ajustado, constata-se que o acréscimo da experiência anterior de contato com serviços policiais como variável independente melhora o ajuste do modelo.

Os coeficientes para as opiniões específicas sobre a polícia, uma vez firmadas em atendimento efetivamente prestado ao entrevistado, vão ao encontro de um ponto fundamental, presente na literatura e com importantes consequências em termos de política pública (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005; IVKOVIC, 2008). Mesmo que

uma série de fatores provavelmente tenha influência sobre a imagem difusa criada sobre as polícias, como a mídia, por exemplo, a interação dos policiais com os cidadãos faz diferença. O respondente que precisou acionar a polícia anteriormente e avaliou o atendimento de forma positiva acrescenta, em média, 82 décimos no índice de avaliação geral das polícias. Isso corresponde a uma diferença de quase três pontos para quem fez essa avaliação específica de forma negativa (1,95 ponto abaixo da média).

### Variáveis sociodemográficas e percepção em relação ao contato anterior com serviços policiais

A regressão logística com as estimativas descritas na Tabela 6 serve para entender melhor

essa importante variável, que é a percepção sobre contatos específicos com a polícia. Não se tem nenhum controle, dentro do escopo deste estudo, da verdadeira qualidade dos serviços prestados aos cidadãos que responderam à enquete realizada. No entanto, como relatado na revisão da bibliografia sobre o tema, certas características individuais são passíveis de influenciar o julgamento realizado a respeito de eventuais interações ocorridas com policiais, senão até mesmo a natureza dessas interações, tornando-as mais ou menos tensas e conflitivas.

O N é reduzido, uma vez que abrange apenas os entrevistados que passaram por experiência anterior com serviços prestados por policiais.

\* Impacto significativo no nível de 5%.

Tabela 6

### Percepção sobre o contato anterior com serviços policiais e variáveis sociodemográficas: coeficientes de regressão logística

Variáveis	Coeficientes Modelo 3	
	Pseudo R <sup>2</sup> = 0,023 N = 1.215 Freq. Var. dependente = 497	
		Exp(B)
Idade (desagregada)	-,008	,992
Idade ao quadrado	,000	1,000
Homem	-,083	,920
Escolaridade: ensino fundamental	-,081	,922
Escolaridade: ensino médio	-,274	,760
Escolaridade: ensino superior	-,102	,903
Não branco	-,244 *	,784
Renda familiar mensal	,005	1,005
(Constante)	-,104	,901

Fonte: Ipea. Pesquisa SIPS, 2010.

Nota: Variável dependente: avaliação específica positiva. Valor de referência para variável escolaridade: "nível primário (até 4ª série do ensino fundamental)".

O N é reduzido, uma vez que abrange apenas os entrevistados que passaram por experiência anterior com serviços prestados por policiais.

\* Impacto significativo no nível de 5%.

Apenas a cor da pele mostrou relação com a satisfação com serviços prestados pela polícia. De acordo com os expoentes dos betas apresentados, Exp(B), a razão de chance de se fazer uma boa avaliação do atendimento realizado por policiais diminui em aproximadamente 22% quando a cor do entrevistado não é branca. Porém, não é possível controlar esse resultado pela qualidade do atendimento prestado pelos policiais. Essa é uma limitação da pesquisa, uma vez que não há como saber se os entrevistados que não são brancos avaliam pior o atendimento policial devido, por exemplo, a um tratamento efe-

tivamente diferenciado que é dispensado a esse público. Contudo, essa relação estatística toca em um ponto relevante sobre a atuação policial, pois pode ser resultado de “filtragem racial” no *modus operandi* de fazer policiamento (BARROS, 2008).

### Fatores de impacto sobre a confiança nas polícias

Os dois últimos modelos de regressão visam identificar as variáveis relacionadas a uma atitude geral de confiança nas instituições policiais.

**Tabela 7**  
Confiança nas polícias explicada por variáveis sócio-demográficas, pela percepção sobre o contato anterior com serviços policiais e pela avaliação do desempenho das instituições policiais: coeficientes de regressão logística

Variáveis	Coeficientes Modelo 4		Coeficientes Modelo 5	
	Pseudo R <sup>2</sup> = 0,080 N = 2.741 Freq. Var. dependente = 660		Pseudo R <sup>2</sup> = 0,272 N = 2.100 Freq. Var. dependente = 387	
		Exp(B)		Exp(B)
Idade (desagregada)	,097	1,102	,117	1,124
Idade ao quadrado	,000	1,000	,000	1,000
Homem	,132	1,141	,095	1,100
Escolaridade: ensino fundamental	-,124	,884	,052	1,054
Escolaridade: ensino médio	-,284 *	,753	,027	1,027
Escolaridade: ensino superior	,062	1,063	,201	1,222
Não branco	-,053	,949	-,023	,977
Renda familiar mensal	,073	1,076	,083	1,087
Opinião específica positiva	,284 **	1,328	,094	1,098
Opinião específica negativa	-,963 **	,382	-,481 **	,618
Avaliação desempenho institucional			,316 **	1,372
(Constante)	-1,507	,222	-4,867	,008

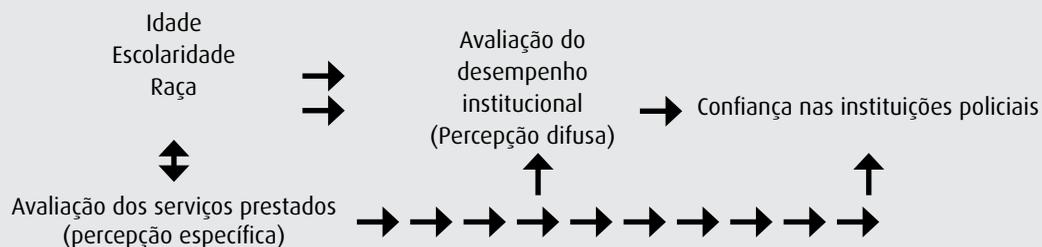
Fonte: Ipea. Pesquisa SIPS, 2010.

Nota: Variável dependente: confiança nas instituições policiais. Valor de referência para variável escolaridade: “nível primário (até 4ª série do ensino fundamental)”.

\* Impactos significativos no nível de 5%.

\*\* Impactos significativos no nível de 1%.

**Figura 2**  
**Percepções sobre a polícia, de acordo com os resultados da pesquisa**



Os resultados da Tabela 6 confirmam a expectativa criada pela revisão da literatura sobre a percepção social em relação às polícias. A confiança nas instituições policiais é, em boa medida, explicada pela avaliação do desempenho das polícias. Esse é o fator de maior impacto, uma vez que, de acordo com os resultados do quinto modelo de regressão, há um aumento de 37% na razão de chance de se confiar nas instituições policiais a cada ponto que se soma na avaliação do desempenho (que tem variação de 0 a 21). E a avaliação difusa do desempenho não é o único elemento explicativo do grau de confiança nas polícias. A variável referente à percepção quanto ao contato anterior com os serviços policiais, quando o atendimento foi mal avaliado, tem efeito negativo sobre a confiança, com uma diminuição de 38,2% na razão de chance de se confiar nas polícias. Ou seja, não somente a percepção geral do desempenho das instituições policiais influencia o grau de confiança, como também a percepção sobre o desempenho de policiais em situações específicas. A análise realizada com o auxílio dessas regressões permite reestruturar o modelo de interpretação sobre a maneira como

as percepções em relação à polícia se organizam, desenhado a partir da revisão da literatura. Desse modo, passa-se a ter o diagrama representado na Figura 2, que leva em consideração os coeficientes que estimam a relação entre todas as variáveis estudadas.

A avaliação geral sobre as atividades desempenhadas pelos policiais é influenciada, de forma negativa, pela idade e grau de escolaridade dos entrevistados. A avaliação do serviço efetivamente prestado em situações específicas tende a ser mais baixa quando o entrevistado não é branco. Apesar de o dado não ser conclusivo, pois a pesquisa não é capaz de apontar o fator causal em jogo, trabalhos anteriores indicam tensão rotineira nas interações entre policiais e indivíduos pardos e negros, principalmente pobres (BARROS, 2008; SILVA, 2011). Por sua vez, ambos os tipos de percepção, geral e específica, influenciam diretamente a confiança depositada nas instituições policiais.

### Considerações finais

De acordo com os testes realizados, a confiança nas polícias não depende simplesmente

de fatores “imponderáveis”, alheios a uma avaliação dos indivíduos sobre o trabalho realizado pelos profissionais e gestores de segurança pública. Pelo contrário, este estudo confirma que a confiança nas instituições policiais é, principalmente, o resultado das percepções quanto à sua eficiência e adequação às funções para as quais são idealizadas (LARSEN; BLAIR, 2009; LOPES, 2010).

Os entrevistados tendem a confiar nas polícias quando avaliam o seu desempenho de forma positiva e a não confiar quando a avaliação é negativa (ponto que fica evidente no caso das apreciações negativas em relação aos atendimentos realizados pelas polícias). O julgamento em relação ao trabalho da polícia, construído seja a partir de uma opinião geral, seja por meio da percepção a respeito de um atendimento específico, se sobrepõe à posição dos indivíduos na estrutura social para explicar o grau de confiança nas instituições policiais.

As regressões também permitem constatar a existência de certas variáveis que influen-

ciam em alguma medida as opiniões sobre o desempenho das polícias: os mais jovens tendem a avaliar pior o desempenho do trabalho policial; em média, os mais escolarizados têm uma visão mais negativa do desempenho das polícias; e os que não são brancos demonstram menor satisfação com o atendimento que lhes foi prestado por policiais. Em que pese o fato de se tratar de relações que, provavelmente, envolvam fatores que não podem ser diretamente manipulados pelos gestores e profissionais da área, tais conclusões indicam claramente uma estratégia de ação. Ou seja, apontam para a importância da adoção de programas que aprimorem a interação e a comunicação com determinados públicos que são atendidos pelos serviços de segurança pública, notadamente os jovens, os pardos e negros, além das camadas mais escolarizadas da população. Isso é relevante do ponto de vista das próprias polícias, uma vez que os resultados mostram que melhorar a percepção sobre os serviços prestados pela polícia tem impacto direto sobre o nível de confiança depositado nas instituições policiais.

- 
1. *O termo accountability pode ser compreendido como a capacidade objetiva de se prestar contas daquilo que se faz.*
  2. *Apenas nas cidades em que foram instituídas guardas municipais. Por não serem polícias, os dados levantados sobre as guardas municipais não foram considerados neste estudo.*
  3. *Também é razoável pensar na hipótese contrária, ou seja, que a percepção sobre determinado atendimento realizado por um policial (a percepção específica) pode ser influenciada por crenças gerais a respeito da polícia, anteriores a qualquer interação direta com policiais (a percepção difusa). Contudo, sabe-se que a tendência do senso comum é ser de caráter indutivo, em vez de dedutivo.*
  4. *Ideia próxima à de “capital social”, da forma como utilizada por Robert Putnam no livro Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna (Rio de Janeiro: FGV, 2000).*
  5. *Em muitos trabalhos essas perspectivas são denominadas de “culturalistas” e “institucionalistas”. Aqui essa terminologia é rejeitada. As expressões “culturalismo” e “institucionalismo” evocam uma amálgama de teorias das ciências sociais, de modo que confundem mais do que elucidam a discussão sobre os conceitos em jogo para explicar as percepções geradas pelos indivíduos a respeito das instituições.*

## Referências bibliográficas

- BARROS, G. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, n. 3, p. 134-155, jul./ago. 2008.
- BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. **Nova polícia**: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Edusp, 2001.
- BROWN, B.; BENEDICT, W. R. Perceptions of the police: past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implications. **Policing: an International Journal of Police Strategies and Management**, v. 25, n. 3, p. 543-580, 2002.
- FRANK, J.; SMITH, B.; NOVAK, K. Exploring the basis of citizens' attitudes toward the police. **Police Quarterly**, v. 8, n. 2, p. 206-228, junho de 2005.
- IVKOVIC, S. K. A comparative study of public support for the police. **International Criminal Justice Review**, v. 18, n. 4, p. 406-434, dezembro de 2008.
- LARSEN, J. E.; BLAIR, J. P. The importance of police performance as a determinant of satisfaction with the police. **American Journal of Economics and Business Administration**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2009.
- LOPES, C. S. Por que os brasileiros desconfiam da polícia? Uma análise das causas da desconfiança na instituição policial. In: **7º ENCONTRO DA ABCP**. Recife, agosto de 2010. Mimeografado.
- MISHLER, W.; ROSE, R. What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 1, p. 30-62, fevereiro de 2001.
- \_\_\_\_\_. What are the consequences of political trust? A test of cultural and institutional theories in Russia". **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 9, p. 1.050-1.078, novembro de 2005.
- MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p.33-63, 2005.
- PAES-MACHADO, E.; NORONHA, C. V. Policing the brazilian poor: resistance to and acceptance of police brutality in urban popular classes (Salvador, Brazil). **International Criminal Justice Review**, v. 12, 2002.
- SHIRLEY, R. W. Atitudes com relação à polícia em uma favela do Sul do Brasil. **Tempo Social**, v. 1, n. 9, 1997.
- SILVA, J. C. Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: o desafio da polícia em sociedades democráticas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 5, n. 8, p. 78-87, fev./mar. 2011.
- TYLER, T. R. Public trust and confidence in legal authorities: what do majority and minority group members want from the law and legal institutions? **Behavioral Sciences and the Law**, n. 19, 2001.
- \_\_\_\_\_. Enhancing Police legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 593, 2004.
- WHITE, M.; MENKE, B. On assessing the mood of public toward the police: some conceptual issues. **Journal of Criminal Justice**, v. 10, 1982.

# Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil

Almir de Oliveira Junior

## Resumen

**¿Se puede confiar en las policías? Confianza y percepción social de la policía en Brasil**

*La percepción de los ciudadanos sobre el desempeño del trabajo policial debe ser objeto de atención de los gestores y profesionales del área, pues es central para explicar la confianza en la policía. Con el objetivo de identificar algunos factores determinantes de las percepciones sobre las policías, fueron utilizados modelos de regresión múltiple para investigar los datos de una encuesta de opinión. Los resultados indican que las opiniones con relación al grado de confianza que puede depositarse en la policía están precedidas de evaluaciones sobre la manera que tienen los policías de ejercer su trabajo.*

**Palabras clave:** Policía. Percepción social. Confianza.

## Abstract

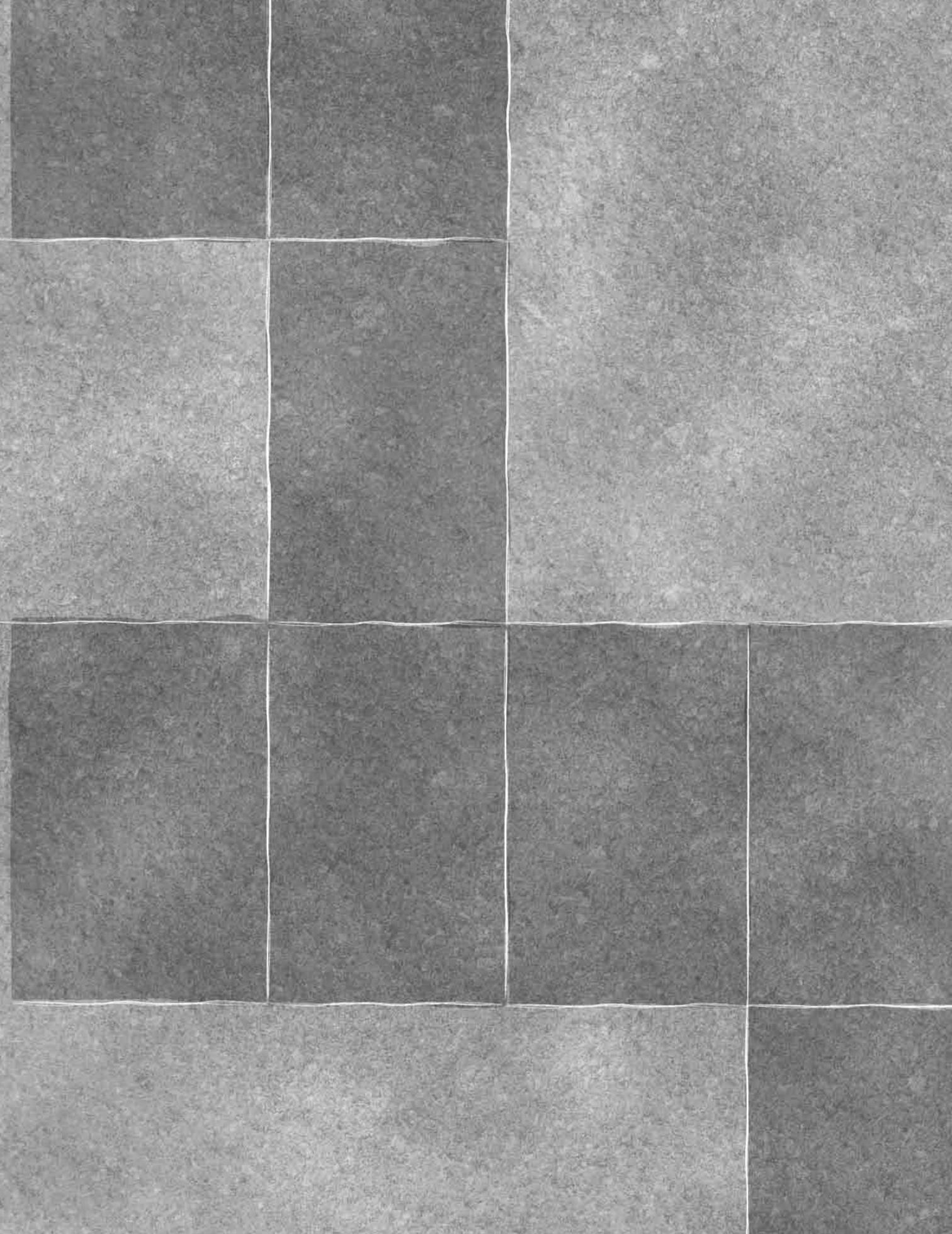
**Can the police be trusted? Trust and social perception of the police in Brazil**

*Public perception of police performance must be a focus of attention among managers and other experts working in this area. This perception is essential in explaining the trust placed in the police. With a view to identifying some factors determining the public perception of the police, multiple regression models were used to investigate data from an opinion poll. The results suggest that judgments on the amount of trust that can be placed in the police are preceded by evaluations of how police officers perform their work.*

**Keywords:** Police. Social Perception. Trust.

**Data de recebimento:** 12/05/2011

**Data de aprovação:** 28/06/2011



# Os policiais militares do Distrito Federal: suas disposições para com as vítimas

## Rodrigo Figueiredo Suassuna

Rodrigo Figueiredo Suassuna é doutorando e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília – UnB, bacharel em Relações Internacionais pela UNB e pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília (Nevis-UnB). Atualmente em estágio na Bentley University, Estados Unidos.

 rfsuassuna@yahoo.com.br

### Resumo

O presente trabalho trata das distinções e disposições práticas do habitus dos policiais militares do Distrito Federal, abordando especificamente as disposições com relação às vítimas reais ou potenciais. Duas inferências sobre o tema puderam ser delineadas a partir de uma pesquisa etnográfica desenvolvida junto à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF): 1) as estratégias que visam a aproximação entre policiais e vítimas são, em geral, preteridas diante daquelas que objetivam a captura de criminosos, função considerada primordial pelos policiais; 2) a segurança física de vítimas é priorizada em relação à segurança física dos próprios policiais, evidenciando a predisposição a esse tipo de risco pelos policiais.

### Palavras-Chave

Polícia. Organizações policiais. Vítimas. Risco. Segurança. Habitus. Práticas.

O presente trabalho<sup>1</sup> trata das distinções e disposições práticas do *habitus* dos policiais militares do Distrito Federal, abordando especificamente as disposições com relação às vítimas reais ou potenciais de crimes. Uma pesquisa etnográfica, realizada em 2007 junto às atividades operacionais desses policiais,<sup>2</sup> serviu como fundamento para análise da questão concernente às práticas policiais militares que se direcionam às vítimas. Essa pesquisa foi orientada por um conjunto de pressupostos referentes ao conceito de *habitus*, conforme este aparece na literatura sociológica, especialmente nos trabalhos de Norbert Elias e Pierre Bourdieu.

As vítimas são entendidas aqui em conformidade com as distinções estabelecidas na cultura policial militar, segundo a pesquisa realizada. De forma geral, nos esquemas de percepção dos policiais militares, a vítima é concebida de maneira relacional à ideia de ato criminoso, que seria aquele passível de sanção punitiva por parte do Estado, especificamente por meio da ação policial. As vítimas seriam aqueles indivíduos que sofreram o ato criminoso, mas que não fazem parte da sanção estatal, constituindo-se como um terceiro elemento da concretização do crime, conforme a representação dos policiais militares e também do senso comum de maneira geral.

A representação dos policiais sobre as vítimas de crimes se expressa nas práticas que

são o objeto deste artigo. Assim, na próxima seção, explicitam-se os pressupostos teóricos para a pesquisa etnográfica e análise das informações: o conceito de *habitus* segundo Elias e Bourdieu. Em seguida, analisa-se como a estratégia de aproximação com as vítimas aparece nas classificações presentes no *habitus* policial militar, concluindo-se que tal aproximação é tida como secundária em relação à captura de criminosos. Posteriormente, é abordada a distinção entre a segurança física do policial e a segurança física da vítima na cultura policial militar. Por fim, segue-se uma breve conclusão.

### A teoria do *habitus*

As análises ora discutidas fundamentam-se em pesquisa etnográfica, que teve como base uma definição prévia de *habitus*. As proposições teóricas a seguir foram elaboradas com a finalidade de sistematizar as premissas que orientaram a pesquisa empírica e apoiaram-se na teoria social de Elias e de Bourdieu.

- ∞ O *habitus* é a composição social dos indivíduos, ou seja, é a incorporação pelo indivíduo das coações e necessidades práticas originadas nas diversas fases de sua vida em sociedade. Tal concepção busca superar a oposição entre sociedade e indivíduo como foco da análise sociológica (ELIAS, 1994; BOURDIEU, 2004; BOURDIEU; WACQUANT, 1992).

- ∞ O *habitus* é formado por distinções que se ajustam à prática e, tendo em vista que “a lógica da prática é ser lógico até o ponto em que ser lógico deixaria de ser prático” (BOURDIEU, 2004, p. 100), o *habitus* é formado pelos mais simples princípios de classificação, assumindo um caráter automático e, sobretudo, dual.<sup>3</sup> Deve-se observar que as distinções do *habitus* não são apenas esquemas cognitivos, mas também disposições comportamentais (BOURDIEU, 2004).
- ∞ As categorias de distinção do *habitus* funcionam, ao nível subjetivo, como padrão de autorrestrrição do indivíduo com relação aos impulsos instintivos que o constituem, caracterizados pela agressividade, medo, libido, entre outros. O padrão social, histórico, de restrições é incorporado pelo indivíduo como autocontrole ligado a determinada distinção do *habitus* (ELIAS, 1978; 1994).
- ∞ O *habitus* é produto de necessidades e coações da realidade objetiva (BOURDIEU, 2004; BOURDIEU; WACQUANT, 1992; ELIAS, 1994).

Assim, a pesquisa etnográfica buscou analisar a incorporação, pelos policiais militares, dos elementos objetivos de sua socialização – não apenas a socialização secundária, específica das organizações policiais militares, mas também o *habitus* como produto final de um processo individualizado.

Na prática investigativa, foram observadas as distinções expressas pelos policiais militares

como disposições verbais e também comportamentais. Buscou-se analisar essas distinções entendendo-as como princípio criativo ou restritivo em relação à ação social e às pulsões instintivas. Além disso, as distinções foram consideradas parte integrante de um contexto de necessidades objetivas.

Para o presente trabalho, tais pressupostos orientaram a análise das informações no sentido de tornar precisa a posição que as vítimas reais ou potenciais ocupam nos esquemas de classificação dos policiais militares. Além disso, buscou-se evidenciar as consequências de tais distinções.

### A aproximação com as vítimas e a função policial militar

As disposições dos policiais militares com respeito às vítimas reais ou potenciais aparecem como parte de distinções relevantes da cultura policial militar. Primeiramente, há a diferenciação que estabelece o que é e o que não é parte da função policial militar. A lida com as vítimas não é a parte principal da função que os policiais atribuem a seu trabalho. A aproximação com as vítimas é vista como uma estratégia secundária em relação àquela tida como a tarefa por excelência dos policiais militares junto à sociedade: a busca e captura de criminosos reais ou potenciais.

As organizações policiais militares brasileiras incubem-se, do ponto de vista legal, das funções de prevenção do crime e manutenção da ordem pública (BRASIL, 1988). Essas funções preventivas, conforme interpretação dos policiais militares do Distrito Federal, resultam na missão de buscar e prender cri-

minosos reais ou potenciais, impedindo que eles pratiquem crimes no futuro. De acordo com esse pensamento, a neutralização dos criminosos é a principal tarefa ligada à função policial militar.

Outro tipo de ação considerado importante pelos policiais militares do Distrito Federal na redução do risco criminal é a apreensão de armas, drogas, bens roubados e furtados. Isso é entendido, por si só, como fator relevante de prevenção ao crime pelo senso prático policial militar. Entretanto, a importância atribuída às apreensões leva também em conta sua consequência: a prisão dos portadores desses bens. Prisão e apreensão formam o conjunto de tarefas centrais da função preventiva da polícia militar, segundo as classificações dos policiais de ponta do Distrito Federal.

Essa valorização da prisão de criminosos, diante de outras estratégias preventivas, evidencia-se pela narrativa apresentada a seguir sobre eventos observados em campo, envolvendo a estratégia de prevenção a assaltos que ocorriam nos arredores de uma escola.

No fim da tarde, em uma região central de cidade satélite do DF, a equipe de patrulha com três patrulheiros saía de um estabelecimento comercial, onde os policiais acabavam de trabalhar em uma ocorrência, quando duas senhoras acercaram-se. Elas contaram aos policiais sobre o medo que estavam sentindo por seus filhos, pois eles e outras crianças que estudavam em uma escola próxima haviam sido assaltados nas redondezas da mesma por assaltantes portando armas. Pediam aos policiais mais segurança para a região próxima àquele estabelecimento de ensino. Os poli-

ciais responderam atenciosamente, afirmando que iriam à escola e verificariam o que poderia ser feito.

Os policiais, então, de fato, visitaram a escola, cerca de uma hora depois, tempo estimado para o fim das aulas vespertinas. A escola tinha uma construção recente e bem conservada, com amplos espaços internos. Um número grande de jovens encontrava-se próximo ao portão de entrada e saída, possivelmente em virtude do horário de saída dos alunos do turno vespertino.

Os policiais desceram da viatura e o soldado Gustavo<sup>4</sup> ofereceu-se para ir até o interior da escola para estabelecer contato com a direção do colégio. Os outros dois policiais da patrulha concordaram que Gustavo era o mais adequado para tal tarefa, pois ele seria mais apto às “relações públicas”.

No interior da escola, o soldado apresentou-se à vice-diretora, que se mostrou bastante disposta a conversar com o policial. Ela contou-nos sobre alguns casos individuais de alunos assaltados. Disse que havia tomado medidas para que todos os alunos terminassem suas aulas simultaneamente, o que, segundo ela, reduziria a possibilidade de algum aluno caminhar sozinho para sua casa. O soldado ouviu atentamente a vice-diretora e entregou-lhe o número de seu telefone celular pessoal, pedindo-a que informasse esse número aos outros membros da administração da escola. O número deveria ser discado em caso de alguma ocorrência criminal, como assaltos. Quando eu e o soldado Gustavo voltamos à entrada da escola, os outros dois policiais estavam parados, encostados na viatura.

Saindo da escola, os policiais entraram na viatura, dirigindo vagarosamente ao redor do

quarteirão, sob os olhares atentos dos vários jovens que saíam da escola e outros adolescentes e moradores que estavam nas redondezas. Os policiais iniciaram então uma série de revistas pessoais (abordagens) a jovens. Eram escolhidos, por exemplo, grupos de cinco ou seis jovens entre os vários que se encontravam naquele quarteirão. Pode-se descrever um padrão de abordados: todos jovens, do sexo masculino e que estavam em grupo, e a maioria deles, embora não todos, estava entre os mais velhos (faixa dos 17 anos). Notei também que portar bicicleta era um fator de risco para ser escolhido para abordagem.

A viatura deu cerca de três voltas no mesmo quarteirão, abordando jovens com estas características. Cerca de vinte e dois adolescentes foram abordados nessas voltas, sob o olhar atento de outros moradores. Um dos policiais falou em meio a esses acontecimentos: “Acho que hoje vamos encontrar a arma usada nesses assaltos” (diário de campo, outubro de 2007).

Nessa situação descrita, como em outras observadas, verificam-se três conjuntos de estratégias preventivas ao crime: aquelas que priorizaram a prisão do assaltante e a apreensão de bens ilícitos, como as revistas pessoais; as que privilegiam a ostensividade, que é a prevenção pela simples presença e visibilidade do trabalho policial; e as de viés comunitário, que enfatizam a aproximação entre policiais e comunidade, inclusive com potenciais vítimas de crimes.

Pode-se inferir que os policiais investem uma parte significativa de sua energia na primeira delas, a prisão de criminosos, em detrimento dos esforços ostensivos e comunitários.

Deve-se ter em conta que a ação preventiva do tipo ostensivo é, frequentemente, a menos “dispendiosa”, considerando-se a ação dentro da estrutura do policiamento preventivo. Para caracterizá-la, basta a presença visível do policial militar, para a qual contribuem seu uniforme, sua viatura caracterizada e o armamento visível, além das ações policiais em lugar público. Todos esses itens encontravam-se à disposição dos policiais e, para “aparecer”, ao menos nesse caso, não houve praticamente nenhuma exigência em termos físicos, técnicos ou estratégicos (considerando-se as estratégias de policiamento da organização).

A desvalorização das estratégias comunitárias evidencia-se, na situação apresentada, pelo fato de apenas um policial, o mais afeito às “relações públicas”, travar contato com a direção da escola, e de maneira bastante informal. Deve-se enfatizar que a desvalorização dos esforços comunitários mostrou-se também pela manutenção da distância social entre policiais e adolescentes, que eram as vítimas (reais ou potenciais) dos assaltos nas proximidades da escola.

Observa-se, assim, que as revistas pessoais foram as atividades preventivas cruciais dentro da estratégia policial de prevenção aos assaltos à escola. Com elas, buscou-se, principalmente, encontrar as armas com que se praticavam os assaltos, levando seu portador à prisão (tarefa mais valorizada pelos policiais). Tal estratégia teve a adesão dos três policiais da patrulha, e foram atribuídas a ela possibilidades reais de êxito. Também foi notório que, no contato entre o soldado Gustavo e a vice-diretora da escola, o policial tenha disponibilizado seu número telefônico pessoal para o caso de ocor-

rências criminais, mostrando, ainda uma vez, a importância que a lida com essas ocorrências tem para os policiais militares.

Acrescenta-se que a disposição dos policiais militares, nesse caso, não foi apenas de manutenção da distância social com relação às vítimas, mas também de torná-las alvo da estratégia de busca ao indivíduo que praticava os assaltos, já que vários jovens, como os que haviam sido assaltados, foram revistados à porta da escola. Nesse sentido, a lida com as vítimas foi meramente instrumental, ou seja, um meio para a atividade preventiva maior: a captura do assaltante. Não se pode, nesse caso, falar em uma aproximação entre policiais e vítimas, tendo em vista que, nas revistas, as vítimas sujeitaram-se à coação e à instrumentalização, fenômenos que podem ser considerados dissociantes (ARENDETT, 2004). O que se percebeu, portanto, foi um movimento contrário à aproximação.

A relação conceitual entre prevenção criminal e neutralização de criminosos pode também ser observada no trecho apresentado a seguir, em que um instrutor de curso preparatório da PMDF responde uma questão sobre qual seria a função policial militar e as tarefas a ela relacionadas.

Mas nós temos a chamada ação de presença em potencial. Por exemplo, a senhora vai sair daqui, a senhora vai para sua residência. A senhora não tem policial lá, na frente da sua residência, mas a senhora sabe que se alguém forçar a porta, a senhora vai ligar 190, e eu creio que vai chegar um policial lá. Mesmo que ele demore um tempo, ele vai chegar. Essa ação de presença é uma função repres-

siva. A gente trabalha já com a delinquência. Por exemplo, eu posso assaltar, mas eu vou ter que correr, porque se eu não correr a polícia me pega – é uma forma de prevenção também. Então a função dela [*da polícia*] é meramente preventiva. Meramente não, primariamente preventiva (entrevista n. 15).

Esse trecho mostra a lida direta com o “delinquente”, obrigando-o a considerar a ação repressiva da polícia militar um elemento importante da função de prevenção ao crime desempenhada pelos policiais militares, segundo suas distinções. A fala do policial mostra como a lida com uma ocorrência de arrombamento é mais enfaticamente a lida com o ladrão do que com a pessoa que teve sua casa arrombada. Em outras palavras, a função policial militar relaciona-se aos criminosos, ficando em segundo plano o apoio ou outro tipo de ação com relação às vítimas, segundo o *habitus* policial militar.

Ligado a essa distinção, outro importante aspecto do *habitus* policial militar é a disposição à ação designada como “dar flagrantes”. Flagrantes são situações em que o policial militar ou civil se encontra no local do crime na hora em que ele ocorre, atendendo um requisito legal fundamental para efetuação de uma prisão ou apreensão de armas, drogas, ou objetos roubados. Assim, para os policiais militares, o flagrante constitui, segundo se pode depreender de suas falas, a parte mais importante de seu trabalho, já que essa ação é tida como efetiva para o policiamento ostensivo/preventivo.

Deduz-se, do que foi dito, que a disposição para a prisão de criminosos é um elemento relevante do *habitus* policial militar, produzindo,

como estratégias individuais, a priorização da captura de criminosos, sempre que o contexto permitir e que a prevenção criminal estiver em jogo. Entre essas estratégias, citam-se as perseguições em viatura e as atividades ordinárias de atendimento a ocorrências, além das tentativas de “dar flagrantes”. A ação mais representativa, contudo, corresponde às abordagens: procedimentos de revista pessoal a um ou mais indivíduos.

A disposição para a prisão de criminosos como principal tarefa da função policial militar mostra, em certa medida, a analogia entre essa tarefa e aquela desempenhada pelas forças armadas, o que se dá no interior das categorias do *habitus* policial militar. Isso porque a missão dos policiais é considerada, por eles, uma “guerra contra o crime”, conforme já se observou em outros estudos sobre organizações policiais (COSTA, 2004; PONCIONI, 2005). Ao prenderem criminosos, os policiais “ganham” uma batalha no combate ao crime. Segundo se observou em campo, para os policiais militares, o criminoso deve ser neutralizado, conforme a filosofia própria de exércitos em guerra, que prescreve a utilização da força com vistas à eliminação do inimigo.

Nessa representação da função policial militar, segundo expressa pelo *habitus*, nenhum espaço é deixado para o apoio às vítimas de crime. Visando a captura de criminosos, a lida com vítimas pode aparecer como tarefa dos policiais militares, mas apenas no que se refere à aproximação de caráter notoriamente instrumental. Tais classificações possuem implicações para o autocontrole das pulsões instintivas dos policiais militares, conforme se pode depreender da narrativa a seguir, extraída do diário de campo.

Certa noite, eu acompanhava uma equipe de três policiais em patrulha a uma cidade satélite do DF. Perto das oito e meia, uma chamada no rádio notificava a ocorrência de um tiroteio no âmbito da cidade satélite atendida pela equipe. Imediatamente, o condutor da viatura aumentou abruptamente a velocidade da viatura, que, até então, se movimentava lentamente. A viatura passou a seguir velozmente para certo rumo dentro da cidade, com os policiais a dizerem, com expressão risonha: “Até que, enfim, temos uma ocorrência de verdade”. E virando-se para mim: “Segure-se firme”, com referência à alta velocidade em que a viatura trafegava. À exceção do condutor, os outros dois policiais sacaram suas armas, deixando-as em punho.

Enquanto a picape policial trafegava em alta velocidade sobre uma rua retilínea, um carro cruzou velozmente pela frente da viatura em rua que seguia uma direção perpendicular. O policial mais antigo da patrulha (de maior hierarquia) disse marcialmente: “Siga aquele carro!”. A sirene foi imediatamente ligada e a viatura entrou em altíssima velocidade por uma curva bem fechada, de forma que se pôde ouvir um ruído agudo nos pneus. A viatura aproximou-se do carro perseguido, posicionando-se lado a lado com ele. Da picape, os policiais, com a arma apontada, ordenaram: “Parado! Polícia!”. O carro parou, e a viatura parou pouco à frente, de forma a impedir a passagem do carro, caso ele se movimentasse. Dois policiais desceram, aproximando-se do condutor do carro, apontando as armas para a janela do veículo abordado e ordenando: “Desça do carro! Vamos!”. O condutor saiu lentamente do carro, com as mãos levantadas sob novas ordens de um dos policiais “Mãos

sobre o carro!”. O motorista do carro estava notoriamente embriagado.

Neste momento, um senhor veio a pé na direção da viatura. Afirmou que o motorista abordado no carro havia se envolvido em um incidente de trânsito em que se tinham vitimado uma senhora e uma criança. Tal havia ocorrido em lugar bastante próximo e visível de onde os policiais abordavam o condutor ébrio. O policial que conduzia a viatura foi até o local do incidente. Ali, uma ambulância chegava para prestar atendimento às vítimas. Os policiais expressaram-me seu descontentamento em estar atendendo uma ocorrência de trânsito, deixando de chegar prontamente à ocorrência de troca de tiros. Assim, os policiais fizeram todo o possível para minimizar a necessidade de sua presença nos trâmites iniciais dessa ocorrência: eles conduziram rapidamente o condutor embriagado para a delegacia mais próxima e incentivaram a senhora que foi vítima do incidente de trânsito a não representar criminalmente contra este, de modo que não se configurasse um crime de trânsito. Processos criminais, mesmo os de crime de trânsito, requerem procedimentos quase sempre demorados por parte dos policiais militares, que têm que ficar várias horas na delegacia. Caso um incidente de trânsito não se configure um crime, os policiais militares nada têm a fazer do ponto de vista dos trâmites judiciais. Nesse caso, o crime constituiria-se caso as vítimas afirmassem que foram fisicamente lesionadas no incidente de trânsito. Os policiais então dedicaram-se, com êxito, a convencer a vítima de que os danos físicos “não eram nada sério”, embora a criança vitimada afirmasse que sentia algumas dores.

Uma vez que a senhora na delegacia não se afirmou fisicamente lesionada, os policiais deixaram prontamente a delegacia, rumando, em viatura, para o local da ocorrência de tiroteio. Quando a viatura chegou a esse local, os policiais da patrulha tinham suas armas em punho. Na rua, em frente a uma casa, havia uma aglomeração de cerca de doze pessoas, que traziam uma expressão notoriamente apreensiva. O policial condutor parou a viatura perto dessas pessoas, e outro policial perguntou se alguém dentre elas havia escutado os tiros e se sabiam de onde vinha. As pessoas responderam negativamente, o que gerou uma reação bastante agressiva por parte de um dos policiais, que gritou contra elas: “Não vão falar, então que morram!”. Já os outros policiais expressaram bastante decepção ante a negativa das pessoas. Um dos policiais disse-me: “Às vezes, os próprios moradores encobrem crimes por medo de represálias dos criminosos. E isso acaba atrapalhando nossa ação”. A viatura deu mais voltas pelo local da ocorrência, nada encontrando de evidências de tiroteio, o que fortaleceu o clima de decepção entre a equipe (diário de campo, outubro de 2007).

O evento descrito evidencia novamente a centralidade que a prisão de criminosos ocupa na representação da função policial. Isso se mostrou, primeiramente, pelo fato de os policiais preferirem atender à ocorrência de tiroteio, que, diferentemente do acidente de trânsito, não tem sob disputa sua definição como crime, e a autoria do crime é clara na visão dos envolvidos. Esses aspectos tornam o atendimento à ocorrência de tiroteio mais propício ao cumprimento da tarefa de prisão dos criminosos.

Em segundo lugar, quando a equipe chegou ao local onde se denunciou a ocorrência de tiros, nenhum crime estava mais acontecendo, ou seja, o trabalho de prevenção poderia, sob certa perspectiva, ser considerado acabado. Entretanto, do ponto de vista dos policiais, o trabalho não foi completo, possivelmente, pelo fato de eles não terem lidado diretamente com a ocorrência criminal e com os criminosos.

Correspondentemente, no âmbito das tarefas que os policiais se atribuem, a desvalorização das vítimas pode ser percebida por duas linhas de ação dos policiais. A primeira foi buscar descaracterizar como vítima de crime a senhora que havia sido vitimada pelo incidente de trânsito com o motorista embriagado. Se a vítima de crime é desvalorizada pelo *habitus* policial, a vítima em um incidente que não é crime nem sequer é vista como receptora dos serviços policiais, o que se evidencia, na narrativa apresentada, pelo fato de os policiais deixarem rapidamente a presença da vítima assim que a convenceram a não relatar o evento como crime.

Em segundo lugar, considerando o *habitus* policial militar, percebe-se a importância da captura de criminosos em face de outras tarefas, como a atuação comunitária, que poderia ter se desenvolvido com uma aproximação entre os policiais e os moradores do local dos tiros. Os residentes de uma região em que ocorreram tiros podem ser considerados vítimas desse crime, entretanto, são vistos pelos policiais como obstáculos à prevenção criminal, tendo em vista o fato de não terem “colaborado” com a captura dos bandidos. Assim, uma segunda linha de ação que mostra a desclassificação das

vítimas segundo o *habitus* policial refere-se à manutenção da instrumentalização dessas vítimas, somada à agressão verbal por parte de um dos policiais.

### A questão da segurança física

Ao contrário das distinções relacionadas ao crime e à função policial, a representação do risco à vida na atividade policial militar não é abrangente e nem mesmo muito explícita. Tal distinção não se destaca por sua abrangência no âmbito das ações policiais, mas sim pelo fato de ser uma especificidade, algo que diferencia o *habitus* policial militar de outros tipos de *habitus* profissional. Essa distinção específica decorre de necessidades práticas também específicas: em contraste com outras classificações, como aquelas do *habitus* do pesquisador, as condições objetivas do trabalho policial oferecem riscos e perigos, o que se pôde depreender de informações da etnografia realizada e também da pesquisa produzida por Minayo, Souza e Constantino (2007). Disso decorre uma diferenciação entre aqueles elementos práticos que oferecem e os que não oferecem risco à vida do policial militar. E, a partir de tal distinção, pode-se compreender como a segurança física das vítimas aparece nas classificações do *habitus* policial militar.

Tendo como origem possibilidades objetivas de perdas e danos, formam-se categorias para a consideração do risco à vida e à integridade física do policial. Essas classificações de risco presentes no *habitus* policial possuem dois conteúdos principais, com características e funções aparentemente contraditórias: a ideia de que os danos físicos são fruto das

decisões individuais e evitáveis por estratégias subjetivas dos policiais, levando à disposição para evitar esses danos; e a naturalização dessas ameaças, tidas como parte integrante do trabalho policial, com a consequente valorização da bravura e do autocontrole do medo para o enfrentamento desses riscos.

Tratando do primeiro desses conteúdos, observou-se que, de acordo com as categorias do *habitus* policial militar, o risco físico é atribuído às decisões individuais, podendo ser evitado e administrado por deliberações originadas da organização policial, das equipes de trabalho e, sobretudo, dos policiais subjetivamente, inclusive por meio do controle das ameaças que são frutos das decisões de criminosos.

Os policiais que convivem no trabalho cotidiano nas ruas podem se ajudar por meio de ações calculadas com o fim de redução do risco físico para cada um dos membros da equipe. De forma análoga, a organização pode colaborar para a redução do risco físico, tornando disponíveis o equipamento de segurança e o treinamento nas técnicas policiais. De acordo com tais distinções, a autopreservação do policial refere-se, principalmente, ao que os policiais são capazes de fazer para a segurança física, tanto a própria como a de seus colegas de trabalho.

Acrescenta-se que, segundo as distinções policiais, a preservação física é também uma responsabilidade do policial para consigo mesmo. Certas situações do convívio com os policiais na pesquisa de campo evidenciam esse tipo de consideração: em um acompanhamento do trabalho diurno de dois poli-

ciais em cidade satélite do DF, os agentes da lei apontaram uma situação própria para uma abordagem, mas afirmaram que não abordariam devido à sua inferioridade numérica e à presença do pesquisador, que aumentava a vulnerabilidade da equipe. Um desses policiais, que desempenhava a função de oficial-de-dia na ocasião, observou que suas decisões com relação à abordagem são pautadas primariamente pela segurança, tanto sua como a dos outros policiais. Para este policial, “É muito importante voltarmos com vida para casa”. Segundo ele, grande parte dos policiais militares de seu conhecimento age dessa mesma forma. De acordo com o soldado que acompanhava o oficial de dia, “Tem uns [policiais] que são doídos, saem fazendo abordagens, mesmo em inferioridade numérica. E muitos deles acabam morrendo” (diário de campo, agosto de 2007).

Segundo as classificações operadas pelos policiais militares, quase sempre há maneiras de o policial se precaver dos possíveis danos à própria vida, prevenção que consiste, principalmente, da utilização de equipamentos de segurança e de técnicas policiais de proteção física, como no caso da adesão ao padrão de superioridade numérica para a abordagem. Assim, observa-se a disposição do policial militar para minimizar o risco à própria integridade corporal por meio de ações ao seu alcance. Além disso, alguns policiais reprovam fortemente o “descuido” de certos colegas de profissão com relação à própria segurança, e veem na desconsideração do risco a causa de incidentes reais.

Mesmo as decisões tomadas pelos indivíduos que se defrontam com os policiais militares podem vir a alterar a intensidade da ameaça

percebida pelo policial. Esse e outros aspectos da consideração da segurança física por parte dos policiais militares do Distrito Federal podem ser evidenciados a partir da narrativa apresentada a seguir, bastante ilustrativa de questões a serem levantadas neste trabalho.

Em certa ocasião da pesquisa, a equipe tática que eu acompanhava fazia patrulha em uma cidade satélite do Distrito Federal, seguindo sem nenhuma ocorrência ou operação tática. Então, o comandante da equipe, o cabo J., perguntou-me gentilmente se havia alguma questão que eu gostaria de fazer aos membros da equipe, considerando meus interesses de pesquisa. Minha pergunta foi a seguinte: “Em quais situações de sua experiência de trabalho vocês sentiram mais medo?”. A narrativa a seguir foi uma das respostas.

O soldado Gustavo falou de uma situação na qual a viatura em que ele trabalhava empenhou-se em uma perseguição. No carro perseguido, dois indivíduos armados, mantinham duas mulheres sequestradas. “Eu estava bem aqui...” disse o soldado, apontando para o banco do carona da viatura, “... que é a melhor posição para atirar nessas abordagens, mas também a posição mais vulnerável. Nós emparelhamos ao carro, e a decisão sobre o momento de atirar era crucial para a minha vida e a das reféns que estavam no carro. O policial que dirigia a viatura, que era um ótimo policial, fechou a passagem do carro, jogando-o para fora da pista, enquanto eu ordenava que eles parassem o carro. A grande sorte...” disse o soldado, representando alívio, “... foi que eles me obedeceram e pararam, largando as armas e levantando as mãos. Se eles não fizessem isso, as consequências poderiam ser as piores” (diário de campo, outubro de 2007).

Na situação narrada pelo soldado Gustavo, as possibilidades de danos físicos podem ter um menor grau de atribuição à decisão do policial. Nela, sequestradores armados apresentaram rendição, e, segundo o policial envolvido, “Se eles não fizessem isso, as consequências poderiam ser as piores”, considerando-se as perdas que poderiam advir de uma reação violenta dos sequestradores, em termos da vida dos policiais, das vítimas e mesmo dos criminosos.

Entretanto, existe a representação de que a função policial inclui o controle de indivíduos e situações de perigo, e, principalmente, há a concepção de que o uso de técnicas policiais tem a capacidade de proteger o agente da lei de possíveis perdas físicas. A formação dessa representação encontra-se em função da efetiva incorporação das técnicas e é favorecida pela confiança na proteção oferecida pelo aparato bélico da polícia. Dessa forma, mesmo nos casos em que o risco físico é atribuído às decisões de um indivíduo em confronto com a polícia, a escolha dos policiais visando o controle da situação e pautada pelas técnicas policiais também é importante na redução de perdas e danos, segundo as distinções policiais militares.

Dessa narrativa, pode-se também inferir que a segurança física da vítima ocupa um papel relevante nas classificações do *habitus* policial militar: o policial evidencia sua consideração pelo que poderia ocorrer às vítimas do sequestro, no que concerne às perdas físicas. Essa segurança é considerada não apenas desejável, mas também algo que está dentro do alcance das ações empreendidas pelos policiais. Pode-se mesmo afirmar que, em casos como o que foi narrado, a segurança física da vítima

ocupa posição privilegiada nas classificações do *habitus* policial militar, mesmo com relação à proteção física do próprio policial.

Em aparente contradição com a disposição para a proteção física, menciona-se um segundo conteúdo relevante e relacionado ao risco de vida no trabalho policial: a banalização das ameaças à vida e à integridade física. As ameaças e eventuais perdas dessa espécie são, em geral, tidas como naturais no contexto da atividade de policiamento. Sobre o risco à vida que se relaciona ao seu trabalho, um policial afirma que “A gente vai se acostumando com nosso serviço. Para nós vira rotina o que para o cidadão é perigo” (entrevista n. 6). De forma similar, outro policial afirma que o perigo em sua profissão é “Normal. Após 25 anos na rua, calejado... Eu já me acostumei. Não faz diferença para mim, não” (entrevista n. 5). Assim, o conjunto de situações consideradas seguras é ampliado no interior das categorias cognitivas dos policiais em relação àquelas do senso comum.

Tendo em vista que o policial lida mais frequentemente com danos e ameaças objetivas, parte desses eventos é naturalizada, pois, caso contrário, esses elementos tornam-se, segundo as distinções policiais, um obstáculo ao cumprimento eficiente de suas tarefas. Como afirma Skolnick (1966, p. 47): “O elemento de perigo é tão integrado ao trabalho do policial que o reconhecimento explícito pode vir a induzir barreiras emocionais ao desempenho”.

Passa-se, assim, à consideração de aspecto de extrema relevância, considerando-se as distinções sobre o risco à vida na cultura policial: a valorização da coragem e da bravura. Já que

o medo diante das ameaças e danos objetivos representaria uma barreira à realização eficiente das tarefas de policiamento, ele é censurado pelos policiais militares. Como ilustra a resposta de um praça da PMDF à pergunta sobre como se dá a adaptação à carreira policial: “Se tiver medo... Então, não tem que ser polícia mesmo e acabou.” (entrevista n. 4). O comportamento oposto – o enfrentamento desses condicionamentos negativos, assumindo os riscos – é altamente valorizado nas classificações policiais. Isso se dá, em grande medida, porque a eficiência do trabalho de policiamento depende de certo nível de predisposição ao risco físico.

A partir do que foi tratado, pode-se dizer que as distinções que consideram o risco à vida na cultura policial desempenham duas funções aparentemente contraditórias e, ao mesmo tempo, restritivas e criativas. Por um lado, segundo essas representações, o policial deve se precaver, proteger seus colegas e pessoas inocentes, já que evitar os danos está ao alcance do indivíduo policial, mesmo no caso em que ele deve controlar os danos produzidos por outros indivíduos. Por outro lado, esse agente da lei deve assumir riscos com relação à sua integridade corporal e à de outros, riscos estes que são parte integrante da atividade policial. Conforme ressaltado por um policial militar, as reações dos (bons) policiais a uma eventual situação de perigo podem ser resumidas em “proteção e afronta” (entrevista n. 4).

Não há contradição entre os elementos restritivo (proteção) e criativo (afronta) das categorias de consideração do risco à vida. Na interseção entre a necessidade de proteção fi-

sica e a necessidade de assumir riscos – ambas presentes no esquema cognitivo-normativo das práticas policiais –, está o imperativo de se ter os riscos em conta, ou seja, o *habitus* policial militar guarda uma disposição afirmativa de tais riscos. No esquema subjacente a esse *habitus*, os riscos devem ser enfrentados até o limite em que a integridade física esteja ainda protegida, considerando tanto a própria vida como as de seus colegas e de cidadãos comuns.<sup>5</sup> Ou, ainda, impõe-se proteger a vida até o ponto em que isso não prejudique a predisposição aos riscos próprios do desempenho da atividade policial ordinária.

Além disso, para a tarefa de proteção, torna-se necessário certo nível de predisposição ao risco, como se evidencia no exemplo em que o policial se coloca em posição arriscada visando a proteção de vítimas. Como reação a esse tipo de necessidade prática, percebe-se, no âmbito da cultura policial militar, a valorização do enfrentamento das ameaças reais, de modo a diminuir as possibilidades de danos à própria integridade e, principalmente, de perdas físicas em geral. No âmbito das distinções policiais, o bom policial não nega os riscos, mas enfrenta-os, visando ora a proteção, ora o cumprimento eficiente de tarefas arriscadas. Assim, tanto a restrição quanto a valentia impostas pelos riscos à vida pressupõem a consideração desses riscos e não sua negação.

As disposições com relação à segurança física das vítimas são bastante ilustrativas desse dilema aparente: nas representações do *habitus* policial militar, a vítima deve ser alvo de proteção e, para essa tarefa, exige-se certo nível de predisposição ao risco pelo policial. Assim, pode-se dizer que

a integridade física da vítima é equiparada ou mesmo priorizada em relação à segurança física do policial militar, evidenciando uma disposição não só para a proteção contra os riscos, mas também para a afronta às situações arriscadas.

Essas observações permitem acrescentar um elemento a uma das conclusões do trabalho de Muniz (1999). A autora afirma que o gosto pelo perigo é característico da cultura policial militar fluminense, como fruto de condicionantes que levam os policiais a preferirem situações de maior liberdade e aventura. Sem considerar as disposições para a liberdade, deve-se enfatizar que, ao menos com relação à PMDF, o gosto pelo perigo é contrabalançado por uma disposição restritiva no rumo da autopreservação e da proteção da integridade de outros (vítimas ou outros policiais).

Em consonância com as categorias do *habitus* de proteção e afronta, a ação dos policiais militares sob a representação de risco de vida privilegia dois elementos principais: a adesão aos equipamentos de segurança e às técnicas policiais, visando a autopreservação; e uma predisposição a situações que seriam arriscadas segundo uma classificação do senso comum.

A conformação técnica das abordagens policiais ilustra a proteção física oferecida pelas técnicas policiais: nas abordagens, os policiais devem respeitar um limite proporcional entre o tamanho de seu grupo e o número de abordados, havendo também um padrão de posicionamento espacial que permite aos policiais proteger as vítimas e outros policiais da equipe. Tais elementos exemplificam a segurança oferecida pelas técnicas policiais.

Além de um maior comedimento visando a autopreservação, a ação policial orienta-se também por uma disposição a situações que, dentro de uma perspectiva de senso comum, envolvem alto risco. O *habitus* policial militar contém um esquema informacional que naturaliza, banaliza o risco, como forma de lidar com as perdas, danos e ameaças objetivas que caracterizam a atividade normal de policiamento.

Como esse nível de risco é considerado natural pelas classificações do *habitus* policial militar, considera-se, nesse âmbito, que o medo é um obstáculo que deve ser contornado com vistas à realização eficiente do trabalho de policiamento. Há evidências de que o autocontrole do medo é frequentemente acionado nas situações em que a integridade física de vítimas encontra-se ameaçada, como se exemplificou, em narrativa prévia, pela ação dos policiais em viatura no sentido de garantir a segurança de reféns de um sequestro. Essa ação dos policiais evidenciou o autocontrole, sob claros contornos técnicos, a despeito de o policial ter admitido seu sentimento de medo. Isso mostra a autorrestrição do medo que caracteriza as ações dos policiais, fruto da conjunção entre as possibilidades objetivas de perdas e a pressão por eficiência da atividade policial. Assim, conclui-se que a valorização da bravura e da valentia tem como contrapartida, no âmbito subjetivo, a autorrestrição do indivíduo policial com relação a seus medos.

Podem parecer contraditórias as disposições que, por um lado, desprivilegiam a aproximação com as vítimas e, por outro, orientam-se para a proteção da integridade física das mesmas. De forma correspondente, no que con-

cerne aos encontros entre policiais e vítimas, é aparentemente difícil a coexistência entre interações marcadas por descargas de agressividade por parte dos policiais e aquelas em que o medo e outras pulsões “arriscadas” são fortemente autocontrolados pelos agentes da lei.

Entretanto, o que faz com que uma ou outra destas distinções – e correspondentes formas de autocontrole – seja “ativada” nas práticas policiais é a definição da situação na qual se encontra o policial, no que o risco objetivo desempenha função estruturante. Em situações percebidas como oferecendo risco à integridade física de uma vítima, então a segurança física dessa pessoa torna-se a prioridade nos esquemas práticos do *habitus* policial militar, podendo mesmo se sobrepor às considerações relativas à segurança física dos próprios agentes da lei. Por outro lado, na maior parte das atividades cotidianas dos policiais militares, em que as integridades corporais não estão em jogo e os agentes da lei têm que estabelecer prioridades de trabalho no âmbito prático, a aproximação com as vítimas é sempre preterida em favor de estratégias mais propícias à captura de criminosos.

## Conclusão

Neste trabalho, buscou-se descrever as duas principais distinções dos policiais militares do Distrito Federal com referências às vítimas de crimes, partindo de pressupostos sobre o conceito de *habitus* e de informações colhidas em uma pesquisa etnográfica junto ao trabalho policial militar. Essas distinções são: a que classifica e prioriza tarefas de policiamento, de acordo com sua relevância para a função po-

licial; e a que distingue situações seguras das inseguras, considerando a segurança física dos policiais, assim como das vítimas de atos criminosos. Com base na análise empírica dessas distinções, foram inferidas as conclusões apresentadas a seguir.

- ∞ O *habitus* policial militar prioriza as tarefas ligadas à missão primordial de sua organização, segundo os esquemas de representações dos policiais militares: a captura de criminosos. Visando a prisão de criminosos, a aproximação com as vítimas é desprivilegiada ou instrumentalizada com esse fim.
- ∞ A segurança física das vítimas de crimes é notoriamente valorizada nos esquemas de percepção do *habitus* policial militar, equiparando-se ou sobrepondo-se à própria proteção física dos

agentes da lei. Essa valorização pode ser percebida tanto pelos esforços de proteção contra o risco físico, como pela disposição ao enfrentamento desse tipo de ameaça pelos policiais militares.

- ∞ A disposição para a proteção física das vítimas é ativada pelos policiais apenas quando estas se encontram sob risco, o que ocorre em situações práticas bastante específicas no policiamento. Nas demais circunstâncias, que englobam a maior parte das situações cotidianas do trabalho policial, prevalece o distanciamento ou a aproximação instrumental com relação às vítimas.
- ∞ Quando a integridade física da vítima se encontra sob risco, o policial militar dota-se de uma nítida autorrestricção ao medo.

- 
1. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, julho de 2009, com modificações. Agradeço à professora Maria Stela Grossi Porto pela orientação da pesquisa e ao(à) parecerista anônimo(a) da Revista Brasileira de Segurança Pública pelos comentários.
  2. A pesquisa etnográfica consistiu no acompanhamento de equipes de policiais militares em trabalho de patrulhamento ostensivo e na visita a unidades policiais – batalhões e companhias de polícia –, empreendimento que foi subsidiado por 26 entrevistas realizadas com oficiais e praças da PMDF.
  3. De acordo com Bourdieu (2004, p. 99), “A percepção é essencialmente diacrítica; ela distingue a forma do fundo, o que é importante do que não é, o que é central do que é secundário, o que é atual do que é inatual”.
  4. Todos nomes atribuídos aos policiais no presente trabalho são fictícios, de modo a manter seu anonimato.
  5. A disposição para a proteção não necessariamente inclui a vida dos criminosos. Houve, contudo, uma narrativa em que uma equipe de policiais militares empenhou-se no resgate de um homicida que estava sendo linchado em via pública, circunstância que, segundo o policial narrador, envolveu alto risco à integridade física dos agentes da lei.

## Referências bibliográficas

- ARENDR, H. Da violência. **Crises da República**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2003, p. 91-169.
- BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. J. D. The purpose of reflexive sociology (the Chicago Workshop). **An invitation to reflexive Sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1992, p. 61-215.
- COSTA, A. T. M. Como as democracias controlam as polícias: os mecanismos institucionais de controle da atividade policial. **Novos Estudos**, São Paulo, Cebrap, v. 70, n. 3, p. 65-78, 2004.
- ELIAS, N. On transformation of aggressiveness. **Theory and Society**, n. 5, p. 229-242, 1978.
- \_\_\_\_\_. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.
- MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de; CONSTANTINO, P. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública. **Cad. Saúde Pública** [online], v. 23, n. 11, p. 2.767-2.779, 2007.
- MUNIZ, J. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado), Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, 1999.
- PONCIONI, P. (O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, v. 20, n. 3, p. 585-610, 2005.
- SKOLNICK, J. H. **Justice without trial: law enforcement in democratic society**. Nova York, Londres e Sidney: John Wiley and Sons, 1966.

# Os policiais militares do Distrito Federal: suas disposições para com as vítimas

Rodrigo Figueiredo Suassuna

## Resumen

**Los policías militares del Distrito Federal: sus disposiciones para con las víctimas**

*El presente trabajo trata de las distinciones y disposiciones prácticas del habitus de los policías militares del Distrito Federal, abordando específicamente las disposiciones con relación a las víctimas reales o potenciales. Han podido ser delineadas dos inferencias sobre el tema a partir de una investigación etnográfica desarrollada en la Policía Militar del Distrito Federal (PMDF): 1) las estrategias que pretenden el acercamiento entre policías y víctimas son, en general, preteridas ante aquellas que tienen como objetivo la captura de criminales, función considerada primordial por los policías; 2) se prioriza la seguridad física de las víctimas sobre la seguridad física de los propios policías, evidenciando la predisposición a ese tipo de riesgo por parte de los policías.*

**Palabras clave:** Policía. Organizaciones policiales. Víctimas. Riesgo. Seguridad. Habitus. Prácticas.

## Abstract

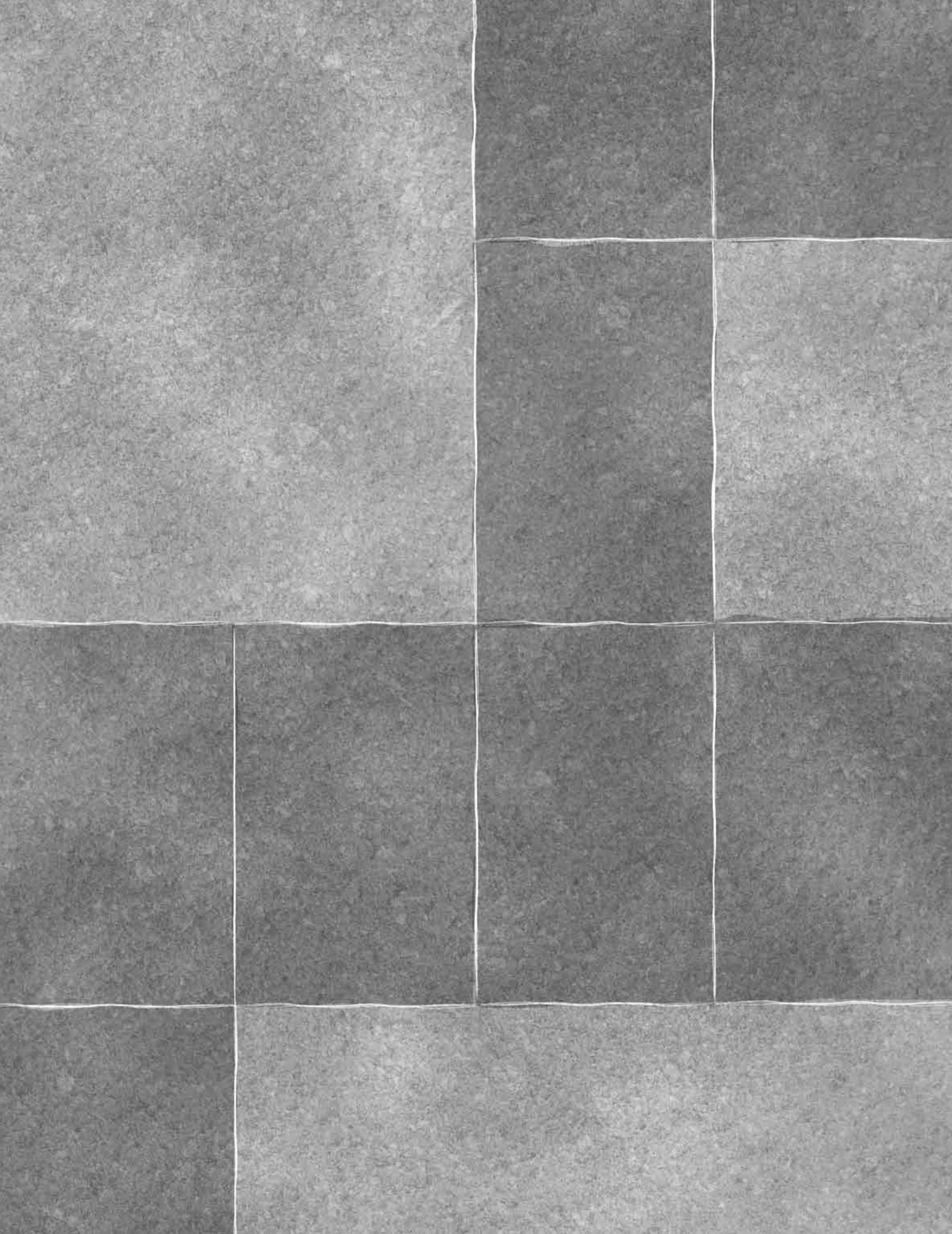
**The dispositions of the military police officers of Brazil's Federal District towards crime victims.**

*This paper refers to the practical habitus distinctions and dispositions of Brazil's Federal District military police officers, with a specific focus on their dispositions towards real or potential crime victims. Two inferences on this topic were drawn from an ethnographic study conducted with the Military Police of the Federal District (PMDF): 1) strategies for capturing criminals tend to prevail over those aimed at developing a closer relationship between police officers and crime victims, as the former believe that capturing criminals is paramount; 2) the physical safety of victims is given priority over that of police officers themselves, which suggests that the latter group is predisposed to taking this type of risk.*

**Keywords:** Police. Police organizations. Victims. Risk. Safety. Habitus. Practices.

**Data de recebimento:** 19/01/2011

**Data de aprovação:** 07/06/2011



# Evidências de validade e precisão da escala de atitudes frente à Polícia

**Thiago Gomes Nascimento, Cláudio V. Torres e Carlos Eduardo Pimentel**

*Thiago Gomes Nascimento é doutorando em Administração, mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações e especialista em Segurança Pública e Cidadania, pela Universidade de Brasília. É especialista em Administração pela Fundação Getúlio Vargas. Oficial da Polícia Militar do Distrito Federal e professor da Academia de Polícia Militar de Brasília.*

*thiunb@gmail.com*

*Cláudio V. Torres é Ph. D. em Industrial Organizational Psychology na California School of Professional Psychology, pós-doutorado em Marketing pela Griffith University, Austrália, e pós-doutorado em Cross-cultural Research pela University of Sussex, Inglaterra. Professor da Universidade de Brasília.*

*claudio.v.torres@gmail.com*

*Carlos Eduardo Pimentel é doutorando em Psicologia Social, do Trabalho e Organizações na Universidade de Brasília e mestre em Psicologia Social pela Universidade Federal da Paraíba.*

*carlospimentel@unb.br*

## Resumo

*Numa sociedade repleta de crimes, é fundamental uma Polícia atuante, assim como pesquisas sobre as atitudes frente a esta instituição. No entanto, pouco se encontrou no contexto da psicologia nacional sobre a construção e validação de uma escala de atitudes diante da Polícia. Neste artigo se propõe tal medida para suprir esta lacuna. Os principais resultados foram obtidos por meio da análise fatorial confirmatória, que corroborou a estrutura unifatorial da medida, que era prevista. O coeficiente de confiabilidade (alfa de Cronbach) demonstrou elevada precisão da medida. Não se verificaram, ademais, efeitos do sexo nas atitudes em relação à Polícia, controlando-se a idade. As evidências favoráveis de validade e precisão desta medida são discutidas.*

## Palavras-Chave

*Atitudes frente à Polícia. Validade. Precisão.*

A psicologia social já foi definida anteriormente como o estudo científico das atitudes (KROSNICK; JUDD; WITTENBRINK, 2005). O modelo tridimensional concebeu as atitudes como sendo formadas pelos componentes afetivo, cognitivo e comportamental (OSKAMP; SCHULTZ, 2005), os quais, posteriormente, foram tratados como distintos (e não necessariamente relacionados), destacando-se a dimensão afetiva para as atitudes (modelo unidimensional). É consenso, todavia, que as atitudes são construtos formados a partir de estímulos e processos cognitivos, afetivos e comportamentais e geram respostas cognitivas, afetivas e comportamentais (OSKAMP; SCHULTZ, 2005).

As atitudes podem ser entendidas como “predisposições aprendidas para responder de um modo consistentemente favorável ou desfavorável com relação a um dado objeto” (FISHBEIN; AJZEN, 1975, p. 6), como associações entre avaliações e objetos atitudinais, representados enquanto nações, animais, grupos sociais, entre outros (FAZIO, SANBONMATSU, POWELL, KARDES, 1986), tipos de julgamentos e também como memórias (ALBARRACÍN; ZANNA; JOHNSON; KUMKALE, 2005). Albarracín et al. (2005) destacaram que, consensualmente, as atitudes têm sido definidas como “uma tendência psicológica que é expressa pela avaliação de uma entidade particular com um grau de favorabilidade e desfavorabilidade” (EAGLY;

CHAIKEN, 1993, p.1). Ou seja, a ênfase na dimensão avaliativa enquanto definidora das atitudes vem sendo destacada nos últimos anos (OSKAMP; SCHULTZ, 2005), conforme pode ser observado na teoria da ação racional (FISHBEIN; AJZEN, 1975), na teoria do comportamento planejado (AJZEN, 1991) ou no modelo MODE (OLSON; FAZIO, 2009).

Além da sua utilidade para se predizer o comportamento (GLASMAN; ALBARRACÍN, 2006; FARLEY; LEHMANN; RYAN, 1981; KRAUS, 1995; WALLACE; PAULSON; LORD; BOND, 2005), certamente uma das maiores vantagens de se estudarem atitudes diz respeito à imensidade de objetos sociais que podem ser analisados a partir deste construto, como já assinalava Allport (1966) e Sheriff (SHERIFF; CANTRIL, 1945; ALBARRACÍN; JOHNSON; ZANNA, 2005; FAZIO et al., 1986; OSKAMP; SCHULTZ, 2005).

Neste sentido, uma instituição de grande relevância para a sociedade e que merece pesquisas a partir do estudo das atitudes é a Polícia. Apesar das críticas que possam existir em relação à conduta de policiais, não é possível negar a importância destes atores sociais para o controle da violência e criminalidade. Levantamentos de atitudes em relação à Polícia podem ser importantes para alcançar uma maior interação entre os policiais e a sociedade e uma melhor atuação dos policiais.

## Atitudes frente à Polícia

A literatura aponta que poucos historiadores, cientistas sociais e cientistas políticos fazem qualquer menção à Polícia em seus relatos (BAYLEY, 2001). Só se fazia referência a esta instituição social quando da ocorrência de eventos de repressão política. De maneira geral, pode-se dizer que somente na atualidade as Polícias têm recebido atenção especial das ciências humanas e sociais, talvez em virtude dos problemas causados pela violência e criminalidade que assolam a contemporaneidade.

Foi realizado, na Eslovênia, um estudo com o objetivo de verificar as opiniões dos cidadãos sobre o trabalho da Polícia, a fim de monitorar e avaliar a qualidade dos procedimentos policiais aplicados nos contatos de trânsito e em acidentes de trânsito (AREH; DOBOVS ˇEK; UMEK, 2007). Os resultados deste estudo mostraram uma boa percepção dos participantes quanto aos procedimentos policiais, mas não ideal. Nos contatos de trânsito, os cidadãos consideraram os policiais educados, justos e compreensíveis, mas não conseguiram ajudar os motoristas a retornarem para o fluxo de tráfego e também não informaram as pessoas sobre seus direitos. Já no caso de acidentes de trânsito, os respondentes se disseram satisfeitos com o procedimento dos oficiais e com sua intenção de ajudar.

Após grande revisão da literatura sobre as percepções a respeito da Polícia, Brown e Benedict (2002) observaram que as variáveis idade, contato da vizinhança com a Polícia e raça têm impacto significativo sobre as atitudes em relação à Polícia, confirmando os estudos de Decker (1981). Entretanto, os autores não

encontraram evidências sobre o efeito da educação, gênero e níveis socioeconômicos, vitimização ou medo de vitimização.

Em outra pesquisa realizada com uma comunidade de hispânicos residentes no Texas, Carter (1985) avaliou a interação entre policiais e os habitantes desta área, com o intuito de se investigar o desempenho da Polícia, as expectativas do desempenho dos policiais e a satisfação da comunidade com a Polícia. Participaram desta pesquisa 500 pessoas, subdivididas em duas categorias: as que já tiveram contato com a Polícia; e aquelas que nunca tiveram e foram vítimas de alguma violência na rua. De acordo com os dados, os indivíduos que já tiveram contato com a Polícia avaliaram esses profissionais de forma mais negativa do que os outros. O autor considera, ainda, que uma das causas para este resultado se encontra no fato de a avaliação estar vinculada à interação entre as expectativas públicas e o desempenho dos policiais qualitativamente abaixo do esperado. Outro resultado do estudo evidenciou que, segundo os moradores da comunidade, os policiais possuem uma atitude negativa diante de indivíduos hispânicos, indicando a necessidade de maior patrulhamento da Polícia, aumento de investigações, bem como maior rapidez em sua atuação.

Vale notar que nenhum dos estudos relatados foi desenvolvido no Brasil, porém, esta falta de pesquisas não é exclusiva do país. Conforme apontam Ren, Cao, Lovrich e Gaffney (2005), há uma escassez na literatura sobre avaliação, por parte de comunidades, do desempenho e confiança em policiais. Os autores sinalizam a necessidade de se avaliarem esses aspectos com o objetivo de melhorar a confiança nas Polí-

cias, bem como enquanto medida alternativa de maior eficácia desses profissionais. Em seus estudos sobre fontes de confiança nas Polícias, os autores demonstraram que atividades de policiais voluntários, que se envolvem em programas de prevenção do crime da comunidade, atuando mais próximo aos indivíduos, resultam em maior confiança e bem-estar na população.

Diante do exposto, pode-se perceber que as atitudes dos cidadãos em relação à Polícia têm sido examinadas em uma variedade de contextos, durante as últimas décadas. Um aspecto específico que também vem recebendo atenção especial refere-se à importância das atitudes juvenis frente à Polícia (BRICK; TAYLOR; ASBENSEN, 2009). Skogan (2006) aponta a idade como um dos principais indicadores de atitudes em relação à Polícia. As percepções negativas sobre a Polícia relacionadas com a idade estão associadas a fatores diferentes. Por exemplo, os contatos entre jovens e policiais ocorrem normalmente em condições controversas ou contraditórias (tais como estar parado, ser revistado ou detido). Uma proporção significativa de crimes é cometida por homens jovens, que são os alvos mais comuns de interesse da aplicação da lei. Outro fator, segundo o autor, refere-se a sentimentos antipolicial, que podem ser entendidos como expressão da necessidade dos jovens para a liberdade e autonomia. Em contraste, os moradores mais velhos são mais propensos a fazerem contatos com a Polícia e estão mais interessados na segurança e nas questões a ela relacionadas (REISIG; CORREIA, 1997).

Em geral, os jovens têm atitudes desfavoráveis em relação à Polícia, expressam pouca confiança nos agentes e os classificam de forma negativa, no que se refere a medidas de competência, con-

fiança e desempenho global (ADAMS, 1996; BORRERO, 2001; DECKER, 1981). Os estudos de Friedman, Lurigio, Greenleaf e Albertson (2004) indicam que os contatos negativos com a Polícia levam a percepções negativas sobre os policiais. A este respeito, Adams (1996) afirma que incidentes abusivos envolvendo policiais e jovens são grosseiramente sub-relatados. Borrero (2001) gravou centenas de alegações de má-conduta policial contra menores, incluindo abuso físico, assédio verbal, ameaças e ataques violentos. Tendo em vista que as atitudes podem ser formadas por meio da interação com a Polícia, é possível entender as atitudes negativas dos jovens em relação à Polícia com base em algumas destas interações.

Não é surpresa o fato de as vítimas da excessiva força policial, que são desproporcionalmente do sexo masculino, jovens e pertencentes a minorias, apresentarem a percepção mais negativa a respeito da Polícia (FLANAGAN; VAUGHN, 1996). Tais contatos estabelecem as bases para a hostilidade de longa data entre a Polícia e moradores do bairro. Assim, o estudo de pontos de vista dos jovens sobre a Polícia é crítico como a justiça penal – crenças relacionadas, tais como exposições de policiais, emergem e se cristalizam na adolescência média e persistem na vida adulta (BOBO; JOHNSON 2004; FLANAGAN; SHERROD 1998; NIE-MI; HEPBURN, 1995). Outro estudo sobre atitudes em relação à Polícia foi realizado com um grupo de jovens-adolescentes que participavam de um programa destinado a ensinar técnicas de resolução de litígios e promover um diálogo com a Polícia local (BRANDT; MARKUS, 2000). Os resultados indicaram que, apesar de serem geralmente positivas, as atitudes das meninas em relação à Polícia eram

mais favoráveis do que as dos meninos e dos adolescentes que relataram experiências negativas com a Polícia.

### Escala de atitudes

Para conhecer as atitudes, é necessário que estas sejam mensuradas e, para isso, a perspectiva psicométrica tem sido dominante, com especial ênfase na validade de construto (KROSNICK et al., 2005). Com o intuito de medir atitudes definidas como avaliações gerais, Crites, Fabrigar e Petty (1994) usaram pares de termos para escalas de diferencial semântico: positivo/negativo; agradável/desagradável; bom/ruim e desejável/indesejável, medidas num intervalo de sete pontos. Crites et al. destacaram a importância de se verificar a adequabilidade desta medida para diferentes objetos atitudinais e testaram-na para medir atitudes diante de diversos objetos, como literatura, matemática, pena de morte, etc. A precisão das escalas, calculada pelo coeficiente alfa de Cronbach, variou de 0,90 a 0,96, o que indica alta confiabilidade.

Para identificar atitudes diante do uso de maconha e em relação ao não uso de drogas, Simons e Carey (2000) adaptaram o formato de resposta desta escala de 7 para 9 pontos, encontrando alfas de 0,92 e 0,97, enquanto Simons e Gaher (2004) verificaram alfa de 0,92 para atitudes frente ao uso de álcool. Pesquisas realizadas no contexto brasileiro verificaram a unidimensionalidade desta medida por meio da abordagem fatorial confirmatória para atitudes em relação ao uso de maconha (GOUVEIA; PIMENTEL; QUEIROGA; MEIRA; JESUS, 2005) e de álcool (GOUVEIA; PIMENTEL; LEITE; ALBUQUERQUE; COSTA, 2009), bem como para

atitudes frente ao *site* de relacionamento social Orkut (FERREIRA; PIMENTEL; CIRINO; SANTOS; OLIVEIRA, 2008). Além disso, foi verificada sua validade preditiva e precisão para atitudes diante de drogas (GOUVEIA; PIMENTEL; MEDEIROS; GOUVEIA; PALMEIRA, 2007). Em suma, esta medida tem se demonstrado útil para medir diversos objetos atitudinais, com um modelo unifatorial que se ajusta bem aos dados, explica uma variância de 63% a 84% e com alfas variando de 0,81 a 0,94.

Esta medida de atitudes, além de válida e precisa, tem a vantagem de ser breve, possibilitando seu uso em um contexto no qual não se necessite de muito tempo ou mesmo concentração por parte do respondente. Outra vantagem é que esta medida pode ser incluída numa bateria de escalas que visem verificar a utilidade de um modelo de variáveis para se prever um comportamento-alvo.

### Proposta de escala de atitudes frente à Polícia

Considerando-se as vantagens e as propriedades psicométricas encontradas, para os quatro itens desenvolvidos por Crites et al. (1994) para medir atitudes, objetivou-se utilizar tais itens para aferir atitudes em relação à Polícia, propondo-se assim uma *escala de atitudes frente à Polícia*.

Além de sua utilidade prática, tal medida também tem implicações relativas à originalidade desse estudo no país. Com o objetivo de identificar artigos sobre atitudes frente à Polícia, realizou-se uma busca no portal de *Periódicos Eletrônicos de Psicologia* (PePSIC) e no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO Brazil), sem, porém, se encontrar algum instrumento disponível. Ainda que nestes *sites*

existam vários artigos que analisaram esta instituição, como pesquisa sobre representações sociais da Polícia (RAMOS; NOVO, 2002) parece que as atitudes em relação à Polícia não foram estudadas; ou pelo menos não o foram na perspectiva psicométrica. Não se encontrou nenhum relato de pesquisa sobre uma escala para medir tais atitudes em nossa realidade.

O conhecimento das atitudes frente à Polícia pode ser muito útil para a sociedade e para a própria instituição policial, possibilitando verificar como determinados grupos a avaliam. Neste sentido, o conhecimento de tais avaliações pode ser um *feedback* importante do comportamento da Polícia, o que pode ajudar a reforçar procedimentos ou mesmo redefini-los, tendo em vista uma melhor atuação para e com a sociedade. Além desta utilidade, a presente pesquisa representa um teste empírico da escala de atitudes proposta por Crites et al. (1994) para um objeto atitudinal diverso daqueles testados pelos autores.

Logo, os itens usados para o objeto atitudinal Polícia, no presente estudo, têm o objetivo de aferir atitudes globais e já foram testados para diversos objetos atitudinais, verificando-se sua adequação em termos de validade de construto e precisão pelo coeficiente alfa de Cronbach. A validade de construto é considerada a forma mais fundamental de validade dos testes psicológicos (PASQUALI, 2003). A partir da análise fatorial confirmatória (CFA), é possível testar uma estrutura previamente definida (KLINE, 2010), no caso, a estrutura unifatorial da escala de atitudes. E o coeficiente alfa de Cronbach é a forma mais comum e prática de se obter a precisão de acordo com a teoria clássica dos testes (TCT) (LEDESMAN; IBÁÑEZ; MORA, 2002).

## Método

### *Participantes*

Participaram desta pesquisa 220 estudantes de escolas públicas e privadas do Distrito Federal, distribuídos equitativamente quanto ao sexo. Já a idade dos envolvidos variou de 12 a 42 anos ( $M = 16,94$ ;  $DP = 4,031$ , sendo 90% da amostra formada por adolescentes de 12 a 18 anos de idade). A escolaridade variou entre a 6ª série do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio, sendo que a maioria frequentava o ensino médio: 102 no 3º ano (37,8%); 34 na 2ª (12,6%) e 37 na 1ª (13,7%). A maior parte destes estudantes (66%) está inserida no Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), 51,9% são de escolas privadas, 43,3% pertencem à classe média, 28,5% se declararam moderadamente religiosos e 77,8% são solteiros.

### *Instrumento*

A escala de atitudes frente à Polícia constitui uma medida tipo lápis-e-papel de cunho auto-administrável. Para acessar as atitudes frente à Polícia, partiu-se dos quatro itens de atitudes desenvolvidos por Crites et al. (1994) e utilizados para atitudes em relação ao uso de maconha no contexto brasileiro (GOUVEIA et al., 2005). Portanto, foi usada a versão em português destes itens para escalas de diferencial semântico: 1) positivo/negativo; 2) agradável/desagradável; 3) bom/ruim e 4) desejável/indesejável, medidas num intervalo de 9 pontos, de -4 a +4, conforme adaptação de Simons e Carey (2000) na escala de resposta. Visando a simplificação da escoragem, no decorrer da codificação, todos os valores foram transformados para uma escala de 1 a 9, com ponto médio igual a 5, sendo que quanto maior o valor, mais desfavorável é a atitude.

### Quadro 1 Escala de atitudes frente à Polícia

Considero a atuação da Polícia em nossa sociedade...

	4	3	2	1	0	-1	-2	-3	-4	
Positivo	<input type="checkbox"/>	Negativo								
Agradável	<input type="checkbox"/>	Desagradável								
Bom	<input type="checkbox"/>	Ruim								
Desejável	<input type="checkbox"/>	Indesejável								

Após ler as instruções, o respondente deveria assinalar o ponto na escala que melhor representa sua atitude em relação à Polícia, variando no contínuo dos pares de adjetivos bipolares. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) fazia parte da primeira folha e, ao final, se encontrava o questionário sociodemográfico.

#### Procedimento

Após autorização dos diretores e/ou da coordenação pedagógica das escolas, os alunos foram convidados a participar da pesquisa. Em caso de recusa, buscava-se outra pessoa que aceitasse participar. Neste ensejo, eram garantidos ao aluno o anonimato e o sigilo das respostas, conforme explicitado no TCLE. A aplicação foi realizada de forma individual no próprio ambiente escolar, contando com a colaboração de professores e de policiais militares à paisana, que foram instruídos a prestar esclarecimentos apenas sobre a forma de resposta, nunca com relação ao conteúdo do instrumento. Em média, dez minutos foram suficientes para responder a pesquisa.

#### Análise dos dados

Para digitação e análise dos dados, utilizou-se o pacote estatístico SPSS 15. Neste *software* foram calculadas análises fatoriais, correlacionais e de comparação de média. A análise fatorial confirmatória (CFA) foi realizada no AMOS 7, considerando-se, especificamente, os seguintes múltiplos índices de ajuste (BYRNE, 2001, 2010; BROWNE; CUDECK, 1993; HU; BENTLER, 1999; TABACHNICK; FIDELL, 2007):

- ∞ Razão  $\chi^2/g.l.$ , para o qui-quadrado relativo ( $\chi^2/g.l.$ ), recomendando-se valores entre 2 e 3, ou até 5 para um ajuste adequado (ver comentários de GARSON, 2010). O valor-p associado deve ser não significativo;
- ∞ GFI e CFI. Os *Goodness-of-Fit Index* (GFI) e *Comparative-Fit Index* (CFI) devem estar próximos de 1 para um ajuste adequado, mas tem-se recomendado um valor de pelo menos 0,90 e atualmente têm-se recomendado valores mais restritivos,  $\geq 0,95$ , para o CFI

(BYRNE, 2001, 2010; HU; BENTLER, 1999; THOMPSON, 2005);

∞ *RMSEA*. A *Root-Mean-Square Error of Approximation (RMSEA)*, por outro lado, deve ser próxima de zero, considerando-se valores próximos de 0,06 ou menos (MCDONALD; HO, 2002), mas aceitando-se até 0,10 (BROWNE; CUDECK, 1993; HU; BENTLER, 1999). Este índice é comumente reportado com seu intervalo de confiança e o PCLOSE, que deve ser não significativo.

## Resultados

Com o objetivo de mostrar evidências de validade e precisão da *escala de atitudes frente à Po-*

*lícia*, apresentam-se os resultados da análise fatorial, análise paralela, alfa de Cronbach, correlação interitem e análise fatorial confirmatória.

### *Análise fatorial, alfa de Cronbach e correlação interitem*

Antes de se proceder à interpretação da análise fatorial, verificaram-se os índices de *KMO* = 0,85 e Teste de Esfericidade de Bartlett;  $\chi^2 (6) = 626, 155, p < 0,001$ , os quais são favoráveis. Assim, realizou-se a análise fatorial pelo método dos eixos principais (PAF), sem se fixar rotação ou número de fatores. Os resultados desta análise, juntamente com o índice de precisão (pela técnica alfa de Cronbach) da escala e estatísticas descritivas univariadas, são sumariados na Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Itens tipo diferencial semântico, estrutura fatorial, médias e desvios-padrão e índice de precisão da escala de atitudes frente à Polícia**

Conteúdo atitudinal	M	DP	Carga fatorial	h <sup>2</sup>
Positivo/negativo	3,54	2,44	0,86*	0,74
Agradável/desagradável	3,67	2,29	0,89*	0,78
Bom/ruim	3,56	2,51	0,91*	0,82
Desejável/indesejável	2,67	2,34	0,76*	0,58
Número de itens	4			
Eigenvalue	3,19			
% variância total	79,65			
Alfa de Cronbach	0,91			

Fonte: Pesquisa Evidências de validade e precisão da escala de atitudes frente à Polícia  
\*Carga fatorial considerada satisfatória [0,40].

Como se pode observar, a melhor solução encontrada foi a de estrutura unifatorial. O exame das médias obtidas apontou que os participantes apresentaram, em sua maioria, atitudes moderadamente favoráveis em relação à Polícia. A análise paralela (PA) com 1.000 simulações e 99% de confiança gerou um autovalor aleatório de 1,15 e outro de 1,04, o que, comparado aos autovalores gerados pela PAF (3,19 e 0,38), confirma a estrutura unifatorial da escala. Todas as cargas fatoriais saturaram fortemente neste único fator, o qual explicou quase 80% da variância do construto.

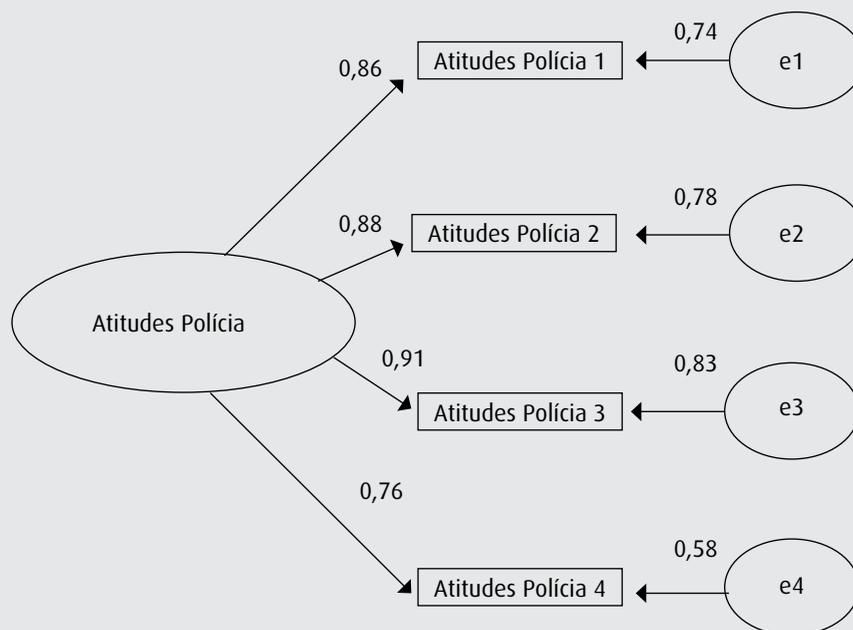
A análise de precisão foi obtida pelo coeficiente alfa de Cronbach, que se apresentou muito satisfatório ( $\alpha=0,91$ ), e as correlações entre os itens variaram de 0,66 a 0,81 ( $r_{\text{média}} = 0,73$ ), demonstrando boa consistência interna.

#### Análise fatorial confirmatória (CFA)

Adicionalmente, realizou-se uma CFA, tendo em conta a matriz de covariâncias e utilizando o método ML (*Maximum Likelihood*) de estimação, com o objetivo de aportar novas informações à análise anterior, cujo caráter foi mais exploratório. A solução unifatorial com os pesos de regressão padronizados são apresentados na Figura 1.

Os resultados da CFA demonstram que o modelo unifatorial de atitudes em relação à Polícia se ajustou muito satisfatoriamente aos dados:  $\chi^2(2) = 2,348$ ,  $p > 0,05$ ;  $\chi^2/\text{gl} = 1,17$ ,  $GFI = 0,99$ ,  $CFI = 1$  e  $RMSEA = 0,03$  ( $IC90\% = 0,00 - 0,14$ ,  $PCLOSE=0,486$ ), com todos os pesos de regressão estatisticamente significativos ( $p < 0,001$ ).

Figura 1  
CFA da escala de atitudes frente à Polícia



### *Atitudes frente à Polícia: sexo e idade*

Realizou-se uma análise de covariância (ANCOVA), tendo a pontuação total de atitudes em relação à Polícia como variável dependente, o sexo como fator fixo e a idade como co-variável. As médias mostram que os estudantes do sexo masculino apresentaram atitudes mais favoráveis frente à Polícia ( $M = 3,22$ ,  $DP = 1,94$ ) do que as mulheres ( $M = 3,45$ ,  $DP = 2,31$ ). Entretanto, não se verificou qualquer efeito estatisticamente significativo do sexo nas atitudes frente à Polícia ( $F = 0,659$ ,  $p > 0,05$ ) nem correlação dessas atitudes com a idade.

### **Discussão**

De acordo com os principais resultados desta pesquisa, reuniram-se evidências de validade de construto e precisão para a *escala de atitudes frente à Polícia*. Este objetivo foi alcançado por meio da teoria clássica dos testes (TCT) (LEDESMA; IBAÑEZ; MORA, 2002; PASQUALI, 2003) e de abordagem fatorial confirmatória (BYRNE, 2001, 2010; THOMPSON, 2005; KLINE, 2010).

Com base na análise PAF, verificou-se uma estrutura unifatorial da escala com elevadas cargas fatoriais. Como tem sido recomendado na literatura especializada, foi utilizada a PA para determinação de fatores a serem extraídos na análise fatorial (HAYTON; ALLEN; SCARPELLO, 2004). Tal análise ratificou a pertinência de se reter um fator, o qual foi responsável por quase 80% da variância explicada do construto. Os índices de ajuste da CFA revelaram que o modelo unifatorial da escala de atitudes se ajustou adequadamente aos dados (BYRNE, 2001,

2010; BROWNE; CUDECK, 1993; HU; BENTLER, 1999; TABACHNICK; FIDELL, 2007). Estes resultados corroboram pesquisas previamente realizadas no Nordeste brasileiro com outros objetos atitudinais (GOUVEIA et al., 2005, 2007, 2009; FERREIRA et al., 2008). No que tange à precisão, também foi observado um índice adequado, por meio da técnica alfa de Cronbach (PASQUALI, 2003; NUNALLY, 1978). Além desta técnica, a correlação interitens revelou boa consistência interna (CLARK; WATSON, 1995). Em resumo, os índices de precisão encontrados atestam a precisão da escala e corroboram pesquisas previamente realizadas em outros contextos (CRITES et al., 1994; Simons; Carey, 2000, 2004).

Não se verificou qualquer diferença estatisticamente significativa nas atitudes em relação à Polícia segundo o sexo e idade dos participantes. Este dado não corroborou pesquisas em outros contextos, que mostraram que os mais jovens e do sexo masculino apresentaram atitudes mais negativas frente à Polícia (BRANDT; MARKUS, 2000; FLANAGAN; VAUGHN, 1996; REISIG; CORREIA, 1997; SKOGAN, 2006). Neste sentido, existem exceções que não têm mostrado o efeito da idade em relação à percepção e avaliações sobre a Polícia e não se tem encontrado consenso quanto às diferenças por gênero (BROWN; BENEDICT, 2002). No entanto, quanto à idade, uma explicação para este dado reside na variabilidade da amostra. Como se evidenciou, trata-se de uma amostra, em sua maioria, de adolescentes (90%) e participantes do Proerd, que é um programa de combate às drogas, cujos professores são policiais. Isto pode ter impactado nas atitudes destes jovens, tornando-as inclusive mais

positivas. Por outro lado, novas pesquisas devem ser realizadas no nosso contexto, com o objetivo de melhor entender estas relações, estudando uma amostra mais heterogênea, com maior número de adultos.

### Considerações finais

Foram verificadas evidências favoráveis de validade de construto e precisão para a *escala de atitudes frente à Polícia*. Foram corroboradas sua estrutura unifatorial e elevada consistência interna. Pode-se, portanto, re-

comendar o uso desta medida para pesquisas que objetivem conhecer mais sobre as atitudes em relação à Polícia. Com este objetivo, é possível pesquisar diversas variáveis, tais como os traços de personalidade e comportamentos antissociais, ou mesmo se comparar as atitudes de brancos e negros (BROWN; BENEDICT, 2002). Novas evidências de validade e precisão devem ser estimuladas, buscando-se, por exemplo, conhecer a estabilidade temporal por meio de teste re-teste, ou ainda a validade preditiva desta medida, considerando a interação com a Polícia.

## Referências bibliográficas

- ADAMS, K. Measuring the prevalence of police abuse of force". In: GELLER, W.; TOCH, H. **Police violence: understanding and controlling police abuse of force**. New Haven, CT: Yale University Press, 1996, p. 52-93.
- ADAMS, R. E.; ROHE, W. M.; ARCURY, T. A. Awareness of community-oriented policing and neighborhood perceptions in five small to midsize cities. **Journal of Criminal Justice**, v. 33, n. 1, p. 43-54, 2005.
- AJZEN, I. The theory of planned behavior. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, n. 50, p. 179-211, 1991.
- ALBARRACÍN, D.; ZANNA, M. P.; JOHNSON, B. T.; KUMKALE, G. T. Attitudes: introduction and scope. In: ALBARRACÍN, D.; JOHNSON, B. T.; ZANNA, M. P. (Eds.). **The handbook of attitudes**. London: Laurence Erlbaum Associates, Publishers, 2005, p. 3-21.
- ALLPORT, G. W. Attitudes in the history of social psychology. In: WARREN, N.; JAHODA, M. (Eds.). **Attitudes**. London: Penguin Books, 1966, p. 15-21.
- AREH, I.; DOBOVS `EK, B.; UMEK, P. Citizens' opinions of police procedures. **Policing: an International Journal of Police Strategies & Management**, v. 30, n. 4, p. 637-650, 2007.
- BAYLEY, D. **Padrões de policiamento**. Tradução de R. A. Belmonte. . São Paulo: Edusp, 2001.
- BOBO, L.; JOHNSON, D. A taste for punishment: Black and white americans' views on the death penalty and the war on drugs. **Du Bois Review**, n. 1, p. 151-80, 2004.
- BORRERO, M. The widening mistrust between youth and police. **Families and Society: the Journal of Contemporary Human Services**, v. 82, n. 1, p. 399-408, 2001.
- BRANDT, D. E.; MARKUS, K. A. Adolescent attitudes towards the police: a new generation. **Journal of Police and Criminal Psychology**, v. 15, n. 1, p. 10-16, 2000.
- BRICK, B. T.; TAYLOR, T. J.; ASBENSEN, F. A. Juvenile attitudes towards the police: the importance of subcultural involvement and community ties. **Journal of Criminal Justice**, v. 37, n. 5, p. 488-495, 2009.
- BROWN, B.; BENEDICT, W. R. (Perceptions of the police: past findings, methodological issues, conceptual issues, and policy implications. **Policing: an International Journal of Police Strategies and Management**, v. 25, n. 3, p. 543-580, 2002.
- BROWNE, M. W.; CUDECK, R. Alternative ways of assessing model fit. In: BOLLEN, K. A.; LONG, J. S. (Eds.). **Testing structural equation models**. Newbury Park, CA: Sage, 1993, p. 136-162.
- BYRNE, B. M. (**Structural equation modeling with AMOS: basic concepts, applications, and programming**. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Structural equation modeling with AMOS: basic concepts, applications, and programming**. New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2010.
- CARTER, D. L. Hispanic perception of police performance: an empirical assessment. **Journal of Criminal Justice**, v. 13, n. 6, p. 485-500, 1985.
- CLARK, A. C.; & WATSON, D. Constructing validity: basic issues in objective scale development. **Psychological Assessment**, n. 7, p. 309-319, 1995.
- CRITES, S. L.; FABRIGAR, L. R.; PETTY, R. E. Measuring the affective and cognitive properties of attitudes: conceptual and methodological issues. **Personality and Social Psychology Bulletin**, v. 20, n. 6, p. 619-634, 1994.
- DAVIS, R. C.; MATEU-GELABERTH. **Policamento eficiente e com respeito: dois exemplos no South Bronx**. Relatório de pesquisa do Vera Institute of Justice. New York, 1999. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/senasp/senasp/bibliot\\_monografias.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/senasp/bibliot_monografias.htm)>. Acesso em: fev. 2005.
- DECKER, S. Citizen attitudes toward the police: a review of the past findings and suggestions for future policy. **Journal of Police Science and Administration**, v. 9, n. 1, p. 80-87, 1981.

EAGLY, A. H.; CHAIKEN, S. **The psychology of attitudes**. Orlando, FL: Harcourt Brace Jovanovich, 1993.

FARLEY, J. U.; LEHMANN, D. R.; RYAN, M. J. Generalizing from "imperfect" replication. **Journal of Business**, n. 54, p. 597-610, 1981.

FAZIO, R. H.; SANBONMATSU, D. M.; POWELL, M. C.; KARDDES, F. R. On the automatic activation of attitudes. **Journal of Personality and Social Psychology**, n. 50, p. 229-238, 1986.

FERREIRA, D. C. S.; PIMENTEL, C. E.; CIRINO, C. S.; SANTOS, H. S.; OLIVEIRA, M. C. Psicologia da era virtual: atitudes de estudantes adolescentes frente ao Orkut. **Psicologia Argumento**, v. 26, n. 55, p. 305-317, 2008.

FISHBEIN, M.; AJZEN, I. **Belief, attitude, intention, and behavior**: an introduction to theory and research. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.

FLANAGAN, C.; SHERROD, L. (Youth political development. **Journal of Social Issues**, v. 54, n. 1, p. 447-56, 1998.

FLANAGAN, T.; VAUGHN, M. Public opinion about police abuse and force. In: GELLER, W.; TOCH, H. **Police violence**: understanding and controlling police abuse of force. New Haven, CT: Yale University Press, 1996, p. 113-128.

FRIEDMAN, W.; LURIGIO, A. J.; GREENLEAF, R. G.; ALBERTSON, S. Encounters between police and youth. **Social Costs of Disrespect**, v. 27, n. 1, p. 1-25, 2004.

GLASMAM, L. R.; ALBARRACÍN, D. Forming attitudes that predict future behavior: a meta-analysis of the attitude-behavior relation. **Psychological Bulletin**, v. 13, n. 5, p. 778-822, 2006.

GOUVEIA, V. V.; PIMENTEL, C. E.; LEITE, P. R. L.; ALBUQUERQUE, J. R.; COSTA, T. A. B. Escala de atitudes frente ao uso de álcool: evidências de validade fatorial e preditiva. **Psicologia Ciência e Profissão**, v. 29, n. 4, p. 672-685, 2009.

GOUVEIA, V. V.; PIMENTEL, C. E.; MEDEIROS, E. D.; GOUVEIA, R. S.; PALMEIRA, J. N. (Escala de atitudes frente ao

uso de drogas: evidências de validade fatorial e preditiva. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**, v. 56, n. 1, p. 53-59, 2007.

GOUVEIA, V. V.; PIMENTEL, C. E.; QUEIROGA, F.; MEIRA, M.; JESUS, G. R. Escala de atitudes frente ao uso de maconha: comprovação da sua validade de construto. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**, v. 54, n. 1, p. 5-12, 2005.

HAYTON, J. C.; ALLEN, D. G.; SCARPELLO, V. Factor retention decisions in exploratory factor analysis: a tutorial on parallel analysis. **Organizational Research Methods**, n. 7, p. 191-205, 2004.

HU, L. T.; BENTLER, P. M. Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. **Structural Equation Modeling**, n. 6, p. 1-55, 1999.

HURST, Y.; FRANK, J. How kids view cops: the nature of juvenile attitudes toward the police. **Journal of Criminal Justice**, v. 28, n. 3, p. 165-260, 2000.

KLINE, R. B. **Principles and practice of structural equation modeling**. New York: The Guilford Press, 2010.

KRAUS, S. J. Attitudes and the prediction of behavior: a meta analysis of the empirical literature. **Personality and Social Psychology Bulletin**, n. 21, p. 58-75, 1995.

KROSNICK, J. A.; JUDD, C. M.; WITTENBRINK, B. The measurement of attitudes. In: ALBARRACÍN, D.; JOHNSON, B. T.; ZANNA, M. P. (Eds.). **The handbook of attitudes**. London: Laurence Erlbaum Associates, Publishers, 2005, p. 21-76.

LEDESMA, R.; IBAÑEZ, G.M.; MORA, P. V. Análisis de consistência interna mediante Alfa de Cronbach: un programa basado en gráficos dinámicos. **Psico-USF**, v. 7, n. 2, p. 143-152, 2002.

MCDONALD, R. P.; RO, M.-H. R. Principles and practice in reporting structural equation analyses. **Psychological Methods**, v. 7, n. 1: 64-82, 2002.

NIEMI, R.; HEPBURN, M. The rebirth of political socialization. **Perspectives on Political Science**, v. 24, n. 1, p. 7-16, 1995.

NUNNALLY, J. C. **Psychometric theory**. New York: McGraw-Hill, 1978.

OLSON, M. A.; FAZIO, R. H. Implicit and explicit measures of attitudes: the perspective of the MODE model. In: PETTY, R. E.; FAZIO, R. H.; BRIÑOL, P. (Eds.). **Attitudes: insights from the new implicit measures**. New York, NY: Psychology Press, 2009, p. 19-63.

OSKAMP, S.; SCHULTZ, W. P. **Attitudes and opinions**. London: Laurence Erlbaum Associates, Publishers, 2005.  
PASQUALI, L. (**Psicometria: teoria dos testes na psicologia e educação**). Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

PERIÓDICOS ELETRÔNICOS DE PSICOLOGIA – **PePSIC Atitudes frente à Polícia**. 2011. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 02 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Escala de atitudes frente à Polícia**. 2011. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 02 jan. 2011.

RAMOS, F. P.; NOVO, H. A. Representações sociais de governo, justiça e Polícia: um estudo nas camadas média e popular da Grande Vitória/ES. **Psicologia: Teoria e Prática**, v. 4, n. 1, p. 29-37, 2002.

REISIG, M. D.; MICHAEL, C. Public evaluation of police performance: an analysis across three levels of policing. **Policing: An International Journal of Police Strategies and Management**, v. 20, n. 1, p. 311-325, 1997.

REN, L.; CAO, L.; LOVRICH, N.; GAFFNEY, M. Linking confidence in the police with the performance of the police: community policing can make a difference. **Journal of**

**Criminal Justice**, v. 33, n. 1, p. 55-66, 2005.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE – **SciELO Atitudes frente à Polícia**. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 03 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Escala de atitudes frente à Polícia**. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 03 jan. 2011.

SHERIFF, M.; CANTRIL, H. The psychology of “attitudes”. I. **The Psychological Review**, v. 52, n. 6, p. 295-319, 1945.

SIMONS, J.; CAREY, K. B. Attitudes toward marijuana use and drug-free experience: Relationships with behavior. **Addictive Behaviors**, v. 25, n. 3, p. 323-31, 2000.

SIMONS, J. S.; GAHER, R. M. Attitudes toward alcohol and drug-free experience among college students: Relationships with alcohol consumption and problems. **American Journal of Drug and Alcohol Abuse**, v. 31, n. 2, p. 337-56, 2004.

TABACHNICK, B. G.; FIDELL, L. S. **Using multivariate statistics**. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon, 2007.

THOMPSON, B. **Exploratory and confirmatory factor analysis**. Understanding concepts and applications. Washington: American Psychological Association, 2005.

WALLACE, D. S.; PAULSON, R. M.; LORD, C. G.; BOND Jr., C. F. Which behaviors do attitudes predict? Meta-analyzing the effects of social pressure and perceived difficulty. **Review of General Psychology**, n. 9, p. 214-227, 2005.

# Evidências de validade e precisão da escala de atitudes frente à Polícia

Thiago Gomes Nascimento, Cláudio V. Torres e Carlos Eduardo Pimentel

## Resumen

### Evidencias de validez y precisión de la escala de actitudes frente a la Policía

*En una sociedad repleta de crímenes, es fundamental una Policía actuante, así como investigaciones sobre las actitudes frente a esta institución. Sin embargo, ha sido poco lo encontrado en el contexto de la psicología nacional sobre la construcción y validación de una escala de actitudes ante la Policía. En este artículo se propone tal medida para suplir esta laguna. Los principales resultados fueron obtenidos por medio del análisis factorial confirmatorio, que corroboró la estructura unifactorial de la medida que estaba prevista. El coeficiente de confiabilidad (alfa de Cronbach) demostró una elevada precisión de la medida. No se verificaron, además, efectos del sexo en las actitudes con relación a la Policía, controlándose la edad. Se discuten las evidencias favorables de validez y precisión de esta medida.*

**Palabras clave:** Actitudes frente a la Policía. Validez. Precisión.

## Abstract

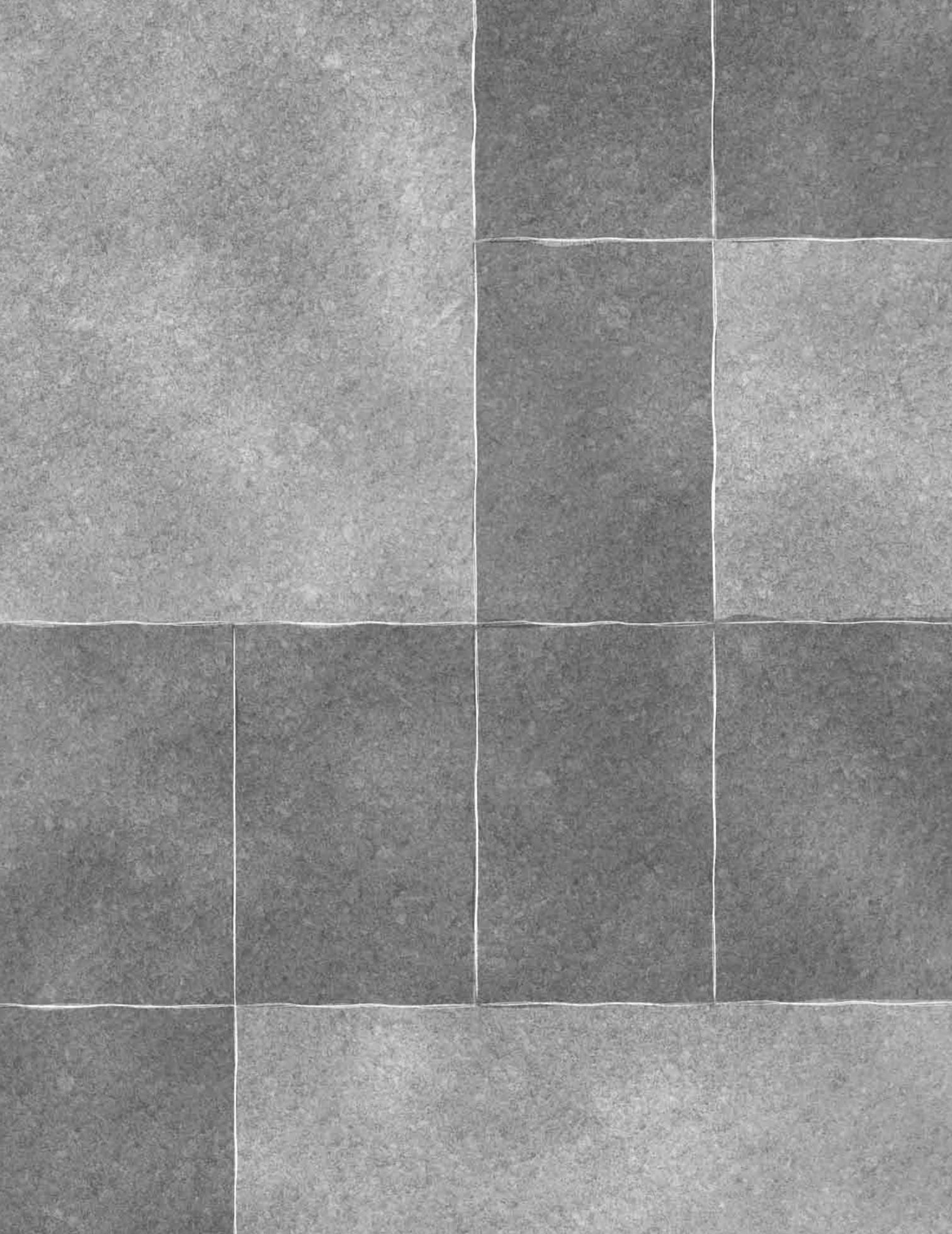
### Evidence of the validity and accuracy of the attitude scale used for the police

*In crime-riddled societies, it is essential to have both an active police force and studies on the attitudes towards the police. However, few Brazilian psychology studies exist on the construction and validation of a scale of attitudes towards the police. This paper aims to fill this void. The major results in this study were obtained through confirmatory factor analysis, which corroborated that the structure of this measure comprised of a single factor. The measure was also shown to be highly accurate, as assessed by Cronbach's alpha reliability coefficient. In addition, the sex of the individual was not found to be significant in attitudes towards the police, but age was a controlling factor. Favorable evidence of the validity and accuracy of the measure is discussed.*

**Keywords:** Attitudes towards the Police. Validity. Accuracy.

**Data de recebimento:** 22/01/2011

**Data de aprovação:** 11/07/2011



# A corrupção policial e seus aspectos morais no contexto do Rio de Janeiro

## Andréa Ana do Nascimento

*Andréa Ana do Nascimento é doutoranda em Sociologia pela UFRJ, mestre em Sociologia e Antropologia pela mesma instituição e professora substituta na UERJ. Pós-graduada em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal pela UFF, pesquisadora assistente do NECVU/UFRJ, pesquisadora associada do Nufep/UFF e participante do INCT de Violência, Democracia e Segurança Cidadã. Foi bolsista da Faperj no projeto de atualização do SIV – Observatório das Violências (NECVU/UFRJ).*

*✉ andreaana@bol.com.br*

### Resumo

*Existem diversas formas de se praticar corrupção policial, dentro e fora das instituições policiais, e vários são os discursos morais que tanto os policiais quanto a mídia/sociedade utilizam para justificar, neutralizar ou condenar essas práticas. O objetivo deste artigo é analisar os discursos morais que os policiais empregam para explicar o fenômeno da corrupção policial. A análise tem por base informações colhidas em entrevistas ou conversas informais com os policiais militares e civis.*

### Palavras-Chave

*Polícia. Corrupção. Mercadorias políticas.*

A corrupção policial é um fenômeno de crescente visibilidade em todo o Brasil. No entanto, o contexto do Rio de Janeiro, em geral, tem um destaque maior do que o de outros Estados quando o assunto é a atuação policial, assim como o julgamento de determinadas práticas policiais que ocorrem no dia-a-dia, entre estas a corrupção. Para facilitar a discussão adotou-se, neste trabalho, uma divisão terminológica que aparece com frequência no discurso dos policiais: corrupção interna e corrupção externa.

A corrupção interna é aquela praticada dentro das instituições policiais, no que se refere ao seu funcionamento interno, configurando uma relação de corrupção de um policial para com o outro. Um exemplo dessa prática pode ser visto no filme *Tropa de Elite*, do diretor José Padilha. O filme é um dos poucos que apresentam um aspecto da corrupção policial que, em geral, não aparece na mídia: nele, policiais têm que pagar um valor para outro policial para conseguir obter as férias no prazo desejado. Há outros traços da corrupção interna nas instituições policiais que não têm tanta visibilidade, tais como o pagamento de taxas para que o policial fique em determinado posto de policiamento, ou ainda para que seja favorecido na distribuição de atividades de policiamento no que se refere ao contexto da Polícia Militar.

Já a corrupção externa compreende aquela exercida contra ou “com” os cidadãos, englo-

bando desde o dinheiro arrecadado pelo policial para liberar um veículo irregular, no lugar de multá-lo ou apreendê-lo, até aquele obtido por meio de negociações com traficantes, bicheiros ou milicianos para permitir que estes executem suas atividades sem interferência da polícia, ou mesmo com a participação dela, como ocorre com as milícias.

A corrupção policial guarda muitos elementos das práticas sociais do Rio de Janeiro, onde as pessoas tendem a querer sempre levar vantagem. É o famoso “jeitinho brasileiro”, estudado por Damatta (1984).

Quando se aborda outro âmbito da corrupção policial, como aquela que implica o “arrego”, ou seja, o dinheiro que os policiais recebem do tráfico de drogas e de outros agentes que atuam de forma ilícita com a venda de mercadorias roubadas ou a prática de jogos de azar, por exemplo, o discurso pode sofrer alterações e guardar menos conexão com a moralidade pautada no senso comum. A tolerância social com esse tipo de ação é bem menor. O policial pode deixar de ser visto como o “quebra-galho”, o “cara que dá um jeitinho” para ser considerado o criminoso, o bandido de farda, entre outras denominações. Porém, o que os policiais que agem (ou não) dessa forma acham dessas situações? Existem discursos de negação, justificação ou neutralização dessas práticas? E quais são eles?

O propósito deste artigo é, por meio de entrevistas com policiais militares e civis, identificar as percepções desses agentes a respeito da prática de corrupção policial em suas diferentes possibilidades, internas e externas. Para se obter também alguma orientação sobre o discurso formal em relação o tema, foram entrevistados agentes vinculados às corregedorias de polícia.

Assim, na medida do possível, procurar-se-á dar conta dos diferentes discursos dos policiais acerca da prática de corrupção policial, privilegiando sua opinião em oposição ou concordância com a abordagem midiática sobre o tema e buscando esclarecer em que contextos o exercício da corrupção pode ou não ganhar legitimidade. É importante ressaltar que esse artigo é fruto das inserções iniciais da autora nesse campo, para elaboração da tese de doutorado.

### **A prática de corrupção e seu contexto teórico**

De acordo com Monet (2001), a polícia é um tipo peculiar de organização burocrática com as seguintes particularidades: é regida por princípios de hierarquia e disciplina rigorosos, estando, por esse motivo, sujeita aos conflitos internos e rivalidades; possui estatutos e regulamentos próprios, diferentes daqueles utilizados em outras instituições públicas; e utiliza armas e uniforme, o que marca sua interação com a sociedade como uma relação de autoridade e submissão, e não de negociação. Como desempenha papel político e fundamental para manutenção da ordem, seus poderes devem ser limitados e regulados para que se garantam o

bom exercício da sua autoridade e aceitação por parte da sociedade.

No caso brasileiro, as polícias estaduais estão divididas em duas instituições diferentes e complementares: Polícia Militar e Polícia Civil. As atribuições de ambas são distintas, cabendo à Polícia Militar a função do policiamento ostensivo e preventivo, além de ser uma força auxiliar do Exército, e à Civil a atribuição de polícia judiciária, cujo papel é elaborar inquéritos na investigação de crimes, exceto os militares.

Além disso, as duas instituições possuem divisões internas. O relacionamento entre os policiais militares ocorre dentro dos “círculos hierárquicos”, separando os “praças” (soldados, cabos e sargentos) dos “oficiais” (possuem outra graduação, que vai do posto de tenente ao de coronel), reproduzindo em grande medida a hierarquia de outras instituições militares. Já a Polícia Civil possui uma divisão menos rigorosa – mas não necessariamente menos conflituosa –, que pode ser feita entre o que Kant de Lima (1995) chama de “tiragem”<sup>1</sup> e os delegados. As diferenças salariais entre o topo e a base das duas instituições são muito grandes, reforçando as rivalidades e disputas internas.

Essa separação entre as polícias acarreta uma cultura institucional muito diferente e desconfiança mútua. As informações obtidas são fragmentadas, o que facilita a apropriação particularizada, uma vez que não existe, necessariamente, uma linha de integração entre as instituições, dificultando o planejamento da segurança pública numa perspectiva global e o controle das atividades institucionais.

Por outro lado, a divisão pode ser vista como algo positivo. Segundo Miranda (2008), deve-se “salientar que a divisão entre várias forças policiais militares não é em si um problema, aliás, este fato pode ser até positivo para evitar a concentração de poder”.

No entanto, de modo geral, as divisões externas e internas das polícias geram uma insatisfação com a distribuição das atividades e também com os salários, minando a coesão das instituições. Esses conflitos se refletem na atuação policial e na sua relação com a sociedade, pois comprometem a circulação de informações, o controle das ações e a qualidade do atendimento oferecido à população. Isso acontece em razão da própria natureza da atividade policial, que lida com demandas diversas e imprevisíveis e cuja resposta deve ser imediata e por isso mesmo autônoma. Se essa autonomia não é regulada ou compartilhada entre os pares e as instituições, o efeito pode ser muito negativo, direcionando a ação policial para corrupção e outras formas de violência, como a morte de civis e até mesmo de policiais fora de serviço. A banalização desse tipo de prática violenta leva a uma desconfiança e descrença na atividade policial por parte da sociedade.

Dessa forma, a primeira questão a ser colocada refere-se ao que é corrupção para os policiais, pois a interpretação na legislação brasileira não necessariamente corresponde ao que os policiais definem como corrupção na prática, levando a uma dicotomia entre a lei e realidade da atividade policial.

Conforme indicam Fonseca, Antunes e Sanches (2002), apesar de ser uma realidade

observável em diferentes países, a corrupção é um fenômeno complexo e que se manifesta das mais diversas formas.

Um aspecto a ser considerado antes de dar continuidade ao debate sobre a bibliografia é diferenciar os dois subtipos de corrupção que se apresentam no cotidiano da polícia: a extorsão e a propina. A primeira ocorre quando o próprio agente cobra pelo seu serviço ou pelo seu “não-serviço”. Pode-se citar, como exemplo, o uso das interceptações telefônicas nas investigações policiais. A interceptação foi apontada, nas entrevistas, como um dos principais mecanismos de extorsão na Polícia Civil, pois não existe o menor controle sobre o que é interceptado e sobre o uso que se dá aos conteúdos das conversas gravadas ao telefone. Um policial pode utilizar essas informações para incriminar alguém, mas também pode vendê-las para a própria pessoa que foi interceptada, para que não sejam usadas contra ela. No caso da Polícia Militar, um exemplo de propina dos mais comuns refere-se à aplicação das multas de trânsito. Um motorista em situação irregular pode oferecer dinheiro para que seja liberado sem pagar a multa, que provavelmente seria mais cara do que a propina paga ao policial. Os dois exemplos correspondem a uma corrupção orientada para o ganho econômico, mas nem sempre a corrupção policial se expressa nesse tipo de troca.

Inicialmente, os estudos apontavam que a corrupção era uma prática típica de países em desenvolvimento, desconsiderando-a nos países economicamente desenvolvidos.

O tema da corrupção vem sempre associado a valores e juízos morais, e à percepção de que os países mais pobres, ou suas elites, são mais

corruptos do que os países mais desenvolvidos. [...] A constatação de que a corrupção não é exclusiva dos países mais pobres ajuda a reduzir a arrogância moral de muitos dos participantes desta discussão, trazer a questão da corrupção para o terreno mais neutro das análises sociológicas, políticas e econômicas (SCHWARTZMAN, 2008, p. 5).

Os escândalos financeiros e outros tipos de corrupção envolvendo diversos agentes em países desenvolvidos provocaram uma mudança nessa concepção, voltando os olhares de economistas e cientistas sociais também para essas localidades, conforme aponta Rose- Ackerman (2002, p. 59):

Os países variam imensamente no que diz respeito à disseminação e ao nível de corrupção, de modo que, em determinados países, alguns setores da economia, departamentos do governo e governo de escalão inferior são bastante corruptos, enquanto outros não o são.

Ainda segundo a autora, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, quando uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado, podendo negociá-lo e criando incentivos para que haja o suborno, o que afeta significativamente a eficiência da Justiça e a legitimidade das atividades do Estado. Trazendo essa concepção para o nosso contexto, é possível verificar que a corrupção policial prejudica a eficiência da Justiça na medida em que utiliza mecanismos informais e ilegais para distribuição privilegiada da informação. Além disso, sempre que vem à tona algum caso de corrupção envolvendo policiais, questionam-se o papel da polícia,

sua legitimidade ao agir e, conseqüentemente, a legitimidade do Estado, que não consegue controlar seu braço armado. Isso causa o que comumente se chama de “sensação de insegurança”, já que não se pode confiar nem na polícia e nem na Justiça. A atuação das milícias, ou grupos paramilitares, no Rio de Janeiro é um exemplo claro da interface entre os setores público e privado para oferta de serviços ilegais de proteção para determinada população.

De acordo com Johnston (2002, p. 103), “a corrupção suscita questões políticas importantes acerca da relação entre o Estado e a sociedade, e entre a riqueza e o poder”. O autor acredita que mudanças bruscas na economia redimensionam as relações de poder que, dependendo da forma que adquirem, podem favorecer as práticas corruptas “[...] através do abuso dos recursos públicos e do uso ilegítimo de influência política por membros de esfera pública e privada” (JONHSTON, 2002, p. 104 -105).

Rose-Ackerman e Johnston apontam para os aspectos políticos e econômicos que envolvem a corrupção. No entanto, será que é possível analisar a corrupção policial brasileira tendo como base esses dois aspectos? Alguns autores indicam outros elementos que se combinam para a prática da corrupção. Caciagli (1996), ao fazer a diferenciação entre os conceitos de corrupção, clientelismo e criminalidade, afirma que a principal característica da corrupção é o fato de que os agentes têm consciência de que estão em conflito com a lei, mas isso não impede que eles partilhem dos valores do Estado, enquanto na criminalidade e no clientelismo não necessariamente se tem

a consciência da ilegalidade ou se partilha dos valores do Estado. Essa perspectiva do autor é indicativa de que outros aspectos perpassam as trocas corruptas, como a posição do agente na hierarquia, o segredo, a confiança, a reciprocidade e a autonomia.

Granovetter (2005) contribui para uma análise sociológica da corrupção. O autor avança muito ao discutir a corrupção como um fenômeno que é construído socialmente e não apenas economicamente. Para Granovetter, a corrupção não é um desvio de conduta com fins econômicos; ela é, sim, uma atividade de troca que pode ser econômica ou não, mas é sem dúvida uma forma de interação social, e por isso o termo corrupção deve ser flexível e elástico, de modo que dê conta do contexto social onde ela ocorre. Sua perspectiva parece ser a que mais se aproxima do contexto brasileiro desenvolvido por Misse (2008), sobre a corrupção como uma mercadoria política. O autor usa como exemplo a corrupção policial, mas admite que esse tipo de mercadoria possa aparecer de diversas formas e tem como característica fundamental a apropriação de recursos políticos ou públicos para benefício próprio:

O que há de específico na corrupção como mercadoria política é o fato de que o recurso político usado para produzir ou a oferecer é expropriado do Estado e privatizado pelo agente de sua oferta. Essa privatização de um recurso público para fins individuais pode assumir diferentes formas, desde o tráfico de influência até a expropriação de recursos de violência, cujo emprego legítimo dependia da monopolização de seu uso legal pelo Estado. A corrupção policial, que negocia a “liberdade” de criminosos comuns,

contraventores e traficantes, é um exemplo de mercadoria política produzida por expropriação de um poder estatal (no caso, o “poder de polícia”), fazendo uso de recursos políticos (a autoridade investida no agente pelo Estado) para a realização de fins privados (MISSE, 2008).

Segundo Blundo (2003), a corrupção é um fenômeno difícil de ser observado, pois trata-se de uma prática que se dá de forma escondida. Por isso, para elaboração deste artigo, foram utilizadas informações coletadas em algumas entrevistas formais e informais com policiais em atividade e já aposentados, que falaram sobre a prática de corrupção nas Polícias Militar e Civil.

### **A corrupção segundo os policiais**

Na presente análise, considera-se corrupção tudo o que policiais interpretam como corrupção, ou seja, o ato de receber alguma vantagem pecuniária ou não para exercer ou deixar de exercer algum serviço previsto na atividade policial em razão do seu cargo ou função, independente se foi o policial quem solicitou a vantagem ou se esta foi oferecida a ele por terceiros.

“Xiii... Agora pegou. Bem, corrupção todo mundo sabe que tem, até o Estado, mas ninguém admite. Dizem que é igual a chifre, todo mundo sabe que é cornudo, mas ninguém admite. O jeitinho é algo que é ilegal, mas não é imoral. Você ganhar um presentinho na rua é ilegal, óbvio, mas não é imoral. Mas a partir do momento que você exige aquele presentinho, aí é imoral, ilegal, etc. e tal. Aí é corrupção” (policial militar).

Essas situações em que envolvem troca de mercadorias políticas também ocorrem dentro da instituição policial: é a chamada corrupção interna.

“Mas tem a corrupção também interna. Porque aquele policial que pega lá na rua ele tem que também fazer rodar a máquina administrativa da unidade. [...] O filme *Tropa de Elite* retratou: vamos botar uns 10%, é igual a um *iceberg*. Ele retratou aquele *iceberg* que a gente vê. Porque a corrupção interna é muito mais suja e poderosa do que passou naquele filme” (policial militar).

Quando questionado sobre como o policial da ponta consegue esse dinheiro na rua, o entrevistado informou que pode ser do jogo do bicho, das máquinas de caça-níqueis, empresas ilegais, como as clínicas de aborto, e por meio do tráfico de drogas. Em todos os casos, o policial permite que essas atividades ilegais funcionem sem intervenção desde que seja feito um pagamento habitual – o “arrego” –, que depois é redistribuído internamente, para que ninguém atrapalhe as respectivas atividades. Há outras situações que envolvem a corrupção interna, tais como pagar uma taxa para tirar férias no período desejado ou subornar algum médico da instituição para conseguir um laudo para se reformar/aposentar por uma incapacidade física que não existe, cujo valor pode chegar até a R\$ 15.000,00, segundo relatos.

Mas não é só a Polícia Militar que pode vir a se envolver em alguma atividade irregular para receber o “arrego”. O relato de um delegado da Polícia Civil, que já está há 14 anos na corporação, exemplifica como isso pode acontecer tam-

bém nessa instituição. Para o delegado, quando a corrupção ocorre, há alguma vantagem que o policial recebe sem ser direito dele.

“É qualquer vantagem indevida. Então qualquer vantagem pecuniária ou não que possa ser auferida por essa pessoa é corrupção. O que a gente não pode esquecer é o seguinte: só tem o corrupto porque tem o corruptor e a gente cai muito em cima do funcionário e não pensa que quem esteja patrocinando aquilo, favorecendo que a pessoa aja daquela forma porque tem quem dê o dinheiro para ele” (delegado).

“Porque tem o seguinte: o sujeito é pego numa determinada situação e ele é o primeiro a perguntar como é que a gente pode resolver isso? Aí propostas e contrapropostas, eles chegam a um montante. Aí, como é que você vai pagar isso? Vai pagar de uma vez só ou é uma coisa que a gente brinca, que a gente apura em corregedoria, que a gente chama de ‘carnê pol’. O sujeito parece que faz um carnê: eu vou te pagar isso em cinco vezes, em dez vezes. E ele paga uma extorsão parcelada” (delegado).

Esses comentários reforçam a tese de que a corrupção é uma forma de mercadoria política que pode ser negociada e que envolve interesses de duas partes: do policial que aceita a vantagem pecuniária e do cidadão que, para sair de uma situação que lhe causa embarços morais ou jurídicos, está disposto a pagar para que o policial não exerça sua função.

O delegado demonstrou-se mais duro diante da discussão sobre a diferença entre corrupção e “jeitinho”. Segundo ele, jeitinho é, em geral, um eufemismo para corrupção. O

policial militar entrevistado também admitiu que não há muita diferença, pois mesmo que o policial não tenha pedido nada, quando ele aceita sabe que a pessoa certamente espera algo em troca, e que isso tem a ver com o fato de ele ser policial.

O delegado relatou, ainda, um evento que ocorreu em uma de suas lotações numa delegacia do interior do Rio de Janeiro, onde pessoas foram procurá-lo para oferecer um acordo com a contravenção local. Na ocasião, o delegado estava investigando um homicídio de grande repercussão e achou que aquelas pessoas tinham ido dar informações sobre o caso.

“Eu me sentei, fiquei de frente para duas pessoas e cada uma delas puxou uma carteira. O primeiro se identificou: ‘sou sargento fulano de tal, lotado aqui no X BPM e lotado aqui no BPM de Y’. O segundo puxou a carteira e falou: ‘sou sargento já reformado da PM. Nós somos emissários da contravenção do jogo do bicho e sabemos que o jogo do bicho está parado aqui na cidade já há algum tempo e queremos saber quanto é que o senhor quer para que a gente volte a funcionar’. Eu confesso que você fica assim tentando entender o que está acontecendo. Porque você fica assim: ‘eu não acredito que isso está acontecendo’” (delegado).

O delegado se mostrou indignado com a situação e o desfecho, de acordo com seu relato, foi a prisão dos dois policiais. Todavia, nem todos os policiais reagem da mesma forma diante desse tipo de proposta. Alguns admitem ter praticado corrupção durante algum momento de sua vida profissional, conforme o relato apresentado a seguir:

“O que sente um policial que é chamado de corrupto? Eu já fui, já pedi dinheiro na rua. Mas eu era, se é que pode-se dizer isso, um corrupto linha branca. Light. Ganhava presente e não sei o quê. Nunca extorquia, né? Existe até o termo extorquir. Extorsão é você exigir para si vantagem indevida. Olha o termo: exigir. Então eu nunca exigi. Mas ganhava. Vê o que você pode dar aí. É, isso também não deixa de ser uma exigência, mas... Cai numa linha mais branda. Mas graças a Deus isso já passou. Então o quê que eu sinto? Eu... às vezes eu fico pensando assim: ‘caramba, eu sou policial e sou chamado de corrupto’. Aí você compra um carro, tô pagando meu carro financiando, se Deus quiser ano que vem eu termino, é um carro popular, mas mesmo tenho certeza que o pessoal acha que eu tô me dando bem” (policial militar).

Esse discurso mostra que o policial não se sente um sujeito criminoso; ele admite que comete o delito, mas não aceita ser rotulado de corrupto, especialmente no momento em que ele não exerce mais atividades ilícitas. Para haver sujeição criminal, segundo o conceito de Misse (1999), é necessário que o criminoso incorpore e reconheça o rótulo que lhe foi dado. Pelo menos no caso desse policial, o conceito não se aplica. É mais provável que o conceito de “inovador” utilizado por Merton (1968) para descrever os tipos de adaptação individual se aplique melhor, considerando as diferenças entre a sociedade americana e a brasileira. O conceito permite compreender que a pessoa que burla a lei ou outros mecanismos busca um caminho alternativo para adquirir seus objetivos, sejam estes pecuniários ou não. É o conceito que se aplica para discutir os chama-

dos “crimes do colarinho branco”, que, apesar de causarem prejuízos tremendos, não são tão estigmatizados como o homicídio ou o roubo.

“A grande ênfase cultural sobre a meta de êxito estimula esse modo de adaptação através de meios institucionalmente proibidos, mas frequentemente eficientes, de atingir pelo menos o simulacro de sucesso – a riqueza e o poder. Esta reação ocorre quando o indivíduo assimilou a ênfase cultural sobre o alvo a alcançar sem ao mesmo tempo absorver igualmente as normas institucionais que governam os meios e processos para seu atingimento” (MERTON, 1968, p. 214).

Segundo o delegado, em geral, o policial que erra não se incomoda com a penalidade que vai receber, porque reconhece que fez algo que não deveria. O que o incomoda é sofrer perseguição ou ser acusado do que não cometeu, pois o policial se sente agredido em sua identidade, ainda que não tenha sofrido violência física, mas sua imagem fica arranhada. Mesmo sabendo que em muitos casos é realmente responsável, ele se sente ofendido ou desconsiderado quando é acusado de corrupção. Mesmo antes de ter sido julgado, ele pode ser afastado do seu cargo. Isso porque as investigações da corregedoria são feitas a partir de denúncias, que nem sempre resultam em condenação, pois em alguns casos não têm fundamento, mas podem denegrir, e muito, a imagem do policial, mesmo que não fique comprovada sua participação num delito.

“O problema é que você pega e manda um disquete-denúncia você não se identifica. Você não tem um número de contato e você fala: ‘o delegado fulano de tal é corrupto e ele recebeu R\$ 100.000,00 por tal coisa’. O nome da pessoa fica manchado. [...] E quando a coisa sai no

jornal, eu vejo a instauração de um procedimento que as provas não surgirão” (delegado).

Dessa forma, a noção de insulto moral colocada por Cardoso de Oliveira é esclarecedora do sentimento do policial. Assim, o conteúdo desses atos pode ser apresentado por meio da noção de *insulto moral*, como um conceito que realça as duas características principais do fenômeno: trata-se de uma agressão objetiva a direitos, não podendo ser adequadamente traduzida em evidências materiais; e sempre implica uma desvalorização ou negação da identidade do outro (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2008, p. 136).

O policial, ao ser acusado institucionalmente de corrupto, sem que tenha ocorrido o julgamento do delito, interpreta que seus direitos foram negligenciados, pois não foi considerada a possibilidade de ele ser inocente e sua identidade profissional fica negativamente comprometida diante dos seus pares.

### Considerações finais e metodológicas

O discurso dos policiais sobre a corrupção no Rio de Janeiro não é de negação; ao contrário há um reconhecimento da prática, mas justificando ou neutralizando seus aspectos negativos, ao afirmar que a corrupção é algo que atende aos interesses não dos policiais, mas também de quem quer sair de uma situação ilegal ou embaraçosa sem ser responsabilizado por isso, ou seja, “quer dar um jeitinho”. Nesse sentido, os policiais entendem a corrupção como uma mercadoria que envolve o uso do poder dado ao policial pelo Estado, configurando-se, então, numa mercadoria política.

Até o momento, a pesquisa indica que alguns policiais têm tolerância com determinadas práticas culturais que, apesar de ilegais, não são classificadas por eles como corrupção. A corrupção aparece como uma mercadoria política que pode ser negociada entre o policial e a sociedade. O julgamento do que é corrupção ou não se debruça mais na avaliação moral que os policiais têm sobre suas práticas do que na lei, ainda que essa sirva como referência em alguns momentos.

Embora os policiais tenham uma avaliação muito própria do que é corrupção ou não, as instâncias de controle e punição das práticas

ilegais, como as corregedorias de polícia, têm uma percepção muito clara sobre esse assunto. Nesse caso, quando um policial é acusado, não há necessidade de esperar o julgamento criminal para que o servidor seja afastado de suas funções, basta que a instituição entenda que ele é responsável pela ilegalidade denunciada ou flagrada para que sua carreira profissional fique em perigo. E se o delito chegar ao conhecimento da mídia, sua imagem ficará “manchada” e, mesmo que ele comprove inocência, não terá o mesmo respeito que tinha antes. Nesses casos, não há possibilidade de “dar um jeitinho” para escapar da punição.

- 
1. *A tiragem é composta pelos policiais que exercem as funções de escrivães, inspetores e investigadores, cuja experiência profissional funciona como um regulador de sua autonomia perante os delegados.*

## Referências bibliográficas

BLUNDO, G. Décrire le caché Autour du cas de la corruption. In: GBLUNDO, G.; ARDAN, J. P. O. (Dir.). **Pratiques de la description**. Paris: Éditions de L'EHESS, 2003.

CACIAGLI, M. **Cientelismo, corrupción y criminalidad organizada**. Evidências empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

DAMATTA, R. O modo de navegação social: a malandragem e o "jeitinho". **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

FONSECA, F.; ANTUNES, F.; SANCHES, O. Os controles internos. In: SPECK, B. W. (Orgs.). **Caminhos da transparência**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2002.

GRANOVETTER, M. **The social construction of corruption**. Department of Sociology, Stanford University, 2005.

JONHSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando a política e corrupção se unem. In: ELLIOT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002.

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

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

MIRANDA, A. P. M. de. **Controle interno e externo em órgãos públicos**: é possível falar em responsabilização no Brasil? (no prelo).

MERTON, R. K. **Sociologia**. Teoria e estrutura. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

MISSE, M. **Malandros, marginais e vagabundos**. Tese (Doutorado em sociologia). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

\_\_\_\_\_. **Sobre o conceito de "mercadorias políticas**. 2008 (no prelo).

MONET, J. C. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001.

NASCIMENTO, A. A. do. A especialização sem especialistas: um estudo sobre as práticas (in)formais de investigação e de transmissão de conhecimento nas Delegacias Especializadas. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

ROSE-ACKERMAN, S. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002.

SCHWARTZMAN, S. Coesão social, democracia e corrupção. In: SORJ, B.; TIRONI, E. **Coesão social na América Latina**: bases para uma Nova Agenda Democrática. Brasil: IFHC, 2008.

SILVA, M. F. G. da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2001.

## Outras fontes

AÇÃO penal contra Rafael Bussamra é enviada para o 2º Tribunal do Júri da capital. **Extra**. Rio de Janeiro, 14/09/2010. Disponível em: <<http://extra.globo.com/rio/plantao/2010/09/14/acao-penal-contrarafa-rafael-bussamra-enviada-para-2-tribunal-do-juri-da-capital-917626742.asp>>. Acesso em: 18 set. 2010.

BRUNET, D. Caso Rafael Mascarenhas: policiais acusados de corrupção prestam depoimento à Justiça Militar. **Extra**. Rio de Janeiro, 28/08/2010. Disponível em: <<http://extra.globo.com/rio/plantao/2010/08/26/caso-rafael-mascarenhas-policiais-acusados-de-corrupcao-prestam-depoimento-justica-militar-917480262.asp>>. Acesso em: 19 set. 2010.

CASO Rafael Mascarenhas: polícia nega alegação de esquizofrenia. **O Dia**. Rio de Janeiro, 28/08/2010. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2010/8/caso\\_rafael\\_mascarenhas\\_policia\\_nega\\_alegacao\\_de\\_esquizofrenia\\_106314.html](http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2010/8/caso_rafael_mascarenhas_policia_nega_alegacao_de_esquizofrenia_106314.html)>. Acesso em 18 set. 2010.

CASO Rafael: pai de atropelador será indiciado por corrupção ativa. **Extra**. Rio de Janeiro, 18/08/2010. Disponível em: <<http://extra.globo.com/rio/materias/2010/08/18/caso-rafael-pai-de-atropelador-sera-indiciado-por-corrupcao-ativa-917427676.asp>>. Acesso em: 18 set. 2010.

LIMA, F.; GOULART, G. Estudante diz que, após atropelamento, policiais nada fizeram para socorrer Rafael Mascarenhas, filho da atriz Cissa Guimarães. **Extra**. Rio de Janeiro, 27/07/2010. Disponível em: <<http://extra.globo.com/rio/materias/2010/07/27/estudante-diz-que-apos-atropelamento-policiais-nada-fizeram-para-socorrer-rafael-mascarenhas-filho-da-atriz-cissa-guimaraes-917256245.asp>>. Acesso em: 19 set. 2010.

PM que liberou atropelador de Rafael Mascarenhas se apresenta e está preso. **O Dia**. Rio de Janeiro, 24/07/2010. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2010/7/pm\\_que\\_liberou\\_atropelador\\_de\\_rafael\\_mascarenhas\\_se\\_apresenta\\_e\\_esta\\_preso\\_98536.html](http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2010/7/pm_que_liberou_atropelador_de_rafael_mascarenhas_se_apresenta_e_esta_preso_98536.html)>. Acesso em: 18 set. 2010.

VICTOR, M. Emoção e manifestações artísticas na homenagem a Rafael Mascarenhas no Túnel Acústico. **O Dia**. Rio de Janeiro, 29/07/2010. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2010/7/emocao\\_e\\_manifestacoes\\_artisticas\\_na\\_homenagem\\_a\\_rafael\\_mascarenhas\\_no\\_tunel\\_acustico\\_99523.html](http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2010/7/emocao_e_manifestacoes_artisticas_na_homenagem_a_rafael_mascarenhas_no_tunel_acustico_99523.html)>. Acesso em: 18 set. 2010.

# A corrupção policial e seus aspectos morais no contexto do Rio de Janeiro

Andréa Ana do Nascimento

## Resumen

**La corrupción policial y sus aspectos morales en el contexto de Río de Janeiro**

*Existen diversas formas de cometer corrupción policial, dentro y fuera de las instituciones policiales, y son varios los discursos morales que tanto los policías como los medios de comunicación/sociedad utilizan para justificar, neutralizar o condenar esas prácticas. El objetivo de este artículo es analizar los discursos morales que los policías emplean para explicar el fenómeno de la corrupción policial. El análisis tiene por base informaciones recogidas en entrevistas o conversaciones informales con los policías militares y civiles.*

**Palabras clave:** Policía. Corrupción. Mercancías políticas.

## Abstract

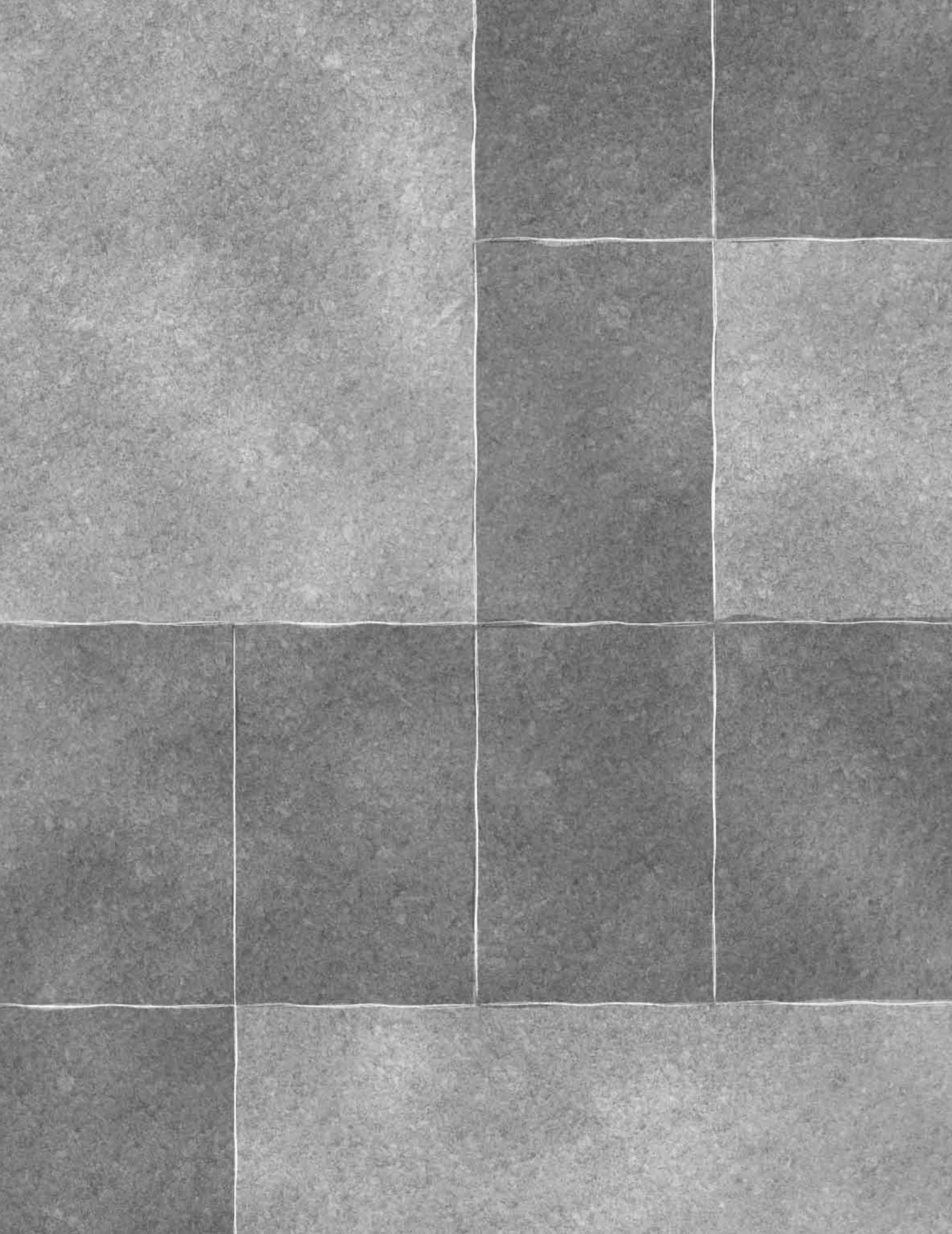
**The police corruption in Rio de Janeiro and its relevant ethical aspects**

*There are many forms of police corruption, both inside and outside of police institutions. There are also many modes of ethical discourse used by police officers, the media and society to justify, neutralize or condemn the practice of corruption. This paper aims to analyze the ethical discourse used by police officers to explain police corruption. The analysis is based on data gathered in interviews or informal conversations with both military and civil police officers.*

**Keywords:** Police. Corruption. Political goods.

**Data de recebimento:** 06/05/2011

**Data de aprovação:** 28/06/2011



# A polícia à luz da sociologia da violência: “policiólogos” entre a crítica e a intervenção

## Francisco Thiago Rocha Vasconcelos

*Francisco Thiago Rocha Vasconcelos é doutorando em Sociologia pela USP, mestre em Sociologia pela UFC e graduado em Ciências Sociais pela UFC. Atua principalmente nos seguintes temas: segurança pública e violência e sociologia do conhecimento científico.*

*ft\_rocha@yahoo.com.br*

### Resumo

*O presente artigo objetiva analisar os percursos iniciais dos estudos da sociologia da violência sobre a polícia. Para tanto, serão contrastadas, como orientações fundamentais, as perspectivas de Rosa Maria Fischer, Paulo Sérgio Pinheiro e Antonio Luiz Paixão, desenvolvidas em estudos realizados entre as décadas de 1970 e 1980. A contribuição destas três perspectivas será abordada levando em consideração as diferentes visões sobre a relação entre crime e pobreza e entre direitos humanos e reforma da polícia. À luz deste debate inicial, serão discutidos alguns dos desenvolvimentos de pesquisa posteriores, situando como estes estudos criam e são incentivados por um novo cenário de relações entre universidades e polícias, no qual se faz necessário pensar a própria atuação dos cientistas sociais e seus dilemas políticos e metodológicos.*

### Palavras-Chave

*Sociologia dos intelectuais. Sociologia da violência. Polícia.*

**N**a sociologia brasileira, a partir dos anos 1970-80, a violência vista a partir das questões estruturais da sociedade brasileira, dos conflitos de classe e do sistema capitalista começou a ser estudada de forma mais pontual e circunscrita, levando em conta o aumento da criminalidade urbana violenta e o funcionamento das instituições do sistema de justiça criminal. A violência de um crescimento capitalista desordenado, associada ao autoritarismo da ditadura, sufocou o sofrimento e as demandas da população, principalmente a mais pobre, sendo necessária a constituição de canais de mobilização e reivindicação. Em torno deste diagnóstico de aposta nos potenciais de transformação da sociedade, a violência e a segurança foram colocadas como questão, primeiramente, com ênfase na proteção contra os abusos policiais e, posteriormente, no que tange à polícia como serviço, direito da população à segurança, o que abrange também a violência criminal. Assim, o enfoque nos temas estruturais transforma-se em atenção aos aspectos institucionais – a questão da cidadania e do cotidiano –, quando se destaca a produção que aborda a violência como sinal de ruptura dos novos sujeitos sociais com a dominação vigente.

Esta aposta, contudo, esbarrou em alguns percalços. O primeiro compreende a recusa aos estudos que, de alguma maneira, reforçavam a correlação entre pobreza e criminalidade, como aqueles que investiam na explicação a partir

das condições socioeconômicas, concebendo o crime como “estratégia de sobrevivência” das classes populares. O segundo diz respeito às dificuldades da organização destas classes enquanto movimento social, seja pelo descompasso entre militância em direitos humanos e a cultura política da sociedade brasileira, seja pela violência do Estado e sua resistência em se abrir ao controle público. O debate apresentava, então, suas fissuras, gravitando entre dois polos: uma qualificação positiva da violência vinda do povo – a exemplo dos estudos sobre os “quebra-quebras”; e uma qualificação negativa desta violência, ao se considerarem as reações ambivalentes da sociedade em relação aos “menores delinquentes”, ao fenômeno dos linchamentos e à violência policial.

O enfoque sociológico sobre a violência, embora nunca descolado da relação entre o medo do crime e a instauração de distâncias sociais e mudanças nas relações urbanas, passou a se concentrar, então, no modo como as instituições do sistema de justiça criminal intervêm no crescimento da criminalidade urbana violenta, seja por uma participação ativa, na forma de violência ilegal ou pelo viés autoritário e estigmatizante de sua atuação, seja por sua omissão em punir as violações de direitos humanos praticadas por seus agentes ou ainda por sua incapacidade em dar conta dos novos fenômenos criminais. Portanto, dos anos 1970 até o início da década de 1990, no sentido de considerar os diagnósticos

sobre violência e a evolução das apostas políticas para construção da democracia e da proteção aos direitos humanos no país, ocorreu um deslocamento de enfoque da *violência estrutural* para a *violência criminal*, em que esta passou a significar, em especial, o estudo das instituições coercitivas do Estado.

Ao se tomar a produção sociológica sobre violência feita no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, verifica-se que a consolidação de uma linha de estudos sobre violência criminal em cada Estado se liga à conjugação de uma tríade de objetos: prisão e justiça criminal; polícia e relação percepção do crescimento da criminalidade; criminalidade real e desenvolvimento urbano.

O presente artigo procura analisar a evolução dos estudos sobre polícia, com foco nas diferentes abordagens metodológicas e na evolução histórica do sentido político-intelectual da relação entre cientistas sociais e polícia.

### **Polícia: instrumento político ou organização autônoma?**

No percurso indicado, da violência estrutural à violência criminal, uma mudança significativa configurou-se a partir dos estudos de Rosa Maria Fischer e Maria Victoria Benevides, no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec.<sup>1</sup> Sintetizando os esforços de pesquisa do grupo e trabalhando de maneira mais complexa a relação entre mobilização popular e instituições de segurança pública e justiça criminal, o livro *O direito da população à segurança: cidadania e violência urbana* (FISCHER, 1985) represen-

ta um avanço fundamental em uma definição mais restrita do conceito de *violência urbana* e das limitações nas estratégias organizadas, especialmente aquela ligada à militância em direitos humanos. O foco principal da pesquisa recaiu nas classes populares e suas condições de reação politicamente organizada à violência que sofrem. Seguindo uma opção metodológica de proximidade dos sujeitos pesquisados, a autora acompanha etnograficamente, na primeira parte da obra, a relação entre população e polícia na delegacia, segundo o pressuposto da existência de uma relação de confronto social e não de serviço público. Na segunda parte, investigando a mobilização de moradores em dois bairros de São Paulo, Fischer aponta os desafios e limitações encontrados na organização de demandas e na passagem de movimento de reivindicação para movimento social organizado no sentido do controle público do aparelho de Estado.

Antes de apresentar os principais resultados, é importante entender o percurso de construção teórico-metodológica da pesquisa. A autora situa a questão principal no cruzamento de dois caminhos: a “análise parcial da violência emergente na atuação das instituições do Estado que executam o controle social”; e as concepções de violência e cidadania no interior das representações populares, que orientariam suas aspirações e mobilizações. Esta construção se dá a partir da percepção pública sobre o crescimento da criminalidade violenta na área metropolitana e o aumento da violência policial, que, “embora guardem entre si algumas semelhanças e, muito provavelmente, uma relação de causalidade”, afetariam de maneira diversa e em diferentes momentos os segmentos da sociedade. Expressão desta premissa

estaria na abordagem dos meios de comunicação, que, na década de 1970, começaram a abrir cada vez mais espaço para o tema da criminalidade, favorecendo a mudança de hábitos em torno do medo e da insegurança que teriam impactado as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, mas não dando tanto destaque à violência policial, destacada apenas em casos tratados como esporádicos, a exemplo do *Esquadrão da Morte*, em São Paulo, e do *Mão Branca*, no Rio, ou no acompanhamento das denúncias de tortura de presos políticos.

Subjacente à pesquisa, estava presente a dúvida sobre a correspondência entre a percepção de insegurança e o crescimento real das taxas de criminalidade violenta nas cidades. Mas, não pretendendo uma mistificação do fenômeno da criminalidade violenta, a autora pautou sua pesquisa a partir de uma problematização do conceito de *violência urbana*, que considera por demais abrangente e frágil em termos de análise. Sua adoção ocorreu apenas na medida em que o cenário urbano correspondia aos limites do levantamento de campo. Assim, mesmo considerando o fato de que a “essência” das leis tende a reforçar as condições de dominação e a grande inadequação dos órgãos judiciais na aplicação da lei, “a pesquisa considerou as ações e práticas de indivíduos, grupos sociais e instituições como violentas desde que transgredissem os códigos legais em vigor no país”, “ficaram excluídas da análise [...] as condições estruturais de vida das camadas populares como pauperismo, desnutrição, dificuldade de acesso aos serviços e bens públicos” (FISCHER, 1985, p. 8-9.)

A autora justifica seu recorte “pela preocupação em não carrear águas para a fonte apa-

rentemente inesgotável das análises amplas, que reforçam modelos explicativos perversos – como o que coloca a miséria como geradora de condutas desviantes” (FISCHER, 1985, p.63). Desse modo, há uma recusa à perspectiva dos estudos que buscam elaborar as causas socio-econômicas para a violência criminal, tanto por seu grau de generalidade, que acaba por correlacionar crime-pobreza, quanto por utilizarem a criminalidade oficialmente reconhecida como critério para análise. Fischer cita o exemplo do estudo de Antonio Luiz Paixão (1982), que sugeriria estar a criminalidade associada a uma “estratégia de sobrevivência das classes populares”, ou a tese mertoniana da “defasagem entre as aspirações culturalmente prescritas no meio urbano e os meios socialmente estruturados para obtê-las”. Apoiada em Edmundo Campos Coelho (1978; 1980), a autora critica essa linha explicativa por considerá-la “metodologicamente frágil, politicamente reacionária e sociologicamente perversa”. Para Fischer, a maioria das explicações provenientes de cientistas, juristas, policiais e do próprio povo teria um “sabor de sociologia do senso comum”: ao evidenciarem as causas econômicas, se, por um lado, apoiam as reivindicações populares por melhores condições de vida, por outro, abastecem o “discurso autoritário” que reivindica maior poder às instituições de polícia e justiça criminal (FISCHER, 1985, p.68).

O referencial teórico-metodológico da pesquisa, portanto, busca o olhar dos sujeitos sobre o que é violência, em uma típica opção do que Perruso (2009) caracterizou como “inflexão fenomenológica”. Contudo, mesmo adotando as referências para análise dos movimentos sociais urbanos, que a autora considerava

mais adequadas por privilegiar o enfoque da ação e da organização, este não ofereceria um apoio muito seguro. Seus resultados de pesquisa apontariam para “questionar os limites do instrumento de organização popular frente ao desafio da conquista do direito e da afirmação perante o Estado” (FISCHER, 1985, p.65). A pesquisa se focaliza justamente nas dificuldades de organização da sociedade local. Uma primeira dificuldade de politização, como apresentado em pesquisas anteriores, referia-se aos linchamentos, embora não seja a estratégia típica de reação popular, havendo mais fatores inibidores do que estimuladores a estas práticas. Além disso, havia a fragmentação e a dispersão dos sujeitos observados, que, geralmente, não se colocavam como movimento social organizado em torno da imposição de pautas políticas, fiscalização das ações estatais e participação nas políticas públicas desenvolvidas. Alimentada pelo medo da represália, seja da polícia, seja pela criminalidade, e ciosa da diferenciação entre o “bandido” e o “homem de bem”, a postura adotada era, na maioria das vezes, simplesmente reivindicatória, ao considerar o problema assunto para ser resolvido pelo Estado.

Este cenário de limitações levaria ao apelo da autora à reformulação das estratégias dos grupos organizados para tornar mais concreto, na interação com as classes populares, o ideário dos direitos humanos que estaria sendo trabalhado de modo muito abrangente e universalista. Para o combate às arbitrariedades e violências do Estado, no sentido de reforma de suas instituições de controle social como objetivo não dependente das mudanças nas desigualdades estruturais da sociedade brasileira,

caberia organizar a luta tendo como horizonte o longo prazo. Assim, os estudos sobre violência no Cedec caminharam para o enfraquecimento da aposta na organização política das classes populares em nível local e mais para a reforma das instituições estatais.

Em grande parte, esta inflexão das discussões sobre violência sofreu o impacto das conclusões de Ruth Cardoso (1983) acerca da necessidade de uma visão menos polarizada e mais relacional entre movimentos sociais e Estado, contrariando a tendência de ênfase em uma essência democrática, advinda do povo, ou autoritária, que viria do Estado. Essas afirmações sinalizam para a reflexão sobre o que Alba Zaluar (1999) chamou de “decepção com o popular”, espécie de inversão das expectativas criadas em torno dos novos movimentos sociais, em função das dificuldades de organização das classes populares diante do crescimento da criminalidade urbana violenta e também da associação dos movimentos sociais com o Estado. No refluxo do otimismo exacerbado em torno da sociedade civil organizada, começou então a se apostar na violência policial como fator explicativo do aumento da criminalidade urbana violenta, embora ele não demonstrasse guardar relação de dependência total à ação ou omissão do Estado. As resistências à expansão dos ideais de direitos humanos ao criminoso comum forneceram, então, a base para que cientistas sociais recuperassem a discussão precedente, investindo na associação entre violência do Estado e cultura política brasileira, considerada hierárquica e violenta.

É o que se pode demonstrar pelos estudos do cientista político e militante em direitos

humanos Paulo Sérgio Pinheiro. Em *violência do Estado e classes populares* (1979), seu objetivo foi, a partir de pesquisa documental, abordar as práticas repressivas do Estado brasileiro durante a história republicana no controle das classes subalternas. O ponto central é que, embora a violência organizada por parte do Estado tenha se tornado preocupação da sociedade somente a partir de 1964, momento em que largos contingentes das classes médias são atingidos por essa violência, há uma continuidade no emprego da violência arbitrária sobre a população mais pobre, na forma de maus tratos, tortura ou mesmo degredo e eliminação. No sentido de incluir o exercício destas práticas arbitrárias no debate sobre a democracia, caberia dar fim à distinção entre os “abusos” na repressão política e na repressão aos presos comuns.

Ao longo do texto, o autor procura indicar a “perversa semelhança” entre as práticas policiais, apesar das mudanças de regimes políticos, de períodos ditatoriais a períodos de “democracia restrita”. Ao contrário do aparente abrandamento da repressão com os interregnos de democracia restrita, toda vez que o autoritarismo se reforça haveria um acirramento dos maus tratos nas delegacias e prisões. A continuidade no emprego dos maus tratos às classes subalternas na história brasileira demonstraria que a repressão às classes subalternas teria uma função eminentemente política: garantir a hegemonia das classes dominantes e a participação “ilusória” das classes médias nos ganhos da organização da polícia baseada nessa repressão. Na prática, durante toda a história republicana, as classes subalternas não tinham garantido nenhum dos direitos que em outros países, na mesma época, já estavam sendo respeitados, como os direitos

de associação, de reunião, de opinião e de greve. Nenhuma mudança teria posto em causa a exclusão das classes subalternas do processo de decisão e jamais o aparelho policial no Brasil se deixou permear pela democratização.

Antonio Luiz Paixão, em contraponto direto a esta perspectiva, que chama de *instrumental* por estar fundada na visão da polícia como instrumento político (legítimo ou ilegítimo) do Estado para neutralizar ou eliminar dissidentes políticos e domesticar as classes subalternas, desenvolve seu estudo *A organização policial numa área metropolitana* (1982), baseado em entrevistas com policiais e observação de delegacias em Belo Horizonte. Embora reconheça a relevância da ênfase nas funções políticas da polícia, o autor considera que este viés informaria pouco a respeito da polícia e mais sobre os níveis de repressão do sistema político. Nesse sentido, influenciado pelo estudo de Edmundo Campos Coelho sobre o Exército (1976), o sociólogo analisa a Polícia Civil em Belo Horizonte a partir de uma abordagem que chama de *organizacional*, dando atenção à capacidade da polícia em formular objetivos próprios, dialogar com grupos sociais e instituições e impor suas premissas e não enfatizando tão-somente sua reação a determinações externas.

Desse modo, torna-se mais complexa a mediação exercida pela polícia entre a lei pessoal e o conjunto de cidadãos. Mesmo que, em concordância com a visão instrumental, a polícia tenha o poder de interpretar a lei e, em sua atuação, se oriente para vigilância e controle das “classes perigosas”, os mecanismos desta orientação não estariam explicados pela simples menção ao sistema político. Além

disso, a questão central refere-se ao contraste entre o poder policial de “linha” diante da sua “clientela” e a baixa capacidade da polícia em moldar a estrutura institucional da sociedade a suas definições de missão e objetivos (aspecto analisado geralmente em termos de “isolamento” ou “desconfiança” em relação a instituições e grupos centrais na sociedade).

Assim como o estudo de Coelho (1978) pode ser considerado seminal para contestar os dados oficiais sobre criminalidade, o trabalho de Paixão, se não constitui o primeiro estudo sobre polícia, é pioneiro em questionar os problemas que levam a polícia a ser mais temida que conhecida pelos cientistas sociais brasileiros, segundo Paixão, tanto por uma relativa inacessibilidade da polícia a observadores externos quanto pela hostilidade de cientistas sociais em relação a uma organização que encarnaria a negação dos valores liberais próprios da profissão. O estudo pode ser lido ainda como um programa de investigação sobre a polícia, diante da quantidade de direções apontadas: a relação entre estrutura formal e a micropolítica interna da organização; os problemas da construção de uma carreira policial; o uso privado da função pública (o popular “bico”); o uso legitimador dos órgãos de fiscalização; a diferença entre o policial de carreira e o da linha de frente; a estrutura e funcionamento do distrito policial; a inversão dos formalismos legais de processamento dos criminosos; a questão da “lógica em uso” (estoque de conhecimento utilizado rotineiramente para a identificação, tipificação e seleção da delinquência) e a resistência desta cultura organizacional ao ensino acadêmico; as técnicas de investigação; e as representações do policial sobre si e os outros.

Seguindo este percurso, Paixão aborda a organização policial como “debilmente integrada”, diante da coexistência entre a rigidez de controles burocráticos (centralização, hierarquia, disciplina, princípio de carreira, universalismo e profissionalismo) e autonomia de funcionários de nível hierárquico inferior, que, por exercerem sua atividade fora da observação de superiores, opõem resistência a estratégias formais de controle organizacional, configurando um modelo discricionário, que se desloca da estrutura formal para a realidade prática e de senso comum do policial em suas tomadas de posição rotineiras. Portanto, a integração desta organização não ocorreria segundo o desenho institucional, mas sim por uma “imagem estrutural de características quase feudais”, cuja unidade é constituída por “pirâmides paralelas” ou “microgrupos” liderados por delegados gerais – com assento no Conselho Superior de Polícia Civil –, que barganham e competem por vantagens pessoais na alocação e promoção de pessoal.

Embora os entrevistados façam referência a clivagens ideológicas, definidores de modelos de policial legitimados para posição de liderança, a organização policial seria movida principalmente por constantes “guerras internas” que direcionam tanto as carreiras – a mobilidade ocupacional ocorrendo mais por investimentos políticos bem-sucedidos e menos pela rígida determinação burocrática – como a limitação do poder da autoridade central, que necessita se afirmar perante a composição com estes microgrupos, resultando, geralmente, na mudança constante de secretários. A estrutura formal burocrática teria, contudo, sua função: o discurso racional permite a polícia apresen-

tar-se como agência de implementação de justiça igualitária, demonstrando que a organização não será capturada por interesses privados da sociedade, ao mesmo tempo em que, com seus códigos disciplinares e órgãos de correção, asseguraria o controle de seus membros segundo o sistema legal.

Mas esta imagem da organização diria muito pouco sobre o que efetivamente se passa nos distritos policiais. O “delegado de cúpula” envolvido nas “pirâmides paralelas” deu lugar ao “delegado de ação” e o policial envolvido em desvio de função deu lugar ao policial da “linha de frente”. Nos distritos, é por meio da atividade judiciária que o policial legitima seu lugar na aplicação da processualística penal. Entretanto, os códigos legais não descreveriam adequadamente a prática do inquérito policial, que seria produzido de trás para frente, antes pela seleção da clientela marginal do que pela identificação do crime a ser investigado.

O encaixe e desencaixe entre a lei e a prática policial efetiva emerge, então, como principal problema do funcionamento do distrito policial. A esta questão está associada a necessidade do envolvimento do policial com uma rede de informantes confiáveis do “submundo” da cidade – bicheiros, cafetinas, mendigos, prostitutas. –, personagens que dão surgimento à prática da coerção psicológica e física sobre o “cagoete” ou o criminoso, no sentido da confissão e revelação de novos crimes. Este modelo prático de socialização contrastaria fortemente com o conhecimento adquirido nos cursos formais da Academia de Polícia, logo transformados em cerimoniais de legitimação da organização quando o novo policial começa sua

atividade no distrito e incorpora a sua “lógica em uso”.

Por fim, este estado de coisas acaba por interferir nas representações do policial sobre si e os outros. Uma primeira autoconcepção presente entre os policiais estaria associada ao papel “quase militar” do policial, inserido em uma “guerra contra o crime”. Desse modo, o policial justificaria o uso da violência excessiva como meio de implementação da segurança pública. Uma segunda imagem refere-se à incompreensão da sociedade em relação à missão policial, definida como “função intestinal”: a polícia eliminaria do organismo social aquilo que deve ser rejeitado. Nesse sentido, o policial seria um “lixeiro da sociedade”.

É na comparação com uma justiça lenta, ritualista ou preconceituosa em relação à atividade policial que há espaço para a justificação da perversão da função judiciária por meio da violência policial. Uma terceira imagem é a do policial como “marginal oficializado”. Ela tenta dar conta das reações hostis da população, considerada “masoquista” ao se identificar com o agressor, ou em “decadência moral”, que ganha contorno mais nítido quando se trata do comportamento criminoso das classes médias. Nesse sentido, o próprio policial reconhecera que vários constrangimentos o direcionariam ao exercício de um papel de “mãe e madrastra da pobreza urbana”. Seja pela legislação, pela população mais pobre, pelo poder dos grupos mais abastados da sociedade, ou pelo descrédito do Estado e da política, a polícia estaria impedida de cumprir sua função de universalizar a justiça. A absorção pelo policial, em sua autoimagem, da marginalidade social e política

da organização fecha o circuito, constituindo o entrave justificador da ineficiência, do isolamento em relação ao Estado e à sociedade e do trabalho fora da legalidade.

O debate com Paixão parece influenciar Pinheiro, tanto que, em seu próximo trabalho, *Polícia e crise política: o caso das polícias militares* (1982), o autor retoma as diretrizes fundamentais de seu primeiro texto, mas apresentando uma delimitação mais circunscrita do seu objeto, assim como uma abordagem teórica mais sofisticada sobre a articulação da dimensão política da dominação de classe e o comportamento dos atores e instituições sociais no terreno da história. Na análise da polícia militar, distanciando-se do argumento marxista mais simplificado do qual talvez sua ênfase anterior na continuidade da repressão e de sua função política como mecanismo de dominação de classe o tenha aproximado, o autor afirma a necessidade de não conceber imutável o seu padrão de atuação. Não haveria uma relação mecânica entre lei e poder de classe. O Estado e suas instituições não seriam totalmente determinados pela estrutura social e econômica, a serem alterados pela transformação revolucionária da sociedade. Ao contrário da confusão de algumas leituras marxistas, o poder arbitrário do Estado não é igual ao Estado de Direito, regime jurídico-político fundamentado nas garantias irrevogáveis de defesa do cidadão diante do poder das instituições estatais.

A inclusão dos “setores do aparelho do Estado” na mediação entre a dominação de classe e o processo político sinaliza para uma abordagem mais atenta ao jogo de disputas e resistências dentro das estruturas do Estado. Nesse

sentido, a Polícia Militar é concebida também a partir da sua capacidade organizacional e cultura própria (padrões de classificação e conduta), embora dentro de uma chave interpretativa baseada nas ligações entre a dominação de classe e os objetivos da polícia, o que conduz a uma pergunta sobre qual o grau de autonomia presente nesta instituição. Ao que tudo indica, no momento da análise, seria mínima esta autonomia, posto que a instrumentalização da Polícia Militar pelo sistema político é o argumento central do autor: a Polícia Militar é criada pela reunião das antigas forças militares estaduais e submetida ao controle centralizado do Exército como força no enfrentamento dos inimigos da Segurança Nacional.

A novidade nesse processo seria a atribuição, às Polícias Militares, do enfrentamento do crime convencional, em competição com a Polícia Civil, e sua sobrevivência na construção de uma normalidade democrática. Esta situação traz à tona a confusão entre a repressão política e o combate ao crime. Desse modo, a visão destas agências sobre o controle da criminalidade seria baseada na guerra contra o inimigo, os agentes do mal infiltrados em um povo naturalmente pacífico e ordeiro. Estaria então justificada a pertinência de sua abordagem dita instrumental.

Após a explicação sobre o processo de instrumentalização política das polícias militares, Pinheiro investe na análise dos fatores que ocasionam a “regressão” destas agências à condição de grupos ilegais. A prática do “vigilantismo”, a constituição dos “Esquadrões da Morte” ou mesmo a atuação exterminista de órgãos oficiais seriam decorrentes da ausência de con-

troles legais ou encorajamento ou omissão do Estado diante dos abusos de força, no sentido de debelar uma crise política e preservar a dominação dentro de um regime autoritário. A principal conclusão a que chega Pinheiro é a incongruência entre o processo de transição democrática e a sobrevivência de um aparelho policial hipertrofiado, fruto de uma concepção de organização política que se pretende eliminar. Não seria, portanto, uma questão técnica – a necessidade de se combater o aumento da criminalidade percebido no período da transição – a sobrevivência da Polícia Militar. A concepção militarizada sobre o controle do crime, ao contrário, produziria objetivo oposto: o aumento da escalada da violência no crime e na repressão.

Em conjunto com Emir Sader, Pinheiro escreve um terceiro trabalho *O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil* (1985), espécie de síntese dos dois primeiros, mas com acréscimo de novas questões. O tema é ainda a continuidade de práticas autoritárias do período ditatorial à transição democrática, sendo que a história política e social brasileira é entendida mais amplamente, desde a Independência, como marcada por uma relação fortemente desequilibrada entre o Estado e a sociedade civil, na qual esta é constituída e reconstituída a partir daquele. O regime militar é visto como expressão mais recente desse protagonismo do Estado e das oligarquias dominantes na história nacional diante de uma sociedade civil “gelatinosa”.

A legitimação do regime não teria se fundamentado em consensos sociais e compromissos políticos interclassistas, mas sim na eficácia de

manter a ordem interna e garantir o processo de acumulação de capital. Assim, a exclusão social das grandes majorias e a inexistência de canais políticos de participação e integração social teriam levado a um processo de “privatização social”: a falta de informação, a conformidade forçada às normas sociais pela repressão e o incremento do consumismo teriam reduzido a visão e a circulação dos indivíduos aos circuitos privados de interação.

Por conta desse processo, segundo os autores, “nunca prevaleceu nesse país a noção de que a função da polícia é uma delegação feita pelos cidadãos ao Estado para que a proteção, a segurança de todos seja melhor concretizada, sem que os cidadãos recorram à violência individual” (PINHEIRO; SADER, 1985, p. 79). A continuidade das práticas repressivas se estabelece, então, nesse contexto. A novidade acrescentada na exposição do argumento está na interpretação desta continuidade não somente em razão dos interesses das classes dominantes ou das resistências dentro das estruturas do Estado, mas também pela legitimidade conferida pela sociedade civil. Este apoio explicaria a permanência, fora dos períodos de institucionalização da violência aberta, das práticas arbitrárias na rotina de atuação do Estado no tratamento da população. Desse modo, apoiado em O’Donnell (1986), Pinheiro adota a tese do “autoritarismo socialmente implantado”, segundo a qual a legitimidade existente na sociedade explicaria a continuidade da violência do Estado durante, pelo menos, toda a história republicana. Nesse sentido, na transição para a democracia no Brasil, seria preciso desvendar e combater toda uma rede de “microdespotismo” e “pequenas autoridades” na sociedade

civil, que desenvolvem e aperfeiçoam os mecanismos de violência e sujeição. Esta transição duraria enquanto as mudanças formais e jurídicas ainda não se concretizassem em uma cultura política, substantivada nas instituições e na vida cotidiana.

O debate entre estas três perspectivas pode ser considerado definidor das tomadas de posição teórico-metodológica e política no que se refere à relação entre cientistas sociais e polícia: uma mais próxima do trabalho conjunto; e outra mais partidária da denúncia, fiscalização e reforma das instituições. Mas ambas críticas, de forma que a relação entre cientistas social e polícia nunca se deu sem problemas, que interferem tanto na produção acadêmica como na realização de políticas. Discutir a história dessa relação é o nosso próximo objetivo.

### **Estratégias de consenso entre policiólogos e polícia: a reprodução da ordem ou o ressurgimento da polis?**

A discussão sobre *violência urbana*, adquirindo grande relevância pública, envolveu intelectuais brasileiros em debates, denúncias e projetos públicos. O envolvimento aumentou a partir da segunda metade dos anos 1980, com o fortalecimento de ONGs na nova Constituição. Muitos trabalhos passaram a ser dirigidos a personagens de destaque na política e, de modo geral, por meios de comunicação. Sendo o foco a criminalidade urbana, apoia-se a construção de políticas públicas preventivas e de controle. No caso da violência institucional, apoiam-se a denúncia, a modernização e o controle público do Estado.

Atualmente é possível constatar uma tendência de aproximação entre os cientistas sociais e a formulação de políticas públicas, tendo em vista o desenvolvimento de alianças entre Estado, centros de pesquisa e ONGs, assim como o aumento da participação de cientistas sociais em governos. Em um contexto de interação, iniciativas de “analisar como o Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, tem atuado para enfrentar o fenômeno da violência criminal no país, com destaque para as décadas posteriores a 1980”, tendo em vista que “o papel que as políticas públicas desempenham no seu controle faz da questão uma das principais agendas políticas do país hoje”, levam ao interesse de “reunir autores que sejam pesquisadores da área e que tenham (em muitos casos) experiência na gestão pública da segurança no Brasil” para tornar possível, assim, “uma aproximação do universo acadêmico com o da administração pública brasileira” (LIMA; PAULA, 2006, p. 7).

Momento importante (e crítico) desta relação se deu entre 1999 e 2000, quando Luiz Eduardo Soares foi protagonista de uma experiência pouco comum no Brasil: um cientista social que vem a ocupar o cargo de subsecretário de Segurança Pública no Rio de Janeiro. Esta experiência é relatada no livro *Meu casaco de general* (2000), escrito em forma de memória, no qual o autor expõe as tensões e os conflitos presentes nas arenas decisórias das instituições governamentais, resultantes das suas tentativas de implementação de novas políticas. As iniciativas de Soares tiveram como princípio a compatibilização entre eficiência policial e direitos humanos, de modo a criar uma “terceira via” entre a “truculência” dos go-

vernos de direita e o “denuncismo” dos governos de esquerda. Para tanto, seriam necessários o controle das instituições policiais, o combate à corrupção e a redefinição do trabalho policial no diálogo com a população excluída, em especial a juventude pobre. As resistências político-institucionais à inovação, a promiscuidade entre o crime e setores do aparelho policial e a falta de apoio político, assim como confrontos e ameaças, resultaram em sua demissão e exílio voluntário nos Estados Unidos.

A experiência de Soares suscitou polêmica tanto no campo político quanto no acadêmico. Para Soares, era o momento oportuno de abertura do Estado para a reformulação de suas rotinas, mas, para alguns, mostrou-se uma relação indevida da intelectualidade na legitimação do projeto político do então governador Anthony Garotinho. O fato é que a relação entre os cientistas sociais estudiosos da violência e as instituições de segurança pública sempre foi conturbada, vide a alcunha irônica de “policólogos”, sendo que o empreendimento de Soares acabou por alimentar a formação ou crescimento de um conjunto relevante de cientistas sociais, que fundariam centros de pesquisa ou ocupariam espaços dentro do Estado. Em entrevista, Soares afirmou que, por sua experiência no governo, “estava pagando o preço pela abertura de um espaço e pelo estabelecimento de uma relação que, no futuro próximo, se tornaria freqüente e natural” (entrevista com Luiz Eduardo Soares, 2001).

Contudo, essa relação não foi inaugurada por Soares, embora tenha nele o exemplo de participação efetiva na gerência administrativa que expressa o posicionamento de uma parce-

la da nova geração de cientistas sociais dessa área. Há uma história mais antiga de relações entre universidade e polícia, ligada à reforma do ensino policial e que tem nas trajetórias de pesquisa e atuação de José Vicente Tavares dos Santos e de Roberto Kant de Lima sua principal expressão.

Tavares dos Santos (2009) trabalha a formação da polícia no mundo moderno, problematizando o que entende por duplicidade em seu ofício: a polícia é, ao mesmo tempo, agente do exercício do monopólio da violência física legítima e agente de produção do consenso, ou seja, o exercício de funções de bem-estar social ou de relacionamento com as coletividades ou comunidades locais. Assim, a polícia, mesmo que tenha cumprido, desde sua origem, instituição de controle da ordem pública dirigida contra as classes populares, viabiliza-se também como garantidora de direitos, pela proteção da sociedade e mediação de conflitos sociais. Contudo, as sociedades periféricas, como a brasileira, produziram uma terceira dimensão do trabalho policial: “a virtualidade da violência física ilegítima na condição de prática social que implica a possibilidade do excesso de poder” (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p.77). Nessas condições, o direito à vida constitui, tanto pela violência policial quanto pelo risco do ofício, o limite da atuação da polícia.

É nesta direção que pode ser entendida a proposta de Tavares dos Santos: estratégia de construção de um consenso acerca da função social da polícia, passando de um modelo guiado pela manutenção repressiva da ordem para um modelo de diálogo com a sociedade, baseado no respeito aos direitos humanos.

Nesse sentido, o pesquisador se liga à política no incentivo da reforma da polícia, com ênfase no problema das disputas por competência entre as polícias, da descentralização policial pela municipalização, do controle público das empresas privadas de segurança, da cultura organizacional militarizada e da eficiência do desempenho policial e da gestão de segurança pública. O ensino policial constitui seu principal *front*: caberia suplantando a hegemonia do ensino jurídico e conteudista por um ensino baseado nas ciências humanas, no sentido de também suprimir o “currículo oculto”, baseado em uma cultura da violência, da discriminação e da estigmatização. É assim que, apostando na necessidade de superação das estigmatizações recíprocas, de início no Rio Grande do Sul e depois em Minas Gerais, Ceará e Pará, principalmente, constituíram-se convênios entre universidades públicas e academias de polícia.

A proposta de Tavares dos Santos em muito se concilia à de Roberto Kant de Lima, e sua ideia de tradição inquisitorial do processo de investigação da polícia, com o uso rotineiro da tortura ao longo da história brasileira. Analisando a sociedade brasileira como marcada por uma intersecção problemática entre dois modelos ideais jurídicos, um voltado para a administração de conflitos entre iguais, em que as regras são construídas consensualmente e aplicadas universalmente, e outro hierarquizado, voltado para a administração de conflitos entre desiguais, que necessita de uma autoridade interpretativa para a aplicação da regra, Kant de Lima problematiza a implementação dos direitos civis e humanos no Brasil. Com base nestas formulações, o pesquisador se aproxima das questões da autoridade do espaço público, pro-

blematizando o modo de administração policial de conflitos interpessoais, uma demanda não devidamente processada. É nesse sentido a sua ênfase no ensino policial.

Animados por um mesmo propósito, intelectualidade e polícia têm se constituído alianças no país, inclusive no sentido de formar uma intelectualidade policial. Exemplo maior é o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, criado para congregar os dois públicos na produção de conhecimento, reformas e políticas. A aposta parece estar centrada no consenso entre policiólogos e policiais, como aponta o estudo de Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Ignácio Cano (2003), sobre o controle externo da polícia no Brasil, que diagnostica uma “revolta silenciosa” na base das Polícias Civil e Militar.

## Conclusões

De certo modo, percebe-se que os estudos recentes tendem a reforçar os antigos problemas colocados por Pinheiro, mas adotando uma perspectiva organizacional de Paixão, tanto metodológica como politicamente: há um investimento na reforma do ensino policial, no controle externo e na aliança com grupos estratégicos da estrutura policial (LIMA, 2011), no sentido de se contrapor à política de privilégios interna à polícia e à perversa “lógica em uso” ou “currículo oculto” dos policiais de linha.

Mesmo com ênfases diferentes, as perspectivas analisadas acabam colocando a mesma questão: os desafios trazidos pela violência do Estado e da sociedade para os contornos da democracia brasi-

leira. Esta discussão prossegue, tornando cada vez mais complexos e diversificados a rede de relações entre cientistas sociais, os centros de pesquisa, a administração pública e a sociedade civil. O presente trabalho terá cumprido seu dever caso tenha demonstrado que o tema da violência impõe limites, ao mesmo tempo, tanto a uma visão encantada da sociedade civil quanto à ideia de um Estado-inimigo e ainda à ideia de um Estado que se abre sem resistências ao conselho dos cientistas sociais, o que não impede que se invista em ambos os caminhos, de modo mais realista, buscando avançar no processo de implementação de conteúdos e procedimentos democráticos.

Entretanto, é necessário pontuar alguns desafios à imaginação política e sociológica. O primeiro diz respeito aos riscos da “securitização” do olhar do cientista social, a captura do cientista pela razão do Estado, conforme já questionava Coelho em sua crítica à tese da associação positiva entre pobreza e criminalidade. O segundo é definido por Tavares dos Santos (2009, p. 81):

Nesse campo social, dois problemas parecem alimentar a aventura sociológica na

contemporaneidade. A organização policial não seria uma das tecnologias políticas que foram colocadas em ação, utilizadas e desenvolvidas no quadro geral da razão de Estado para fazer do indivíduo um elemento disciplinado e tornar o possível o desenvolvimento do Estado e da sociedade moderna, confundindo a polícia com a reprodução da ordem pública? Ou, fazendo referência a Bobbio e Balestrelti, no limite, estariam emergindo lutas sociais pela formação de uma polícia democratizada e por um novo conceito de segurança pública que partisse da relação sociedade civil – Estado, orientada por uma nova forma de governo da cidade, voltando às origens da pólis e da politeia enquanto “conjunto das instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade”?

Seria necessário, então, pensar o fortalecimento da independência crítica, sem entendê-la apenas como denúncia, mas também como proposição, articulada ao mesmo tempo com a continuidade dos esforços de pesquisa sobre a instituição policial.

- 
1. *O Cedec dedicou-se a um amplo leque temático e político: estudo dos movimentos sociais, da questão da cidadania, das formas de participação social e das mudanças no sindicalismo. O sentido das investigações estava atrelado à aposta na possibilidade de constituição de novos sujeitos no espaço público, apontando para o seu significado político afirmativo de ruptura dos novos sujeitos sociais com a dominação vigente. A participação social das classes populares passou a ser preocupação dentro de uma proposta que procurava articular política e ciência: a estratégia de apreender o universo dos sujeitos pesquisados estava ligada à ideia de cooperação com a mudança da realidade a partir dos estudos realizados, concretizados na forma de pesquisa engajada – pesquisa participante, pesquisa-ação... – e em apoio político por meio de assessoria em “educação popular” e “formação política”.*

## Referências bibliográficas

- ATHAYDE, C.; BILL, M. V.; SOARES, L. E. **Cabeça de porco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- COELHO, E. C. **Em busca de identidade**: o exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.
- \_\_\_\_\_. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 139-161, 1978.
- \_\_\_\_\_. Sobre sociólogos, pobreza e crime. **Revista de Ciências Sociais**, v. 23, n. 3, 1980.
- FISCHER, R. M. **O direito da população à segurança**: cidadania e violência urbana. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec, 1985.
- KANT DE LIMA, R. Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 49-59, 2004.
- \_\_\_\_\_. Igualdade, desigualdade e métodos de produção da verdade jurídica: uma discussão antropológica. In: **VIII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. Coimbra, 2004.
- LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003.
- LIMA, R. S. de et alii. **Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas últimas duas décadas (1990-2000)**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Fapesp, 2009.
- LIMA, R. S. de. **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.
- LIMA, R. S. de; PAULA, L. de (Orgs.). **Segurança pública e violência** – o Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Contexto, 2006.
- O'DONNELL, G. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice, 1986.
- PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p.63-85, 1982.
- \_\_\_\_\_. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, P. S.o (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- PINHEIRO, P. S. Violência do Estado e classes populares. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 22, 1979.
- \_\_\_\_\_. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: PAOLI, M. C.; BENEVIDES, M. V.; PINHEIRO, P. S.; DA MATTA, R. **A violência brasileira**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.
- PINHEIRO, P. S.; SADER, E. O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil. **Temas IMESC, Soc. Dir. Saúde**. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 77-95, 1985.
- SOARES, L. E. **Meu casaco de general**: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. Entrevista. **Horiz. antropol.**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, jul. 2001.
- \_\_\_\_\_. Novas políticas de segurança pública. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47. 2003.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.
- ZALUAR, A. Violência e crime. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré/Anpocs, , vol. 1: Antropologia, 1999.

# A polícia à luz da sociologia da violência: “policiólogos” entre a crítica e a intervenção

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos

## Resumen

**La policía a la luz de la sociología de la violencia: “policiólogos” entre la crítica y la intervención**

*El presente artículo tiene como objetivo analizar los recorridos iniciales de los estudios de la sociología de la violencia sobre la policía. Para ello, serán contrastadas, como orientaciones fundamentales, las perspectivas de Rosa Maria Fischer, Paulo Sérgio Pinheiro y Antonio Luiz Paixão, desarrolladas en estudios realizados entre las décadas de 1970 y 1980. La contribución de estas tres perspectivas será abordada teniendo en cuenta las diferentes visiones sobre la relación entre crimen y pobreza, y entre derechos humanos y reforma de la policía. A la luz de este debate inicial, serán discutidos algunos de los desarrollos de investigación posteriores, situando cómo estos estudios crean y son incentivados por un nuevo escenario de relaciones entre universidades y policías, en el cual se hace necesario reflexionar sobre la propia actuación de los especialistas en Ciencias Sociales y sus dilemas políticos y metodológicos.*

**Palabras clave:** Sociología de los intelectuales. Sociología de la violencia. Policía.

## Abstract

**The police in the light of sociology of violence: police researchers between criticism and intervention**

*This paper aims to analyze the first studies of the sociology of violence focusing on the police. To achieve this end and as a frame of reference, the perspectives advanced by Rosa Maria Fischer, Paulo Sérgio Pinheiro and Antonio Luiz Paixão, which emerged from studies conducted in the 1970s and 1980s, will be compared. These three perspectives will be approached considering their different views on the relationship between crime and poverty, in addition to that between human rights and police reform. In the light of these initial discussions, the development of subsequent research will also be examined. This includes how these studies have given rise and encouraged new relations between universities and the police. In this respect, the work of social scientists and their political and methodological dilemmas is also considered.*

**Keywords:** Sociology of intellectuals. Sociology of violence. Police.

**Data de recebimento:** 10/05/2011

**Data de aprovação:** 28/06/2011

# A prática inquisitorial no Brasil: história e contemporaneidade

**Mário Jumbo Miranda Aufiero**

*Mário Jumbo Miranda Aufiero é mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, delegado de Polícia, presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Amazonas – Adepol-AM e vice-presidente regional da Adepol Brasil*  
✉ [aufieromj@yahoo.com.br](mailto:aufieromj@yahoo.com.br)

## Resumo

*Este artigo analisa o inquérito policial, seu fluxo e resultados. A finalidade do inquérito será sempre a de fornecer os elementos necessários para formar a suspeita do crime, integrando-se os elementos investigatórios para que a ação penal proposta seja aceita ou não. Todavia, um percentual significativo de inquéritos policiais enviados ao Ministério Público tem retornado às delegacias para novas investigações, ou mesmo para que sejam anexados laudos que deveriam constar neste. Na ausência de recursos técnicos que permitam determinar provas de culpa, muitos inquéritos são rejeitados.*

## Palavras-Chave

*Inquérito policial. Ministério Público. Polícia Civil.*

O inquérito policial tem seus parâmetros circunscritos no artigo 144, § 4º, da Constituição Federal do Brasil, assim como no artigo 4º do Código de Processo Penal – CPP, tendo como destinação o titular da ação penal que poderá ser pública ou privada. Sua finalidade será sempre a de fornecer os elementos necessários para formar a suspeita do crime, integrando-se os elementos investigatórios para que a ação penal proposta seja aceita ou não. Além disso, poderá servir como parâmetro norteador da acusação na coleta de provas durante a instrução processual. Posteriormente, o juiz poderá se valer destas informações para determinar ou não a prisão cautelar ou mesmo preventiva (CPP, art. 312), com o objetivo de manter a normalidade das investigações, para que estas não venham a sofrer interferências.

Diversas questões relativas ao inquérito policial têm relação direta com os resultados deste, como a falta de instrumentos tecnológicos modernos, falta de pessoal qualificado, defasagem do Código Penal e de Processo Penal, entre tantos outros. No entanto, a eficácia deste instrumento judicial não pode ser mensurada apenas por estes aspectos, devendo-se levar em conta, principalmente, o alcance proposto inicialmente, que é o de qualificar o crime e realizar denúncia ao Ministério Público para que este realize o devido processo legal contra o réu.

## Prática inquisitorial: história e contemporaneidade

Podem ser enumerados pelo menos três modelos pelos quais é desenvolvida uma investigação criminal (CALABRICH, 2007). O modelo inquisitivo tem por princípio o acúmulo das funções de acusar, defender e julgar, não havendo nele a participação dos envolvidos. Todos os procedimentos são adotados por aquele que detém as atribuições jurídicas, sem que haja necessidade de haver provocação das partes. Estas apenas limitam-se a comparecer perante a autoridade competente, quando chamadas, sendo-lhes imputado o dever de reconstruir os fatos quando compelidas.

No modelo acusatório, as funções de acusar, defender e julgar são realizadas por instituições distintas. O envolvimento das partes responsáveis pela acusação e a defesa ocorre de forma simultânea, por englobar o levantamento de provas que configurem o *status* defendido.

Já o modelo misto incorpora características dos dois anteriores, surgindo “como uma tentativa de superar a irracionalidade do modelo inquisitivo, sem desprezar a importância da iniciativa oficial das atividades investigatória e acusatória” (CALABRICH, 2007).

Assim, do sistema acusatório romano, o modelo misto apropriou-se da imparcialidade do julgador e do impulso processual proveniente de

pessoa diversa daquela que iria proferir a decisão, enquanto do modelo inquisitivo incorporou a oficialidade da persecução e sua maior efetividade no que tange à punição dos autores das infrações penais, dificultando sua impunidade.

Este sistema é aplicado em países como França, Bélgica, Uruguai, Colômbia e México. O Brasil adota o sistema misto com juizado de instrução contraditório apenas em crimes de competência do Tribunal do Júri.

Na construção mais moderna do inquérito policial, que veio a lume pelo Decreto n.º 4.824, de 22 de novembro de 1871, este procedimento tem como destinação reunir os elementos necessários à apuração da prática de uma infração penal e sua autoria, sendo esta a definição aceita e difundida no processo criminal.

Não obstante, é possível destacar que, em muitos casos, a falta de informações, o preenchimento incorreto ou mesmo o não cumprimento das exigências legais e administrativas, como o prazo legal para oferecimento de denúncia, têm sido relatados como fatores preponderantes para o grande número de inquéritos policiais que não conseguem alcançar resultados expressivos, mesmo quando há comprovada culpa.

### **A eficácia do inquérito policial**

O inquérito policial tem fortes ligações não apenas com a elucidação dos fatos, mas principalmente com todo o sistema judiciário, que prescinde de informações confiáveis para emitir seu juízo. Havendo inconsistência em sua formatação, o resultado final poderá contribuir

de forma negativa para os índices criminais no país, sendo necessário compreender seu papel no cenário institucional. Tal relação é imprescindível, a começar pelas revelações que uma simples análise estatística permite. De qualquer ponto de vista que se estudem crime e violência no Brasil, é inegável que os números vêm crescendo nas duas últimas décadas. Seja qual for o ângulo a ser analisado, será preciso destacar os meios empregados para elaboração do inquérito policial, bem como as formas utilizadas para apurar as denúncias.

Conforme Miranda defende em pesquisa realizada com o objetivo de avaliar o trabalho policial nos registros de ocorrências e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos, a eficácia da investigação criminal esposada no inquérito se manifestaria na elucidação do crime, ou em dar por encerradas as investigações, com ou sem autor, ou seja, relatar à Justiça o inquérito com ou sem autoria. Nos casos em que não fora possível identificar o autor do crime, mesmo após terem sido realizadas todas as investigações possíveis e utilizados os meios disponíveis, “os delegados deveriam relatar logo o fato à Justiça e pedir o seu arquivamento, desocupando, assim, a delegacia e evitando que esta cumpra apenas os prazos burocráticos de envio. Caberia ao Ministério Público aceitar ou não” (MIRANDA, 2006, p. 155).

Por vezes, ocorre do Ministério Público não aceitar o pedido de arquivamento sugerido pelo delegado, solicitando mais investigações que possam colaborar na elucidação do crime. No entanto, a falta de especificidade em relação ao que deve ser feito faz com que nenhuma diligência seja empreendida, pois, de acordo com a

polícia, “do seu ponto de vista não há mais nada a fazer” (MIRANDA, 2006, p. 156).

Uma pesquisa realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em 2010, abrangendo 20 Estados, apurou que existem, no Brasil, 60.442 inquéritos relativos a homicídios instaurados antes de 31/12/07 que ainda aguardam uma conclusão. Os Estados do Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Sergipe não informaram o número de inquéritos em aberto.

Em relação à movimentação de inquéritos enviados ao Ministério Público e aqueles devolvidos para a delegacia de homicídios em Manaus, entre 2006 e 2007, destaca-se um grande percentual de retorno. Enquanto no primeiro trimestre de 2007 não foi baixado nenhum inquérito policial do Ministério Público para a delegacia, em abril foram devolvidos 44, mantendo-se uma média de nove até o final do

ano. Para 2006 estes números são ainda maiores, com uma média de 13 inquéritos mensais devolvidos à delegacia, para que se procedam novas diligências (Tabela 1).

Nessa sucessão de idas e vindas, torna-se fácil entender o porquê fica cada vez mais distante a punição para a prática de um delito, pois vários são os modos pelos quais os fatos se dispersam, documentos não são anexados, a formação da prova de materialidade do crime se dilui e há maior facilidade para que se configure o desconhecimento da autoria. Da mesma forma, são utilizados formas que travestem o ilegal em legal, e muitos subterfúgios são utilizados para que os inquéritos policiais sejam arquivados (MESQUITA, 1998, p. 130).

Pesquisa realizada em 2008, com integrantes da Delegacia de Homicídios de Manaus, revelou que grande parte das falhas ocorridas nos

**Tabela 1**  
**Inquéritos policiais baixados da Justiça para a Delegacia de Homicídios de Manaus**  
Estado do Amazonas 2006-2007

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Maio	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
2006	25	16	17	2	4	21	7	6	18	11	18	18
2007	0	0	0	44	10	12	14	17	20	3	1	1

Fonte: Secretaria de Segurança Pública/Delegacia de Homicídios e Sequestros (2008).

inquéritos policiais decorres não apenas da falta de habilidade do agente responsável por sua composição, mas principalmente pela falta de estrutura física, pericial e tecnológica que possibilite avaliar uma cena de crime com total isenção e acuracidade possível. Alguns laudos que deveriam ser emitidos por institutos, como o Instituto Médico Legal e o Instituto de Criminalística, não são feitos, pois os mesmos ainda não dispõem de recursos tecnológicos suficientes para tal. O laboratório de genética forense também é citado como outro instituto que necessita de investimentos num laboratório de biologia, para preliminarmente avaliar o material que lhe é enviado.

Essa sucessão de fatos demonstra que diversos fatores podem contribuir para um possível retrabalho pela Polícia Civil, ou mesmo pelo Ministério Público. Em geral, o que se percebe é que, ao devolver um inquérito policial, o Ministério Público precisa ser mais específico quanto às orientações dos novos trabalhos, não podendo apenas solicitar que “ocorram novas diligências”, sem definir os pontos a serem esclarecidos. Por outro lado, a autoridade policial termina por não proceder a novos levantamentos por considerar que todas as informações pertinentes constam no inquérito. Ancorados nestas várias idas e vindas, encontram-se os prazos que, por vezes, terminam beneficiando a impunidade. Por outro lado, a burocratização excessiva existente no inquérito policial faz com que o mesmo torne-se ineficiente em relação aos seus objetivos, pois grande parte do trabalho é voltada à sua formalização e não à investigação (MISSE, 2010).

Assim, quando há uma clara indicação de autoria, é imprescindível uma elaboração

bem fundamentada, que comprove de forma imediata ao Ministério Público a necessidade de denunciar o acusado e promover uma ação penal contra o possível autor identificado na fase policial. Assim, uma forma de avaliar o trabalho policial nos inquéritos, tanto nos casos com autoria quanto naqueles sem autoria, estaria na produção deste relatório com posterior acolhimento do Ministério Público.

Por outro lado, o excessivo alongamento de prazos faz com que uma trajetória de fatos “construída no interior das agências de segurança reforce a concepção de impunidade” (MESQUITA, 1998 p. 115), em que justiça lenta não seja considerada justiça.

### Relação com o Ministério Público

O Ministério Público é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica. Em sua estrutura organizacional, o Ministério Público faz parte do Ministério Público da União, que também é composto pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que, juntos, formam o Ministério Público brasileiro. Suas atribuições e instrumentos de atuação estão previstos no artigo 129 da Constituição Federal, dentro do capítulo “Das funções essenciais à Justiça”. Devido à sua autonomia em relação aos demais poderes, não pode ser extinto ou ter as atribuições repassadas a outra instituição. Os procuradores e promotores podem tanto defender os cidadãos contra eventuais abusos e omissões do poder público, quanto defender o patrimônio público contra

ataques de particulares de má-fé (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007).

Com atuação nas áreas civil e criminal, o Ministério Público tem foco em diversos ilícitos que requerem sua presença, cabendo ainda o controle externo da atividade policial, este último entendido não como uma fiscalização coercitiva, mas sim como instrumento de realização com relação a um comprometimento maior com a investigação criminal e, consequentemente, um maior domínio sobre a prova produzida, a qual lhe servirá de respaldo na denúncia, sempre na busca dos elementos indispensáveis para a instrução do processo. Nesse sentido, a prisão de qualquer pessoa deve ser comunicada ao MP quando feita pela Polícia Judiciária, ou quando se tratar de autoridade com foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal ou no Superior Tribunal de Justiça.

Para alcançar seus objetivos, é imprescindível que as relações do MP com outras instituições jurisdicionais ocorram de forma sincronizada, harmoniosa e complementares. Por mais desejável que seja este cenário, será preciso avançar bastante em diversos aspectos para que este se torne realidade. Atualmente, uma das limitações do Ministério Público refere-se à questão das investigações criminais. Segundo Biscaia (2003, p. 126), “o lobby das corporações policiais conseguiu evitar a aprovação de um projeto de lei na Câmara dos Deputados que ampliaria a legitimidade investigatória do Ministério Público”.

Ainda segundo o autor, na Itália, França, Portugal e EUA, desde o primeiro momento da investigação, aquele que promove a ação participa da investigação. Atualmente, pela legislação

brasileira, o Ministério Público funciona como controle externo da atividade policial, como proponente da ação penal pública, mas é um mecanismo que necessita de aperfeiçoamento para que sua cobertura seja completa e não apenas parcial, em que se observa, por exemplo, que os inquéritos policiais não refletem a realidade a que se destinam pela ausência de informações, veracidade e organização.

É preciso assentir que a relação entre Polícia Civil e Ministério Público não seja marcada pela animosidade institucional, derivada de um rito processual já consagrado. A recepção por parte do Ministério Público às denúncias policiais deve ser entendida como um processo contínuo na busca pela justiça.

Segundo Mesquita (1998, p. 113), após percorrer as devidas varas de Justiça, o promotor de justiça, que é o representante do Ministério Público, deverá analisar as informações contidas no inquérito policial, podendo ao final decidir-se por uma das três opções:

- proceder à denúncia do indiciado;
- devolver o inquérito à Polícia Civil, por acreditar que há indícios que não foram suficientemente investigados, ou para que sejam anexados outros documentos que venham a constituir a materialidade do crime, ou, ainda, para dar prosseguimento às investigações por acreditá-las incompletas;
- arquivar o inquérito policial sob várias alegações, como o desconhecimento da autoria do delito, falta ou insuficiência de provas, inexistência de materialidade do crime, etc.

Embora a materialização do trabalho do Ministério Público seja estabelecida nesta se-

quência de eventos, sendo os encaminhamentos lineares e procedidos conforme a legislação, para que se constatada a ação delituosa do réu este venha arcar com o ônus da lei, é possível detectar uma relação de descaminhos, principalmente quando se constata a insuficiência de informações, com posterior devolução do inquérito à Polícia Civil.

Conforme Dantas Filho alega, a morosidade judiciária e a própria legislação penal, nem sempre atualizada, servem de vetores para o descrédito da população na execução da justiça. Adicionalmente a estes fatores, tem-se a inconsistência das informações preliminares que terminam por comprometer o andamento dos trabalhos de investigação, e posterior determinação da culpa.

Segundo o autor, o reflexo imediato deste desencontro de informações e objetivos tem sido o tempo exarcebado para dirimir questões criminais, “fazendo com que as pessoas acreditem na impunidade, por causa da morosidade na apuração do crime. Enquanto os delitos ocorrem em progressão geométrica, a apuração, com o enclausuramento do criminoso, é feita muito lentamente” (DANTAS FILHO, 2004, p. 33).

Visando reduzir estes e outros pontos conflitantes, a Senasp (2005, p.22), em seu projeto de modernização da Polícia Civil, afirma que, como a ação investigativa está intimamente inserida na dinâmica interinstitucional do sistema criminal, deve-se estimular uma relação de solidariedade ética e técnica entre as Polícias Civil, Militar e os demais atores responsáveis – Ministério Pú-

blico, Poder Judiciário e Administração Penitenciária –, a fim de que protagonizem uma prática de mútua confiança e, daí, possam executar de modo otimizado todo o ciclo produtivo do sistema em questão, perante e com a participação da sociedade organizada e do Poder Legislativo. Tanto a Polícia como o Ministério Público devem batalhar continuamente para desenvolver confiança mútua. O progresso na direção desse objetivo deve ser um empreendimento comum destas instituições, tornando o intercâmbio de ideias e experiências um compromisso diário.

Além disso, o subsistema policial deve ser acessível ao controle social, inclusive pela ação do Ministério Público. Esta é uma condição para que, frustrada a prevenção secundária, a investigação aporte no Judiciário de maneira transparente e eficaz, até que todo o processo se enfeixe no âmbito da Administração Penitenciária. O subsistema judicial é o destinatário da ação investigativa, o que exige a criação de mecanismos de troca de informações objetivas, capazes de dar absoluta transparência ao processo de inter-relacionamento dessas instituições.

### Considerações finais

No Brasil as práticas inquisitoriais tem seus parâmetros na Constituição de 1988, art. 144, §4º e art. 4º CPP e exige sistema acusatório público, ou privado, estabelecendo o contraditório e a ampla defesa. A relevância e a existência de tais sistemas possibilitam entendimento com bases e princípios que salvaguardam o Estado Democrático de Direito. Tendo como

finalidade fornecer elementos necessários em formar a suspeita de crime, integrar-se-ão á ele, elementos de investigação em que a ação penal seja proposta ou não. Este servirá de parâmetro norteador da acusação e coleta de provas durante a instrução processual. Poderá se valer o juiz destas informações e determinar ou não a prisão cautelar ou até mesmo a preventiva, conforme dito no CPP, art. 312, com intenção de manter a normalidade das investigações e que estas não sofram interferências. Há nos inquéritos policiais diversas questões e resultados com relação direta a falta de instrumentos tecnológicos modernos, além é claro, da falta de pessoal qualificado e a atualização do Código Penal e do Código de Processo Penal além de vários outros não descritos neste artigo.

As praticas inquisitoriais devem ser mensuradas ao alcance do que foi proposto inicialmente e de sua eficácia durante o processo, sendo instrumento judicial o de qualificar o crime, e a denúncia ao Ministério Público, realizando processo legal contra o réu ou não. Na pratica inquisitorial perante á história, pode ser enumerados variados modelos de uma investigação criminal. Tendo este simplesmente a função de acusar, defender e julgar. Neste modelo não participam os envolvidos e sim atua aquele que detém a atribuição jurídica, nem há provocação das partes envolvidas, estas somente irão se limitar o comprometimento, quando chamados, limitando-se somente quando for compelido.

No modelo brasileiro acusatório que são realizados por instituições distintas têm função de acusar, julgar e defender e as partes envolvidas estas são simultâneos e as provas devem le-

vantar o *status* defendido. Incorporando desta forma características mistas dos modelos acusatórios e inquisitórios.

Segundo o direito romano, o sistema acusatório misto apropriou-se da imparcialidade do julgador e do impulso processual, diferente de quem iria proferir a decisão. Enquanto o modelo inquisitivo incorporou a oficialidade da persecução, tendo uma maior efetividade ao que tange á punição de autores de infrações penais, dificultando a impunidade, sendo aplicada na França, Bélgica, o Uruguai, a Colômbia e o México e no Brasil o sistema aplicado é o sistema misto desde 1781 através do Decreto 4.824, tendo sua destinação a de reunir elementos necessários a apuração da prática da infração penal e sua autoria.

Não podemos deixar de destacar a falta de informações e de seu incorreto preenchimento, o não cumprimento de exigências legais e administrativas dentro do prazo legal ao oferecimento da denúncia. E diversos outros fatores preponderantes de inquéritos policiais que não alcançam resultados expressivos mesmo na comprovação da culpa.

Na eficácia do inquérito policial, pode ser visto a falta de informações confiáveis para que o atribuidor jurídico possa emitir juízo, muitas vezes por falta de formatação outras o resultado final contribui de forma negativa aos índices criminais do país. De qualquer angulo que se estudem hoje crimes e violências no Brasil estatisticamente por onde se analise este vem crescendo nas ultimas décadas. Há necessidade em que se destaquem os meios empregados na elabora-

ção destes inquéritos policiais e a forma em apurar denúncias para que tenhamos pontos positivos na diminuição destes em nosso país, cabendo ao Ministério público aceitar ou não a denúncia sugerida por delegados, ou pedir maiores investigações sobre o caso na elucidação do crime ou mesmo no arquivamento de processos.

No Brasil há um grande volume de inquéritos policiais relativos a homicídios e a outros crimes que aguardam conclusão, sendo que em alguns estados estes não dispõem destas informações.

Quando se analisa Manaus no Estado do Amazonas, pode ser dito que há grande percentual de inquéritos, e nenhum destes teve sua baixa no primeiro trimestre de 2007 e no segundo trimestre foram baixados 44 com média de nove ao final do ano, ao analisarmos 2006 pode ser dito que houve um aumento na média destes inquéritos passando de 9 para 13 devolvidos para novas diligências. Nesta sucessão de idas e vindas é fácil o entendimento, e o porquê, a cada dia fica mais distante que culpados sejam punidos quando em praticas de algum delito, dentre as principais estão à dispersão de documentação anexada ao processo, prova de materialidade, desconhecimento da autoria, dentre outros, travestindo o ilegal e o legal além de subterfúgios fazendo com que inquéritos policiais sejam arquivados e muitas vezes esquecido e ao alcance do atribuidor jurídico. Deve o Ministério Público ser mais específico na orientação de trabalhos, e definir pontos a serem esclarecidos neste retrabalho. Ou pode ocorrer que policiais

não procedam a novos levantamentos por que consideram que todas as informações já constem do inquérito beneficiando desta forma a impunidade, e a justiça lenta não pode ser considerada justiça.

Ao que tange ao Ministério Público é uma instituição permanente e essencial na função jurisdicional no Estado brasileiro, estando incumbido na defesa da ordem jurídica, tendo sua base e estrutura no Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) que juntos formam o Ministério Público brasileiro, sendo autônomo em relação aos demais poderes não pode ser extinto ou que suas atribuições sejam repassadas a outras instituições, defendem tanto os cidadãos contra abusos ou eventuais omissões do poder público, quanto na defesa do patrimônio público em ataque particulares ou de má fé. Sendo objetivos do Ministério Público que suas relações com outras instituições jurisdicionais ocorram de forma sincronizada, harmoniosa e complementar.

Na legislação brasileira vê-se que o Ministério Público deve funcionar como controle externo da atividade policial e como proponente da ação penal pública. Este mecanismo deve ser aperfeiçoado visando à completa cobertura e não esta parcial como vemos hoje no estado brasileiro. Ao se observar que os inquéritos policiais não estão refletindo a realidade a qual se destinam, por falta e ausência de informações, veracidade dos fatos e melhor organização destes inquéritos. Visando o progresso e o cumprimento dos objetivos comuns destas instituições como compromisso diário com novas

idéias e experiências e o subsistema policial deve ser acessível ao controle social, inclusive pela ação do Ministério Público.

O que esperamos é que no Brasil, o subsistema judicial seja um destinatário de ações de investigação, com a criação de mecanismos novos e novas tecnologias para

que se tenha o estado de direito brasileiro calcado na criação de mecanismos e trocas de informações com transparências, critérios universais e mecanismos públicos de controle, e estas sejam capazes de se inter-relacionarem com instituições brasileiras do direito, trazendo nação a segurança jurídica que povo merece.

### Referências bibliográficas

BISCAIA, A. C. Segurança pública como política de Estado. In: FEGHALI, J.; MENDES, C.; LEMGRUBER, J. (Orgs.). **Reflexões sobre a violência urbana: (in)segurança e (des)esperança**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006.

CALABRICH, B. **Investigação criminal pelo Ministério Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Mais de 60 mil inquéritos de homicídio deverão ser concluídos até julho de 2011. Disponível em: <<http://www.portal-docnmp.gov.br>> Acesso em: 05 dez. 2010.

DANTAS FILHO, D. **Segurança e planejamento**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2004.

MESQUITA, M. Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, mar./abr. 1998.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Órgãos de segurança: órgãos policiais. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>> Acesso em: 12 jan. 2008.

MIRANDA, A. P. M. de. **Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referente a homicídios dolosos consumados em áreas de delegacias legais**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública/Secretaria de Estado de Segurança Pública, 2006.

MISSE, M. (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Moderização da polícia civil brasileira – Aspectos conceituais, perspectivas e desafios**. Brasília: Senasp, 2005.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO AMAZONAS. **Inquéritos policiais remetidos à Justiça pela Delegacia de Homicídios**. Manaus: Seseg-AM, 2008.

# A prática inquisitorial no Brasil: história e contemporaneidade

Mário Jumbo Miranda Aufiero

## Resumen

**La práctica inquisitorial en Brasil: historia y contemporaneidad**

*Este artículo analiza la averiguación policial, su flujo y resultados. La finalidad de la averiguación será siempre la de proporcionar los elementos necesarios para formar la sospecha del delito, integrándose los elementos investigativos para que la acción penal propuesta sea o no aceptada. Sin embargo, un porcentaje significativo de averiguaciones policiales enviadas al Ministerio Público han retornado a las comisarías para nuevas investigaciones, o incluso para que les sean anexados laudos que ya deberían constar junto a ellas. Debido a la ausencia de recursos técnicos que permitan determinar pruebas de culpa, muchas averiguaciones son rechazadas.*

**Palabras clave:** Averiguación policial. Ministerio Público. Policía Civil.

## Abstract

**The practice of police investigation in Brazil, its past and present state**

*This paper seeks to analyze the practice, flow and outcomes of police investigations. The purpose of a police investigation is to provide elements for identifying the suspects of a crime and to gather all the investigative data needed for a criminal prosecution. However, a significant percentage of police investigation dossiers sent to Brazilian Public Prosecutors are returned to police stations for further investigation, or because relevant reports are not attached. Many police investigations are rejected due to the absence of the technical elements required to provide evidence of guilt.*

**Keywords:** Police investigation. Public Prosecutor. Civil Police.

**Data de recebimento:** 10/12/2011

**Data de aprovação:** 11/07/2011

# O monitoramento eletrônico de apenados no Brasil

## Janaina Rodrigues Oliveira

*Janaina Rodrigues Oliveira é mestre em Ciências Criminais pela PUC-RS e defensora pública no Estado do Rio Grande do Sul.*

*✉ janainaoliveira@yahoo.com.br*

## Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo é sociólogo e professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Ciências Criminais da PUC-RS.*

*✉ rga\_2006@hotmail.com*

### Resumo

*O presente artigo descreve o processo de produção legislativa e as opções feitas nas leis recentemente aprovadas no Brasil, que tratam do monitoramento eletrônico de presos (Lei 12.258/10) e de acusados (Lei 11.403/11), para em seguida analisar alguns projetos-piloto de monitoramento eletrônico de apenados desenvolvidos por estados brasileiros. Tendo como base as abordagens criminológicas que apontam para a dispersão e extensão dos mecanismos de controle punitivo na sociedade contemporânea, são apresentados, ao final, alguns critérios que deveriam orientar a implementação de mecanismos eletrônicos de monitoramento no âmbito penal, objetivando a descarcerização e o respeito à dignidade humana de presos e acusados.*

### Palavras-Chave

*Monitoramento eletrônico. Descarcerização. Reformas penais.*

**P**ara o criminólogo britânico Stanley Cohen (1985, p. 266), a história do controle social pode ser contada de várias formas, e uma delas seria descrevê-la como uma escolha entre exclusão e inclusão, ciclos, reações periódicas e contrarreações, mudanças de ênfase e abandono de direções.

Para Cohen, as características originais dos primeiros sistemas de controle do século XIX – centralização estatal, classificação e segregação institucional – vinculavam-se a grandes projetos de exclusão. Já no período do pós-guerra, especialmente na década de 1960, o impulso inclusivo pareceu dominar, com políticas como o movimento de integração na comunidade contra a segregação na instituição, descentralização, enfraquecimento ou diversificação dos vários sistemas de exclusão, classificação e controle. Segundo Cohen, *excluir menos, incluir mais* poderia ter sido o *slogan* desse movimento (COHEN, 1985, p. 267).

O período atual é caracterizado por uma expansão das penas de prisão e de serviços comunitários para certas categorias de desviantes, paralelamente à implementação de estratégias de controle social que não são genuinamente excludentes, pois não envolvem segregação ou expulsão, o que leva Roger Matthews (2003, p.326) a afirmar que as formas de intervenção tendem, cada vez mais, a focar o controle severo da conduta ou envolver, em contraste, um

baixo nível de acompanhamento, objetivando dissuadir os desviantes em potencial por meio do uso crescente da vigilância, da implantação da segurança privada ou mesmo da prevenção pelo desenho ambiental.

Trata-se de uma dupla via, de expansão da pena de prisão para os delitos considerados mais graves e de penas não detentivas para aqueles considerados leves, caracterizando uma dinâmica de dispersão das formas de intervenção, o que gera aumento das chamadas sanções intermediárias, com diversas formas de acompanhamento e supervisão.

Abordando a expansão da infraestrutura relacionada à prevenção do crime na sociedade contemporânea, David Garland (2008, p. 62) aponta que, nas duas últimas décadas, os debates sobre o controle do crime, nos cenários norte-americano e britânico, concentravam-se, em âmbito nacional, nos temas prisão, punição e justiça criminal (prevenção terciária), enquanto a nível local buscavam-se alternativas de outro tipo, voltadas para as causas estruturais do fenômeno, ou os fatores de risco para a sua incidência, mediante o envolvimento das comunidades, buscando a disseminação de práticas ligadas à prevenção (primária e secundária) do delito.

Alternativas como policiamento comunitário, câmaras de vigilância nos bairros, capacita-

ção de lideranças comunitárias para educação em direitos, exemplos desta tendência, passaram a ser implementadas em vários contextos, e não devem ser tidas como mero anexo ou extensão do sistema tradicional de justiça criminal. “A nova estrutura é fortemente orientada para um conjunto de objetivos e prioridades – prevenção, segurança, redução de danos, redução de perdas, redução de medos” (GARLAND, 2008, p. 63), distintos dos objetivos tradicionais da justiça criminal. Existe, portanto, concomitantemente à política criminal orientada para segregação punitiva e utilização do direito penal como instrumento simbólico, um novo compromisso no âmbito local com uma estratégia denominada *parcerias preventivas*.

É nesse panorama que aflora uma progressiva pressão para o desenvolvimento de respostas precisas, efetivas e consistentes ao delito e para a apropriação de *novas tecnologias* para incrementar o controle social e, ao mesmo tempo, reduzir custos, além de servir como resposta às demandas públicas por maior controle e punição. Para Roger Matthews (2003, p. 319), trata-se de uma das “fantasias coletivas dos administradores públicos”.

O controle social incorpora diferentes dimensões, que não se limitam ao binômio inclusão/exclusão. Há variáveis como capacidade, funções e composição da população carcerária que devem ser analisadas sob diversos ângulos. A legitimidade e a responsabilidade modificam-se em resposta à recorrente crise do encarceramento. A análise deve se dar a partir do que Matthews (2003, p. 334) chama uma “lente de três vias”, constituída por espaço, tempo e trabalho, que identificam as linhas de força que competem e pressionam o emprego

do encarceramento, implicando tanto expansão quanto contração.

Diante do aumento da criminalidade e, em especial, da disseminação do medo do crime na sociedade contemporânea, o Estado reforça a pretensão de aumento da malha de controle. Nesse contexto, faz-se sedutora a ideia de monitorar aqueles que se encontram subjugados ao poder punitivo estatal, “em tempo real”, retomando-se a sensação de controle total por parte do Estado, na medida em que é cada vez mais difícil convencer a opinião pública de que determinadas sanções, tais como a prisão domiciliar ou a prestação de serviços comunitários, ou o sistema progressivo de aplicação da pena, são eficazes, diante do perigo que representam aqueles para os quais se destinam.

O monitoramento eletrônico, criado no início da década de 1960, apenas passou a ser utilizado nos anos 1980, quando se popularizou principalmente nos Estados Unidos (CRUZ, 2006, p. 175). Essa prática surgiu dentro da lógica de disseminação de medidas adicionais direcionadas à fiscalização das decisões judiciais atinentes ao exercício do poder punitivo estatal, com a intenção de evitar que o sujeito vigiado, e assim “neutralizado”, volte a ser fonte de “riscos” à comunidade.

O primeiro dispositivo de monitoramento eletrônico foi desenvolvido nos anos 1960 pelo psicólogo americano Robert Schwitzgebel (MARIATH, 2008). A ideia foi aperfeiçoada e, em agosto de 1979, foi idealizado um sistema pelo magistrado norte-americano Jack Love, do Novo México, que contactou um engenheiro eletrônico, Michael Goss, a fim de desenvolver

o sistema, testado pelo próprio juiz que o planejou, em 1983, que em seguida determinou a utilização do mecanismo para supervisionar cinco apenados de sua cidade, Albuquerque, no Novo México (JAPIASSÚ; MACEDO, 2008, p. 14). A partir daí, desenvolveram-se os projetos-piloto, notadamente em Washington, na Virgínia e na Flórida (JAPIASSÚ; MACEDO, 2008, p. 15).

As finalidades do sistema de monitoramento eletrônico podem ser: a detenção, que assegura a permanência do indivíduo em determinado lugar; a restrição, pois garante que o indivíduo não frequente certos locais ou não se aproxime de certas pessoas, em especial testemunhas, vítimas e coautores; e a vigilância, que permite controle e acompanhamento de todos os atos praticados pelo monitorado de forma irrestrita (MARIATH, 2009).

A seguir, apresenta-se uma análise sobre a utilização do monitoramento eletrônico de réus ou apenados no Brasil, tanto com base nas previsões legais que compõem o quadro normativo para a implementação destes mecanismos em nosso sistema penal, quanto a partir de informações coletadas sobre projetos-piloto implantados em alguns Estados brasileiros (Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul), por meio de entrevistas realizadas em meio eletrônico com responsáveis pelos projetos.

### **A Lei 12.258/2010**

No Brasil, a discussão a respeito da utilização do monitoramento eletrônico na justiça criminal é recente. Em 2007, começaram a

surgir, no Parlamento brasileiro, propostas no sentido da adoção do sistema de algemas eletrônicas no sistema de justiça criminal.

Em 11 de julho de 2007, o juiz Bruno Azevedo, da Vara de Execuções Penais da Comarca de Guarabira, na Paraíba, divulgou a informação de que seria testado o sistema de monitoramento eletrônico em cinco presos do regime fechado da cidade, em parceria com a empresa INSIEL, denominando o projeto Liberdade Vigíada, Sociedade Protegida (MACHADO, 2008, p.190).

Em de março de 2009, o plenário do Conselho Nacional de Justiça aprovou o Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal, após consulta pública realizada no período de 60 dias. O documento de 154 páginas contemplou tanto propostas que independem de aprovação legislativa, quanto propostas a serem submetidas ao Congresso Nacional. Em relação às propostas de alteração legislativa, foi incluído o monitoramento eletrônico para o cumprimento da pena em regime domiciliar.<sup>1</sup>

No Parlamento, o Projeto de Lei do Senado 175/2007 (1.288/07 na Câmara dos Deputados), proposto pelo senador Magno Malta, que altera o Código Penal e a Lei de Execução Penal, pretendeu condensar outros projetos que contemplavam idêntica matéria, prevendo a vigilância com o uso de equipamento de rastreamento eletrônico do condenado, nos casos de pena restritiva de liberdade, nos regimes aberto ou semiaberto ou progressão para tais regimes, saída temporária no regime semiaberto, pena restritiva de direitos com restrição de

horários ou da frequência a determinados lugares, prisão domiciliar, livramento condicional ou suspensão condicional da pena.<sup>2</sup>

Em 1º de abril de 2009, foi aprovado, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, o parecer ao Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado 175/2007 (1.288/07 na Câmara dos Deputados), tendo como relator o senador Demóstenes Torres, que, ao relatar a proposição, destacou que o PLS 175/2007 previa inicialmente que a decisão judicial que autoriza a progressão para o regime aberto ou que concede o livramento condicional poderia ser acompanhada pela determinação de o condenado utilizar equipamento de rastreamento eletrônico como condição para a obtenção de tais benefícios.<sup>3</sup>

Destacou, ainda, o relator que a proposição foi ampliada para incluir a possibilidade também no cumprimento de pena em regime semiaberto, nas saídas temporárias, ou mesmo no regime fechado, quando assim entender o juiz da execução penal, sendo esta ampliação de iniciativa do senador Aloizio Mercadante.<sup>4</sup>

Em outubro de 2009, o Conselho Nacional de Justiça manifestou-se em sentido favorável à substituição do cumprimento das penas privativas de liberdade em regimes semiaberto e aberto pelo monitoramento eletrônico, o que reacendeu o debate.

Em sessão deliberativa do Senado, em turno único, foi aprovado o Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado n. 175/2007, em 19 de maio de 2010, com restabelecimento de dispositivos do projeto original, sendo enca-

minhado à sanção presidencial. Em 15 de junho de 2010, foi sancionada a Lei Ordinária n. 12.258/2010, com um conjunto de vetos da Presidência da República, assim justificados pelo Ministro da Justiça:

A adoção do monitoramento eletrônico no regime aberto, nas penas restritivas de direito, no livramento condicional e na suspensão condicional da pena contraria a sistemática de cumprimento de pena prevista no ordenamento jurídico brasileiro e, com isso, a necessária individualização, proporcionalidade e suficiência da execução penal. Ademais, o projeto aumenta os custos com a execução penal sem auxiliar no reajuste da população dos presídios, uma vez que não retira do cárcere quem lá não deveria estar e não impede o ingresso de quem não deva ser preso.

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.<sup>5</sup>

Dessa forma, foi aprovada a permissão legal para utilização do sistema de monitoramento eletrônico, pela Lei 12.258/2010, nas hipóteses de autorizações de saída temporária no regime semiaberto e na prisão domiciliar.<sup>6</sup>

O veto da Presidência da República traz clara opção de política criminal, uma vez que expressamente inviabiliza a possibilidade de uso do monitoramento nos demais casos, tendo em vista o caráter restritivo de direitos da medida, que criaria forma de fiscalização para os indivíduos que já se encontram em liberdade, sem enfrentar a questão de superpopulação prisional. Foi excluída a possibilidade de vigilância eletrônica no regime aber-

to, quando da realização de atividades ligadas a estudo, trabalho e outras atividades autorizadas.<sup>7</sup>

O outro objeto de veto da Presidência da República foi o artigo 2º do PLS 175/2007, que incluía a atribuição, entre aquelas de competência do juiz da execução previstas no artigo 66 da Lei de Execução Penal, de determinar o uso da vigilância eletrônica, *quando entendesse necessário*, permissivo legal que, caso não fosse vetado, abriria um amplo leque interpretativo e de caráter eminentemente subjetivo.<sup>8</sup>

O artigo 2º do PLS 175/2007 também previa a possibilidade de o juiz da execução estabelecer o monitoramento eletrônico como condição especial para concessão do regime aberto, nos termos do artigo 115 da Lei de Execução Penal, no que também foi vetado.<sup>9</sup> Trazia ainda a previsão de estabelecer como condição ao livramento condicional a utilização do equipamento de monitoramento eletrônico, igualmente vetado.<sup>10</sup>

A Lei 12.258/2010 criou uma seção na Lei de Execução Penal, prevendo a *monitoração eletrônica*. Foi vetado o artigo 146-A, que permitia ao juiz determinar a vigilância indireta para fiscalização das decisões judiciais, havendo meios disponíveis para tanto.<sup>11</sup> O artigo 146-B foi vetado parcialmente, retirando-se a autorização para uso do monitoramento eletrônico como fiscalização da pena restritiva de liberdade em regime aberto ou semiaberto; da pena restritiva de direitos com limitação de horários ou frequência a certos lugares e do livramento condicional e suspensão condicional da pena.<sup>12</sup>

Também merece destaque o veto dirigido ao inciso III do artigo 146-C, que atribuía ao condenado monitorado o dever de informar à

entidade responsável pela vigilância eletrônica as falhas do equipamento.<sup>13</sup>

Por decorrência da inviabilidade de monitoramento eletrônico do livramento condicional e da suspensão condicional da pena, também foram vetados os incisos III, IV e V do parágrafo único do art. 146-C, que previam como consequência da violação dos deveres impostos ao monitorado a revogação da suspensão condicional da pena, do livramento condicional e a conversão da pena restritiva de direitos em privativa de liberdade.<sup>14</sup>

### A vigilância eletrônica como medida cautelar

Recentemente, o Congresso Nacional aprovou e foi sancionada pela Presidência da República a Lei 12.403/2011, que entrou em vigor no dia 4 de julho de 2011. Em seu artigo 39, a nova Lei prevê um conjunto de medidas cautelares diversas da prisão preventiva,<sup>15</sup> entre as quais a chamada “monitoração eletrônica”.

Conforme a nova Lei, as medidas cautelares somente podem ser impostas quando se tratar de infração a que for cominada pena privativa de liberdade. Além disso, a imposição de qualquer das medidas cautelares deve observar o critério de *necessidade* para aplicação da lei, investigação ou instrução criminal, ou para evitar a reiteração delitiva e a *adequação* à gravidade do fato, às circunstâncias do caso e às condições pessoais do agente, de acordo com a nova redação dada ao art. 282 do Código de Processo Penal.

Trata-se de sistematização similar àquela havida em outros países, como Portugal,

em que, ao lado da prisão preventiva, há um vasto conjunto de medidas de coação, constituindo-se a prisão preventiva como última alternativa dentro do rol das medidas a serem aplicadas, quando as menos gravosas mostrarem-se inadequadas ou insuficientes, no caso concreto.

A nova Lei veda expressamente a imposição de qualquer das medidas cautelares ali elencadas, caso se mostre mais gravosa do que a pena decorrente da condenação, sem que existam indícios suficientes de autoria e materialidade do crime e quando incidirem inequivocamente causas de exclusão da ilicitude e da culpabilidade ou de extinção da punibilidade, em favor do agente.

Além de trazer a necessidade de fundamentação da decisão que impõe a medida cautelar, merece destaque o rol de requisitos para fixação da medida: fundamento legal; indicação dos indícios suficientes de autoria e prova da materialidade; circunstâncias fáticas que justifiquem; razões para a escolha da medida ou da aplicação cumulativa, quando do decreto de prisão; motivos pelos quais se entenderam insuficientes ou inadequadas as demais cautelares pessoais; data de encerramento da medida coativa; e prazo para reexame, quando obrigatório.

No entanto, acerca das medidas cautelares diversas à prisão, Aury Lopes Jr. (2011, p. 180) sustenta que

essas medidas não são apenas “substitutivas” ou alternativas à prisão preventiva, senão que possuem vida própria, eis que autônomas. Com isso, podem ser utilizadas para qualquer crime, inclusive aqueles cuja pena máxima for inferior a 4 anos e que, portanto, não caiba prisão

preventiva. Significa dizer que se operou, ao mesmo tempo, um avanço e um retrocesso.

Especificamente quanto ao monitoramento eletrônico, medida cautelar pessoal, a previsão contida no projeto original dizia respeito à autorização do seu uso como medida cautelar, portanto de natureza processual, para os crimes com pena máxima cominada igual ou superior a oito anos.<sup>16</sup> Pelo dispositivo em questão, haveria necessidade de expressa anuência do investigado ou acusado, sendo que o dispositivo eletrônico não poderia apresentar aspecto aviltante ou ostensivo ou colocar a saúde do investigado ou acusado em risco, considerando-se descumprida a medida se o investigado ou acusado causasse danos ou rompesse o equipamento, desrespeitasse os limites territoriais fixados na decisão judicial ou deixasse de manter contato com as equipes de vigilância ou desatendesse solicitação de presença. A Lei 12.403/11, entretanto, não regulamentou o monitoramento eletrônico, delegando aos Estados a competência para tanto, no âmbito dos órgãos de fiscalização do sistema prisional (MAYA, 2011).

### **As experiências-piloto de monitoramento eletrônico em alguns Estados brasileiros**

Diversos Estados legislaram nos últimos anos no sentido de implantar a vigilância eletrônica para fiscalização do cumprimento de condições fixadas em decisões judiciais.

No Espírito Santo, foi aprovada lei estadual sobre o tema, a Lei 9.217/2009. Em face do diploma legal, foi ajuizada ação civil pública pela Defensoria Pública Estadual, impugnando a validade do ato normativo em questão.<sup>17</sup>

A constitucionalidade da lei estadual que disciplina o uso da vigilância eletrônica, antes da entrada em vigor da Lei n. 12.258, de junho de 2010, foi questionada diante do art. 24 da Constituição, que dispõe sobre as competências legislativas concorrentes, exercidas pela União, Estados-membros e Distrito Federal. Pelo dispositivo constitucional em questão, à União incumbe editar normas gerais e, aos Estados e Distrito Federal, editar normas específicas, de natureza especial (competência supletiva). As normas gerais editadas pela União são de observância obrigatória, não podendo ser suplementadas pelos Estados com legislação complementar inovadora ou conflituosa, que supere suas peculiaridades locais.<sup>18</sup>

Destaca-se que a competência legislativa concorrente cumulativa (ou plena), ocasionalmente conferida ao Estado-membro, apenas reserva a este, em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, a atribuição de exercer competência legislativa plena para atender às suas específicas peculiaridades locais, no interesse próprio de sua população (Art. 24, § 3º, da CF/88).<sup>19</sup>

Nesse contexto, ainda que o diploma legal estadual supostamente fosse destinado a estabelecer normas suplementares de direito penitenciário, sua constitucionalidade é questionada, uma vez que não havia, até aquele momento, norma geral federal positivada a respeito da vigilância eletrônica de presos.

No Estado de São Paulo, a Lei estadual n. 12.906, de 14 de abril de 2008, estabeleceu normas suplementares de direito penitenciário e regulou a vigilância eletrônica. O diploma le-

gal estadual prevê a utilização da vigilância eletrônica para fiscalização do cumprimento das condições fixadas em decisão judicial que determine a prisão em residência particular, aplique a proibição de frequência a certos lugares, conceda o livramento condicional, autorize a saída temporária do estabelecimento penal ou a prestação de trabalho externo.<sup>20</sup>

Essa Lei estabelece as hipóteses da aplicação da vigilância eletrônica, nos casos de condenação por tortura, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, crimes decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo, homicídio praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, homicídio qualificado, latrocínio, extorsão qualificada pela morte, extorsão mediante sequestro, estupro, atentado violento ao pudor, epidemia com resultado morte, falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais, genocídio tentado ou consumado ou outra condenação cujo crime assim recomende tal cautela.<sup>21</sup>

Comparando as previsões da Lei estadual n. 12.906/08 e da Lei federal n. 12.258/10 e partindo-se do pressuposto de que a última é a norma geral a ser observada, cabem as observações já lançadas quanto ao conflito de competência entre União e Estados-membros, enfatizando-se que as normas suplementares oriundas dos Estados não podem expandir o uso ou criar limitações que a norma geral não contemple, diante da necessidade de interpretação sistemática e pela inexistência de competência para que os Estados legislem sobre o tema. Tal circunstância inviabilizaria, por exemplo, a utilização do monitora-

mento eletrônico no momento de concessão do livramento condicional no Estado de São Paulo, pois tal previsão amplia o uso relativamente à Lei federal 12.258/2010, o que não se permite pelas razões antes expostas.

No que diz respeito ao Estado de São Paulo, o processo licitatório para compra dos equipamentos eletrônicos de monitoramento foi finalizado em agosto de 2010. Em entrevista concedida por meio eletrônico, o tenente-coronel da Polícia Militar, Benedito Donizeti Marques, da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, informou que aquela Secretaria assinou, em 13 de setembro de 2010, a contratação dos serviços de monitoramento eletrônico de sentenciados, abrangendo 4.800 presos do regime semiaberto, sendo 3.000 para aqueles que realizam trabalho externo e 1.800 para os que se beneficiam de saídas temporárias. Pelo mencionado contrato, o Departamento Penitenciário do Estado de São Paulo pretendeu dar início ao monitoramento eletrônico a partir do final de 2010, com foco nas saídas temporárias de final de ano.

Conforme informação divulgada em 07 de janeiro de 2011,<sup>22</sup> o teste relativo ao uso da tornozeleira eletrônica foi realizado, mas o governo divulgou apenas um balanço parcial. Dos 23.639 detentos do regime semiaberto que deixaram os estabelecimentos prisionais para visitar a família no fim de ano, 4.635 utilizaram as tornozeleiras eletrônicas. No dia 6 de janeiro de 2011, foi divulgado que, do total de 23.639 detentos, 1.681 (7,1%) não retornaram na data prevista (4 de janeiro). Em 2009, 1.985 não retornaram, o equivalente a 8,5%. Não foi divulgada a informação

sobre quantos apenados que utilizaram as tornozeleiras não retornaram.

Em Minas Gerais, a Lei estadual n. 19.478, de 12 de janeiro de 2011, alterou a Lei n. 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal. O diploma legal estadual estabeleceu a competência da Comissão Técnica de Classificação para opinar a respeito da utilização do monitoramento eletrônico para fiscalização do cumprimento das condições fixadas em decisão judicial. A lei previu a possibilidade de determinação judicial de utilização do aparato eletrônico na autorização de saída temporária no regime semiaberto e na prisão domiciliar, *bem como quando se julgar necessário*.<sup>23</sup>

O art. 156-C da referida lei estabelece que o descumprimento dos deveres daquele submetido à vigilância eletrônica poderá acarretar regressão do regime, revogação da autorização de saída, da permissão de saída ou da saída temporária, revogação da suspensão condicional da pena, revogação do livramento condicional, conversão da pena restritiva de direitos em pena privativa de liberdade, revogação da prisão domiciliar e advertência escrita.<sup>24</sup>

Idêntica observação, quanto ao conflito aparente de normas nesse uso do controle eletrônico, é cabível aqui. Basta a mera leitura dos dispositivos legais citados para se perceber que a lei em questão traz ínsita larga margem ao julgador para impor o uso do equipamento de vigilância eletrônica em diversas outras hipóteses (suspensão condicional da pena, livramento condicional, penas restritivas de direitos, etc.) em ampla expansão à previsão contida na norma federal.

Sobre a experiência que foi realizada em Minas Gerais, em 29 de abril de 2010, entrevistado por meio eletrônico, Marcus Vinícius Gonçalves Cruz, líder do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro, informou que, de acordo com dados constantes no *site* da Secretaria de Estado de Defesa Social,<sup>25</sup> a implantação do monitoramento remoto de sentenciados em Minas Gerais começou a ser viabilizada a partir da visita do governador Aécio Neves e do secretário Maurício Campos Júnior a Israel, em novembro de 2007, quando conheceram o sistema. A partir de então, foi estabelecido um cronograma que incluiu a viagem de uma equipe técnica da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), com a participação de representantes do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Ministério Público Estadual, a Buenos Aires, onde conheceram detalhes do funcionamento dos equipamentos em uso na Argentina.

Na ocasião, tanto o representante do Ministério Público quanto o do Judiciário destacaram que o uso das tornozeleiras eletrônicas seria *um marco no cumprimento de penas em Minas Gerais*, ressaltando o caráter benéfico na questão da manutenção dos vínculos familiares. O juiz da Vara de Execuções Criminais de Belo Horizonte, Herbert Carneiro, afirmou, ainda, que, na avaliação das instituições envolvidas, o uso do equipamento não fere os direitos humanos dos sentenciados, “pelo contrário, em função da mobilidade que permite ao preso, pode até contribuir para sua ressocialização”.<sup>26</sup>

A partir de 23 de dezembro de 2008, com o anúncio da consulta pública, as discussões visando o aprimoramento do edital foram inten-

sificadas no Estado mineiro. Em 21 de agosto de 2009, foi firmado Termo de Cooperação e Normatização Conjunta, tratando da monitoração eletrônica a partir de tornozeleiras, entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), prevendo a utilização de tornozeleiras eletrônicas pelos condenados da Justiça. O uso começaria por Belo Horizonte e gradativamente seria expandido para os demais municípios da Região Metropolitana da capital e, posteriormente, para o interior do Estado.<sup>27</sup> O projeto experimental vinha sendo aplicado para apenados do regime semiaberto desde abril de 2008.<sup>28</sup>

Aberto processo licitatório para contratação da empresa destinada à prestação dos serviços de implantação e administração do denominado Sistema de Observação Eletrônica de Sentenciados no Sistema Prisional, houve impugnação ao procedimento seletivo, por uma das empresas concorrentes, alegando não ter sido preenchido o requisito de melhor técnica, diante de diversas situações que colocariam em dúvida a eficiência do dispositivo.<sup>29</sup>

A sessão de abertura da Concorrência 402/2009, prevista para 11 de fevereiro de 2010, foi suspensa por determinação judicial. Quanto à mencionada suspensão do procedimento licitatório, Guilherme de Faria Soares, superintendente de atendimento ao preso, da Secretaria de Estado de Defesa Social do governo mineiro, em 19 de maio de 2010, em entrevista encaminhada por correio eletrônico, informou:

A informação quanto a suspensão do procedimento licitatório procede.

O Desembargador relator do caso deferiu a

liminar de suspensão do processo licitatório por pedido de parte interessada sob a fundamentação do requerente que o procedimento estava induzindo a uma tecnologia somente. (Na verdade é isso que queremos, uma tecnologia específica)

Existe uma comissão, formada pela sociedade civil, representada pela OAB, que está diretamente cuidando do assunto.

A finalidade do monitoramento eletrônico em um primeiro momento será direcionado aos presos do regime aberto e semi-aberto que possuem as características de acordo com o projeto de monitoramento, que dentre outras, envolve:

- Residência em local apropriado;
- Classificado pela Comissão Técnica de Classificação da Unidade Prisional (art. 4º da LEP)
- Possuir condicionantes objetivos e subjetivos para utilização do monitoramento eletrônico.

O monitoramento foi realizado em teste em alguns apenados, não necessitando de pernoitar na unidade prisional. Esse é o objetivo, liberar vagas do sistema prisional impactando diretamente na superpopulação carcerária.

Não há previsão de monitoramento por presos do regime fechado e nem os presos do regime provisório.

Em virtude do impasse no processo licitatório, até o momento não há presos submetidos à vigilância eletrônica em solo mineiro.

No Rio Grande do Sul, foi publicada, em 1º de outubro de 2008, a Lei estadual n. 13.044, que estabelece normas suplementares de direito penitenciário e regula a vigilância eletrônica. O diploma legal estadual prevê a utilização da vi-

gilância eletrônica para fiscalização do cumprimento das condições fixadas em decisão judicial que determine a prisão em residência particular, aplique a proibição de frequência a certos lugares, conceda o livramento condicional, conceda a progressão para os regimes semiaberto e aberto e saída temporária do estabelecimento penal para prestação de trabalho externo.<sup>30</sup>

Essa Lei estabeleceu as hipóteses da aplicação da vigilância eletrônica, apontando que será determinada quando se tratar de condenado por tráfico ilícito de drogas, terrorismo, crimes decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo, homicídio qualificado, latrocínio, extorsão qualificada pela morte, extorsão mediante sequestro, estupro, atentado violento ao pudor ou outra condenação cujo crime recomende tal cautela.<sup>31</sup>

Analisando-se a Lei estadual n. 13.044/08 e a Lei federal n. 12.258/10, enfatiza-se a observação de que a previsão contida na primeira é mais ampla e confronta com aquela referente à lei federal e, partindo-se do pressuposto de que a última é a norma geral a ser observada, descabida a expansão do uso pela lei estadual.

No Rio Grande do Sul, passou a ser desenvolvido projeto experimental, por meio do qual uma das empresas interessadas em participar do processo licitatório, em junho de 2010, tão logo houve a aprovação da Lei federal n. 12.258/2010, começou a realizar testes com 15 apenados dos regimes semiaberto e aberto, com autorização da Susepe.

Conforme informação divulgada em 25 de junho de 2010,<sup>32</sup> dos quinze presos do regime

aberto que seriam voluntários naqueles testes com as tornozeleiras no Rio Grande do Sul, 11 desistiram de participar do projeto, quando apenas quatro deles aceitaram colocar o equipamento na sede da Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe), em Porto Alegre. A maioria dos voluntários frustrou-se ao saber que continuaria dormindo no albergue, em vez de ir do trabalho para casa.<sup>33</sup>

Os critérios para concessão da vigilância eletrônica foram estabelecidos em reunião pelos juízes que atuam nas Varas de Execuções Penais de Porto Alegre e Novo Hamburgo, em 13 de agosto de 2010. Nesta reunião, os magistrados vincularam a fixação das tornozeleiras eletrônicas à realidade prisional do Rio Grande do Sul, de carência de vagas e de interdição de todos os albergues da região metropolitana, mediante decisões judiciais com trânsito em julgado, com o conseqüente não recolhimento de novos presos e reserva das vagas existentes aos já encarcerados. Conforme deliberaram os juízes das Varas de Execução Penal de Porto Alegre e Novo Hamburgo,

Desse modo, suspensa a interdição (fl. 880), admitida em face da emergência a utilização dos equipamentos eletrônicos, urge que sejam fixados critérios claros e transparentes definindo quais apenados poderão ser beneficiados com a medida, devendo ser levado em conta o menor dano social da providência adotada. Assim, poderão ser beneficiados com a utilização de tornozeleiras eletrônicas, em substituição ao pernoite nos albergues, de forma a gerar a abertura das vagas necessárias, **os presos da região metropolitana que satisfaçam as seguintes condições:**

- a) estejam no regime aberto;
- b) não possuam condenação por crime hediondo ou equiparado;
- c) não possuam mais de uma condenação por crime violento;
- d) que consentam com a utilização do equipamento;
- e) tenham bom comportamento carcerário;
- f) não tenham praticado crime doloso durante o regime aberto.<sup>34</sup>

Por essa mesma deliberação dos juízes das Varas de Execução Criminal de Porto Alegre e Novo Hamburgo, à Superintendência dos Serviços Penitenciários coube o compromisso de elaborar lista com todos os apenados do regime aberto da região metropolitana, em ordem cronológica, por data de progressão ou tempo no regime aberto, efetuando a colocação das tornozeleiras eletrônicas nos presos que preencham as condições fixadas, obedecendo ao critério da antiguidade, de modo que os presos há mais tempo no regime aberto sejam os primeiros a serem beneficiados. A mencionada lista deve, pela deliberação, ser encaminhada ao Juizado da Fiscalização, disponibilizada para conferência e controle das instituições e população em geral, atualizada a cada 60 dias.

Os presos submetidos ao monitoramento eletrônico recebem dispensa quanto ao pernoite diário, situação diversa da anterior, quando tinham dispensa apenas nos finais de semana, devendo comparecer mensalmente em local definido pela Susepe, para verificação da correta fixação do equipamento, devendo assinar livro de comparecimento. Os trajetos e as áreas de circulação dos monitorados são definidos pela Susepe. O preso beneficiado que, propositadamente, danificar ou remover o equipamento sem autorização será

considerado foragido. Quando capturado, retorna ao encarceramento tradicional e não mais poderá receber o monitoramento eletrônico.

Ainda conforme a deliberação em questão, a colocação ou retirada do equipamento eletrônico deverá ser informada individualmente ao juiz da execução, para registro nos respectivos processos de execução criminal.

Cabe destacar que os critérios estabelecidos pelos juízes da Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre e Novo Hamburgo, na mencionada reunião, são diversos das disposições contidas na Lei n. 12.258 de 2010, norma geral cabível à espécie, e na Lei n. 13.044 de 2008, norma complementar do Rio Grande do Sul. A decisão dos magistrados estabelece que se utilizem as tornozeleiras eletrônicas para apenados do regime aberto, o que não está contemplado em quaisquer dos diplomas legais em referência. Em sequência, estabelece que o uso se dê para os que não possuam condenação por crime hediondo ou equiparado ou mais de uma condenação por crime violento, exatamente o contrário do disposto na lei estadual – destacando que nesse ponto há conflito com a lei federal, que não prevê tal imposição. Destaca-se, ainda, que as exigências de bom comportamento carcerário e de não terem praticado crime doloso durante o regime aberto também são critérios que não estão previstos nem na lei estadual, nem na federal.

Portanto, o que se depreende da utilização do monitoramento eletrônico no Rio Grande do Sul, diante dos critérios fixados pelos magistrados da execução penal, é que se fez uma opção buscando resolver pontualmente o problema de descumprimento das decisões judiciais

quanto à concessão de progressão de regime, diante da ausência de vagas para o cumprimento de pena nos regimes aberto e semiaberto, em face da negligência do Poder Executivo estadual para solucionar o problema de falta de vagas.

Em entrevista concedida em 17 de novembro de 2010, por meio eletrônico, o delegado penitenciário da 3ª Região, da Susepe, Adão José Flores Filho, relatou que, de 20 de agosto a 17 de novembro de 2010, 166 apenados, de um universo de 260 que se enquadravam nos critérios estabelecidos pela Vara de Execuções Criminais, utilizaram as tornozeleiras eletrônicas.

Conforme informou o entrevistado, durante o período de monitoramento, foram excluídos do programa 43 apenados, 25 em cumprimento a guias de soltura por livramento condicional, um em prisão domiciliar, duas desistências voluntárias, dois considerados foragidos por não terem carregado a bateria, um considerado foragido por ter viajado para São Paulo sem autorização judicial, sete considerados foragidos por terem violado a zona de inclusão residencial, três por prisões em flagrante, um por cumprimento de procedimento administrativo disciplinar e um por ordem judicial.

Adão José Flores Filho explica que, na ocorrência de prisão em flagrante, o equipamento é retirado do monitorado, quando este ingressa no sistema prisional, o que geralmente ocorre no Presídio Central de Porto Alegre. Relativamente àqueles considerados foragidos, no momento da captura, não havendo prisão em flagrante, o vigiado é encaminhado ao albergue para o cumprimento do restante da pena. Em 17 de novembro de 2010, havia 122 dispositivos ativos, sendo 117 homens e cinco mulheres, todos do regime aberto, segundo Adão Filho.

No que diz respeito às mencionadas prisões em flagrante, Adão Filho relata que a primeira delas decorreu de tráfico de drogas, na cidade de Taquara. Na mesma data, foi feita uma segunda prisão em flagrante por tráfico de drogas em Porto Alegre, estando o vigiado a 400 metros de sua residência. A terceira prisão em flagrante noticiada resultaria de uma tentativa de furto no centro da capital.

Em fevereiro de 2010, foi divulgada pela imprensa gaúcha a informação de que até o final do mês seriam recolhidas as tornozeleiras eletrônicas, tendo em vista a expiração do contrato de locação das mesmas. Quando o projeto de utilização do monitoramento teve início, a ideia era a realização de processo licitatório para compra dos equipamentos. No entanto, isto não ocorreu, sendo utilizados apenas os equipamentos locados. Segundo informou a Susepe, o plano é iniciar rapidamente o processo licitatório e, até o final de 2011, viabilizar a utilização das tornozeleiras para cerca de 800 presos do regime aberto.

## Conclusão

Desse cenário descrito, atinente às experiências de monitoramento eletrônico em alguns Estados brasileiros, o que se percebe é uma absoluta fragmentação e falta de parâmetros quanto à utilização deste mecanismo, que não se resolveu com a edição da Lei federal n. 12.258/2010, uma vez que muitos Estados já contavam com legislação disciplinando a implementação do aparato eletrônico no âmbito da justiça criminal, em conflito com a referida Lei.

A tendência, tanto nos parlamentos estaduais quanto no Congresso Nacional, era no sentido da utilização do monitoramento ele-

trônico como ferramenta para fiscalização do cumprimento das penas e medidas em meio aberto, autorizando a vigilância no livramento condicional, na suspensão condicional da pena e nas penas restritivas de direito, por exemplo. Além disso, os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, quase de forma idêntica, acabaram prevendo em suas legislações a imposição de uso para certos tipos de condenações, elencando crimes considerados graves. O monitoramento aparece como mais um recurso simbólico de endurecimento penal, incentivado pela demanda punitiva, sem que sejam realizados estudos e análises sobre sua real efetividade e utilidade.

Não se pode negar, porém, que há também um direcionamento do debate para uma perspectiva de limitação do encarceramento e desafogamento do sistema carcerário por meio do monitoramento eletrônico, como se percebe na experiência do Rio Grande do Sul, especificamente na deliberação dos juízes das Varas de Execução Criminal de Porto Alegre e Novo Hamburgo, voltada à preservação dos direitos e garantias fundamentais dos apenados, mesmo que contrariando a legislação estadual, na tentativa de minimizar os danos do sistema prisional mediante a utilização do aparato eletrônico, liberando vagas no regime semiaberto e viabilizando a prisão domiciliar.

Da mesma forma, a intervenção do governo federal na normatização do tema, com o veto da Presidência da República a grande parte da Lei 12.258/2010, autorizando a utilização do monitoramento apenas nos casos de saída temporária no regime semiaberto e prisão domiciliar, restringiu sobremaneira a possibilidade de

utilização do monitoramento eletrônico como forma de ampliação da pena, dando ao seu uso um caráter eminentemente vinculado à redução da massa carcerária.

Não se viabilizou ainda, no entanto, uma medida que teria grande impacto descarcerizante, ou seja, a utilização do monitoramento eletrônico como alternativa à prisão preventiva, proposta que tramita no Congresso Nacional no âmbito da reforma do Código de Processo Penal.

No Distrito Federal, que não dispõe de lei distrital disciplinando a questão do monitoramento eletrônico, bem como de testes visando a utilização, foi realizada pesquisa pelo Grupo de Pesquisa Política Criminal do Centro Universitário de Brasília, no intuito de avaliar a possibilidade de utilização do controle eletrônico nas saídas de final de ano dos apenados, com base nos argumentos divulgados pela mídia, direcionados à necessidade de controle dos beneficiados com a saída temporária (ZACKSESKI, no prelo).

A autora da pesquisa, Cristina Zackseski, aponta como objetivo do estudo o levantamento de dados que pudessem sustentar ou não as decisões políticas tomadas sobre o tema. Foram realizados levantamentos sobre os custos deste tipo de controle e também levantamento estatístico sobre as ocorrências criminais entre 2005 e 2008. A pesquisa partiu da constatação de que o uso do monitoramento eletrônico é amplamente defendido, mas não são discutidos os custos financeiros e sociais da medida. Da mesma forma, dificilmente surgem questionamentos sobre as condições éticas, sociais e jurídicas envolvidas na ideia de monitoramento de seres humanos (ZACKSESKI, no prelo).

A pesquisa aponta que as saídas temporá-

rias no DF ocorrem em feriados especiais, sendo que em 2005, em média, 494 presos foram beneficiados, passando para 1.734 em 2006. A partir de então houve redução. “Com relação ao total da população carcerária do Distrito Federal, atualmente 16% dos presos são beneficiados, sendo que esta proporção também está em queda desde 2006” (ZACKSESKI, no prelo). Conforme a autora,

Em que pese o número de presos que não retornam do saidão, esse é um percentual muito baixo, em torno de 2%, com uma leve tendência de queda. Em 2008, o percentual de não retorno já reduziu para 1,5%. Porém, o que mais chama atenção é o percentual ínfimo de presos beneficiados envolvidos com ocorrências criminais, em média apenas 0,14 %, ou seja, praticamente a décima parte de 1% envolvem-se como suspeitos de ocorrências criminais. (ZACKSESKI, no prelo)

Realizada análise comparativa, visando verificar se existe aumento na incidência de ocorrências criminais em dias de feriados com as saídas temporárias de presos, verificou-se que não há diferença significativa entre o número de ocorrências dentro e fora do “saidão”.

As evidências apresentadas pela pesquisa realizada no DF servem para indicar que, para além da adoção do monitoramento eletrônico de apenados como medida de controle vinculada à demanda punitiva e ao crescente medo social, é preciso avaliar se há de fato justificativa e legitimidade para a adoção de uma medida que se coloca como um acréscimo ao cumprimento da pena, como no caso das saídas temporárias. Por outro lado, é necessário também ampliar o debate sobre a possibilidade de adoção des-

te mecanismo como medida descarcerizadora, redimensionando o cumprimento da pena nos regimes aberto e semiaberto e viabilizando sua utilização como alternativa à prisão preventiva, quando for o caso, hipótese esta que já encontra respaldo legal com a edição da Lei n. 11.403/11.

Fora destas hipóteses, o monitoramento apenas reforça e expande o controle punitivo estatal e os custos do sistema penal, sem oferecer em contrapartida qualquer garantia para a redução da criminalidade e a reinserção social de egressos do sistema penitenciário.

1. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2011.
2. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/homeagencia/materias.html>>.
3. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/ordemdodia/arquivos/avulso/2009/P\\_S200900273\\_01.pdf](http://www.senado.gov.br/ordemdodia/arquivos/avulso/2009/P_S200900273_01.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2010.
4. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/ordemdodia/arquivos/avulso/2009/P\\_S200900273\\_01.pdf](http://www.senado.gov.br/ordemdodia/arquivos/avulso/2009/P_S200900273_01.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2010.
5. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViv\\_Identificacao%2Flei%252012.258-2010%3FOpenDocument%26AutoFramed-](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViv_Identificacao%2Flei%252012.258-2010%3FOpenDocument%26AutoFramed-)>. Acesso em: 22 fev. 2010.
6. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112258.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112258.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2010.
7. Lei 12.258, de 15 de junho de 2010.  
Art. 1º (VETADO) O § 1º do art. 36 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:  
“Art. 36. O regime aberto baseia-se na autodisciplina e senso de responsabilidade do condenado.  
§ 1º O condenado deverá, fora do estabelecimento (no original: e sem vigilância), trabalhar, frequentar curso ou exercer outra atividade autorizada, permanecendo recolhido durante o período noturno e nos dias de folga.”
8. Lei 12.258, de 15 de junho de 2010.  
Art. 2º A Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:  
“Art. 66. Compete ao juiz da execução:  
V – determinar:  
a) a forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar sua execução;  
b) a conversão da pena restritiva de direitos e de multa em privativa de liberdade;  
c) a conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos;  
d) a aplicação da medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança;  
e) a revogação da medida de segurança;  
f) a desinternação e o restabelecimento da situação anterior;  
g) o cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca;  
h) a remoção do condenado na hipótese prevista no § 1º, do artigo 86, desta Lei.  
i) (VETADO) a utilização de equipamento de vigilância eletrônica pelo condenado, quando julgar necessário;”
9. “Art. 115. (VETADO) O juiz poderá estabelecer condições especiais para concessão do regime aberto, (entre as quais a monitoração eletrônica do condenado), sem prejuízo das seguintes condições gerais e obrigatórias:(...)”
10. “Art. 132. Deferido o pedido, o Juiz especificará as condições a que fica subordinado o livramento.  
§ 1º Serão sempre impostas ao liberado condicional as obrigações seguintes:  
a) obter ocupação lícita, dentro de prazo razoável se for apto para o trabalho;  
b) comunicar periodicamente ao Juiz sua ocupação;  
c) não mudar do território da comarca do Juízo da execução, sem prévia autorização deste.  
§ 2º Poderão ainda ser impostas ao liberado condicional, entre outras obrigações, as seguintes:  
a) não mudar de residência sem comunicação ao Juiz e à autoridade incumbida da observação cautelar e de proteção;  
b) recolher-se à habitação em hora fixada;  
c) não frequentar determinados lugares;  
d) (VETADO) utilizar equipamento de monitoração eletrônica.”
11. Art. 146-A. (VETADO) O juiz pode determinar a vigilância indireta para a fiscalização das decisões judiciais, desde que haja disponibilidade de meios.  
Parágrafo único. A vigilância indireta de que trata o caput deste artigo será realizada por meio da afixação ao corpo do apenado de dispositivo não ostensivo de monitoração eletrônica que, à distância, indique o horário e a localização do usuário, além de outras informações úteis à fiscalização judicial.

12. Art. 146-B. O juiz poderá definir a fiscalização por meio da monitoração eletrônica quando:
- I - (VETADO) aplicar pena restritiva de liberdade a ser cumprida nos regimes aberto ou semiaberto, ou conceder progressão para tais regimes;
  - II - autorizar a saída temporária no regime semiaberto;
  - III - (VETADO) aplicar pena restritiva de direitos que estabeleça limitação de horários ou de frequência a determinados lugares;
  - IV - determinar a prisão domiciliar;
  - V - (VETADO) conceder o livramento condicional ou a suspensão condicional da pena;
- Parágrafo único. (VETADO) Os usuários da monitoração eletrônica que estiverem cumprindo o regime aberto ficam dispensados do recolhimento ao estabelecimento penal no período noturno e nos dias de folga.
13. Art. 146-C. O condenado será instruído acerca dos cuidados que deverá adotar com o equipamento eletrônico e dos seguintes deveres:
- I - receber visitas do servidor responsável pela monitoração eletrônica, responder aos seus contatos e cumprir suas orientações;
  - II - abster-se de remover, de violar, de modificar, de danificar de qualquer forma o dispositivo de monitoração eletrônica ou de permitir que outrem o faça;
  - III - (VETADO) informar, de imediato, as falhas no equipamento ao órgão ou à entidade responsável pela monitoração eletrônica."
14. Parágrafo único. A violação comprovada dos deveres previstos neste artigo poderá acarretar, a critério do juiz da execução, ouvidos o Ministério Público e a defesa:
- I - a regressão do regime;
  - II - a revogação da autorização de saída temporária;
  - III - (VETADO) a revogação da suspensão condicional da pena;
  - IV - (VETADO) a revogação do livramento condicional;
  - V - (VETADO) a conversão da pena restritiva de direitos em pena privativa de liberdade;
  - VI - a revogação da prisão domiciliar;
  - VII - advertência, por escrita, para todos os casos em que o juiz da execução decida não aplicar alguma das medidas previstas nos incisos de I a VI deste parágrafo.
15. Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:
- I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;
  - II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;
  - III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;
  - IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;
  - V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;
  - VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;
  - VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;
  - VIII - fiança, nas infrações que a admitem para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;
  - IX - monitoração eletrônica.
- PLANALTO. Lei 12.403 de 4 de maio de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm)>.  
Acesso em: 29 jun. 2011.
16. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=90645](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=90645)>. Acesso em: 29 nov. 2010.
17. Disponível em: <<http://www.portalmaratimba.com/noticias/news2.php?codnot=248690>>. Acesso em: 04 maio 2010.
18. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1433074/inconstitucionalidade-das-leis-estaduais-que-dispoem-sobre-tornezeiras-eletronicas-em-presos>>. Acesso em: 04 maio 2010.
19. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1433074/inconstitucionalidade-das-leis-estaduais-que-dispoem-sobre-tornezeiras-eletronicas-em-presos>>. Acesso em: 04 maio 2010.
20. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/156606/lei-12906-08-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 28 jan. 2011.
21. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/156606/lei-12906-08-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 28 jan. 2011.
22. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110107/not\\_imp663050,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110107/not_imp663050,0.php)>. Acesso em: 28 jan. 2011.
23. Disponível em: <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&S ECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TOODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei&s2=19478&s3=2011&s4=&s5=>](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&S ECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TOODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei&s2=19478&s3=2011&s4=&s5=>)>. Acesso em: 28 jan. 2011.

24. Art. 156-C. O descumprimento dos deveres de que trata o art. 156-B poderá acarretar, a critério do juiz da execução, ouvidos o Ministério Público e a defesa:
- I – a regressão do regime;
  - II – a revogação da autorização de saída, da permissão de saída ou da saída temporária;
  - III – a revogação da suspensão condicional da pena;
  - IV – a revogação do livramento condicional;
  - V – a conversão da pena restritiva de direitos em pena privativa de liberdade;
  - VI – a revogação da prisão domiciliar;
  - VII – a advertência escrita.
25. Disponível em: <[http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=801&Itemid=71](http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=801&Itemid=71)>. Acesso em: 03 maio 2010.
26. Disponível em: <[http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=801&Itemid=71](http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=801&Itemid=71)>. Acesso em: 03 maio 2010.
27. Disponível em: <[http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=801&Itemid=71](http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=801&Itemid=71)>. Acesso em: 03 maio 2010.
28. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL413564-5598,00.html>>. Acesso em: 03 maio 2010.
29. Disponível em: <[http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=801&Itemid=71](http://www.defesasocial.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=801&Itemid=71)>. Acesso em 03 maio 2010.
30. Disponível em: <<http://www.corag.rs.gov.br/diario/index.php>>. Acesso em: 05 dez. 2010.
31. Disponível em: <http://www.corag.rs.gov.br/diario/index.php>. Acesso em 05 dez. 2010.
32. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,014521099-EI5030,00-Onze+presos+desistem+de+teste+com+tornozeleiras+no+RS.html>. Acesso em 25 jun. 2010.
33. Cf. matéria disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,014521099-EI5030,00-Onze+presos+desistem+de+teste+com+tornozeleiras+no+RS.html>. Acesso em 25 jun. 2010.
34. Documento fornecido pela Susepe.

### Referências bibliográficas

MACHADO, N. B. C. O monitoramento eletrônico e a viabilidade de sua utilização no ordenamento jurídico penal brasileiro. **Monitoramento eletrônico: uma alternativa à prisão?** Experiências internacionais e perspectivas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2008.

COHEN, S. **Visions of social control**. Cambridge: Polity Press, 1985.

CRUZ, R. S. M. **Prisão cautelar: dramas, princípios e alternativas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MAYA, A. M. A Lei 12.403/11 – as outras medidas cautelares. Disponível em: <<http://devidoprocessopenal.com.br/2011/05/13/lei-12-40311-as-outras-medidas-cautelares/>>. Acesso em 29 de junho de 2011.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução, apresentação e notas André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

JAPIASSÚ, C. E. A.; MACEDO, C. M. O Brasil e o monito-

ramento eletrônico. **Monitoramento eletrônico: uma alternativa à prisão?** Experiências internacionais e perspectivas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2008.

LOPES JR., A. **Direito Processual Penal e sua conformidade constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. III. 2011.

MARIATH, C. R. Monitoramento eletrônico: liberdade vigiada. Net, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen/publicacoes/main.asp>>. Acesso em: 02 abr. 2009.

MATTHEWS, R. **Pagando tiempo: una introducción a la sociología del encarcelamiento**. Barcelona: Bellaterra, 2003.

ZACKSESKI, C. O uso da tecnologia na segurança pública: um estudo sobre monitoramento eletrônico de liberdade nos saídões de presos no Distrito Federal. **Revista Estudos Sediciosos**, no prelo.

# O monitoramento eletrônico de apenados no Brasil

Janaina Rodrigues Oliveira e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

## Resumen

### El monitoreo electrónico de reos en Brasil

El presente artículo describe el proceso de producción legislativa y las opciones hechas en las leyes recientemente aprobadas en Brasil que tratan del monitoreo electrónico a presos (Ley 12.258/10) y de acusados (Ley 11.403/11), para, a continuación, analizar algunos proyectos piloto de monitoreo electrónico de reos desarrollados por estados brasileños. Teniendo como base los abordajes criminológicos que apuntan a la dispersión y extensión de los mecanismos de control punitivo en la sociedad contemporánea, se presentan, al final, algunos criterios que deberían orientar la implementación de mecanismos electrónicos de monitoreo en el ámbito penal, con los objetivos de la descarcerización y el respeto a la dignidad humana de presos y acusados.

**Palabras clave:** Monitoreo electrónico. Descarcerización. Reformas penales.

## Abstract

### Electronic monitoring of convicts in Brazil

This paper describes both the lawmaking process and the options provided by laws recently passed in Brazil on electronic monitoring, namely Law 12,258/10 (on convicts) and Law 11,403/11 (on defendants). Subsequently some pilot projects on electronic monitoring of convicts, developed by Brazilian state governments, are analyzed. Finally, criteria are presented for guiding the implementation of electronic monitoring mechanisms in the penal environment, based on criminological approaches focusing on the dispersion and extension of punitive control practices in present-day society. The ultimate aim is to promote decarceration and human dignity for both convicts and defendants.

**Keywords:** Electronic Monitoring. Decarceration. Penal reform.

**Data de recebimento:** 27/05/2011

**Data de aprovação:** 29/06/2011

# Pistolagem no contexto do judiciário: o caso do Pará

## Ed Carlos de Sousa Guimarães

*Ed Carlos de Sousa Guimarães é doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA), mestre em Direito e graduado em Direito e Ciências Sociais. É professor adjunto da Universidade Federal do Amapá (Unifap), vinculado ao curso de Ciências Sociais.*

*✉ edcarlos@unifap.br*

## Wilson José Barp

*Wilson José Barp é doutor e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e graduado em Filosofia. É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA).*

*✉ wbarp@uol.com.br*

### Resumo

*Este artigo objetiva, além de discriminar a violência e a brutalidade nos massacres de posseiros e trabalhadores rurais envolvidos em conflitos da terra no Pará, discutir o comportamento criminal e judiciário no Estado e a impunidade constituída. A pesquisa foi de cunho bibliográfico e documental e seu principal corpus documental constituiu-se de sete processos criminais referentes a crimes de pistolagem praticados, nas três últimas décadas, contra trabalhadores rurais, posseiros e presidentes de sindicatos rurais envolvidos em conflitos agrários, no Pará. Para o presente trabalho analisa-se apenas a chacina da fazenda Ubá, ocorrida na década de 1980. Os dados revelam que a ideologia das ações das autoridades judiciais ainda é a da defesa social, sendo que a magistratura continua muito presa aos procedimentos formais, à lógica rotinizada da aplicação cega da lei, à cultura normativista, à segurança do processo e à certeza jurídica. Conclui-se que, nos conflitos agrários no Pará, a prestação jurisdicional é anacrônica e, por isso, não combate os conflitos sociais mais complexos emergentes.*

### Palavras-Chave

*Impunidade. Justiça criminal. Massacre. Pistolagem. Posseiro.*

## A violência e a brutalidade nos extermínios no Pará

A chacina da fazenda Ubá ocorreu na região de Marabá/PA, no município de São João do Araguaia, a mando e a soldo do fazendeiro José Edmundo Ortiz Vergolino. “Sebastião da Terezona”, na época um famoso pistoleiro atuante no Pará, chefiou o bando que matou, em 13 de junho de 1985, cinco posseiros ocupantes da fazenda Ubá: João Evangelista Vilarinho, Francisco Ferreira Alves, Luis Carlos Pereira de Souza, José Gonçalves de Souza e uma mulher não identificada, com aproximadamente 18 anos. Segundo testemunhas e jornais, ela estava grávida, embora essa informação não tenha sido registrada no laudo de necropsia. Cinco dias depois, por ordem de Vergolino, foram assassinadas mais três pessoas: José Pereira da Silva, o “Zé pretinho”, Waldemar Alves de Almeida e Nelson Ribeiro.

A regra é que o extermínio físico dos trabalhadores rurais no Pará ocorra sob a forma de crimes de pistolagem. Fazendeiros contratam pistoleiros a fim de que esses executem a ordem de matar. A fragmentação das ações delituosas e seletividade da justiça penal são determinantes para a invisibilidade jurídica do autor intelectual das mortes coletivas. A lógica que rege as ações tanto dos que encomendam o extermínio de trabalhadores rurais quanto das agências que compõem o sistema penal é a impunidade.

A pistolagem, aqui compreendida como uma prática violenta, estrutura-se em rede da qual participam, diretamente, o mandante do crime, o intermediário, o pistoleiro e as vítimas. Além destes atores sociais, outros podem ser mobilizados, como agentes públicos, para garantir a impunidade do crime. Grosso modo, no Pará, a violência presente nos crimes de mando é vazia de sentido e de valores, predominantemente aberta. Os valores morais, como a honra e a vingança, portanto, não justificam os crimes contra posseiros e trabalhadores rurais envolvidos em conflitos agrários, ao contrário dos crimes da pistolagem praticada no Nordeste brasileiro, conforme demonstram os estudos de Barreira (1998), Cavalcante (2003) e Arruda de Paula (2010).

Por justiça penal compreende-se um conjunto de agências de poder (polícias, Ministério Público e Poder Judiciário) responsável por criminalizar os indivíduos oriundos dos estratos populares, bem como imunizar as condutas criminosas das pessoas mais afluentes da sociedade. A seletividade penal, por seu turno, consiste em um dispositivo de poder próprio das sociedades hierarquizadas e desiguais, o qual estrutura o funcionamento do sistema de justiça criminal, possibilita o exercício do poder arbitrário e seletivo sobre os setores vulneráveis e contribui para delimitar os espaços sociais e disciplinar os indivíduos com comportamentos desviantes. O sistema penal, assim, está

estruturalmente organizado para reproduzir as assimetrias sociais, sejam de classe, gênero ou étnica, pois criminaliza indivíduos pertencentes aos estratos sociais mais débeis e imuniza as ações criminosas de segmentos poderosos (FOUCAULT, 2010; BARATTA, 2002; ZAFFARONI, 2001; WACQUANT, 2007).

As chacinas,<sup>1</sup> no Pará, assumem caráter ritualístico e sacrificial, ao potencializarem o terror e o medo. Há registros de torturas, degolas e castigos corporais pós-morte como parte do ritual do sacrifício humano, que podem ser confirmados nos autos da chacina da fazenda Princesa, em 27 de setembro de 1995, que vitimou cinco trabalhadores. Segundo as informações, as vítimas foram amarradas, torturadas e queimadas e os cadáveres jogados no Rio Itacaiúnas, que banha a cidade de Marabá/PA.<sup>2</sup> Assim, são comuns nos massacres tiros na nuca, a queima-roupa mesmo com a vítima imobilizada, corte de orelhas, de mãos, entre outros atos brutais.

A violência embutida nos extermínios de posseiros é disciplinar, no sentido de manter as hierarquias e silenciar as pessoas. Nas chacinas, não basta negar a vida por meio do tiro de pistola; é necessário supliciar, dilacerar o corpo para revelar as hierarquias e as assimetrias de poder (FOUCAULT, 2004; TAVARES DOS SANTOS, 1995).

Nos corpos massacrados, inscreve-se uma mensagem direcionada a todas as pessoas envolvidas com os conflitos agrários na região, informando que a (des)ordem fundiária deve ser preservada e respeitada. Pela lógica conservadora do massacre, a carnificina restaura a ordem que fora questionada.

Os massacres são inesperados. Basta analisar as chacinas das fazendas Ubá e Princesa,<sup>3</sup> por exemplo, para constatar que o fator surpresa é fundamental para que os alvos não possam se defender.

A instrumentalidade é outro aspecto da violência que ganha destaque nos extermínios no campo. Os assassinatos manifestam-se com um processo racional e calculado. De fato, não é a raiva ou a fúria que motiva as mortes coletivas. A explosão das emoções, tão característica da sociedade brasileira rural do século XIX, conforme descrição de Franco (1997), não está presente nas práticas de extermínio no agrário paraense. Nestes crimes de mando há sempre um propósito, uma ponderação entre meios e fins, entre custo e benefício. Os mandantes almejam o controle sobre a posse da terra e os recursos naturais, enquanto os pistoleiros veem no “serviço” contratado uma possibilidade de obtenção de dinheiro.

Nos extermínios, os assassinatos não são relevantes por si só. A eliminação física de posseiros e lideranças sindicais não tem um fim em si mesmo. Livrar-se de pessoas indesejáveis é um meio para um propósito maior: o usufruto de direitos de propriedade sobre a terra e os recursos naturais passíveis de serem explorados economicamente.

Paradoxalmente, sabe-se que, nas redes de pistolagem, quanto maior o número de pessoas mortas, maiores são as possibilidades de as mortes serem pulverizadas e naturalizadas. A naturalização dos massacres é bastante comum, pois a pessoa assassinada é considerada indesejável, estranha, perturbadora da ordem instituída.

De acordo com Berno de Almeida (1997), os massacres de posseiros e trabalhadores rurais cometidos por pistoleiros e policiais militares, como a carnificina de Eldorado dos Carajás (PA) e o massacre de Corumbiara (RO), apresentam características de um ritual de passagem para o genocídio.

Nesse tipo de análise, em que a chacina é a antessala do genocídio, é fundamental que o pesquisador analise as modalidades de violência empregadas. Os números de mortos são importantes porque revelam a regularidade de relações marcadas pela intolerância e inegociabilidade, mas é o tipo de violência utilizado que deve chamar a atenção do observador (BERNO DE ALMEIDA, 1997, p. 33-34).

Nos conflitos agrários na Amazônia, há um ritual de passagem da chacina para o genocídio, em função da ação continuada, frequente e regular nos atos violentos contra os povos indígenas e a população rural em conflito. O extermínio físico torna-se cada vez mais a resolução encontrada para os conflitos sociais. Além disso, o tipo de violência praticado, como torturas e castigos corporais pós-morte, direciona-se a grupos inteiros. E, ainda, as carnificinas tornam-se triviais e tidas como naturais. A violência brutal é o meio encontrado para se restaurar a ordem e expurgar, em definitivo, aqueles que ameaçam a desestruturação de uma vida social já consolidada (BERNO DE ALMEIDA, 2007, p. 45).

Dessa maneira, a extensão dos conflitos agrários, sua regularidade e o tipo de violência empregado podem caracterizar essas ações como genocidas, já que produzem o exter-

mínio físico de determinada categoria social, simbolizada tanto por indígenas quanto por sem-terra e posseiros. Além disso, podem-se configurar como genocídio a expropriação violenta de posseiros, a depredação do meio ambiente e o impedimento da reprodução material e simbólica de uma dada etnia (BERNO DE ALMEIDA, 2007, p. 33-34).

A consequência imediata da racionalização do ato de matar pessoas – sejam mortes individuais ou coletivas – é a violência desnuda que se manifesta, invariavelmente, como a recusa de ouvir. O outro, despido de sua humanidade, é pulverizado como um mero obstáculo a ser eliminado. A violência que permeia a prática da pistolagem é um código mudo, sinônimo de barbárie (ADORNO; HORKHEIMER, 1991).

A chacina abordada neste artigo apresenta uma característica ímpar: Vergolino não só encomendou a morte dos posseiros, como também compareceu ao local do crime para assistir a execução do empreendimento criminoso, consoante os depoimentos das testemunhas. Isso constitui uma exceção, pois a contratação de matadores de aluguel tem por escopo justamente eclipsar o mandante das mortes encomendadas. A ponderação entre meios e fins na realização do empreendimento criminoso e a banalização da violência na carnificina são aspectos que merecem destaque.

Quando se afirma que a violência presente na pistolagem é banalizada, não se quer dizer que a violência é normal ou trivializada pela sociedade, mas sim que, nas redes de pistolagem, de uma ponta a outra do circuito da violência, existe uma total ausência de pensamento

dos agentes envolvidos. Dos mandantes aos executores dos crimes por encomenda, o que se constata é a *superficialidade* de seus atos. O pensamento –por excelência uma atividade que busca a profundidade – é incompatível com a banalização da violência, porque essa sempre permanece na superfície (ARENDDT, 1999).

### Por uma etnografia dos autos penais: a impunidade construída<sup>4</sup>

A portaria determinando a instauração do procedimento investigatório ocorreu dois dias depois do massacre na fazenda Ubá, em 15 de junho de 1985.<sup>5</sup> Aqui, mais uma vez é reproduzido o padrão de impunidade, abuso de poder e omissão, por parte da agência policial, na investigação de casos envolvendo vítimas pertencentes aos estratos sociais mais baixos e minoritários, conforme demonstra a literatura especializada (MACHADO; NORONHA, 2002; CALDEIRA, 2000; ZALUAR, 1998).

O trabalho de Kant de Lima (1989), nesse sentido, merece destaque. O autor demonstra que algumas pessoas podem estar mais vulneráveis às investidas inquisitoriais da polícia, enquanto outras, contando com privilégios e advogados, podem escapar do raio de alcance das investigações policiais e de suas ações violentas. Com efeito, os segmentos sociais mais poderosos da sociedade saberão instrumentalizar em benefício próprio as ambiguidades do inquérito policial e as falhas do sistema penal.

Igualmente esclarecedor é o estudo de Carrara e Viana (2006), que demonstram o descaso com que os agentes policiais investi-

gam as mortes dos travestis, na cidade do Rio de Janeiro. Os crimes de ódio, grande parte daqueles que vitimam homossexuais, são naturalizados pela polícia civil carioca. Isso ocorre, sobretudo, em função da condição social dessas pessoas, pobres em sua esmagadora maioria, e da desestabilizadora atuação de gênero, seres “fora do lugar”. Concorre, igualmente, para a invisibilidade e a naturalização das mortes, a reputação pessoal das vítimas – uma peça-chave para se pensar a seletividade penal –, já que o passado e o presente dos travestis pesam contra eles.

Os travestis, aos olhos da agência policial, apresentam duplo desvio sexual: são homossexuais e prostitutos, além de estarem comumente associados ao tráfico de drogas, a assaltos, furtos e à desordem urbana. As representações estigmatizantes dos travestis como homossexuais, especialmente desajustados, e como pessoas que desenvolvem atividades que podem estar associadas a ilegalidades (assaltos, tráfico de drogas, entre outras) são decisivas para o pouco empenho do sistema penal brasileiro em criminalizar a violência homofóbica. Estas infrações penais, conseqüentemente, entram no rol dos crimes impunes e muitos deles sequer ganham visibilidade no sistema penal, permanecendo ocultos.

Como já foi afirmado, na chacina da fazenda Ubá, também se constatou esse padrão de impunidade. De acordo com a análise das fontes documentais, as vítimas da pistolagem são consideradas, especialmente pela agência policial, as únicas responsáveis por seus destinos. Essa lógica parece assentar-se na ideia de que posseiros e trabalhadores rurais sem-terra que

questionam o direito de propriedade são pessoas indesejáveis, estranhas, desestabilizadoras das relações sociais e da ordem posta. Essa construção social da população rural como violadora das regras de direito que tutelam a propriedade privada é determinante para a naturalização das mortes, individuais ou coletivas. Isto explica, grandemente, o descaso da agência policial na investigação das mortes de posseiros e trabalhadores rurais envolvidos em conflitos na posse da terra no Pará.

Nos autos analisados, alguns depoimentos referem-se a mais de oito trabalhadores assassinados, além daqueles oficialmente figurados como vítimas. Relatou-se, por exemplo, o assassinato de 13 a 15 pessoas.<sup>6</sup> As notícias dos jornais da época, igualmente, referem-se a mais de oito posseiros assassinados na chacina.<sup>7</sup> Nos autos, não é possível saber se a agência policial procedeu a outras diligências para verificar a existência de mais posseiros mortos.

Vergolino, o mandante do extermínio, foi detido pela polícia em 18 de junho de 1985. Dez dias depois, os advogados do fazendeiro conseguiram no Tribunal de Justiça um *habeas corpus*, que garantiu a liberdade do indiciado.<sup>8</sup> Em 4 de outubro de 1985, foi decretada a prisão preventiva de Vergolino, mas o fazendeiro evadiu-se, voltando a se apresentar à Justiça somente em dezembro de 1987, ocasião em que foi recolhido à prisão.<sup>9</sup>

A seletividade do sistema penal paraense expressou-se não apenas pela falta de cumprimento de mandado de prisão preventiva decretado contra Vergolino, mas também em documentos produzidos pelas agências penais.

Electo Reis – delegado que conduziu parte das investigações – relatou o conflito que resultou no massacre e encaminhou à Justiça o pedido da prisão preventiva de Vergolino. Eis o relato:

No dia dois de maio do corrente ano, a Fazenda Ubá havia sido **invadida** por diversos **elementos**, sendo que seu proprietário esteve em diversos órgãos, como IBDF,<sup>10</sup> Delegacia de Polícia de São João, GETAT, Comando do 52º BIS e nesta Delegacia Regional, solicitando providências. Quanto ao comparecimento a esta Regional, lhe comunicamos, na ocasião, que nossas providências, por tratar-se de questões de terras, dependiam de um Mandado Judicial [...] Sabe-se que o pessoal do IBDF chegou a ir ao local, mas como foi **recebido com ameaças pelos invasores**, que não aceitavam qualquer tipo de diálogo para deixarem o local, os fiscais resolveram voltar apenas deixando instruções de que deveriam retirar-se para evitar maiores problemas. Entretanto, para surpresa de todos, os **invasores**, além de não cumprirem as determinações, **ainda armaram-se e adentraram na fazenda, local onde estavam construídas as habitações, usando armas de fogo, fazendo disparos e ateando fogo em objetos que encontravam pela frente**. O pessoal da fazenda, refazendo-se do impacto causado pela invasão armada, procuraram reagir com os meios que dispunham, passando a revidar ao ataque atirando também, resultando na morte de várias pessoas que participaram do conflito armado [...] Não resta dúvidas para esta autoridade de que VERGOLINO havia contratado pistoleiros, fortemente armados, para guarnecerem suas propriedades, e que ante a teimosia dos posseiros em deixarem as terras, e numa primeira tentativa de resistência destes, não hesitaram

em disparar suas armas, provando as mortes que ocorreram.<sup>11</sup>

Nota-se, no documento oficial e técnico, uma profusão de juízos de valor sobre a chacina, seus atores e suas causas. Observa-se, por exemplo, que os trabalhadores rurais sem-terra são designados como “invasores” em todo o relatório. O delegado refere-se a eles como “elementos”, ao passo que Vergolino é chamado de “proprietário”. A ação empreendida pelos lavradores é rotulada de “invasão”. O discurso da polícia, como se pode inferir, é moralizante. Ressalte-se que os juízos de valor ou os móveis extralegais no discurso da agência policial servem para construir as ações dos posseiros como eventos criminosos.

Daí que os “invasores” praticaram o crime de ameaça contra funcionários do extinto IBDF; armaram-se e “invadiram” a fazenda; efetivaram disparos e atearam fogo em objetos. O “pessoal” da fazenda, como afirma o delegado, reagiu à ação violenta dos “invasores” e também efetivou disparos de arma de fogo. Desse conflito, resultaram pessoas mortas. A causa primeira do morticínio são as ações violentas do grupo de trabalhadores rurais.

Houve, dessa maneira, por parte da agência policial, uma tentativa de construir os conflitos agrários como criminalidade, ao mesmo tempo em que se buscou deslegitimar, por meio da criminalização, a ação dos trabalhadores rurais que ocupavam a fazenda sob litígio. Para Andrade (2003), esse movimento empreendido pelas agências penais produz a chamada criminalidade patrimonial rural. A construção social da criminalidade agrária, se-

gundo a autora, engendra dois fenômenos: a criminalização dos trabalhadores rurais e dos movimentos sociais do campo; e a imunização das ações criminosas de grileiros, empresários rurais, das estruturas sociais de desigualdade, do Estado e de suas instituições.

Em 3 de setembro de 1985, a parcialidade e a falta de zelo do delegado encarregado da investigação do massacre ficaram tão explícitas que a Corregedoria da Polícia Civil determinou a vacatura do inquérito policial. O coronel da Polícia Militar Antonio Carlos da Silva Gomes foi indicado para presidir o inquérito. A justificativa foi a de que o crime precisava ser mais bem elucidado.<sup>12</sup>

Ainda durante a fase de investigação policial, Sebastião da Terezona foi recolhido preventivamente à prisão, assim como o fazendeiro Vergolino. Contra os dois foi decretada a prisão preventiva em 4 de outubro de 1985.<sup>13</sup> O advogado particular do fazendeiro e o defensor público do pistoleiro ingressaram com pedidos de revogação da medida, que, todavia, foram negados.<sup>14</sup> Com o pedido negado, não tardou para Sebastião da Terezona evadir-se. Em 26 de março de 1986, a juíza Yvone Marinho solicitava providências no sentido de localizar e capturar o pistoleiro,<sup>15</sup> o que ocorreu mais tarde.

O tratamento diferenciado da Justiça dado ao mandante da chacina e ao pistoleiro Sebastião da Terezona merece ser destacado. Apenas como exemplo, Vergolino, por ocasião da sua prisão preventiva, foi recolhido ao quartel da Polícia Militar, em cela individual e com dispensa para passar as festas de final de ano. A juíza Ezilda Pastana, da Comarca de Marabá/PA, em 22 de

dezembro de 1987, permitiu que o acusado celebrasse as festas de final do ano com sua família, mas voltasse a se apresentar à Justiça em 4 de janeiro de 1988.<sup>16</sup> Vergolino não voltou.

Já o pistoleiro ficou preso em uma cela exíguas, reforçada com chapas de aço, sem ventilação e com proibição de tomar banho de sol. A defensora pública denunciou à Justiça as condições degradantes às quais o acusado estava submetido e requisitou providências em 5 de novembro de 1986.<sup>17</sup>

Os depoimentos do pistoleiro Sebastião da Terezona revelaram outras mortes praticadas por ele ou por outros matadores de aluguel a mando de fazendeiros da região. As agências penais, diante de todos esses fatos descritos, silenciaram-se e nenhuma diligência foi requerida a fim de que os fazendeiros pudessem ser investigados, indiciados e processados penalmente.

O pistoleiro mencionou, inclusive, a contratação de “seguranças” pelos fazendeiros Salim e Carlos Chamier, que, segundo os autos, ao contratarem Sebastião da Terezona, ordenaram a ele que, se porventura posseiros viessem a ocupar sua propriedade, o pistoleiro poderia abatê-los.<sup>18</sup> Ressalte-se que esses dois senhores eram proprietários da fazenda Pastorisa, onde em 1995 foram assassinados outros três posseiros. Evento conhecido como a chacina da Pastorisa.

A única manifestação da Justiça à luz desses fatos ocorreu durante a oitava do fazendeiro Carlos Chamier. A autoridade judicial questionou se o fazendeiro – chamado à Justiça como testemunha de defesa – confirmava ou não as ligações que Sebastião da Terezona dizia ter com

ele. Carlos Chamier afirmou nos autos que, apesar de conhecer o pistoleiro, não confirmava nenhuma de suas afirmações, feitas em juízo, que o incriminavam.<sup>19</sup>

A despeito de todos os fatos criminosos narrados, nenhuma autoridade, judicial ou pertencente ao Ministério Público, manifestou-se nos autos requisitando a investigação dos crimes imputados aos fazendeiros na região. Todas essas infrações penais, portanto, permanecem subterrâneas, latentes, não-oficiais (ZAFFARONI, 2001, p. 26). Sebastião da Terezona ainda relatou na Justiça o envolvimento de outros fazendeiros em conflitos agrários na região:

[...] Que na fazenda “Pau Preto”, de propriedade do Sr. Aziz Mutran recebia ordens expressas de retirar os posseiros, se não saísse (sic!) por bem que era para matá-los, e se matassem ele seria o responsável e que na referida fazenda só morreu **um posseiro que fora morto** por Goiano, que não é este que está preso [...] Que na fazenda “Tona” de propriedade do Sr. Salim e Carlos Chamie, a ordem em relação aos posseiros eram as mesmas que se não fossem retirados por bem era para matá-los que **houve dois homicídios** e que nesta época o interrogado era gerente a dois meses [...] <sup>20</sup>

Inicialmente, o Ministério Público ofereceu a denúncia penal em 6 de dezembro de 1985 contra José Edmundo Ortiz Vergolino, Valdir Pereira de Araújo e Raimundo Nonato de Souza. Somente em 6 de abril de 1989 a denúncia seria aditada, para nela serem incluídos o denunciado Sebastião Pereira Dias e as oito vítimas. Note-se o enorme lapso temporal para o aditamento da denúncia pela agência ministerial. A partir daí,

o processo penal foi submetido a idas e vindas. A Justiça levou 20 anos para conduzir o mandante da chacina a julgamento.

A condução do processo penal pela agência judicial foi extremamente conturbada. Isso fica patente em diversos documentos dos autos. A título de ilustração, o assistente de acusação em 1988 relatou à juíza vários problemas presentes nos autos: a denúncia era omissa em diversos pontos; testemunhas precisavam ser ouvidas; faltavam atestados de óbitos de algumas vítimas, entre outros. Foi pedido, então, que a juíza colocasse em ordem o processo, pois a assistência da acusação temia que os acusados pudessem alegar posteriormente a nulidade do processo.<sup>21</sup>

A fuga dos dois pistoleiros, Valdir Araújo e Raimundo de Souza, também pode ser citada como exemplo da seletividade com que o sistema penal processa os crimes de pistolagem. Os acusados nunca foram submetidos ao júri popular.

Raimundo Nonato Souza, por exemplo, ao obter da Justiça uma licença de 30 dias para tratamento de saúde, em 21 de julho de 1987, nunca mais voltou a se apresentar à Justiça. Segundo os autos, o pistoleiro fugiu sob os olhos de policiais que o escoltavam em sua ida ao hospital.<sup>22</sup> Não se encontra nenhuma manifestação das autoridades requisitando a investigação sobre a fuga do pistoleiro e a possível conivência da polícia. Muitos anos depois, em 13 de abril de 1994, a juíza da comarca de São João do Araguaia expediu, finalmente, mandado de prisão contra o acusado.<sup>23</sup>

O pedido de pronúncia elaborado pelo Ministério Público é de 17 de junho de 1994.<sup>24</sup> Nele, a agência ministerial requer à Justiça que

todos os acusados sejam levados ao julgamento pelo Tribunal do Júri. Os réus foram pronunciados somente em 2001.<sup>25</sup> Sublinhe-se o enorme lapso temporal entre o pedido de pronúncia e a sentença que pronunciou, com exceção de Sebastião da Terezona, os demais acusados.

O julgamento dos acusados tardou a ocorrer. A Justiça só conseguiu conduzir Vergolino ao Tribunal do Júri em 2006. Em 29 de agosto de 1995, o Ministério Público requisitou a extinção de punibilidade em relação a Sebastião da Terezona, pois o pistoleiro havia sido assassinado na penitenciária Fernando Guilhon, em 14 de junho de 1995, onde cumpria pena por outro crime. Sebastião deixou cinco filhos órfãos, conforme o registro de óbito.<sup>26</sup>

Nesse caso e em outros, os promotores de Justiça comportam-se passivamente nos feitos criminais que apuram as responsabilidades penais dos mandantes dos crimes, o que confirma a análise de Passos e Fowler (2000) acerca do papel que o Ministério Público desempenha nos conflitos agrários envolvendo empresários rurais e posseiros.

Os promotores públicos, dessa forma, não fiscalizam o bom andamento do processo na Justiça e, por conseguinte, a aplicação da lei. Os juízes e os serventuários de Justiça dificilmente são questionados por sua desídia no trato dos casos levados às instâncias judiciais. Comumente, os feitos ficam paralisados por anos, sem que a agência ministerial exija explicações dos juízes. Como se sabe, a prestação jurisdicional tardia ou morosa é um elemento que fomenta a impunidade, pois inviabiliza a responsabilização penal (ADORNO; PASINATO, 2007).

A agência judicial, por sua vez, que poderia romper com o circuito da impunidade, não o faz. Os magistrados, assim como os promotores, não acompanham ativamente o processo de investigação e processamento dos feitos criminais. Esperam pela provocação das partes, pois são regidos pela inércia da jurisdição.

Sabe-se que a ideologia da inércia da jurisdição é um elemento estruturante do campo judicial. Conforme reza tal princípio, a jurisdição só se manifesta quando é mobilizada. Após a jurisdição ser provocada, o magistrado, apesar de participar da relação processual, deve se manter equidistante das partes, o que lhe garante a possibilidade de decidir imparcialmente. O interesse do juiz, portanto, é no desinteresse. Estático e silencioso, o magistrado está adstrito somente à aplicação imparcial das normas aos casos concretos levados às instâncias jurídicas. O conformismo é característica nuclear do corpo judicial. Isto tudo produz a ilusão de que o direito tem nele mesmo seu fundamento. O mundo do direito pretende constituir-se em um universo social independente e autônomo (BOURDIEU, 2004).

Apenas Vergolino foi levado a júri popular. O acusado foi julgado em 11 de dezembro de 2006 e condenado a 19 anos de prisão em relação a cada uma das oito vítimas assassinadas, totalizando 152 anos de reclusão.<sup>27</sup> Em 27 de agosto de 2009, a defesa peticionou à Justiça, alegando a prescrição da pretensão punitiva do Estado. A última movimentação do processo foi em 7 de outubro de 2009. Nessa data, o juiz se julgou incompetente para apreciar o pedido da defesa de Vergolino, encaminhando-o ao juízo da vara de execuções penais.<sup>28</sup> Os pis-

toleiros Valdir Araújo e Raimundo Nonato de Souza permanecem foragidos.<sup>29</sup>

Note-se que o caso em tela foi levado às barras do sistema penal em período anterior à redemocratização do país e atravessou as décadas de 1990 e 2000. A despeito da promulgação da Constituição Federal de 1988, a condução, por parte das agências penais, do processo criminal analisado parece ter sido pouco orientada pelos princípios democráticos introduzidos pela nova ordem constitucional. Com efeito, a democracia política não resolveu os sérios problemas de desigualdade social e de acesso à justiça, conforme as ponderações de Carvalho (2008, p. 199). Tudo indica, na mesma esteira de raciocínio, que o sistema de justiça criminal – mormente a agência policial – é o setor mais resistente a reformas, à luz da Carta Política de 1988.

### Considerações finais

Por fim, sublinhe-se que a apreciação do massacre da fazenda Ubá pelo Judiciário paraense permite várias inferências. Uma delas é a de que a magistratura atuante nas varas penais é a mais recalcitrante aos avanços democráticos, no que diz respeito ao tratamento do fenômeno criminal. A ideologia que orienta as ações das autoridades judiciais ainda é a da defesa social, a mesma que legitima a existência e as ações do Ministério Público e da Polícia Civil. Esse tipo de magistratura, ainda muito presa aos procedimentos formais, à lógica rotinizada de aplicação cega da lei, à cultura normativista, à segurança do processo e à certeza jurídica, acaba por oferecer uma prestação jurisdicional anacrônica à sociedade em face dos conflitos sociais mais complexos emergentes.

1. *Consideram-se chacina ou massacre aqueles assassinatos de três ou mais pessoas, em uma mesma data e mesmo local (BERNO DE ALMEIDA, 1997, p. 20).*
2. *Cf. processo criminal nº 084/89.*
3. *Cf. processo criminal nº 084/89. Sobre o massacre da fazenda princesa, ver Guimarães (2010).*
4. *Para a análise dos documentos jurídicos, buscou-se apoio teórico em Le Goff (2003) e Foucault (1997). Alguns estudos que tiveram processos criminais como fontes são inspiradores. Assim, foi consultado o trabalho de Adorno (2001). Em termos de tratamento aos documentos jurídicos, a pesquisa valeu-se de Grinberg (2009).*
5. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls. 06.*
6. *Cf. processo criminal 043/91, vol. I, fls. 02.*
7. *Cf. O Liberal, segunda-feira, caderno Polícia, 17.06.1985, p.12.*
8. *Cf. processo criminal 043/91, vol. I, fls. 45.*
9. *Cf. processo criminal 043/91, vol. I, fls. 267.*
10. *O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, autarquia federal, foi extinto em 1989, dando origem, mais tarde, ao se fundir com outras entidades que atuavam na área ambiental, ao Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).*
11. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls.59-60 (grifos nossos).*
12. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls. 63.*
13. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls. 87.*
14. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls. 105 e segs.*
15. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls. 219.*
16. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. II, fls. 298.*
17. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls. 144 e segs.*
18. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. I, fls. 161.*
19. *Cf. os autos de inquirição dos indiciados na esfera policial e os termos de declarações na Justiça dos acusados disponíveis ao longo do 1º volume do processo penal aqui referido.*
20. *Cf. termo de declarações de Sebastião Pereira Dias. Processo criminal nº 043/91, fls. 162 (grifos nossos).*
21. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. II, fls. 320 e segs.*
22. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. II, fls. 484.*
23. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. II, fls. 391.*
24. *Cf. processo criminal nº 043/91, vol. II, fls. 394.*
25. *Cf. Processo criminal n.º 043/91, vol. II, fls. 551.*
26. *Cf. processo criminal n.º 043/91, vol. II, fls. 429.*
27. *Cf. processo criminal 043/91, vol. III, fls. 823 e segs.*
28. *Cf. sítio do TJE/PA, processo criminal n.º 2006.2.0384043-2, no seguinte endereço: <<http://200.217.195.100/consultasProcessuais/1grau/>>. Acesso em 07 nov. 2009.*
29. *Cf. sítio do TJE/PA, processo criminal n.º 2006.200149-2, no seguinte endereço: <<http://200.217.195.100/consultasProcessuais/1grau/>>. Acesso em 07 nov. de 2009.*

## Referências bibliográficas

- ADORNO, S.; PASINATO, V. A justiça no tempo; o tempo da justiça. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 131-155, nov. de 2007.
- ADORNO, S. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. As mortes que se contam no tribunal do júri. **Sociologia e direito: textos básicos para a disciplina Sociologia Jurídica**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 2001, p. 311-336.
- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Tradução Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.
- ANDRADE, V. R. P. de. **Sistema penal máximo X cidadania mínima**. Códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalém**. Um relato sobre a banalidade do mal. Tradução José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- ARRUDA DE PAULA, R. H. Com a morte nos olhos: roteiro de uma pesquisa sobre universo social de pistoleiros. In: BARREIRA, C. (Org.). **Violência e conflitos sociais**. Campinas: Pontes Editores, 2010, p. 183-208.
- BARATTA, A. Criminologia crítica e crítica do direito penal. **Introdução à sociologia do direito penal**. 3. ed. Tradução Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARREIRA, C. **Crimes por encomenda**: violência e pistolagem no cenário brasileiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.
- BERNO DE ALMEIDA, A. W. Rituais de passagem entre a chacina e o genocídio: conflitos sociais na Amazônia. In: ANDRADE, M. de P. (Org.). **Chacinas e massacres no campo**. São Luís: UFMA, v. 4, 1997, p. 20
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 7. ed. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CARRARA, S.; VIANNA, A. R. B. "Tá lá o corpo estendido no chão...": a violência letal contra travestis no Rio de Janeiro. **Physis: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 233-249, 2006.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008,
- CAVALCANTE, P. **Como se fabrica um pistoleiro**. São Paulo: A Girafa, 2003.
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Estratégia, poder-saber**. Tradução Vera Lúcia Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010 (Coleção Ditos e Escritos).
- \_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**. História da violência nas prisões. 29. ed. Tradução Raquel Ramalhete. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- FRANCO, M. S. de C. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4. ed. São Paulo: Unesp, 1997.
- GRINBERG, K. A história nos porões dos arquivos judiciários. In: PINSKY, C. B.; DE LUCA, T. R. **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Contexto, 2009.
- GUIMARÃES, E. C. de S. (In)justiça e violência na Amazônia: o massacre da fazenda princesa. **PRACS** – Revista eletrônica de humanidades do curso de Ciências Sociais da Unifap, n. 3, p. 109-122, dez./2010. Disponível em: <<http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/104/n3Guimaraes.pdf>>.
- KANT DE LIMA, R. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, p. 65-84, 1989.
- LE GOFF, J. Documento/monumento. **História e memória**. Tradução Irene Ferreira et al. 5. ed. São Paulo: Unicamp, 2003.

MACHADO, E. P.; NORONHA, C. V. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, jan./jun., p. 188-221, 2002.

O LIBERAL, Belém, caderno polícia, 17/06/1985, p. 12.  
PASSOS, C. R.; FOWLER, M. B. O Ministério Público e o direito à terra. **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000, p. 223-248

TAVARES DOS SANTOS, J. V. A violência como dispositivo de excesso de poder. **Sociedade e Estado**, Brasília, Departamento de Sociologia da UnB, v. X, n. 2, julho-dezembro 1995.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]. 3. ed. Tradução Sérgio Iamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução Vânia R. Pedrosa e Almir L. da Conceição. 5. ed. São Paulo: Revan, 2001.

ZALUAR, A. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, L. M. (Org.). **História da vida privada no Brasil**: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Cia. das Letras, 1998, p.245-318.

### Processos criminais

Caso: chacina Ubá

Processo criminal nº 043/91 – Comarca de São João do Araguaia/PA (e atualizações do processo no sítio do TJE/PA no seguinte endereço: <<http://200.217.195.100/consultasProcessuais/1grau>>).

Acusados: José Edmundo Vergolino, Valdir Pereira de Araújo, Raimundo Nonato de Souza e Sebastião Pereira Dias.

Vítimas: João Evangelista Vilarina, Francisco Pereira Alves, Januário Ferreira Lima, Luis Carlos Pereira Souza, Francisca de tal, José Pereira da Silva, Valdemar Alves de Almeida, Nelson Ribeiro.

Caso: Chacina da fazenda Princesa

Processo criminal nº 084/89 – Comarca de Marabá/PA (e atualizações do processo no sítio do TJE/PA no seguinte endereço: <<http://200.217.195.100/consultasProcessuais/1grau>>).

Acusados: Marlon Lopes Pidde, João Lopes Pidde, José de Souza Gomes e Lourival Santos da Rocha.

Vítimas: Manoel Barbosa da Costa, José Barbosa da Costa, Ezequiel Pereira de Oliveira, José Pereira de Oliveira, Francisco Oliveira da Silva.

# Pistolagem no contexto do judiciário: o caso do Pará

Ed Carlos de Sousa Guimarães e Wilson José Barp

## Resumen

### Pistolerismo en el contexto de lo judicial: el caso de Pará

Este artículo tiene como objetivo, además de discriminar la violencia y la brutalidad en las masacres de ocupantes de tierras y trabajadores rurales envueltos en conflictos de tierras en Pará, discutir el comportamiento criminal y judicial en el Estado y la impunidad constituida. La investigación fue de cuño bibliográfico y documental y su principal corpus documental se constituyó por siete procesos criminales referentes a crímenes de pistolerismo cometidos, en las tres últimas décadas, contra trabajadores rurales, ocupantes de tierras y presidentes de sindicatos rurales envueltos en conflictos agrarios, en Pará. Para el presente trabajo se analiza únicamente la matanza de la hacienda Ubá, ocurrida en la década de 1980. Los datos revelan que la ideología de las acciones de las autoridades judiciales aún es la de la defensa social, al tiempo que la magistratura sigue muy aferrada a los procedimientos formales, a la lógica hecha rutina de la aplicación ciega de la ley, a la cultura normativista, a la seguridad del proceso y a la certeza jurídica. Se llega a la conclusión de que, en los conflictos agrarios en Pará, la prestación jurisdiccional es anacrónica y, por ello, no combate los conflictos sociales emergentes más complejos.

**Palabras clave:** Impunidad. Justicia criminal. Masacre. Pistolerismo. Ocupantes de tierras.

## Abstract

### Murder for hire and the judiciary: the case of the state of Pará

This paper aims to describe the violence and brutality in the massacre of squatters and rural workers involved in land disputes in the state of Pará. It also discusses criminal and judicial behavior in the state, and "official" impunity. The research was based on bibliography and documents. The main document evidence comprises of seven criminal proceedings referring to the crime of murder for hire. This has been committed against rural workers, squatters and leaders of rural workers' unions engaged in land disputes in Pará over the last three decades. The paper focuses specifically on the massacre at the Ubá farm in the 1980s. The data reveals that the ideology underlying the action of judicial officials is that of social defense. Judges are still trapped by formal procedures, enforcement of the law by rote, a rule-oriented culture, and a focus on safe legal proceedings and judicial certainty. The conclusion is that the judicial services provided in the land dispute conflicts in Pará are anachronistic. Consequently, they do not resolve the most complex social conflicts.

**Keywords:** Impunity. Criminal justice. Massacre. Murder for hire. Squatter.

**Data de recebimento:** 20/05/2011

**Data de aprovação:** 29/06/2011

# Abordagem estatística dos acidentes de trânsito fatais ocorridos em rodovia federal do Estado do Pará

**Erlon Monteiro de Andrade, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Silvia dos Santos de Almeida, Adrilayne dos Reis Araújo e Wagner Rogério Ferreira Pinheiro**

*Erlon Monteiro de Andrade é especialista em Segurança Pública e Gestão da Informação (UFPA) e agente da Polícia Rodoviária.*

✉ [erlon.andrade@dprf.gov.br](mailto:erlon.andrade@dprf.gov.br)

*Edson Marcos Leal Soares Ramos é mestre em Estatística (UFPE) e doutor em Engenharia de Produção (UDSC), professor da UFPA e professor colaborador da Universidade Pública de Cabo Verde no mestrado de Segurança Pública.*

✉ [edson@ufpa.br](mailto:edson@ufpa.br)

*Silvia dos Santos de Almeida é especialista em Estatística (UFPA), mestre em Estatística (UFPE) e doutora em Engenharia de Produção (UFSC), professora da Universidade Federal do Pará e professora colaboradora da Universidade Pública de Cabo Verde no mestrado de Segurança Pública.*

✉ [salmeida@ufpa.br](mailto:salmeida@ufpa.br)

*Adrilayne dos Reis Araújo é mestre em Estatística (USP) e professora da Universidade Federal do Pará.*

✉ [adrilayne@ufpa.br](mailto:adrilayne@ufpa.br)

*Wagner Rogério Ferreira Pinheiro é Mestrando em Estatística Aplicada e Biometria (UFV)*

✉ [wagner2235@gmail.com](mailto:wagner2235@gmail.com)

## Resumo

*Acidentes com vítimas fatais no trânsito é um problema de segurança pública que ganha cada vez mais destaque nas ações do poder público. Neste contexto, o objetivo do presente artigo é proporcionar subsídios (dados) que orientem a tomada de decisão, contribuindo para a redução dos casos de acidentes de trânsito com vítimas fatais, com base em fatos e dados. Para tanto, utilizou-se a técnica estatística Análise Exploratória de Dados, a partir da qual foi possível verificar, entre outros resultados, que a maioria dos acidentes que acontecem ao longo da rodovia federal BR-316 ocorre nos quilômetros iniciais, em pista de mão dupla e de traçado reto, sendo que as vítimas na maior parte dos casos são os próprios condutores de veículos e os acidentes fatais acometem, em sua maioria, homens na faixa etária de 25 a 29 anos.*

## Palavras-Chave

*Acidentes fatais de trânsito. Análise Exploratória de Dados. Rodovia federal BR-316.*

Um dos aspectos mais preocupantes para a administração pública das principais metrópoles brasileira é a utilização de sua malha rodoviária. A segurança que envolve o fluxo de veículos, pessoas e até mesmo animais é fator relevante a ser monitorado pelo sistema estrutural de gestão, seja municipal, estadual ou federal.

O órgão responsável pelo monitoramento das rodovias brasileiras é a Polícia Rodoviária Federal, criada pelo então presidente da república Washington Luiz, em 24 de julho de 1928 (Dia da Polícia Rodoviária Federal), com a denominação inicial de Polícia de Estradas. Segundo Lopes (2009), em 1935, Antônio Felix Filho, o “Turquinho”, considerado o 1º patrulheiro rodoviário federal, foi chamado para organizar a vigilância das rodovias Rio-Petropolis, Rio-São Paulo e União Indústria. Sua missão era percorrer e fiscalizar as três rodovias. Nessa empreitada, ele contava com a ajuda de cerca de 450 vigias da então Comissão de Estradas de Rodagem (CER), que serviu de base para a atual estrutura das ações utilizadas hoje.

Em 23 de julho de 1935 (Dia do Policial Rodoviário Federal), foi criado o primeiro quadro de policiais da hoje Polícia Rodoviária Federal, denominados, na época, de inspetores de tráfego. Em 1945, já com a denominação de Polícia Rodoviária Federal, a corporação foi vinculada ao extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Finalmente, em 1988, a Polícia Rodoviária Federal foi integrada ao Sistema Nacional de Segurança Pública, recebendo como missão exercer o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Desde 1991, a Polícia Rodoviária

Federal integra a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, como Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), tendo como principal missão fiscalizar diariamente mais de 61 mil quilômetros de rodovias e estradas federais, zelando pela vida daqueles que utilizam a malha viária federal para exercer o direito constitucional da livre locomoção.

Porém, de acordo com Andrade (2009), mesmo com a estrutura das atividades rodoviárias exercidas pelo policial rodoviário, a sistematização da malha viária, em conjunto com o planejamento urbano e social, não conseguiu, em geral, acompanhar o acelerado aumento do volume do tráfego de automóveis e pessoas. Dessa maneira, a qualidade de vida, principalmente nas grandes cidades, ficou prejudicada, contribuindo para o crescimento de casos de acidentes e de violência no trânsito. Os acidentes de trânsito, sobretudo aqueles com vítimas fatais, surgem então como um importante problema, não apenas de saúde, mas também social, podendo ser considerado uma grave epidemia do século XXI.

Diante disso, este artigo tem por finalidade gerar informações sobre os acidentes fatais de trânsito, ocorridos na Rodovia Federal BR-316, em 2008. Esta rodovia tem seu início no Estado do Pará, mais precisamente no município de Belém, e passa por Maranhão, Piauí, Pernambuco e Alagoas, como pode ser observado na Figura 1. As informações divulgadas neste artigo, trabalhadas por meio da técnica estatística Análise Exploratória de Dados, correspondem ao trecho da rodovia localizado no Pará, ou seja, do quilômetro zero ao 218,8 da via.

Figura 1  
Traçado da Rodovia Federal BR-316



### Acidentes fatais de trânsito

São inúmeras as componentes que levam aos casos de acidentes fatais de trânsito. De acordo com Scalassara et al. (1998), as causas mais comuns são em virtude do álcool, cansaço, desrespeito à sinalização/impudência, excesso de velocidade e falta de fiscalização/impunidade. Já os tipos de acidentes de trânsito, segundo Andrade (2009), são caracterizados conforme sua dinâmica, em que o responsável por definir o tipo de acidente é o agente de trânsito, que deverá coletar todas as informações referentes ao caso, as quais podem ser diretamente acessíveis no local, recebidas dos envolvidos com o acidente e das testemunhas, se houver, e

fatos decorrentes dos vestígios materiais encontrados (atenção para a conformação dos danos, como marcas de pneumáticos, fragmentos móveis desprendidos das carrocerias dos veículos, etc.). Entre os principais tipos de acidentes, podem-se destacar:

- ∞ *atropelamento de animal*: tipo de acidente no qual há impacto entre veículo(s) em movimento e um ou mais animais;
- ∞ *atropelamento de pessoa*: tipo de acidente no qual há impacto entre veículo(s) em movimento e uma ou mais pessoas;
- ∞ *capotamento*: tipo de acidente em que o veículo dá um giro sobre si, em qualquer sentido, em um ângulo igual ou maior a 180°, imobilizando-se em qualquer posição;

- ∞ *colisão transversal*: tipo de acidente em que a colisão ocorre transversalmente, quando os veículos transitam em direções que se cruzam, ortogonal ou obliquamente;
  - ∞ *colisão com bicicleta*: aquele em que há colisão envolvendo bicicleta. No caso de pessoa empurrando a bicicleta, equipara-se a pedestre;
  - ∞ *colisão com objeto fixo*: tipo de acidente no qual há impacto de um veículo em movimento, para frente ou para a trás, contra qualquer obstáculo fixo. Exemplo: ponte, árvore, muro, prédio ou outro veículo estacionado;
  - ∞ *colisão com objeto móvel*: aquele em que há o impacto de um veículo em movimento, para frente ou para trás, contra qualquer obstáculo em movimento, exceto outro(s) veículo(s);
  - ∞ *colisão frontal*: tipo de acidente que ocorre quando os veículos transitando na mesma direção, porém, em sentidos opostos, sofrerem impactos em qualquer de suas partes, pois o que determina esse tipo de colisão são os vetores direcionais de forças que atuam no impacto;
  - ∞ *colisão lateral*: tipo de acidente que ocorre quando os veículos em movimento na mesma direção, mesmo sentido ou em sentidos opostos colidirem as suas laterais simultaneamente;
  - ∞ *colisão traseira*: tipo de acidente que ocorre quando os veículos transitando na mesma direção e sentido sofrerem o impacto causado pela colisão na traseira de um deles. O impacto de um veículo parado momentaneamente por circunstâncias do tráfego não configurará colisão com objeto fixo, e sim colisão traseira;
  - ∞ *danos eventuais*: acidentes que envolvam situações atípicas;
  - ∞ *derramamento de carga*: tipo de acidente em que ocorre a queda ou derramamento da carga do veículo transportador, com prejuízo de ordem material e/ou pessoal;
  - ∞ *incêndio*: tipo de acidente em que o veículo, parado ou em movimento, se incendia involuntariamente, sem que tenha como origem outro acidente;
  - ∞ *queda de motocicleta/bicicleta/veículo*: tipo de acidente em que ocorre a queda de ocupantes do veículo;
  - ∞ *saída de pista*: tipo de acidente no qual um veículo sai do leito da pista, provocando danos materiais ao próprio veículo, a terceiros e/ou pessoais. Nas rodovias dotadas de acostamento, considera-se o ponto de saída de pista o limite externo do acostamento;
  - ∞ *tombamento*: tipo de acidente em que o veículo sai de sua posição normal, imobilizando-se ou não sobre uma de suas laterais, sua frente ou sua traseira.
- Os acidentes ocorridos nas rodovias federais podem, em geral, sofrer influência pelo tipo e traçado da pista. Ao longo da Rodovia Federal BR-316, podem ser observadas as seguintes características de pista:
- ∞ *pista de rolamento*: parte da via normalmente utilizada para circulação de veículos, identificada por elementos separadores ou por diferença de nível em relação às calçadas, ilhas ou aos canteiros centrais;
  - ∞ *pista simples*: quando não houver separadores físicos entre as faixas de rolamento, seja em via de mão única ou dupla;
  - ∞ *pista dupla*: quando houver duas pistas separadas por deflúvio, canteiro ou outro

elemento físico, que impeça ou dificulte a transposição, independentemente dos sentidos estabelecidos para o trânsito;

- ∞ *pista múltipla*: quando houver mais de um separador entre as pistas de rolamento. Não são consideradas pistas duplas aquelas separadas por rios, canteiros extremamente largos e outros casos em que as mãos de direção contrárias se afastam totalmente.

Existem, ainda, fatores que contribuem para a ocorrência dos acidentes de trânsito com vítimas fatais, podendo ser causados por falha do veículo, da pista ou do condutor, sendo que os fatores mais comuns são:

- ∞ *ingestão de álcool*: nos casos em que o condutor apresentar indícios de ingestão de álcool, sendo comprovada por meio de odores, halitose etílica, postura, movimentos, comportamento e outros, independentemente de testes, e que essa condição tenha contribuído com supremacia em relação a outras causas na ocorrência do acidente;
- ∞ *não guardar distância de segurança*: nos casos quando, pelas circunstâncias do acidente, o(s) condutor(es) não guardar distância de segurança lateral e frontal entre o seu e os demais veículos, bem como em relação ao bordo da pista, considerando-se, no momento, a velocidade e as condições do local, da circulação, do veículo e as condições climáticas;
- ∞ *excesso de velocidade*: quando o veículo envolvido no acidente desenvolvia velocidade superior aos limites previstos no art. 61 do CTB. Essa condição poderá ser comprovada por equipamentos de medi-

ção de velocidade, tacógrafos, etc., bem como pela análise da dinâmica do mesmo. Por exemplo, análise das marcas de frenagens, distância da projeção de fragmentos, distância da posição de repouso em relação ao provável ponto de impacto, pelos danos de grandes proporções no veículo, pela gravidade das lesões apresentadas pelas vítimas, etc.;

- ∞ *falta de atenção do condutor à via*: decorre do comportamento desatento do condutor, em razão de fatores distrativos ou não, acarretando em sua percepção retardada do perigo. Por exemplo: não observação da topografia, traçado, ondulações transversais, depressões, etc.;
- ∞ *desobediência à sinalização*: a causa provável será desobediência à sinalização quando ficar apurado que o acidente não teria ocorrido caso o condutor tivesse obedecido à sinalização existente. Para isso, é necessária a existência física da mesma no local e que realmente fique comprovado, por meio de equipamentos e/ou testemunhas, o desrespeito, ou ainda, que o policial tenha observado o ato.

O conhecimento das causas de acidentes de trânsito fatais pode dar suporte às decisões a serem tomadas, além de servir de parâmetro de comparação com resultados futuros, de modo que se possa avaliar a eficácia das ações implantadas. Desse modo, uma abordagem estatística dos casos de acidentes de trânsito torna-se imprescindível, uma vez que proporciona aos órgãos de segurança pública das estradas e rodovias do país implantar ações pautadas em informações corretas e precisas, possibilitando identificar o problema, estudar as possíveis causas e encontrar

soluções. Em síntese, deve-se ter a consciência de que os métodos estatísticos adequados para cada situação podem estimular ações, ou avaliá-las para que se possam influenciar políticas públicas.

Vale ressaltar que a informação pode ser considerada a base de todo o processo, sendo necessário, portanto, que se tenha o conhecimento prático e teórico de como captar, depurar, organizar, armazenar, controlar, analisar e divulgar os dados sobre acidentes ocorridos nas rodovias brasileiras. Para tanto, existem no Brasil vários sistemas de gerenciamentos de informações, ou departamentos de trânsito estaduais e municipais, que se apresentam como uma importante ferramenta para a captação de dados referentes a acidentes de trânsito. As informações apresentadas neste artigo foram coletadas diretamente da base de dados do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), por meio do Datatran, um sistema implantado em todo o Brasil, que permite registrar dados dos acidentes e utilizá-los para a prevenção de outros casos.

## Metodologia

Este trabalho trata-se de um estudo descritivo de corte transversal, com base em dados secundários referentes às ocorrências de vítimas fatais de acidentes de trânsito na BR-316, em 2008, no Estado do Pará, disponibilizados a partir do Boletim de Acidente de Trânsito (BAT) da base de dados do Departamento da Polícia Federal (Datatran/DPRF).

Para o levantamento dos dados sobre acidentes de trânsito fatais, é muito importante a utilização de uma técnica capaz de extrair as

informações mais relevantes, por meio de um tratamento adequado para o estudo. Assim, a análise exploratória de dados apresenta fundamentação teórica suficientemente capaz de suprir as necessidades do estudo. Segundo Levine *et al.* (1996), a análise exploratória de dados, também conhecida como análise descritiva, é o método que envolve coleta, caracterização e apresentação de um conjunto de dados, de modo a descrever apropriadamente as características deste conjunto.

De acordo com Bussab e Morettin (2005), existem na estatística inúmeras ferramentas descritivas, tais como gráficos, tabelas e medidas de síntese (índices e médias), para organização dos dados. Almeida *et al.* (2008) destacam que as mais utilizadas são as séries estatísticas, conhecidas também por tabelas, que têm por finalidade resumir, em uma distribuição de frequência, um conjunto de observações, conseguindo expor sinteticamente os resultados dos dados analisados a fatores como tempo, local, fenômeno e especificação.

Milone (2009) defende que gráfico “é a representação visual do fenômeno, em termos de sua evolução ou das relações entre as variáveis nele envolvidas”. Assim, os gráficos podem ser considerados expressões visuais que apresentam os dados, no sentido de oferecer uma imagem mais nítida e imediata do fenômeno estudado. Trata-se de recursos visuais empregados pela Estatística para representar o objeto de estudo, de modo a facilitar sua interpretação. Tanto as tabelas como os gráficos são primordiais para aplicação e implementação da análise exploratória de dados.

Para este trabalho, foram utilizados gráficos de setores, em barras e colunas, que proporcionam ao leitor uma impressão mais rápida e viva dos resultados em estudo.

## Resultados e discussão

De acordo com Mello e Koizumi (2004), os acidentes de trânsito, em 2003, responderam por mais de um quarto das mortes violentas no Brasil e por 20% das internações por lesões, ocupando o segundo lugar no conjunto das causas externas de morte. Segundo esses autores, as internações decorrentes de acidentes de trânsito financiadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) apresentam custo-dia e gasto-médio superiores aos das internações por causas naturais. Em 2003, o Ministério da Saúde (BRASIL, 2003) divulgou taxas de acidentes de transporte observadas em todo país, que incluem os acidentes de trânsito, as quais se encontram entre as mais elevadas do mundo (18,9 acidentes por 100.000 habitantes), tendo sido responsáveis por 33.620 mortes e 114.189 mil internações, no mesmo ano.

Num contexto histórico, o *Centers for Disease Control and Prevention* (CDCP, 1999) indica que as concepções relativas aos acidentes de trânsito modificaram-se a partir da década de 1960, quando estes passaram a ser considerados eventos passíveis de serem prevenidos e causados pela interação de múltiplos fatores, em especial os humanos e aqueles relacionados aos veículos motorizados e às condições das vias públicas. Assim, os estudos passaram a identificar medidas efetivas de controle e redução da ocorrência e da gravidade dos acidentes, tais como modificações no desenho de vias e estradas, ampliação dos itens de segurança dos veículos e

medidas legislativas que reorientam o comportamento de condutores e passageiros de veículos (CDCP, 1999).

Em âmbito mundial, a questão da segurança no trânsito passou a ser examinada com interesse maior a partir dos anos 1950, enquanto no Brasil a importância dada a essa questão é recente e ainda está sendo incentivada por meio de campanhas nos níveis federal, estadual e municipal (MARÍN-LEÓN; QUEIROZ, 2000).

O Ministério da Saúde (BRASIL, 2000), visando instrumentalizar políticas direcionadas para os acidentes e violências, lançou, em 2000, o Programa de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, com destaque para as ações de prevenção e de promoção da saúde, por meio da articulação e mobilização de setores governamentais, não-governamentais e da população em geral. Não por acaso, Bayerl (2006) aponta que, no Brasil, os fatores que contribuem para as elevadas taxas de acidentes de trânsito são a falta de planejamento urbano, o desenho inadequado das vias de tráfego, o comportamento imprudente dos motoristas, o grande movimento de pedestres em condições inseguras e a precariedade da educação e da fiscalização do trânsito.

Segundo o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (BRASIL, 2008), em 2008, ocorreram 138.175 acidentes, no Brasil, somente rodovias federais, dos quais 6.836 apresentaram vítimas fatais. Estima-se que cerca de 40 mil pessoas perdem suas vidas todos os anos em acidentes de trânsito. O custo com as mortes e os feridos no trânsito, no Brasil, alcança cerca de R\$ 10 bilhões por ano (BRASIL, 2008), custo extremamente elevado até para países desenvolvidos.

Em todo o território brasileiro, o quantitativo de acidentes de trânsito fatais pode oscilar de acordo com as fontes de informações. O Departamento Nacional de Trânsito (BRASIL, 2008), por exemplo, registra 32.465 vítimas fatais em acidentes de trânsito, em 2008, enquanto os dados divulgados pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2008) indicam que o número de pessoas mortas em acidentes de trânsito, no Brasil, gira em torno de 37.585. Mesmo com estas divergências, todas as instituições e/ou organizações ligadas à segurança no trânsito brasileiro, num contexto geral, caminham para o mesmo sentido de que o trânsito é um problema persistentemente em todas as metrópoles brasileiras.

No Pará, o cenário não é diferente. Em 2008, foram 3.159 acidentes de trânsito, no Estado, dos quais 166 incluíram vítimas fatais (BRASIL, 2009). Ramos et al. (2008) indicam, por meio da técnica estatística Análise de Correspondência, entre outros resultados, que os fatores determinantes das vítimas envolvidas em acidentes fatais ocorridos no turno da manhã, no município de Belém, em geral, são associados aos indivíduos que estão nas faixas etárias de 30 a 39 anos, de 60 a 69 anos e acima de 70 anos, enquanto no turno da tarde estes acidentes envolvem, geralmente, pessoas de 40 a 49 anos e de 60 a 69 anos e, durante a madrugada, os jovens de 20 a 29 anos.

Estes dados corroboram aqueles encontrados por Mello Jorge e Latorre (1994), que indicam que as faixas etárias com maiores coeficientes de mortalidade por acidentes de trânsito, no município de Belém, são as de 30 a 39, 40 a 49 e 65 anos ou mais e, no âmbito nacional, as de 20 a 29, 30 a 39, 40 a 49, 50 a 64 e 65 anos ou mais.

Ramos et al. (2008) também destacam que, geralmente, os acidentes de trânsito fatais ocorridos no sábado são de autoria dos condutores de veículos do sexo masculino e, na terça e quinta-feira, dos condutores de veículos do sexo feminino. Já aos domingos, esses acidentes estão relacionados com condutores de ambos os sexos e também com condutor desconhecido.

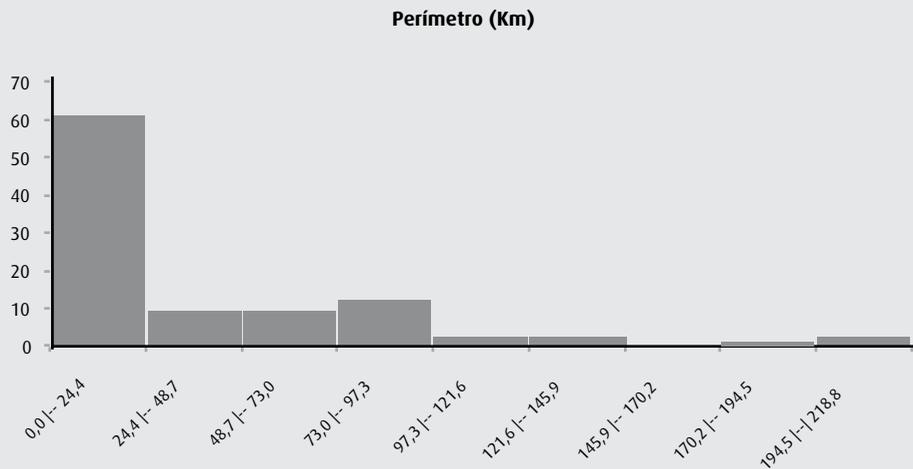
Para realização das ações dos policiais rodoviários responsáveis pela segurança ao longo da BR-316, é importante que eles tenham o conhecimento do perímetro que ocorrem, com mais frequência, os casos de acidentes de trânsito, sobretudo com vítimas fatais. Assim, o Gráfico 1, para tanto a Figura 2 apresenta a distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais, segundo o perímetro da ocorrência e o tipo de acidente. Verifica-se que 60,86% dos acidentes de trânsito fatais, em 2008, ocorreram do quilômetro zero até aproximadamente o quilômetro 24,4, ou seja, no trecho inicial da rodovia, perímetro que apresenta fluxo intenso de pessoas. Destaca-se, ainda, que dos tipos de acidentes que ocorreram com maior frequência na rodovia, 27,52% referem-se a colisão com bicicleta, 23,19% envolveram atropelamento de pessoas e 15,94% corresponderam a acidentes de colisão lateral. Essas causas podem ser justificadas pelo fato de que o perímetro inicial da Rodovia BR-316 compreende um trecho de conglomerado urbano, definido, na conferência da Organização Pan-Americana da Saúde sobre segurança no trânsito, como grandes manchas urbanas contínuas no território, compostas por mais de um município com elevado grau de integração, resultantes do processo de crescimento das cidades, ou conjunto de cidades (OPAS, 2005). Neste caso, compreendendo os municípios de Belém, Ananindeua, Benevides,

Marituba e Santa Isabel do Pará, que pertencem à Região Metropolitana de Belém.

No presente estudo, 60,86% dos acidentes são do tipo colisão, de maneira geral, dos quais 28,99% correspondem a colisão com veículo automotivo (frontal, traseira e lateral), 27,52% a colisão com bicicleta e 4,35% a colisão com objeto móvel. Observa-se, então, que atropelamento de pessoa é o terceiro mais acidente mais frequente, com 23,19%. No entanto, analisando-se individualmente os tipos de acidentes, verifica-se que colisão com bicicleta é o segundo tipo de acidente que

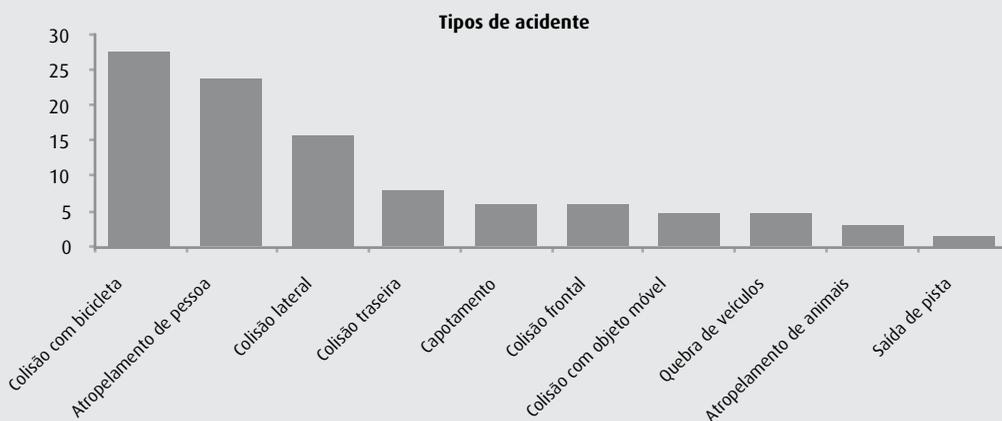
mais ocorre na região em estudo, diferente dos resultados apresentados em outras regiões brasileiras, onde em geral atropelamento de pedestre ocupa essa colocação (OTT et al., 1993; SCALASSARA et al., 1998; DESLANDES; SILVA, 2000; BARROS et al., 2003). No trecho da rodovia aqui estudado, os acidentes de colisão com bicicleta são mais comuns, por se tratar de um meio de transporte bastante utilizado pela população da região, indicando, desta forma, a necessidade de aumentar a extensão das ciclovias já existentes ao longo da rodovia, em especial na área urbana, melhorando a mobilidade urbana na região.

**Gráfico 1**  
**Distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais na Rodovia BR-316, segundo perímetro da ocorrência**  
Estado do Pará – 2008



Fonte: Departamento da Polícia Federal (Datatran/DPRF).

## Gráfico 2 Distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais na Rodovia BR-316, segundo tipo de acidente Estado do Pará – 2008



Fonte: Departamento da Polícia Federal (Datatran/DPRF).

Segundo Ramos et al. (2008), um dos aspectos que devem ser observados com atenção é a conscientização de motoristas e pedestres, com o cuidado e precaução no trânsito, num objetivo comum de evitar acidentes ou até mesmo danos à vida. Entender que o trânsito das grandes cidades não funciona de maneira isolada é um desafio para todas as pessoas que participam deste contexto e que correm o risco de se tornarem vítima de um acidente de trânsito, independente da condição na qual esta pessoa se encontra naquele momento, seja de condutor, passageiro ou ainda transeunte.

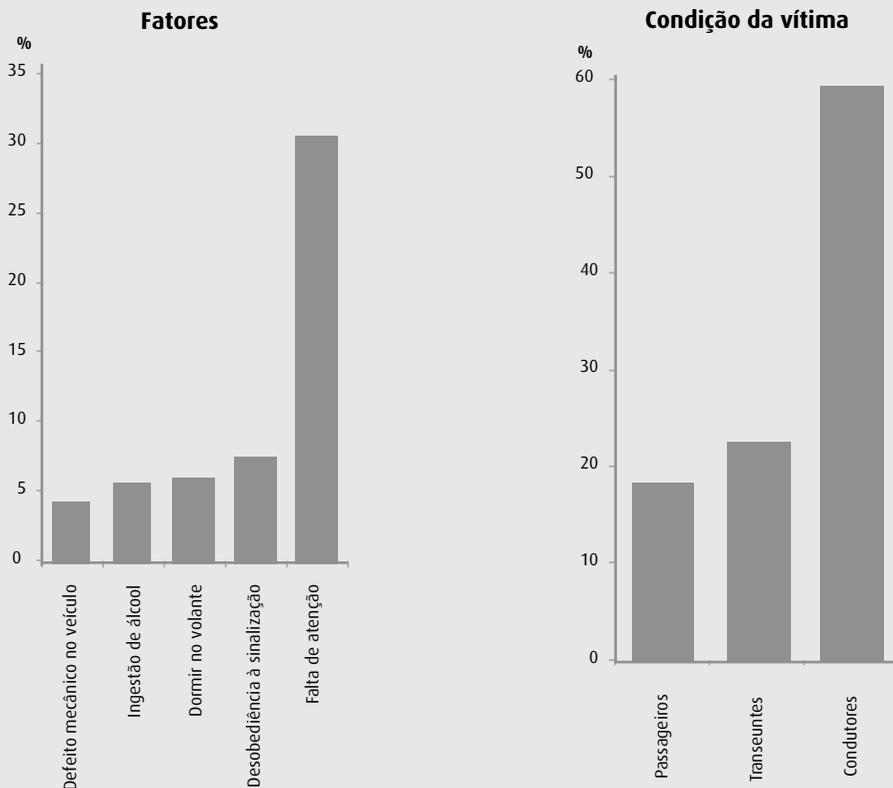
Existe ligeira divergência entre os especialistas a respeito da principal causa dos acidentes no trânsito, no entanto, há certo consenso no senti-

do de que o uso de álcool e a velocidade excessiva por parte dos condutores de veículos são fatores que necessitam de maior atenção. Pereira e Lima (2006), por exemplo, indicam que, apesar de as colisões serem mais frequentes, os acidentes envolvendo pedestres tendem a ser mais graves. As estatísticas referentes aos acidentes de trânsito destacam o pedestre, vítima de atropelamento (cerca de 40% das mortes), como o elemento mais vulnerável no trânsito (BRASIL, 2004). Estudos realizados em Brasília (CAMARGOS et al., 1997) e Curitiba (KARSTEIN et al., 1996) apresentam dados semelhantes em relação à caracterização dos acidentes quanto ao tipo, além de mostrarem que os atropelamentos, embora em menor quantidade, são os responsáveis pela maior quantidade de óbitos decorrentes de trauma.

Em Londrina-PR, por exemplo, entre janeiro e junho de 1996, identificou-se que o horário de maior média de vítimas por dia variava conforme os dias da semana. Aos sábados e domingos, o período com o maior número de vítimas foi das 20 às 21 horas, enquanto nos outros dias da semana o pico foi observado das 18 às 19 horas, assim como no início do turno da manhã, das 6 às 9 horas, e no início da tarde, das 13 às 14 horas (ANDRADE; MELLO JORGE, 2000). Acredita-se que a maior incidência de ocorrências atendidas no turno da tarde deva-se ao maior fluxo de veículos e pedestres nesse horário, o que

aumenta as chances de ocorrerem acidentes de trânsito. Neste contexto, o Gráfico 3 apresenta a distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais, segundo a condição da vítima, e os cinco principais fatores que ocasionaram o acidente. Observa-se que as pessoas vítimas de acidente fatal, na Rodovia BR-316, eram na maioria condutores (51,21%), seguidos por transeuntes (27,37%) e passageiros (18,42%). Já com relação ao fator causador do acidente, destaca-se a falta de atenção, responsável pela maior parte dos casos (30,43%), sendo que os demais fatores foram inferiores a 8,00%.

**Gráfico 3**  
**Distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais na Rodovia BR-316, segundo condição da vítima, e principais fatores responsáveis pelos acidentes**  
 Estado do Pará – 2008



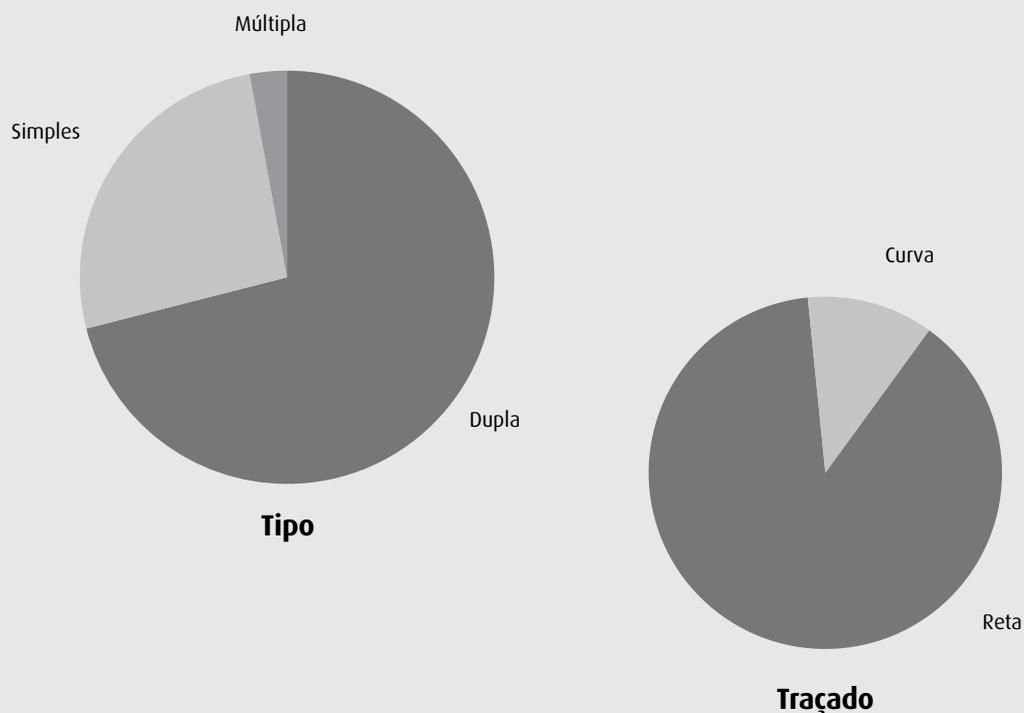
Fonte: Departamento da Polícia Federal (Datatran/DPRF).

É de se esperar que muitos dos resultados levem a discussões sobre as condições de manutenção e conservação da BR-316, ou ainda sobre o tipo ou traçado da rodovia. O Gráfico 4 apresenta a distribuição de acidentes de trânsito com vítimas fatais, segundo tipo e traçado da pista. Verifica-se que a maioria dos acidentes de trânsito fatais ocorreu no trecho da rodovia de via dupla (71,01%), seguidos por aqueles em via simples (26,09%). Destaca-se, ainda que 88,41% dos acidentes fatais aconteceram no trecho de pista com traçado reto. Tanto a pista dupla quanto a de traçado reto dão ao condu-

tor uma falsa sensação de maior segurança, que acaba “abusando” da velocidade. No entanto, a velocidade excessiva, associada a essa falsa sensação, faz com que o condutor perca o controle em situações inesperadas, ocasionando maior número de acidentes fatais em pistas onde espera-se que o risco de acidentes seja menor.

Outro aspecto importante é o conhecimento da periodicidade dos acidentes e do perfil de quem está envolvido. Assim, apresentam-se dados sobre os acidentes de trânsito com vítimas fatais, segundo mês e dia da semana da ocorrência (Gráfico 5)

**Gráfico 4**  
**Distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais na Rodovia BR-316, segundo tipo e traçado da pista**  
Estado do Pará – 2008



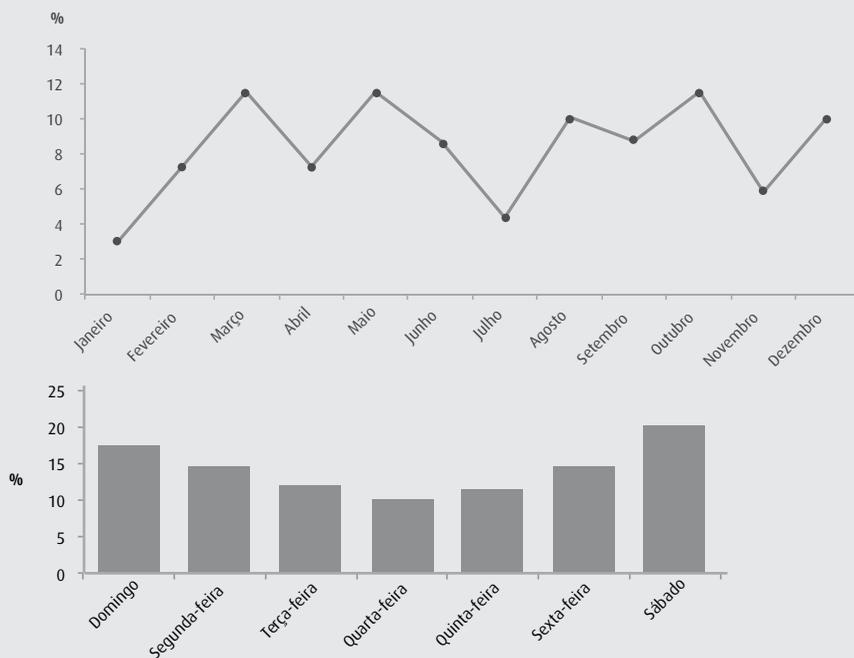
Fonte: Departamento da Polícia Federal (Datatran/DPRF).

e faixa etária e sexo da vítima (Gráfico 6). Observa-se que os acidentes fatais ocorreram, em sua maior parte, nos meses de março, maio e outubro, cada um apresentando 11,59% dos acidentes, enquanto os meses de menor índice foram janeiro e julho, possivelmente por serem períodos de férias para a maioria da população, o que deve reduzir a circulação de veículos. Já nos dias da semana, verifica-se que o sábado (20,29%) e o domingo (17,39%) são os dias com maior frequência de acidentes com vítimas fatais, caracterizando claramente que o final de semana é crítico e devem ser tomadas ações para mudar este tipo de cenário.

Com relação ao perfil das pessoas vítimas de acidentes de trânsito fatais, verifica-se que a maior parte corresponde a pessoas na faixa etária de 25 a 29 anos (14,47%), seguidos por

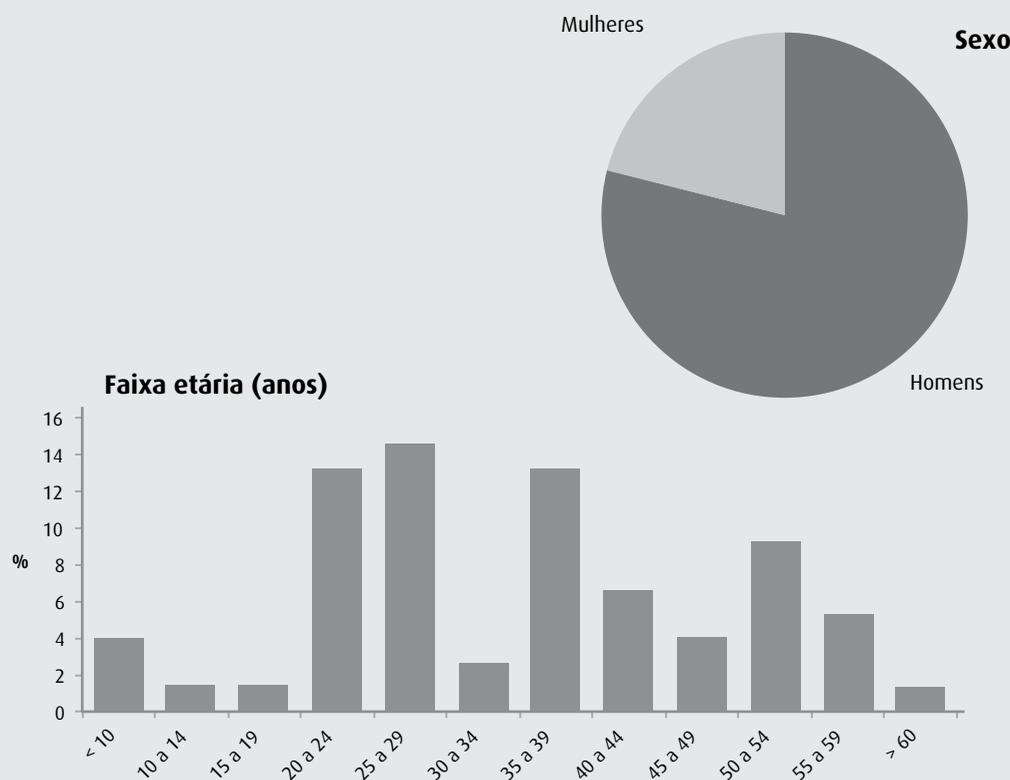
aquelas de 20 a 24 anos (13,16%) e de 35 a 39 anos (13,16%), ou seja, em sua maioria, as vítimas são jovens adultos, certamente informados e com conhecimento a respeito das leis de trânsito brasileiras. Observa-se também que a maior parte das vítimas é do sexo masculino (78,95%), o que comprova que as mulheres são mais cuidadosas no trânsito e reforça os dados divulgados pelo Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro (DETRAN-RJ, 2008): dos 9.856 motoristas envolvidos em acidentes com vítimas, entre janeiro e outubro de 2008, 13% eram mulheres e 87% homens. A Associação Brasileira de Educação de Trânsito (ABETRAN, 2008) ressalta ainda que o valor das mulheres no trânsito é mais do que emocional, é financeiro, pois, por serem mais cautelosas, dão menos prejuízo aos cofres públicos.

**Gráfico 5**  
Distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais na Rodovia BR-316, segundo mês e dia da ocorrência  
Estado do Pará – 2008



Fonte: Departamento da Polícia Federal (Datatran/DPRF).

**Gráfico 6**  
**Distribuição dos acidentes de trânsito com vítimas fatais na Rodovia BR-316, segundo faixa etária e sexo das vítimas**  
 Estado do Pará – 2008



Fonte: Departamento da Polícia Federal (Datatran/DPRF).

### Considerações finais

Diante dos dados apresentados neste estudo, que tem como universo um segmento de tempo limitado, porém significativo para a realidade do trânsito em rodovias federais do Brasil, num sentido mais abrangente, são necessárias algumas considerações sobre os principais resultados confrontados em âmbitos local e nacional.

O fato de os acidentes de trânsito fatais no trecho estudado da BR-316 acontecerem, em sua maioria, nos primeiros quilômetros da rodovia, perímetro que apresenta fluxo intenso

de pessoas, recorre em uma situação de necessidade de estudos mais profundos, no sentido de otimizar o trânsito na região, com ações consorciadas entre poder público e comunidade civil, que possibilitem, por exemplo, o aumento da extensão das ciclofaixas, um maior número de placas de sinalização da rodovia, o incentivo à educação no trânsito desde o ensino básico, além de fiscalização mais efetiva na intenção de minimizar as causas dos acidentes de trânsito que são, na maior parte dos casos, de colisão com bicicleta, atropelamento de pessoas e colisão lateral.

No que tange o perfil das vítimas de trânsito, na maioria das vezes são os próprios condutores dos veículos, em que o motivo do acidente, na maior parte dos casos, refere-se à falta de atenção no trânsito. Portanto, deve-se chamar a atenção para a necessidade de maior conscientização de todos os envolvidos neste processo, atentando-se para o fato de que a maioria dos acidentes fatais ocorre no trecho de pista com traçado reto, a maior parte das ocorrências de acidentes de trân-

sito com vítimas fatais acontecem nos meses de março, maio e outubro, aos sábados e domingos, sendo as vítimas, em sua maioria, do sexo masculino, na faixa etária de 25 a 29 anos.

Vale ressaltar que é possível estabelecer ações estratégicas, desde que cada elemento da sociedade civil e do poder público se entenda como sujeitos responsáveis pelos casos de trânsito que ocorrem nas estradas, ruas e rodovias do país.

## Referências bibliográficas

- ABETRAN – Associação Brasileira de Educação de Trânsito. Disponível em: <[http://abetran.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12595&Itemid=2](http://abetran.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12595&Itemid=2)>. Acesso em: 29 dez. 2010.
- ALMEIDA, S. S.; PINHEIRO, W. R. F.; RAMOS, E. M. L. S.; GOMES, M. K. T.; ALCANTARA, P. F. Violência sofrida pelos GLBT: uma visão estatística. In: RAMOS, E. M. L. S.; ALMEIDA, S. dos S. de; ARAÚJO, A. e dos R. (Orgs.). **Segurança pública – uma abordagem estatística e computacional**. Belém: Editora Universitária EDUFPA, 2008, v. 1, p. 92-99.
- ANDRADE, E. M. **Perfil dos mortos vítimas de acidentes de trânsito ocorridos na BR316 do Estado do Pará, no ano de 2008**. Monografia (Especialização), Universidade Federal do Pará, 2009.
- ANDRADE, S. M.; MELLO JORGE, M. H. P. Características das vítimas por acidentes de transporte terrestre em município da Região Sul do Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 34, n. 2, p. 149-56, 2000.
- BARROS, A. J. D.; AMARAL, R. L.; OLIVEIRA, M. S. B.; LIMA, S. C.; GONÇALVES, E. V. Acidentes de trânsito com vítimas: sub-registro, caracterização e letalidade. **Cad. Saúde Pública**, v.19, n.4, 2003.
- BAYERL, E. **Contribuição à análise dos acidentes de trânsito a partir da evolução da taxa de motorização e indicadores socioeconômicos no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Relatório de Auditoria Anual de Contas, 2008**. Disponível em: <<http://www.dprf.gov.br/PortalInternet/index.faces>>. Acesso em: 29 dez. 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde. Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência. Informes técnicos institucionais. **Revista de Saúde Pública**, v. 34, n. , p. 427-30, 2000.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Eletrônico Secretaria de Vigilância em Saúde**. 2008. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. DATASUS, 2003. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 29 dez. 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito. **Relatório de gestão referente ao exercício de 2008**. 2009. Disponível em: <[http://www.denatran.gov.br/download/tomada\\_contas/2008RELATORIO/20DENATRANFUNSET%202008%20TCU.pdf](http://www.denatran.gov.br/download/tomada_contas/2008RELATORIO/20DENATRANFUNSET%202008%20TCU.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2009.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Síntese de indicadores sociais: 2003**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004 (Estudos e pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 12).
- BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística básica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CAMARGOS, E. F.; PEIXOTO, E. R.; ROCHA, I. S.; AMARAL, M. A.; NOGUEIRA, M. A. R. J.; VELOSO, G. R. Acidentes de Trânsito em Brasília. Características dos acidentes e vítimas atendidas no Hospital de Base do Distrito Federal. **Rev. Saúde DF**, 8:22-6, 1997.
- VELOSO, G. R. Acidentes de trânsito em Brasília. Caracterização dos acidentes e das vítimas atendidas no Hospital de Base do Distrito Federal. **Rev. Saúde DF**, v. 8, 1,;p. 22-26, 1997.
- CDCP. Centers for Disease Control and Prevention. Achievements in public health, 1900-1999 motor-vehicle safety: a 20th century public health achievement. **MMWR Recommendations and Reports**. Atlanta, v. 48, n. 18, p. 369-74, 1999. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/epo/mmwr/preview/mmwrhtml/mm4818a1.htm>>. Acesso em: 29 dez. 2010.

DESLANDES, S. F.; SILVA, C. M. F. P. Análise da morbidade hospitalar por acidentes de trânsito em hospitais públicos do Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **Rev. Saúde Pública**, v. 34, n. 4, ago. 2000.

DETRAN. Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.detran.rj.gov.br>>. Acesso em: 29 dez. 2010.

KARSTEIN, A. A.; BURIN, J. R.; ARANTES, R. K. C.; FALAVINHA, R. S. Análise epidemiológica das vítimas atendidas pelo SIATE e transportadas ao Hospital Cajuru. **Revista Brasileira Ortopedia**, v. 31, n. 6,): p. 485-490, 1996.

LEVINE, D. M.; BERENSON, M. L.; STHEFAN, D. **Basic business statistic: concepts and applications**. 6. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1996.

LOPES, I. R. M. **Análise estatística dos acidentes de trânsito ocorridos entre os quilômetros zero e dez da Rodovia BR316 no Estado do Pará no ano de 2008**. Monografia (Especialização), Universidade Federal do Pará, 2009.

MARÍN-LEÓN, L.; QUEIROZ, M. S. Atualidade dos acidentes de trânsito na era da velocidade: uma visão geral. **Caderno de Saúde Pública**, v. 16, n. 1, p. 7-21, 2000.

MELLO JORGE, M. H. P.; LATORRE, M. R. D. O. Acidente de trânsito no Brasil: dados e tendências. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 19-44, 2004.

MELLO JORGE, M. H. P.; KOIZUMI, M. S. Gastos governamentais do SUS com internações hospitalares por cau-

sas externas. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 7, n. 2, p. 228-238, 2004.

MILONE, G. **Estatística geral e aplicada**. São Paulo: Thomson Learning, 2009.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Conferência Pan-Americana sobre Segurança no Trânsito: Respostas do setor Saúde ao desafio para um Trânsito Seguro nas Américas**. Brasília, 2005.

OTT, E. A.; FAVARETTO, A. L. F.; R. NETO, A. F. P.; ZECHIN, J. G.; BORDIN, R. Acidentes de trânsito em área metropolitana da região sul do Brasil – caracterização da vítima e das lesões. **Rev. Saúde Pública**, v.27, n. 5, out. 1993.

PEREIRA, W. A. P.; LIMA, M. A. D. S. Atendimento pré-hospitalar: caracterização das ocorrências de acidente de trânsito. **Acta Paul Enferm**, v. 19, n. 3, p. 279-283, 2006.

RAMOS, E. M. L. S.; PEREIRA, V. S. P.; ALMEIDA, S. S.; ARAÚJO, A. R.; RAMOS, G. S. Fatores determinantes para a ocorrência de acidentes de trânsito fatais, no município de Belém-PA, no ano de 2006, a partir de Técnica Estatística Multivariada. In: RAMOS, E. M. L. S.; ALMEIDA, S. dos S. de; ARAÚJO, A. dos R. (Orgs.). **Segurança Pública: uma abordagem estatística e computacional**. Belém: Editora Universitária EDUFPA, 2008, v. 1, p. 39-48.

SCALASSARA, M. B.; SOUZA, R. K. T.; SOARES, D. F. P. P. Características da mortalidade por acidentes de trânsito em localidade da região Sul do Brasil. **Rev. Saúde Pública**, v. 32, n. 2, abr. 1998.

# Abordagem estatística dos acidentes de trânsito fatais ocorridos em rodovia federal do Estado do Pará

Erlon Monteiro de Andrade, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Silvia dos Santos de Almeida, Adrilayne dos Reis Araújo e Wagner Rogério Ferreira Pinheiro

## Resumen

Abordaje estadístico de los accidentes de tránsito mortales ocurridos en carreteras nacionales del Estado de Pará

Los accidentes con víctimas mortales en el tránsito son un problema de seguridad pública que cada vez cobra un papel más destacado en las acciones del poder público. En este contexto, el objetivo del presente artículo es proporcionar subsidios (datos) que orienten en la toma de decisiones, contribuyendo a la reducción de los casos de accidentes de tránsito con víctimas mortales, con base en hechos y datos. Para ello, se ha utilizado la técnica estadística Análisis exploratorio de datos, a partir de la cual ha sido posible verificar, entre otros resultados, que la mayoría de los accidentes que suceden a lo largo de la carretera nacional BR-316 ocurre en los kilómetros iniciales, en vía de doble carril y de trazado recto; que las víctimas son, en la mayor parte de los casos, los propios conductores de vehículos, y que los accidentes fatales acometen, en su mayoría, a hombres en la franja etaria de 25 a 29 años.

**Palabras clave:** Accidentes mortales de tránsito. Análisis exploratorio de datos. Carretera nacional BR-316.

## Abstract

A statistical approach to road traffic fatalities on federal highways in the State of Para

Road traffic fatalities are a public security problem that has been receiving increasingly more government attention. This article aims to provide data (facts and figures) to guide decision makers to reduce the number of road accident fatalities. To this end, Exploratory Data Analysis statistical technique was used. This revealed, among other facts, that most traffic accidents along the BR-316, a Brazilian federal highway, occur on its first section, a straight, undivided two-lane stretch. It was found that the actual drivers comprise the largest victims of these accidents, and that the casualties are mainly male and between 25 and 29 years old.

**Keywords:** Road traffic fatalities. Exploratory Data Analysis. BR-316 Federal Highway.

**Data de recebimento:** 19/05/2010

**Data de aprovação:** 08/06/2011

# Os elementos políticos e econômicos integrantes da concepção de controle social na América Latina: origens e evolução no processo de redemocratização dos Estados

**Azor Lopes da Silva Júnior**

*Azor Lopes da Silva Júnior é doutorando em Sociologia na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, mestre em Direito pela Universidade de Franca, especialista em Segurança Pública pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-RS e Universidade Federal do Paraná – UFPA. Professor do Centro Universitário de Rio Preto, Faculdade Dom Bosco e do Centro de Altos Estudos de Segurança Coronel PM Nelson Freire Terra. É tenente-coronel da PM-SP.*

*✉ [azor.lopes@terra.com.br](mailto:azor.lopes@terra.com.br)*

## **Resumo**

*Este artigo evoca o olhar científico transdisciplinar do fenômeno do controle social, a partir da noção de solidariedade tratada por Durkheim, analisando o contexto latino-americano em suas similitudes histórico-políticas a caminho da efetivação da democracia, em paralelo com as contradições político-econômicas.*

## **Palavras-Chave**

*Controle social. Solidariedade. Militarismo. Superexploração. “Accountability”.*

**A**s repúblicas latino-americanas trazem em sua história um passado de colonização, seguido por governos marcados por regimes autoritários (FICO, 2008). Nesses períodos de história em comum, não só suas Forças Armadas, mas também suas forças policiais de segurança interna foram cooptadas para atuar na defesa do Estado contra as forças políticas e as ideologias contrárias ao regime, restando-lhes, no retorno à democracia, uma herança negativa em relação à sua imagem, bem como o árduo trabalho de realinhamento da doutrina interna das corporações.

Como comum nos regimes autoritários, as coisas públicas são deixadas a cargo do Estado burocrático, permeável e até impenetrável à discussão, restando aos corpos social, político e jurídico, na retomada democrática (Argentina, 1983; Brasil, 1985; Uruguai, 1989; Chile, 1989), a tarefa de realinhamento e reconstrução da doutrina interna das forças policiais de segurança e dos vínculos sociais que permitem a participação comunitária.

A proposta aqui é trabalhar o conceito de controle social por uma visão democrática, construída a partir de um processo, e não de uma mera ruptura histórico-política, em que se sedimentariam os vínculos de solidariedade capazes de projetar uma democracia participativa e não simplesmente representativa, perpassando numa abordagem transdisciplinar

pelos caminhos da economia, da política, da sociologia e do direito.

### **Uma visão do controle social na América Latina a partir do modelo de capitalismo dependente e periférico**

Oligarquias, militarismo e bacharelismo são formas marcantes na história político-administrativa latino-americana. O militarismo teve acentuado papel na história da América Latina (SOTELO, 1977), num primeiro momento durante o processo de colonização, criando uma “nobreza militar”, de corte “francamente feudal”, que assumiu, mais tarde, após os movimentos de independência, o vácuo político deixado pela destruição das instituições coloniais na forma de “caudilhismo militar”,<sup>1</sup> tanto na América espanhola quanto na portuguesa,<sup>2</sup> já que se constituía como única força social, medianamente organizada e dotada de razoável poder de controle, capaz de impor ordem e paz social imprescindíveis ao desenvolvimento do mercado capitalista internacional. Sotelo (1977) analisa esse fenômeno e diagnostica: “El militarismo no es más que un aspecto concreto del problema general sobre la falta de funcionamiento de las instituciones políticas en el área”.

Esse primeiro modelo de militarismo caudilhista, próprio das recentes repúblicas, com o tempo evoluiu para um militarismo moderno,<sup>3</sup>

advindo da profissionalização dos exércitos, implementada pelos governos civis oligárquicos, cujo papel foi importante para a estabilização daquelas jovens nações fornecedoras de matéria-prima às metrópoles industriais europeias, que brotavam da Revolução Industrial no período final do século XIX e início do XX. Nesse contexto, é perceptível a presença das potências hegemônicas (Alemanha, França e Estados Unidos), tanto na formação dos líderes militares desses novos exércitos profissionalizados quanto no fornecimento dos produtos da indústria bélica, formando um sistema capaz de manter a relação de dependência econômica e política da América Latina.

Num terceiro momento, a partir da crise do mercado internacional em 1929, os países da América Latina começaram a fomentar a industrialização de sua economia. Nesse contexto, surgiram os conflitos de interesses econômicos entre as classes oligárquicas e as classes médias emergentes, sendo a força militar utilizada para intervir em favor ora daquelas elites ora das classes médias; o fato é que, quando nenhuma das duas classes se mostra competente e proba na consecução de reformas estruturais dos Estados e de suas economias, os militares tomam o papel de tecnocratas<sup>4</sup> e iniciam processos de intervenção e tomada do poder político, com o escopo de eliminar as estruturas defasadas e conduzir o desenvolvimento social e econômico.

Igualmente forte na construção sociopolítica do Brasil foi o que Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 156-7) chamou de “a praga do bacharelismo”, referindo-se aos Estados Unidos na pós-independência em singularidade com o Brasil:

Poucas terras, por exemplo, parecem ter sido tão infestadas pela “praga do bacharelismo”

quanto o foram os Estados Unidos, durante os anos que se seguiram à guerra da independência [...] E aos que nos censuram por sermos uma terra de advogados, onde apenas os cidadãos formados em direito ascendem em regra às mais altas posições e cargos públicos, poder-se-ia observar que, ainda nesse ponto, não constituímos uma singularidade: advogados de profissão foram em sua maioria os membros da Convenção de Filadélfia, advogados são ainda em nossos dias metade dos elementos das legislaturas estaduais e do Congresso dos Estados Unidos; advogados têm sido todos os presidentes da República norte-americana que não foram generais, com as únicas exceções de Harding e de Hoover. Exatamente como entre nós. [...] O que importa salientar aqui é que a origem da sedução exercida pelas carreiras liberais vincula-se estreitamente ao nosso apego quase exclusivo aos valores da personalidade. Daí, também, o fato de essa sedução sobreviver em um ambiente de vida material que já a comporta dificilmente.

É certo que o tom crítico não se traduz numa repulsa ao conhecimento científico ou àqueles que o buscam nas academias, senão pela elitização do ensino superior ocorrida tanto no período do império quanto no da velha república em detrimento de políticas públicas de universalização do conhecimento em todas as classes sociais, refletindo a supremacia dos interesses oligárquicos daquela sociedade ainda em construção. Nesse ponto, a referência crítica é concentrada nos cursos jurídicos, na história brasileira não pelo objeto da ciência em si, mas pelo fato de que não refletiria vocação profissional senão o caminho para a conquista de privilégios no poder.<sup>5</sup>

Tanto elites acadêmicas quanto militares do império sofreram ainda os influxos do positivismo comteniano, que idealizava o progresso a partir da expressão da evolução natural do pensamento latino-americano que se seguiu à emancipação política (CASTRO, 1995, p. 65). Foi nesse contexto que, no Brasil em particular, se buscou estruturar a primeira forma de Estado: o Estado patriarcal-oligárquico, patriarcal nas relações sociais e econômicas internas:

A primeira forma histórica de Estado, o Estado patriarcal-oligárquico, é patriarcal no plano das relações sociais e econômicas internas e é mercantil no plano das relações econômicas externas. Caracteriza-se ainda pela participação na classe dirigente oligárquica de uma burocracia patrimonial. É um Estado dependente porque suas elites não têm suficiente autonomia nacional para formularem uma estratégia nacional

de desenvolvimento: limitam-se a copiar idéias e instituições alheias com pouca adaptação às condições locais. (BRESSER-PEREIRA, 2007)

Bresser-Pereira (2007) ilustra bem a evolução do Estado brasileiro ao longo de sua história, mostrando a umbilical relação entre o autoritarismo político e o Estado desenvolvimentista em contraponto com as ligeiras passagens democráticas e a instabilidade econômica.

Do modelo patriarcal-dependente, o Estado nacional-desenvolvimentista, que tomou vulto na década de 1930 e se prolongou até os anos 1980, foi marcado pela aliança entre a burguesia industrial e a burocracia pública, que, ao mesmo tempo em que levaram ao desenvolvimento econômico, também acentuaram o autoritarismo do governo. A partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, o Estado retornou,

### Quadro 1 Formas históricas de Estado e de administração no Brasil

<b>Categoria</b>	<b>1821-1930</b>	<b>1930-1985</b>	<b>1990...</b>
<b>Estado/sociedade</b>	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
<b>Regime político</b>	Oligárquico	Autoritário	Democrático
<b>Classes dirigentes</b>	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
<b>Administração</b>	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira (2007).

no plano político, à democracia, entremeio a uma onda de convulsões sociais coordenadas pelos movimentos sindicais, mas perdeu, no plano econômico, sua força desenvolvimentista e voltou à condição de uma economia dependente, vitimada pelas crises do capitalismo internacional e, no âmbito interno, pela superinflação que esfacelava a economia. Na década de 1990, o Estado abriu sua economia ao capital externo – num momento em que a guerra fria se arrefecia com o fim da União Soviética e os Estados Unidos se estabeleciam como potência hegemônica sobre a América Latina – e deu início às políticas de desestatização, alienando conglomerados empresariais do patrimônio nacional no mercado aberto de ações.

A despeito da controvérsia entre a teoria marxista da dependência (MARINI, 2000), sustentada nos conceitos de superexploração e subimperialismo,<sup>6</sup> e a teoria desenvolvimentista da interdependência (CARDOSO; FALETTO, 2004),<sup>7</sup> defendendo que a crise do processo de industrialização latino-americana poderia ser superada com a abertura econômica ao mercado internacional, que traria consigo divisas e tecnologia capazes de melhorar a qualidade de vida da população – ideia contestada por Marini (1992)<sup>8</sup> que vê nesse processo uma reprodução ampliada da relação de dependência ao capitalismo internacional –, o que aqui se ressalta no modelo latino-americano é a prevalência de regimes políticos autoritários nos períodos de nacional-desenvolvimentismo e a incapacidade de efetiva distribuição de renda a partir das experiências de abertura do mercado ao capitalismo internacional. Dessa forma, o Estado, nos momentos de autoritarismo, usa sua força para sufocar as liberdades, enquanto nos breves mo-

mentos de abertura política dela lança mão para flexibilizar as relações de trabalho, subjugando as classes trabalhadoras ao interesse exclusivo do capital e da voracidade tributária sem a contrapartida da melhoria da qualidade de vida.

É a partir desses fatores da macroeconomia política que brotam os movimentos sociais organizados de subversão da ordem estatal, ou as formas de violência entre os membros dessas sociedades (ADORNO, 2002).

### **O controle social democrático em uma democracia de transição com “defeitos de nascença”**

O conceito de controle social<sup>9</sup> transcende os mecanismos formais de imposição de uma ordem pelo Estado e também não se restringe à ordem normativa ou ainda ao sistema econômico, mas agrega todas as formas e mecanismos de orientação – ou dominação, como queiram – que são impostos ao indivíduo inserido no processo de interação social, dirigidos à manutenção da ordem, à proteção social e à eficiência social, pela religião, governo, educação, hábitos e costumes e opinião pública (SANTOS, 1978, p. 72). Norbert Elias (1993, p. 197) não foge da visão de que a vida em comunidade não é harmoniosa, quando revela o “processo civilizador” e seu efeito transformador sobre os indivíduos, refinando e tornando civilizada sua agressividade:

[...] a estabilidade peculiar do aparato de autocontrole mental que emerge como traço decisivo, embutido nos hábitos de todo ser humano ‘civilizado’, mantém a relação mais estreita possível com a monopolização da força física e a crescente estabilidade dos órgãos centrais da sociedade.

O grande problema que emerge como pano de fundo desse referencial teórico parece ser o grau de evolução dos laços sociais e, por consequência, os termos como esse contrato social se opera; quanto mais definidos estiverem os laços e mais alienados os indivíduos do conceito de comunidade, mais espaço haverá para incorporação de razões que justifiquem um “Estado tutor” e um campo menor para o controle social democrático. No afã de “cumprir seu papel protetor”, os Estados autoritários identificam os riscos à paz, definem o conceito de ordem social e ordem pública e estabelecem as políticas, estratégias e ações de proteção social, sempre “legitimadas” por uma ordem jurídica que, pela fragilidade própria de uma democracia meramente representativa, resulta de um monólogo comunicativo e não de um diálogo participativo. Na verdade, essa relação mais se assemelha ao compromisso de tutoria de um incapaz do que a um contrato entre seres cidadãos plenos e participativos.

Na América Latina, a ação política democrática que vem sendo construída deve prestigiar, nos planos social e político, a concepção de que: (a) “a dinâmica institucional, normativa e procedimental própria dos sistemas políticos democráticos é tão importante quanto a dinâmica mais autônoma e ‘espontânea’ do social”; (b) o Estado, ainda que tenda a ser aparato de dominação das classes dominantes dentro de um projeto de hegemonia, também pode ser palco de processos de interação social e política de equalização das forças sociais de poder, a depender da maturação dos laços de solidariedade orgânica que podem se sedimentar nessa evolução; (c) os atores políticos, indispensáveis à orquestração da ordem social, podem representar exclusivamente os interesses das elites, mas também podem se transformar em

canais de articulação das aspirações sociais; (d) a ideia de “cidadania ativa” é factível e indispensável para transmutação da “democracia representativa” para a “democracia participativa”; (e) a ordem política é um centro vital de coordenação e indução social; (f) “A política democrática é essencialmente política dos cidadãos, na qual a coerção e o conflito não se separam do consenso, o particular não se contrapõe ao geral, o privado não hostiliza o público” (NOGUEIRA, 2004).

Todavia, o contexto do processo de transição democrática latino-americano não é linear. A abertura política não foi uma conquista do corpo social, mas sim produto, no plano econômico internacional, da necessidade de integração periférica ao mercado mundial e, no plano interno, das pressões das elites políticas,<sup>10</sup> institucionais e intelectuais de “esquerda” e cessões das elites empresariais de “direita”, que se compuseram para a transição, num prelúdio do neoliberalismo em face da crise financeira do final da década de 1970 e início dos anos 1980, com o beneplácito das Forças Armadas, cujo poder se desgastara ao longo de seu império de duas décadas. Esse cenário de transição é bem exposto por Motta (2008), valendo reproduzir citação que a autora extrai do livro *Ernesto Geisel*:<sup>11</sup> “eu tinha que lutar em duas frentes: contra os comunistas e contra os que combatiam os comunistas”, declarou o general ex-presidente da República. Arturi (2001, p. 16) expõe a particularidade do processo de transição brasileiro em relação aos demais da América Latina:

Uma particularidade importante a ser ressaltada que diferencia a autocracia brasileira de regimes similares na região foi o fato de apresentar a mais longa duração dentre todos, de ser o mais bem sucedido do ponto de vista econômico, o menos repressivo entre seus congêneres

res e aquele no qual “os militares como corporação, e não um militar, assumiram a responsabilidade pelo poder e adaptaram as instituições políticas à nova ordem autoritária” (SOARES, 1994, p. 13). De fato, seus dirigentes sempre consideraram o autoritarismo como formato político transitório<sup>12</sup> e mantiveram, praticamente durante todo o período, a existência de partidos políticos, um calendário eleitoral e o Congresso em funcionamento, embora com restrições políticas importantes, [...].

As democracias que nascem a partir desses espaços de transição trazem consigo aquilo que Karl e Schmitter (*apud* ARTURI, 2001, p. 15) chamam de “**defeitos de nascença**”, revelando-se “intrinsecamente hostis aos padrões de representação normais das democracias estabelecidas, à criação e consolidação das instituições políticas e, especialmente, à ‘prestação de contas horizontais’ [‘accountability’]” (O’DONNELL, *apud* ARTURI, 2001, p. 15), constituindo regimes democráticos não institucionalizados, democracias delegativas e não participativas, cenários em que a participação popular – marcada pela alienação – se consoma e se conforma com a escolha do “salvador da pátria” que assumirá a estrutura burocrática do Estado.

Todavia, ainda que não se possa dissociar o homem-político – ou alienado-político – do homem-social, há que se ter em conta um recorte que revela o homem, em sua essência, como um ser passível de manifestações violentas contra o grupo social ou elementos dele. É a partir dessa revisão de conceitos que Wieviorka (1997, p. 20) encara o papel do Estado nessa mais recente relação com a sociedade, em que ele retoma sua justificação contra-

tualista hobbesiana de monopolizador da força legítima para assegurar a paz:

A concepção contemporânea da violência é perseguida pela idéia de um declínio-superação do Estado. Este é cada vez menos descrito como causa, fonte ou justificativa da violência, como ocorria quando se tratava de explicar, nos anos 60 e 70, as lutas ditas de libertação, nacional ou social, ou promover projetos revolucionários; o Estado é agora novamente, como no essencial da tradição da filosofia política, pelo menos a partir de Hobbes, a fórmula política que deveria poder inibir a violência física fora de seu campo de ação e de controle, e que aí chegaria cada vez menos a esse resultado.

A atuação policial do Estado é objeto de estudo de várias ciências. O Direito a observa como poder que monopoliza na forma do “*police power*”,<sup>13</sup> cujo sentido é bem mais elástico do que aquele referente simplesmente à atuação dos órgãos policiais de segurança. O poder de polícia, no campo do Direito, é concebido ora como um conjunto de normas impostas pela autoridade pública aos cidadãos (“regras de polícia”, que não se confundem simplesmente com normas postas pelas agências policiais), ora como um conjunto de atos de execução dos regulamentos e das leis e, numa última terceira definição, é o nome que se reserva ao pessoal da força pública, encarregada da execução das leis e regulamentos que garantem a ordem pública (SILVA JÚNIOR, 2009, p. 34). Também a Ciência Política se debruça sobre o “monopólio do uso da força” (CALVEZ, 1995), um aspecto marcante da ação policial, mas não o único. A Sociologia clássica encara a atividade policial ligada ao combate à criminalidade, na medida

em que analisa o crime como fato social,<sup>14</sup> para daí tecer seus postulados críticos. A Criminologia, por sua vez, de início definiu seu objeto de estudo como sendo a pessoa do delinquente e o delito e hoje expande seu saber para a vítima do delito e o controle social do delito (MOLINA, 1992, p. 29-99). O delito aqui é observado não sob o mesmo foco posto pela Sociologia – conduta desviada –, mas sim como um “problema social e comunitário” (MOLINA, 1992, p. 35). O controle social, na qualidade de objeto da Criminologia moderna, se foca igualmente no conceito de delito e é entendido como “o conjunto de instituições, estratégias e sanções sociais que pretendem promover e garantir referido submetimento do indivíduo aos modelos e normas comunitários, por meio de agentes informais (família, escola, profissão, opinião pública etc.) e agentes formais (polícia, justiça, administração penitenciária etc.)” (MOLINA, p. 75).

### Considerações finais

Vencidas as fases colonial, imperial (no caso brasileiro) e atingida a independência política na forma republicana, podem ser destacados três estágios históricos da democracia latino-americana: a democracia de elites ou liberal, da primeira metade do século XX; a democracia de opinião pública ou social, da segunda metade do século XX; e a democracia participativa (BRESSER-PEREIRA, 2004), que, no Brasil, vai aos poucos aparecendo a partir da Constituição de 1988, contudo “embaralhada” entremeio à persistente “democracia das elites” que impregna o aparelho burocrático estatal, servindo aos interesses dessas elites e servindo-se de suas benesses.

Uma verdadeira mudança passa necessariamente por um processo de desconstrução desse estado de coisas e de reconstrução do pensamento não só político-econômico, mas também burocrático-administrativo – vale dizer: do Estado enquanto ente monopolizador do poder político-social e orientador do poder econômico –, sob uma nova ideologia democrática que não apenas permita, mas também fomente a criação de vínculos sociais capazes de minimizar a alienação, superar os riscos da anomia<sup>15</sup> e atingir o ideal de uma democracia participativa.<sup>16</sup>

É visível, porém, que a democracia implica não apenas em liberdade de pensamento e eleições livres, não apenas em representação efetiva dos cidadãos pelos políticos e mais amplamente pela burocracia pública, mas significa também prestação de contas permanente por parte da burocracia pública, para permitir a participação dos cidadãos no processo político. Os quatro pilares da democracia são: liberdade, representação, responsabilização e participação. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 28).

Paixão e Beato (1997, p. 234) consideram que “o problema do controle social – do ponto de vista da consolidação da democracia no Brasil – envolve, a um só tempo, contenção e efetividade”. A contenção é empregada no sentido de “*Accountability*”<sup>17</sup> e – diríamos nós – não só sobre a polícia, mas sobre toda ação estatal que manifeste poder sobre o indivíduo, grupos sociais ou o conjunto da sociedade. Já a efetividade é posta como a ideal transposição do campo das teorias de controle social democrático para uma realidade em que as ações do Estado reflitam em redução das taxas de criminalidade.

Para enfrentar a questão mais abrangente – o **controle social democrático** –, é necessário reconhecer a complexidade que permeia questões ligadas à segurança, os variados meios de controle sociais – formais (Judiciário, polícia, etc.) e informais (família, religião, etc.) – e os fenômenos sociais que lhes afetam ou são por eles afetados. Entretanto, em regra tomada pela produção científica publicada – respeitadas as exceções –, a sociedade acadêmica vem se traindo num olhar marcado pelo “paradigma da simplicidade” (MORIN, 1999), por conta de um falseamento hipoteticamente epistemológico, que aparta ramos do pensamento científico que deveriam interagir e intercambiar saberes numa abordagem transdisciplinar; é o que Rojo e Azevedo (2005) observam nas relações entre o Direito e as Ciências Sociais:

Os juristas e os sociólogos que, via de regra, não têm oportunidade de participar de debates de idéias como os sugeridos por estes trabalhos, encontraram neles um certo número de questões sobre as quais basear sua reflexão comum. O diálogo entre Direito e Ciências Sociais é muitas vezes problemático. (ROJO; AZEVEDO, 2005, p. 31)

Morin (1995) contesta esse olhar reducionista com aquilo que chamou de “princípio hologramático”,<sup>18</sup> que Rojo e Azevedo (2005) reconhecem na relação entre o Direito e as Ciências Sociais ao cuidarem, cada qual separadamente, da legitimação do poder pela via normativa:

Questão que é preciso colocar se consideramos o jurídico não como um campo específico que pode ser isolado de outros modos de regulação social, mas como uma das formas de existência das relações sociais numa sociedade dada e, mais especificamente, como um modo de legitimação do poder. (ROJO; AZEVEDO, 2005, p. 27)

Na presença de efetivos vínculos sociais de solidariedade, brotam as relações políticas – tanto nas elites quanto no corpo social como um todo – e dessas forças políticas nasce o Direito, na primeira hipótese, na forma de normas de dominação do homem pelo homem e, na segunda, as que revelam um legítimo e verdadeiro pacto social, e assim, nesse verdadeiro “processo civilizador”, o ponto mais latente deve ser a construção de vínculos sociais capazes de dar às normas jurídicas o verdadeiro “*status*” de símbolo visível da solidariedade social:

Este símbolo visível [*da solidariedade social*] é o direito. [...] Quanto mais os membros de uma sociedade são solidários, tanto mais mantêm relações diversas, seja uns com os outros, seja com o grupo tomado coletivamente: pois, se seus encontros fossem raros, dependeriam uns dos outros apenas de uma maneira intermitente e fraca. Por outro lado, o número destas relações é necessariamente proporcional àquele das regras jurídicas que as determinam. Com efeito, a vida social, em todas as partes em que ela existe de uma maneira durável, tende inevitavelmente a tomar uma forma definida e a organizar-se; o direito não é outra coisa senão esta organização mesma, no que ela tem de mais estável e de mais preciso. A vida geral da sociedade não pode se desenvolver num ponto sem que a vida jurídica se estenda ao mesmo tempo e na mesma proporção. Portanto, podemos estar certos de encontrar refletidos no direito todas as variedades essenciais da solidariedade social. (DURKHEIM, 1978, p. 32).

Eis a questão: se os condutores do processo científico se enclausuram em seus respectivos nichos e se mostram refratários ao olhar transdisciplinar da realidade objetiva, como estimu-

lar o envolvimento da sociedade e a solidariedade social?

Se o olhar do cidadão sobre o problema é desprezado pela comunidade científica, que o toma como simples objeto de estudo; se entre os feudos intelectuais não há pontes de ligação que permitam interação e uma abordagem transdisciplinar sobre esse problema; se os analistas jurídicos se enclausuram no paradigma da dog-

mática enquanto os cientistas sociais se lançam num olhar zetético e crítico sem apontar saídas: pouco resta... A concepção de uma democracia participativa exige uma revisão dessas posturas; exige uma ruptura com o paradigma da simplicidade; exige mais que simples arranjos institucionais; mais que deletérias discussões acadêmicas; exige enfrentar o problema a partir de suas causas dentro de um processo participativo que não seja excludente, mas amplo, profundo e plural.

1. “[...] predomina el caudillo, a menudo revestido con los atributos de jefe militar; pues, de la misma manera que los caudillos se convierten en generales de la noche a la mañana, el general es ya en ciernes un caudillo. El revestimiento militar del caudillo ha permitido subsumirlo en la categoría de militarismo, retrotrayendo el origen de este fenómeno a la crisis de la independencia” (SOTELO, 1977, p. 80).
2. América espanhola (todas as colônias americanas, exceto os Estados Unidos e o Brasil); América portuguesa (Brasil).
3. “De tres tareas se encarga el ejército profesional: a) Centrifugar a la apropiación real del territorio nacional, construcción de caminos y vías de comunicación, por razones económicas, pero también estratégicas; mantenimiento de guarniciones en lugares apartados, que sirven de punto de partida para la colonización de la zona; estudios geográficos y cartográficos de regiones todavía inexploradas. [...] b) Crear una conciencia nacional entre una población racial, cultural y socialmente en extremo heterogénea. [...] c) Garantizar la “paz interna.” (SOTELO, 1977, p. 82).
4. “Característico de este militarismo tecnocrático es su desconfianza frente a cualquier liderazgo personal, su aversión de las ideologías políticas, los políticos y los partidos políticos, su oposición a cualquier movimiento de masas o a su movilización desde la base. El ejército rechaza cualquier análisis de clase de su política, que interpreta siempre como favorable al bien común.” (SOTELO, 1977, p. 89).
5. “Com a criação dos primeiros cursos jurídicos, o aparecimento do bacharel em Direito acabou impondo-se como uma constante na vida política brasileira. Tratava-se não só da composição de cargos a serviço de uma administração estatal em expansão, mas, sobretudo, representava um ideal de vida com reais possibilidades de segurança profissional e ascensão a um status social superior”. (WOLKMER, 2003, p. 98).
6. A superexploração se manifesta pela redução de salários, aumento da jornada de trabalho ou aumento de intensidade do trabalho, sem contrapartida salarial, enquanto o subimperialismo, baseado na dependência tecnológica dos países dependentes, não lhes permite integrar o mercado mundial, limitando o espaço interno de realização da mais-valia (MARTINS, 2001, p. 156; 158).
7. “A novidade da hipótese não está no reconhecimento da existência de uma dominação externa – processo óbvio – mas na caracterização da forma que ela assume e dos efeitos distintos, com referência às situações passadas, desse tipo de relação de dependência sobre as classes e o Estado. Salientamos que a situação atual de desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos desenvolvimento e dependência, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, como se apóia politicamente em um sistema de alianças distinto daquele que no passado assegurava hegemonia externa. [...] Por fim, procuramos verificar até que ponto, apesar das transformações assinaladas, seria possível manter a idéia de dependência ou, ao contrário, dever-se-ia substituí-la pela de interdependência.” (CARDOSO; FALETTI, 2004, p. 182).
8. “Na medida em que desenvolvimento e subdesenvolvimento eram, no fundo, a mesma coisa, ou seja, momentos de constituição da mesma realidade, só poderiam ser diferenciados, mediante a aplicação de critérios quantitativos, os únicos adequados para situar uma economia neste ou naquele ponto da escala evolutiva. [...] Salta aos olhos os inconvenientes dessa metodologia. Primeiro, por ser essencialmente descritiva, não oferecia qualquer possibilidade explicativa. Segundo, o resultado a que chegava era uma perfeita tautologia: uma economia apresentava determinados indicadores porque era subdesenvolvida e era subdesenvolvida porque apresentava esses indicadores. Girando nesse círculo vicioso, a compreensão efetiva do subdesenvolvimento e via obstaculizada e o máximo a que se poderia aspirar, com base em correlações verificáveis, era a formular proposições do tipo ‘se...então’”. (MARINI, 1992, p. 72-73).
9. “CONTROLE SOCIAL – Palavra usada, sobretudo pela sociologia norte-americana, sobre a qual E. A. ROSS escreveu um livro clássico, ‘Social Control’ (New York, 1939, publicado inicialmente em 1901). O controle social é o conjunto de processos e técnicas pelas quais os grupos e sociedades impõem e asseguram a obediência dos seus membros por meio de determinados padrões de comportamento. São instrumentos de controle social: religião, moral, leis, opinião pública, educação, governo, propaganda etc.”. (FERREIRA, 1977, p. 75).
10. “A existência de eleições e a sobrevivência de instituições políticas liberais, mesmo durante o período mais ditatorial do regime autoritário, deve-se a uma característica tradicional do sistema político brasileiro, desde a independência do país, qual seja, a competição intra-elites pelo poder político através de eleições”. (ARTURI, 2001, p. 15).

11. D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. [Orgs.]. Ernesto Geisel. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, p. 391.
12. *Com efeito, os militares, desde o momento que assumiram o poder, a partir do movimento que chamaram "revolução", revestida pelo "poder constituinte originário", manifestaram-se nesse sentido, tanto no plano político quanto no jurídico; veja-se parte do preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964 (cuja vigência era anunciada para até 31 de janeiro de 1966...): "Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas.". Todavia, roga-se que não seja feita leitura dessa citação histórica semelhante àquelas sobre o editorial do jornal Folha de S. Paulo, de 17 de fevereiro de 2009, sob o título Limites a Chávez, em que se empregou a expressão "ditabranda", gerando as mais vigorosas repercussões.*
13. *A expressão se traduz em "poder de polícia" (que não se confunde com poder da polícia) e, na forma inglesa "police power", surge na Suprema Corte dos Estados Unidos no caso "Brown versus Maryland", nos idos de 1827, "como limite do direito de propriedade para subordiná-lo a interesses respeitáveis da comunidade", para mais tarde tomar os contornos que justificariam a intervenção do Estado na ordem econômica e social como um "Federal police power", base do "New Deal", expressão maior de contenção dos excessos do capitalismo (SILVA JÚNIOR, 2009, p. 33).*
14. *Durkheim (2007, p. 90) classificou o crime como um estado patológico e comparou o Estado com o médico que deve "prevenir a eclosão das doenças com uma boa higiene e, quando se declaram, procurar curá-las".*
15. *Vale aqui citar: "[...] a forma anômica da divisão do trabalho social consistia na ausência de um corpo de regras governando as relações entre as funções sociais, podendo ser detectada nas crises industriais e comerciais existentes no conflito entre capital e trabalho. Isso decorria, fundamentalmente, do súbito incremento industrial, de tal forma que os conflitos não puderam ser absorvidos pelo 'corpo social'. No segundo livro acima citado (Suicídio), a anomia constitui uma das causas do suicídio, uma condição do ambiente social e função da qual aumentam as taxas de suicídio. São situações de desregulação que deixam os movimentos sociais sem um freio para discipliná-los". (SHECAIRA, 2004, p. 215).*
16. *Veja-se que: "Movimentos e ONGs cidadãs têm se revelado estruturas capazes de desempenhar papéis que as estruturas formais, substantivas, não têm conseguido exercer enquanto estruturas estatais, oficiais, criadas com o objetivo e o fim de atender a área social". (GOHN, 1997, p. 303).*
17. *O termo "accountability" (do inglês: responsabilidade) refere-se aos mecanismos de controle social e institucional sobre os órgãos policiais (Reiss, 1983; Sherman, 1983; Reiner, 1983; Kenning, 1983; Manning, 1983; Chatterton, 1983).*
18. *"Morin estabelece o conceito de princípio hologramático, referindo-se à idéia do holograma físico, em que o ponto médio da imagem do holograma contém a quase totalidade da informação do objeto representado. A idéia do holograma ultrapassa o reducionismo, que só vê as partes, e o holismo, que não vê senão o todo. Está ligado à idéia recursiva, ou seja, ao princípio de organização recursiva que é a organização, cujos efeitos e produtos são necessários à sua própria produção." (ESTRADA, 2009, p. 89).*

## Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano IV, n. 8, p. 84-135, jul./dez. 2002.
- \_\_\_\_\_. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ARTURI, C. S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**. [online], Curitiba n.17, pp. 11-31, 2001.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados** [online], v. 47, n. 4, p. 703-28, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. [online], Curitiba, n. 28, p. 9-30, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Democracy and public management reform: building the Republican State**. Oxford: Oxford University, 2004.
- CALVEZ, J.-Y. **Política: uma introdução**. São Paulo: Ática, 1995.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, J. M. de. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005.
- CASTRO, C. **Os militares e a república: um estudo sobre a cultura e a ação política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1995.
- DURKHEIM, É. **A divisão do trabalho social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SHECAIRA, S. S. **Criminologia**. São Paulo: RT, 2004.
- ELIAS, N. **O processo civilizador 2: formação do Estado e civilização**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- ESTRADA, A. A. Os fundamentos da teoria da complexidade em Edgar Morin. **Akrópolis**, Umuarama, v. 17, n. 2, p. 85-90, abr./jun. 2009.
- FERREIRA, L. P. **Dicionário de Sociologia**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1977.
- FICO, C. **Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.
- GOHN, M. da G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LACERDA, G. B. de. Elementos estáticos da teoria política de Augusto Comte: as pátrias e o Poder Temporal. **Revista de Sociologia e Política** [online], Curitiba, n. 23, p. 63-78, nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Augusto Comte e o “positivismo” redescobertos. **Revista de Sociologia e Política** [online], v.17, n. 34, p. 319-343, 2009.
- MARINI, R. M. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.
- MARTINS, C. E. Reseña de “Dialética da dependência (Antologia)” de Ruy Mauro Marini: a outra face da teoria da dependência. **Revista de la Facultad de Economía-BUAP**, Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Ano VI, n. 18, p. 155-8, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Dialética da dependência**. São Paulo: Vozes, 2000.
- MOLINA, A. G.-P. de. **Criminologia, uma introdução a seus fundamentos teóricos**. Tradução de Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- MORIN, E. **O método 3: o conhecimento do conhecimento**. Porto Alegre: Sulina, 1999.

MOTTA, M. Dentro da névoa autoritária acendemos a fogueira... – a OAB na redemocratização brasileira (1974-80). **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.1-29, jan./jun. 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

PAIXÃO, A. L.; BEATO FILHO, C. C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social** (Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo), São Paulo, Ano 9, n. 1, p. 233-248, maio 1997.

ROJO, R. E.; AZEVEDO, R. G. de. Sociedade, direito, justiça. Relações conflituosas, relações harmoniosas? **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 7, n. 13, p. 16-34, jan./jun. 2005,.

SILVA JÚNIOR, A. L. da. **Fundamentos jurídicos da atividade policial**. 1. ed. São Paulo: Suprema Cultura, 2009.

SANTOS, J. V. T. dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, Ano 18, n. 1, 2004.

SANTOS, W. dos. **Vocabulário de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Rio - Sociedade Cultural Ltda., 1978.

SOTELO, I. **Papers: Revista de Sociologia**, n. 7, 1977, Dictadura y dependência. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/24658>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

WEBER, M. **Economía y sociedad**. Esbozo de una Sociología comprensiva. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. Tradução de Ademir Barbosa Júnior. Revisão Técnica de Angelina Peralva e Paulo Menezes. **Tempo Social**. Revista de Sociologia, São Paulo, Ano 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

WOLKMER, A. C. **História do Direito brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

# Os elementos políticos e econômicos integrantes da concepção de controle social na América Latina: origens e evolução no processo de redemocratização dos Estados

Azor Lopes da Silva Júnior

## Resumen

Los elementos políticos y económicos integrantes de la concepción de control social en Latinoamérica: orígenes y evolución en el proceso de redemocratización de los Estados

*Este artículo evoca la mirada científica transdisciplinar del fenómeno del control social, a partir de la noción de solidaridad tratada por Durkheim, analizando el contexto latinoamericano en sus similitudes histórico-políticas camino de la cristalización de la democracia, en paralelo con las contradicciones político-económicas.*

**Palabras clave:** Control social. Solidaridad. Militarismo. Sobreexplotación. Accountability.

## Abstract

The origins and evolution of the political and economic elements inherent in the conception of social control as Latin American states return to democracy

*This paper evokes a transdisciplinary scientific approach to social control based on the notion of solidarity as postulated by Durkheim. It seeks to analyze historical and political similarities between Latin American countries, in addition to their political and economic contradictions, as they return to democracy.*

**Keywords:** Social Control. Solidarity. Militarism. Super-exploitation. Accountability.

**Data de recebimento:** 14/01/2011

**Data de aprovação:** 07/07/2011

Os elementos políticos e econômicos integrantes da concepção de controle social na América Latina: origens e evolução no processo de redemocratização dos Estados  
Azor Lopes da Silva Júnior

# O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados frágeis<sup>1</sup>

**Robert Muggah**

*Robert Muggah é diretor de Pesquisa do Small Arms Survey, no Graduate Institute of International and Development Studies, em Genebra, na Suíça.*

*rmuggah@gmail.com*

**Ilona Szabó de Carvalho**

*Ilona Szabó de Carvalho é diretora da Igarapé (Agência de Cooperação Social), consultora do grupo de ONGs para a Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento e membro do secretariado da Comissão Latino Americana para Drogas e Democracia.*

*ilonaszabo@yahoo.com*

## Resumo

*Frequentemente, em um contexto sul-sul ou de cooperação triangular, países que não pertencem à OCDE, como o Brasil, estão adotando um papel proeminente de provedores de auxílio, voltando-se, inclusive, para os chamados Estados frágeis. Os recentes esforços brasileiros para a promoção de desenvolvimento em outros países baseiam-se, fundamentalmente, em princípios de solidariedade, afinidades culturais e em uma experiência comum como país recipiente de ajuda. As agências públicas e não governamentais brasileiras estão cada vez mais envolvidas na exportação e adaptação de tecnologias sociais domésticas para Estados frágeis e também estáveis, incluindo Angola, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Moçambique, Suriname e Timor-Leste. Inevitavelmente guiada por prioridades geopolíticas, a ajuda brasileira parece motivada no mínimo igualmente pelas necessidades encontradas em Dili, Maputo e Porto Príncipe e pelas prioridades genéricas estabelecidas em Paris, Washington e Brasília. Este texto analisa o fenômeno emergente do DEfeito SulD e algumas de suas implicações para o engajamento em Estados frágeis no século XXI.*

## Palavras-Chave

*Cooperação internacional. Brasil. Efeito Sul.*

**E**stados frágeis ou falindo<sup>2</sup> são uma prioridade declarada da maioria das agências multilaterais e bilaterais de desenvolvimento. Durante a última década, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou um grande número de declarações políticas e orientações, visando auxiliar países doadores em seus esforços para restaurar instituições públicas, restabelecer capacidade para provisão de serviços e promover prestação de contas em nações propensas a, ou emergindo de conflitos armados.<sup>3</sup> Da mesma forma, o Banco Mundial, fundado há mais de 50 anos para revitalizar economias instáveis pós-guerra, considera a “fragilidade” estatal uma de suas seis prioridades declaradas.<sup>4</sup> Apesar das confiantes prescrições de muitas agências multilaterais e bilaterais, recomendando uma mescla de soluções para promover estabilidade, um crescente clamor de representantes dos Estados frágeis levanta questões sobre até que ponto aqueles que estão intervindo em seu favor realmente compreendem sua realidade.

Não obstante os esforços da OCDE e de outras entidades regionais para estabelecer padrões de ação, as abordagens convencionais para auxílio a Estados frágeis chegaram a um ponto crítico. As recentes intervenções “pós-guerra” no Iraque, Afeganistão e Timor-Leste revelam as fissuras e complexidades na consolidação da segurança e no estímulo ao desenvolvimento em Estados frágeis. Organizações regionais, como a Organização do

Tratado do Atlântico Norte (Otan), juntamente com os governos do Japão e dos Estados Unidos, disputam novos meios e modos de engajamento com a fragilidade estatal. Diante de orçamentos cada vez maiores para medidas de suporte à paz e com as constantes pressões domésticas advindas com a crise financeira global, os doadores ocidentais estão buscando alternativas. Entretanto, alguns tomadores de decisão se questionam, em particular, se o modelo contemporâneo de ajuda, focalizado no trabalho por meio de instituições formais e no suprimento de ajuda técnica, seria obsoleto ou “falho” para além de possibilidades de correção,<sup>5</sup> enquanto acadêmicos mais críticos se interrogam sobre a existência mesma de “soluções” *prima facie* para Estados frágeis.<sup>6</sup>

Paralelamente aos esforços liderados por ocidentais e estabelecidos para promover estabilidade em Estados e cidades frágeis, existe uma série de intervenções em menor escala e experimentais concebidas e executadas por atores públicos e privados de países que não compõem a OCDE. Motivados menos pelos imperativos estratégicos (leia-se contraterrorismo e prevenção de conflitos) da “estabilização” e mais por princípios de solidariedade e afinidade cultural, países como o Brasil estão crescentemente exportando *know-how* e recursos para países como Angola, Colômbia, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Moçambique e Suriname. Ainda que guiados por interesses geopolíticos e um crescente interesse na cooperação sul-sul de maneira mais geral,<sup>7</sup> esses países não são

afetados pelo peso de um passado colonial. Na realidade, os esforços brasileiros para promover estabilidade são influenciados tanto pelas prioridades locais expressadas em Maputo e Porto Príncipe, quanto pelas necessidades estratégicas estabelecidas em Paris, Washington ou Brasília.

Apesar de países membros e não-membros da OCDE compartilharem muitos objetivos, a abordagem brasileira parece denotar uma diferença qualitativa em relação às intervenções típicas. Basicamente, essas discussões sul-sul baseiam-se em realidades e visões compartilhadas com parceiros “frágeis”. Este breve artigo trata do “Efeito Sul” e baseia-se em entrevistas tanto com representantes de membros doadores da OCDE-DAC (Development Assistance Committee, “Comitê de Assistência ao Desenvolvimento”), como com especialistas de agências de cooperação para o desenvolvimento e segurança, em Brasília, e com brasileiros da força de paz e ONGs, em Porto Príncipe.

### Abordagens convencionais para estabilização

Embora o número de conflitos armados no mundo esteja aparentemente diminuindo,<sup>8</sup> a preocupação global com ambientes frágeis está crescendo. De fato, há um crescente alarme referente aos efeitos desestabilizadores de sociedades tomadas por formas crônicas e agudas de violência e instabilidade e com aquelas assoladas por, ou emergindo de guerras generalizadas.<sup>9</sup> De acordo com a OCDE e as Nações Unidas, Estados frágeis constituem ameaças potenciais à segurança internacional, regional e nacional.<sup>10</sup> A OCDE contabiliza 50 Estados e territórios ditos “frágeis” ou “falindo”, englobando mais de um bilhão de

pessoas. Mais de US\$26,8 bilhões em AOD (ajuda oficial ao desenvolvimento) foram dirigidos a esses Estados somente em 2008. O compromisso do Banco Mundial de dobrar seu investimento em Estados frágeis nos próximos anos (incluindo um aumento de 800% em auxílio desde o fim dos anos 1990) representa um revés surpreendente nas tendências de apenas uma década atrás, quando somente os países com “bom desempenho” eram premiados com os escassos dólares da ajuda externa.

Com objetivos que variam de intervenção humanitária<sup>11</sup> a contraterrorismo, uma coalizão de países de alta renda, como Austrália, Canadá, França, Reino Unido e Estados Unidos, está investindo nas chamadas missões de “estabilização e reconstrução” em Estados frágeis.<sup>12</sup> Esses esforços envolvem abordagens “abrangentes” (“*comprehensive*”), “integradas” e que envolvem todo o governo (de tipo “*whole-of-government*”) para a consolidação de segurança e desenvolvimento. Em alguns casos, fundindo objetivos militares e intervenções para desenvolvimento, essas iniciativas para estabilização contradizem um compromisso aberto dos países “ricos” para lidar com as supostas causas e os sintomas da fragilidade. Uma crescente série de missões de estabilização e reconstrução tem sido executada em países tão diversos como Afeganistão, Colômbia, Guatemala, Haiti, Iraque, Sri Lanka, Uganda e Timor-Leste, com diferentes resultados.<sup>13</sup> A expressão prática dessas missões varia de times conjuntos (“*joined-up*”) de especialistas militares e civis<sup>14</sup> a serviços de aconselhamento providos por grupos de especialistas técnicos.<sup>15</sup>

Esforços para aumentar a eficiência e o alcance da ajuda para o desenvolvimento em Estados

frágeis têm se focado, primordialmente, em “reparar” sistemas existentes, por meio da promoção de “boa governança”, e em transpor, ainda que com alterações importantes, modelos democráticos de tomada de decisão e barganha. Agentes provedores de ajuda também estão convencidos de que abordagens integradas para a entrega do auxílio podem maximizar resultados positivos. Por exemplo, a ONU vem encorajando suas agências especializadas a agirem “como uma só” desde o fim da década de 1990, enquanto governos de alta renda procuram alinhar suas atividades específicas de defesa, diplomacia e desenvolvimento (3D) na capital e em campo. A partir das ideias de fortalecimento de parcerias entre doador rico e Estado recipiente pobre (e frágil) e aumento da eficiência do auxílio, a OCDE, recentemente, também vem demandando mais coordenação, coerência e complementaridade (3C). Apesar de oferecerem alguns vislumbres de mudança, essas medidas acidentalmente reforçam agendas políticas comparativamente limitadas, abordagens convencionais e antigos métodos de trabalho.

Conscientes de que o *status quo* é inaceitável, Estados membros da OCDE começaram a repensar sua abordagem na cooperação para o desenvolvimento. De fato, um fórum com o tema “parceria para mais eficiência na cooperação para o desenvolvimento” foi organizado em 2005 exatamente com esse fim.<sup>16</sup> Em uma iniciativa sem precedentes, o fórum reuniu o DAC (OCDE) e um grande número de governos não membros da organização e instituições envolvidos em cooperação para o desenvolvimento e iniciativas sul-sul. Após amplo debate, concluiu-se que a cooperação sul-sul e triangular pode aumentar a eficiência e a eficácia do auxílio, promovendo au-

todomínio (“*ownership*”) e inclusão. O compromisso do “norte” com mais cooperação do tipo sul-sul ou triangular vem, desde então, sendo fortalecido em inúmeras reuniões multilaterais e da OCDE.<sup>17</sup>

### Sobre o “Efeito Sul”

Em alguns casos, a partir dos esforços descritos anteriormente, abordagens alternativas para auxiliar Estados frágeis estão discretamente emergindo de ambientes fora da OCDE. Por exemplo, alguns dos países do chamado Bric,<sup>18</sup> juntamente com outros, como Argentina, Chile, Cingapura, África do Sul<sup>19</sup> e Turquia, estão testando diferentes modelos para cooperação internacional e na entrega de auxílio em uma extensa gama de contextos. Em alguns casos, as intervenções são promovidas seguindo uma lógica “triangular” — na qual dois países formam uma parceria para prover assistência técnica a um terceiro país. Em outros casos, a cooperação é estritamente bilateral.

Um participante ativo nos debates mencionados da OCDE sobre cooperação sul-sul, a Agência Brasileira para Cooperação (ABC) é cada vez mais convidada a tomar parte em missões “triangulares” ou “trilaterais” com a União Europeia (UE), a Alemanha, o Japão, a França, a Espanha, os EUA e outros. A ABC está dobrando simultaneamente seu *portfolio* de auxílio bilateral para a América Latina, a África e o Pacífico Sul, em 2010.<sup>20</sup> Da mesma forma, os ministros da Justiça e da Saúde e instituições militares e policiais do Brasil - juntamente com um setor não governamental crescente e empreendedor - também têm exercido

papel mais assertivo no suporte a missões de paz multilaterais e em esforços de treinamento policial ao redor do mundo.

De fato, enquanto o “Brasil consolida suas instituições democráticas e seu papel emergente como um ator na economia global, é bem natural que ele aumente sua participação como um provedor na cooperação para o desenvolvimento”.<sup>21</sup>

Como resultado, abordagens convencionais e bilaterais para estabilizar países em guerra ou em situação de pós-guerra - focando, como o fazem, no estabelecimento de arranjos oficiais de cooperação com instituições formais, construindo “melhores práticas” comprovadas e promovendo critérios progressivos baseados em direitos - estão sendo complementadas com novas formas de cooperação sul-sul. Uma breve lista de atividades atualmente apoiadas pelos setores de segurança e justiça do Brasil inclui uma academia (planejada) de polícia na Guiné-Bissau e apoio para reformas judiciais e ampliação do acesso à Justiça no Haiti. A Polícia Federal brasileira e a Secretaria Nacional para Segurança Pública lançaram programas de treinamento policial no Paraguai, Uruguai, Suriname e na Colômbia.

Enquanto isso, a agência brasileira de desenvolvimento está investindo em fazendas-modelo para fortalecer a produção de algodão no Mali, em fábricas para produzir remédios retrovirais no Moçambique e em projetos para promover treinamento técnico, energia renovável, agricultura tropical e prevenção da malária e do HIV/Aids. Esses esforços, ainda que sejam inovadores e guiados pela demanda, não necessariamente resultam de uma política clara e articulada para Estados frágeis no seio do governo brasileiro. Além dis-

so, apesar de respostas positivas consideráveis dos países recipientes, muitas dessas iniciativas ainda têm que ser formalmente avaliadas, motivo pelo qual é ainda difícil demonstrar sua eficácia geral.

Tomada em conjunto, a abordagem brasileira para segurança e desenvolvimento pode ser sumariada como uma iniciativa guiada pela demanda (“*demand-driven*”). As intervenções são articuladas, primeiramente, com base nas necessidades identificadas em países parceiros e, também, com base nas capacidades disponíveis no nível doméstico. Alguns especialistas em desenvolvimento acreditam que as abordagens apoiadas em princípios e guiadas pela demanda adotadas por países não membros da OCDE, como o Brasil, só são possíveis graças à escala comparativamente modesta de sua contribuição.<sup>22</sup> Outros argumentam que a abordagem adotada pelo Brasil não é diferente daquela assumida pelos membros da OCDE,<sup>23</sup> excetuando-se que o Brasil apresenta uma vantagem comparativa particular no que concerne a seu “fornecimento” de ajuda.<sup>24</sup> De fato, a identidade do Brasil como uma sociedade multicultural diversa “adiciona valor a seu diálogo com países do Sul e facilita a construção de plataformas mais horizontais de colaboração, especialmente na África Subsaariana.”<sup>25</sup>

De forma análoga às abordagens envolvendo todo o governo endossadas pela OCDE, o governo brasileiro tem uma prática rotineira de buscar e identificar habilidades, recursos humanos e tecnologias sociais em múltiplos setores (agronomia, planejamento urbano, treinamento vocacional, etc.), dentro de seus próprios setores público e privado. Após pelo menos três décadas de apoio internacional a agências não governamentais brasileiras que trabalham em áreas como

desenvolvimento social, meio ambiente e direitos humanos, esses grupos estão agora em posição de compartilhar sua especialização com sociedades menos desenvolvidas.<sup>26</sup> Não surpreendentemente, diplomatas e tomadores de decisão brasileiros também buscam apoiar cada vez mais a reputação internacional e a especialização de organizações não governamentais locais (ONGs), como o Viva Rio, Sou da Paz, Luta pela Paz, Oi Futuro, Afro Reggae e outras. Tecnologias sociais desenvolvidas por esses grupos variam de modelos de policiamento urbano e comunitário extraídos de favelas brasileiras a formas alternativas de agricultura, produção de energia e gerenciamento de lixo.

Assim como no caso dos países membros da OCDE, existem interesses geopolíticos moldando o crescente engajamento do Brasil com países de baixa renda, frágeis ou outros.<sup>27</sup> Não é segredo que o Brasil busca um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e o ex-presidente Lula tornou central em sua agenda uma política externa que demonstre força.<sup>28</sup> Também existem claros imperativos econômicos: o país está aumentando o volume das trocas comerciais com a África, o Oriente Médio e a China, e vem buscando integração regional por meio da criação de organismos como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a iniciativa Índia-Brasil-África do Sul (Ibsa).<sup>29</sup> Emergindo de décadas de governo autoritário, o Brasil claramente procura assumir responsabilidades (e vantagens) como um cidadão global de maneira compatível com seu potencial político e econômico crescente.<sup>30</sup>

Uma expressão visível das aspirações brasileiras inclui a liderança política e militar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

(Minustah), Juntamente com Chile e Uruguai, o Brasil fornece a vasta maioria dos capacetes-azuis em campo.<sup>31</sup> O Brasil fez importantes avanços diplomáticos e em matéria de desenvolvimento no país - muitos dos quais são publicamente (e particularmente) reconhecidos pelo presidente e o primeiro-ministro do Haiti.<sup>32</sup> Além do apoio político considerável a algumas ONGs brasileiras, como o Viva Rio,<sup>33</sup> o governo brasileiro gerencia diversos pequenos projetos no Haiti, somando mais de US\$14 milhões em ajuda (2008-2011).<sup>34</sup>

### O futuro?

Apesar de o *portfolio* de desenvolvimento global do Brasil ser comparativamente modesto em relação aos padrões da OCDE - o orçamento brasileiro para ajuda, em 2009, totalizou US\$40 milhões<sup>35</sup> -, é o *modo* como a ajuda é entregue que oferece vislumbres do futuro e pode, em particular, fazer a diferença em ambientes frágeis onde a ajuda tradicional mostrou ter limites. De acordo com diplomatas e profissionais brasileiros, a ajuda do país é especialmente moldada segundo as necessidades variadas dos parceiros latino-americanos e africanos. Primordialmente, a ajuda é baseada em incondicionalidade, solidariedade, empatia, sensibilidade e valores multiculturais - um claro rompimento com o passado.

Quando os brasileiros falam em fortalecer a sociedade civil nas comunidades pobres de Porto Príncipe ou Dili e em aprimorar a negociação entre Estado e sociedade em lugares como Guiné-Bissau ou Moçambique, eles o fazem a partir de experiência direta, o que permite compreender melhor outras realidades e necessidades. De forma sucinta, um policial ou especialista em

desenvolvimento comunitário brasileiro - trazendo seu histórico particular de experiência e especialização - está provavelmente mais bem posicionado para compreender as circunstâncias de uma cidade frágil e seus habitantes do que um especialista similar advindo dos campos da Suécia. Sobre o envolvimento do Brasil no Haiti, um acadêmico brasileiro observou: “Nós [brasileiros] simpatizamos [com os haitianos], porque eles são como nós [...] nós observamos sua sociedade e vemos a nossa”.<sup>36</sup>

O reconhecimento e a afirmação de afinidades culturais parecem ser críticos na abertura de espaço para a consolidação da estabilidade e, em última análise, para os esforços de reconstrução; uma lição gradualmente aprendida por doadores mais convencionais membros da

OCDE. Fundamentalmente, enquanto óbvios casos de “Estados frágeis”, como Haiti, Guiné-Bissau ou Timor-Leste, certamente são prioridade para o Brasil, autoridades brasileiras destacam que estão mais propensas a priorizar investimentos em sociedades com as quais o país tem afinidades geográficas e culturais, como a América Latina e países lusófonos da África e Ásia. No entanto, a abordagem brasileira oferece uma alternativa promissora. Como colocado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, “o Brasil não carrega o peso de um passado colonial [e], espera-se, sua cooperação internacional para o desenvolvimento será menos guiada por fortes interesses econômicos e mais condizente com valores compartilhados, como democracia, direitos humanos e desenvolvimento sustentável”.

1. *Agradecimentos especiais a Isabel Siqueira pela tradução para o português.*
2. *Não há uma definição consensual do que são Estados frágeis ou falidos. Há muitos sinônimos – “fracos”, “falindo”, “falidos”, “colapsados”, “em risco”, “precarizados”, “vulneráveis”, “em recuperação” e a antiga categoria do Banco Mundial, “low income countries under stress” (“países de baixa renda sob tensão”).*
3. *Ver OCDE (2009b, 2008a e b, 2006a e b, 2005, 2001).*
4. *Correspondência com Alistair McKechnie (diretor). World Bank Fragile and Conflict-Affected Countries Group, 13 de setembro de 2009. Ver também <http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06\_map.html for a review of fragile states>, Zoellick (2008), Collier et al. (2003) e Banco Mundial (1998a e b).*
5. *Esta possibilidade foi debatida em uma conferência recente, organizada pela Suíça e pela OCDE. Ver, por exemplo, Hoyos e Muggah (2009).*
6. *Ver, por exemplo, Paris (2004).*
7. *Ver, por exemplo, OCDE (2009b) e ECOSOC (2008).*
8. *Ver, por exemplo, o Impacto Global da Violência Armada (2008) e o Human Security Report (2006).*
9. *Ver, por exemplo, o recente relatório do Secretário-geral da ONU (2009) e OCDE (2009a).*
10. *Ver, por exemplo, OCDE (2009, 2008a, 2008b, 2008c, 2007, 2005, 2001).*
11. *Esse espírito está presente em esforços recentes para promover a doutrina da “responsabilidade de proteger” nas Nações Unidas e a “segurança humana”, desde o início da década de 1990. Ver Muggah (2009).*
12. *Ver, por exemplo, Canadá (2008), França (2005), Reino Unido (2008, 2005), EUA (2009, 2008a, 2008b), e US Army (2008, 2003).*
13. *Ver, por exemplo, Muggah (2009).*
14. *Um óbvio exemplo disto inclui os Provincial Reconstruction Teams (PRTs, “Times de Reconstrução Provincianos”), no Afeganistão. Os PRTs são colocados em prática no contexto de amplos esforços para a consolidação da estabilidade e para a promoção de desenvolvimento.*
15. *Existem muitos exemplos de especialistas técnicos sendo enviados para auxiliar em ações de estabilização e reconstrução. O governo australiano, por exemplo, fornece uma grande gama de pessoal financeiro, político e militar para trabalhar em parceria em países como as Ilhas Salomão, Papua Nova Guiné e Timor-Leste.*
16. *Ver, por exemplo, <http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en\_2649\_33721\_34060145\_1\_1\_1\_1,00.html>.*
17. *É útil apontar, entretanto, que a expressão da cooperação sul-sul e triangular continua a ser mais retórica do que prática. Por exemplo, doadores convencionais continuam a dominar, como pode ser visto no grupo doador G10, no Haiti, em que o Brasil e o Chile ocupam somente assento rotativo. Ver <http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\_4759\_en.htm, http://www.oecd.org/document/23/0,3343,en\_39406396\_39406575\_43138071\_1\_1\_1\_1,00.html>.*

18. *Os países do Bric incluem as economias em rápido desenvolvimento do Brasil, da Rússia, da Índia, da China e da África do Sul. O acrônimo foi cunhado pelo Goldman Sachs em 2001. De acordo com recentes estimativas, por volta de 2050, as economias combinadas do BRIC poderiam eclipsar as economias combinadas dos países mais ricos atualmente.*
19. *A África do Sul está atualmente estabelecendo uma agência formal de cooperação para o desenvolvimento dentro de seu Ministério das Relações Exteriores. Comunicação com representante da Sra. Sue van der Merwe (vice-ministra – MRE, África do Sul), 13 de setembro de 2009.*
20. *No que foi indiscutivelmente a primeira missão triangular desses países, em março de 2000, a ABC assinou o Programa de Parceria Japão-Brasil, no qual as duas nações se comprometem a colaborar na provisão de assistência técnica a países lusófonos, incluindo África e Timor-Leste. Desde então, projetos trilaterais foram lançados em Moçambique, com a Jica; com a GTZ, no Peru; com o México, na América Central; e com a Usaid, no Haiti e na África, em matéria de HIV e agricultura. Entrevista com Marco Farani (diretor da ABC), 28 de agosto de 2009, em Brasília.*
21. *Correspondência com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 20 de setembro de 2009.*
22. *De fato, “existem muitos pequenos projetos financiados pelos doadores [da OCDE-DAC] que respeitam completamente [esses princípios]”. A questão é como o Brasil vai conseguir garantir essa abordagem altamente personalizada quando seu portfólio de cooperação dobrar ou triplicar de tamanho. Correspondência com Felix Zimmermann, 14 de setembro de 2009.*
23. *Correspondência com Bathylle Missika (OCDE), Corrado Scognamiglio (OCDE), Rory Stewart (OCDE), Naoko Ueda (OCDE) e Felix Zimmermann (OCDE), 14 a 23 de setembro de 2009.*
24. *O que destaca o Brasil é que ele surge no mercado com algumas vantagens comparativas em relação aos bens culturais e com agências de ajuda e ONGs que cresceram e operam em contextos institucionais (marcados por democracia não consolidada, corrupção, violência endêmica) similares às condições experimentadas pelos países recipientes. Correspondência com Ben Lessing, 19 de setembro de 2009.*
25. *Correspondência com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, 20 de setembro de 2009.*
26. *Correspondência com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, 20 de setembro de 2009.*
27. *A cooperação triangular é crescentemente percebida como uma modalidade eficiente de ajuda por parte de países como Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Índia, Malásia, República da Coreia, Cingapura, África do Sul, Tailândia, Tunísia e Turquia (ECOSOC 2008). Além de oferecer soluções pragmáticas, a cooperação triangular também é vista por alguns acadêmicos como uma tática para autopromoção nacional como parte de uma estratégia maior de relações externas (ABDENUR, 2007). Ver também Foley (2009) e Hirst e Llenderozas (2008).*
28. *Com o fim do mandato do presidente Lula, alguns governos membros da OCDE particularmente se questionam se os atuais esforços brasileiros são sustentáveis.*
29. *Por exemplo, a Ibsa estabeleceu um “fundo comum” de cerca de US\$12 milhões, apesar de poucos recursos terem sido desembolsados até agora.*
30. *Marco Farani (diretor da ABC) explicou que esta é uma mudança em relação aos interesses menos abrangentes que guiavam o engajamento brasileiro nas décadas de 1960 e 1970, como os interesses de setores privados, mercados de salvaguardas e o interesse na expansão de influência em áreas pós-coloniais. Entrevista em 28 de agosto de 2009, em Brasília.*
31. *Um brasileiro, Luiz Carlos da Costa, é, ainda, o representante especial do secretário-geral*
32. *Entrevistas com o primeiro-ministro do Haiti e o representante haitiano das agências de desenvolvimento, Leslie Voltaire, em 7 de setembro de 2009.*
33. *Deve ser destacado que, visivelmente, a maior parte do apoio a ONGs como o Viva Rio e outras é proveniente de membros da OCDE-DAC, como Canadá, Noruega e Suécia*
34. *Ainda, o gabinete da ABC para o Haiti, em Brasília, engloba mais de 14 funcionários cujos salários são pagos separadamente pelo Ministério das Relações Exteriores.*
35. *Isto representa uma duplicação em relação a 2008, e é esperado que o orçamento cresça rapidamente a partir de 2010. É importante destacar que esses fundos são investidos diretamente em programas e não se dirigem a pessoal ou logística.*
36. *Entrevista com o professor Antonio Jorge Ramalho (conselheiro do Ministério das Relações Exteriores brasileiro), 24 de julho de 2009, no Rio de Janeiro.*

## Referências bibliográficas

ABDENAR, A. The strategic triad: form and content in Brazil's triangular cooperation practices **International Affairs Working Paper**. New York: New School, 2007. Disponível em: <<http://www.gpia.info/files/u1/wp/2007-06.pdf>>.

ABC -. Agência Brasileira de Cooperação. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2009.

AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas. **Promoting development through the reduction and prevention of armed violence**. A/RES/63/223, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Post-conflict reconstruction: the role of the World Bank**. Washington, DC: Banco Mundial, 1998a.

\_\_\_\_\_. **The World Bank's experience with post-conflict reconstruction**. Washington, DC: Banco Mundial, 1998b.

CANADÁ. **START: Organisational Structure**. Ottawa: DFAIT, 2008. Disponível em: <[www.international.gc.ca/STARTGTSR](http://www.international.gc.ca/STARTGTSR)>.

COLLIER, P. et al. **Breaking the conflict trap: civil war and development policy**. Washington, DC: Banco Mundial, 2003.

ECOSOC. **Trends in south-south and triangular development cooperation**. Background Study for the Development Cooperation Forum. New York: ECOSOC, 2008.

FOLEY, C. Brazil-UN-Multinational. **Guardian**, 7 de agosto.

FRANÇA. **Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragile**. Paris: Agence Française de Développement, Département de Recherche, 2005 (Document de Travail). Mimeo.

HIRST, M. **La intervención Sudamericana en Haití**. Crisis de Estado, gobernalidad internacional y seguridad. 2009. Mimeo.

HIRST, M.; LLENDERROZAS, E. La dimensión política de la presencia en Haití: Los Desafíos para el ABC+U. In: CONFERENCE OF THE FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLASCO). Buenos Aires, 7-8 julho 2009.

HOYOS, C.; MUGGAH, R. Can coherent, coordinated and complementary approaches to dealing with fragile States yield better outcomes? **Politorbis**, 45, 2009.

HUMAN Security Report 2005. **War and peace in the 21st century**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MUGGAH, R. States of fragility. **The Mark**. 26 de maio 2009. Disponível em: <<http://www.themarknews.com/articles/250-statesof-fragility>>.

OCDE. **Armed violence reduction: enabling development**. Paris: OCDE, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Questionnaire for south-south cooperation**. Paris: OCDE, 2009b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/43147886.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Concepts and dilemmas of State building in fragile situations**. Paris: OCDE, 2008a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Service delivery in fragile situations**. Paris: OCDE, 2008b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/54/40886707.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **State building in fragile situations: initial findings**. Paris: OCDE, 2008c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Ensuring fragile States are not left behind, factsheet**. Paris: OCDE, 2007a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/34/24/40090369.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **The OECD DAC Handbook on Security System Reform**. Paris: OCDE, 2007b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **The principles for good international engagement in fragile States.** Paris: OCDE, 2006a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Whole of government approaches to fragile States.** Paris: OCDE, 2006b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Security system reform and governance.** Paris: OCDE, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Helping prevent violent conflict.** Paris: OCDE, 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>>.

PARIS, R. **At war's end: building peace after civil conflict.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

REINO UNIDO. **What is stabilisation?.** Londres: Stabilisation Unit, 2009 (Background Paper).

\_\_\_\_\_. **Why we need to work more effectively**

**in fragile States.** Londres: Department for International Development, 2005.

SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Promoting development through the reduction and prevention of armed violence.** A/64/228, 5 de agosto 2009.

US ARMY. **Stability Operations, FM 3-07.** Washington D.C.: Department of the Army, outubro 2008.

\_\_\_\_\_. **Stability Operations and Support Operations, FM 3-07 (FM 100-20).** Washington D.C.: Department of the Army, fevereiro 2003.

USAID. **Fragile States Strategy.** Washington DC: USAID, 2005.

USIP. **Post-conflict stabilization and reconstruction: what have we learned from Iraq and Afghanistan.** New York, USIP, 2005.

ZOELLICK, R. **Modernizing multilateralism and markets.** Genebra, setembro 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Zoellickspeech6October2008.pdf>>.

# O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados frágeis

Robert Muggah e Ilona Szabó de Carvalho

## Resumen

**El Efecto Sur: reflexiones críticas sobre el comprometimiento de Brasil con estados frágeiles**

*Cada vez más, en un contexto sur-sur o de cooperación triangular, países que no pertenecen a la OCDE, como Brasil, están adoptando un papel prominente de proveedores de auxilio, dedicándose, incluso, a los llamados estados frágeiles. Los recientes esfuerzos brasileños para la promoción del desarrollo en otros países se basan, fundamentalmente, en principios de solidaridad, afinidades culturales y en una experiencia común como país receptor de ayuda. Las agencias públicas y no gubernamentales brasileñas están cada vez más involucradas en la exportación y adaptación de tecnologías sociales domésticas para estados frágeiles y también estables, incluyendo Angola, Guatemala, Guinea Bissau, Haití, Mozambique, Surinam y Timor Oriental. Inevitablemente guiada por prioridades geopolíticas, la ayuda brasileña parece motivada como mínimo igualmente por las necesidades encontradas en Dili, Maputo y Puerto Príncipe y por las prioridades genéricas establecidas en París, Washington y Brasilia. Este texto analiza el fenómeno emergente del "Efecto Sur" y algunas de sus implicaciones para el comprometimiento con estados frágeiles en el siglo XXI.*

**Palabras clave:** Cooperación internacional. Brasil. Efecto Sur.

## Abstract

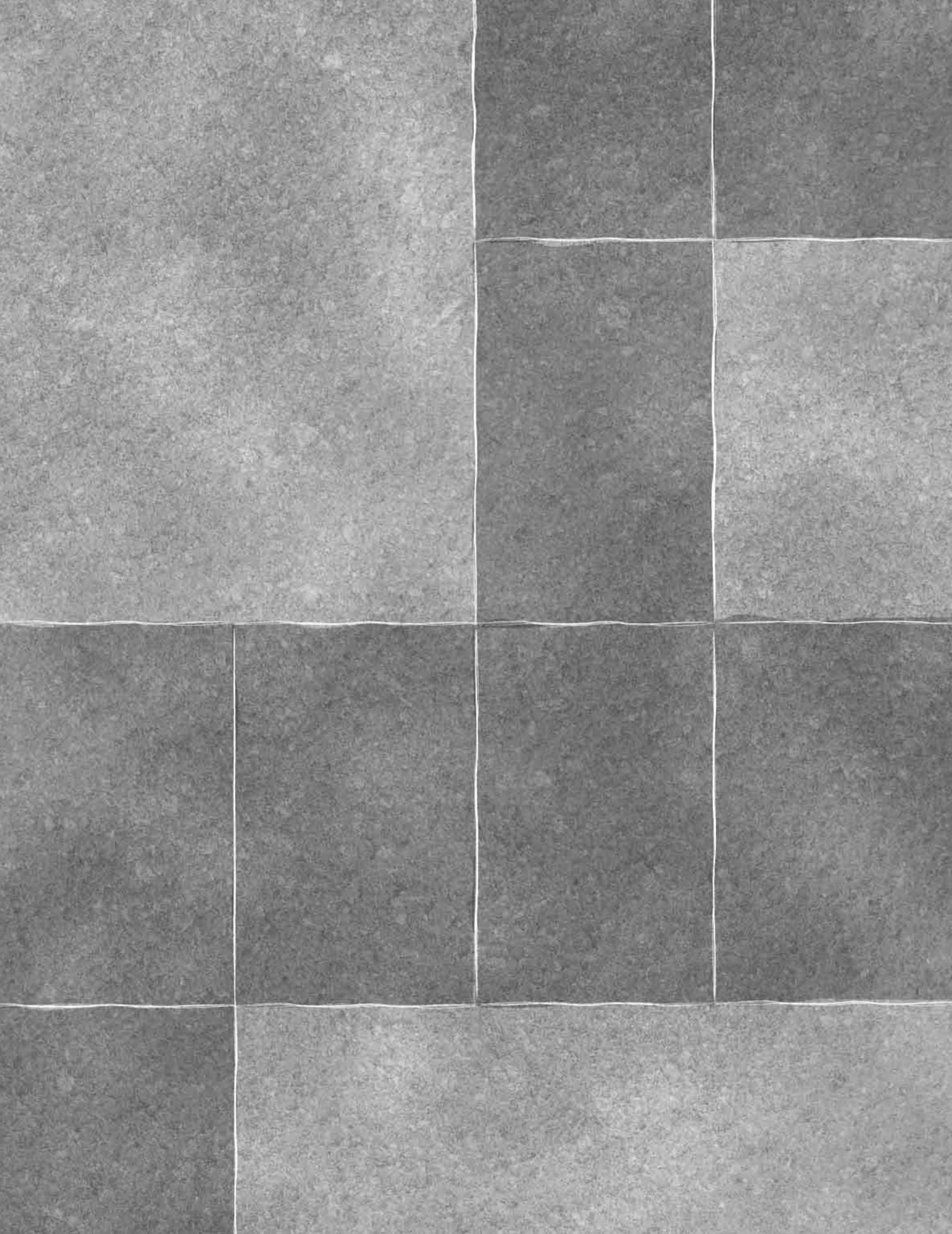
**The southern effect: critical reflections on brazil's engagement with fragile states**

*Frequently undertaken in the context of south-south and triangular cooperation, non-OECD countries such as Brazil are adopting increasingly prominent roles as "aid providers" including in so-called "fragile states". Brazil's recent efforts in promoting development abroad are fundamentally shaped by principles of solidarity, shared cultural affinities and a common experience as an aid recipient. This concept note finds that Brazilian public and non-governmental agencies are increasingly involved in exporting and adapting home-grown social technologies to fragile and stable states alike including Angola, Guatemala, Guinea Bissau, Haiti, Mozambique, Surinam and Timor-Leste. Inevitably informed by geopolitical priorities, Brazilian assistance appears to be motivated at least as much by needs expressed in Dili, Maputo and Port-au-Prince as by generic priorities set in Paris, Washington DC and Brasilia. This concept note parses out this emerging "southern effect" and some of its wider implications for engagement with fragile states in the twenty first century.*

**Keywords:** Violence. Mortality. Aggressive behavior. Transport-related accidents. Bayesian Method.

**Data de recebimento:** 16/01/2011

**Data de aprovação:** 11/07/2011



# Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg

**Thais Regina Pavez, Renata da Rocha Gonçalves, Demétrio Gaspari Cirne de Toledo e Sara Azevedo Cardoso**

*Thais Regina Pavez é administradora Pública pela Universidade do Chile. Mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP)*

*✉ thaispavez@gmail.com*

*Renata da Rocha Gonçalves é arquiteta e Urbanista, mestre em Administração Pública e Governo da FGV-SP*

*✉ rerochagon@uol.com*

*Demétrio Gaspari Cirne de Toledo é cientista Social, doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo*

*✉ demetriotoledo@yahoo.com*

*Sara Azevedo Cardoso é jornalista e tem especialização em Pesquisa de Mercado em Comunicações pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP).*

*✉ contato.sara@gmail.com*

## Resumo

*Este texto apresenta os resultados do estudo realizado para o Ministério da Justiça, com o objetivo avaliar o processo de mobilização para realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg. Tal processo de mobilização foi estratégico para o enfrentamento de um dos principais desafios para esse setor: ampliar a participação social na discussão sobre a política e desencadear o reconhecimento das novas propostas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça para a segurança pública, no âmbito do “novo paradigma” apresentado no texto-base da conferência. A partir da análise de dados referentes à rede de usuários envolvidos com a segurança pública, identificou-se o padrão de conectividade entre atores dessa área. Observaram-se as regularidades e mudanças no número de conexões entre entidades participantes do debate público sobre o assunto da segurança e a localização relativa das entidades na rede. Com isso, foram identificadas alterações na composição do conjunto daquelas entidades que apresentam uma intensa rede de vínculos ou podem atuar como mediadores entre distintas áreas da rede.*

## Palavras-Chave

*Segurança Pública; Redes Sociais; Conferências.*

**E**ste texto traz os resultados do estudo realizado para o Ministério da Justiça, no sentido de avaliar o processo de mobilização para realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg).<sup>1</sup> Tal processo de mobilização foi estratégico para o enfrentamento de um dos principais desafios para esse setor: ampliar a participação social na discussão sobre a política. Buscava-se, também, desencadear o reconhecimento das novas propostas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça para a segurança pública, no âmbito do “novo paradigma” apresentado no texto-base da conferência.

Identificou-se, a partir da análise de dados empíricos referentes à rede de usuários envolvidos com a segurança pública, o padrão de conectividade entre atores dessa área. Observaram-se regularidades e mudanças no número de conexões entre entidades participantes do debate público sobre a temática da segurança, bem como a localização relativa das entidades na rede. Foram identificadas mudanças na composição do conjunto daquelas entidades “centrais”, que apresentam uma intensa rede de vínculos ou podem atuar como mediadores entre distintas áreas da rede. Esses atores, de modo geral, ocupam posição proeminente nos debates e arenas de discussão sobre assuntos públicos de determinado setor de política, formando um conjunto central de entidades reconhecidas socialmente como formuladores e/ou conhecedores das temáticas relevantes de um problema de política pública.

Como se conectam as entidades que discutem a segurança pública no país? Houve mudanças ao longo do processo preparatório da Conferência? Estas foram as duas questões centrais que orientaram o estudo.

Para análise dos dados, privilegiou-se a discussão dos resultados segundo segmentos, de acordo com a classificação adotada pela própria Conseg: trabalhadores; sociedade civil; gestores da segurança pública; e demais poderes (Legislativo e Judiciário).

O agrupamento por segmentos permite analisar visual e estatisticamente um grande número de atores. Entretanto, é importante ressaltar que não se pressupôs uma homogeneidade interna entre as entidades desses segmentos. Existe uma grande heterogeneidade entre atores da sociedade civil: por exemplo, de um lado, têm-se ONGs e Oscips e, de outro, existem os movimentos sociais. Ambos os tipos de entidades participaram de forma diferenciada nos dois contextos analisados na pesquisa. Da mesma forma, no segmento dos trabalhadores, há entidades de policiais de distintos tipos e hierarquias e, no caso dos gestores, entidades representantes de diferentes esferas da federação.

A rede, estrutura de análise do estudo, é resultado da agregação do conhecimento de indivíduos – informantes-chave – sobre as conexões entre entidades do campo da segurança pública em dois períodos diferentes: no início do processo preparatório

da Conseg (dezembro/2008 a janeiro/2009); e no momento que culminou com a realização da etapa nacional da conferência (agosto de 2009), com o conhecimento adquirido no final do processo.

O resultado esperado das conferências, em termos normativos, é a aprovação de diretrizes e princípios para a política setorial, por meio da votação de representantes dos distintos níveis da federação e segmentos da sociedade. No presente estudo, o interesse analítico no contexto da conferência nacional é observar como os próprios atores percebem o campo em que suas ações ocorrem e como são organizadas as conexões entre atores envolvidos com o debate sobre a segurança no país. Denominou-se esse campo de ação como *domínio público*; uma arena política relativamente independente (*self-contained*), constituída internamente por um conjunto central (*core set*) de organizações atentas às temáticas substantivas e aos problemas de uma política pública percebidos socialmente (KNOKE, 2003).

Nesse sentido, as conferências nacionais são também arenas públicas, que representam espaços de debate político nos quais os atores devem explicitar suas posições. Em um mesmo contexto de participação, os atores identificam seus aliados e opositores, articulam-se em torno de propostas e estratégias de ação política, disputando e mobilizando sua capacidade de influenciar os rumos da política e do debate público. A proposição, nesse trabalho, é de que a conferência permitiu concentrar, nacionalmente, um conjunto de debates sobre assuntos da segurança pública, antes dispersos em distintas arenas sejam locais ou setoriais, gerando, ao mesmo tempo, uma oportunidade de consolidar e/ou reordenar a centralidade dos agentes nos debates. Alguns atores que já

vinham se destacando nos debates locais durante a década de 1990, com a conferência, passaram a alcançar maior visibilidade no plano nacional; outros, circunscritos em arenas e debates específicos e/ou locais, também ganharam proeminência ao longo do processo preparatório.

A metodologia adotada para construção e análise de dados foi a Análise de Redes Sociais (ARS), que possibilita a identificação de estruturas relacionais a partir de dados obtidos por meio de pesquisa empírica. Suas características podem ser observadas por meio de indicadores ou medidas “relacionais”, que constituem expressões dos vínculos existentes entre atores sociais.<sup>2</sup> Para a análise, foram usadas medidas que descrevem a estrutura relacional em termos de grau de coesão, posição e proeminência de atores na rede. Como mencionado, o trabalho empírico foi orientado para identificação de mudanças no padrão de interação de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país e de indivíduos e suas respectivas instituições do Estado e da sociedade civil, que atuam na formulação e implementação da política e na pesquisa e debate dos temas relacionados à segurança (violência, direitos humanos, sistema policial, acesso à justiça, entre outros).

A coleta de dados foi realizada a partir de entrevistas com um grupo de informantes com conhecimentos relevantes sobre o setor de segurança pública, membros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da Conseg. O grupo foi composto por 19 representantes de entidades selecionadas, de modo a contemplar os distintos segmentos e regiões do país. A coleta de dados se deu com os mesmos informantes em dois momentos: no início do processo preparatório da Conseg (denominado aqui de T1) e próximo à

realização da etapa nacional da Conferência (T2). Esse procedimento permitiu a discriminação dos períodos e a análise das mudanças na rede.

O processo de construção da rede se deu pelo método de “bola de neve”, em que, a cada rodada de entrevistas com os informantes, são agregados dados sobre vínculos entre atores<sup>3</sup> – nesse caso, sobre interações no âmbito da segurança pública. Partiu-se de uma “semente inicial” com os nomes dos representantes e respectivas instituições membros da CON, num total de 43 nomes com suas correspondentes entidades. Na primeira etapa de entrevistas (referente ao T1), foram registrados 368 indivíduos de 196 entidades na matriz de dados. Na segunda (T2), 428 e 215, respectivamente. Em T2, as novas informações sobre entidades e vínculos eram agregadas à rede em T1. A partir da matriz de vínculos entre indivíduos, derivou-se a matriz de entidades. Dessa forma, os vínculos entre entidades foram derivados dos vínculos entre os indivíduos filiados a essas entidades. A realização dessa operação é comumente usada na análise de redes interorganizacionais e fundamenta-se na discussão sobre a dualidade de indivíduos e grupos ou entidades coletivas (BREIGER, 1974).<sup>4</sup>

Assim, a rede aqui apresentada é o resultado da agregação dos mapas cognitivos dos representantes de instituições sobre as relações entre atores. Em outras palavras, é a visão compartilhada e conhecimentos pelos próprios participantes sobre os vínculos entre os atores envolvidos com temáticas de segurança pública. A estratégia de análise da rede de atores utiliza elementos de descrição geral da estrutura e medidas de centralidade da rede. É importante observar que os parâmetros de comparação surgem a partir dos próprios valores das medidas e não de parâmetros preestabelecidos ou absolutos.

Para uma *descrição geral da rede*, observou-se sua coesão e como esta se organiza em torno dos atores principais. A análise da coesão mostra os padrões gerais de estruturação da rede e em que medida a teia de vínculos forma uma única rede de relações entre si. Nesse caso, usaram-se medidas de *tamanho e densidade* da rede. A medida de *densidade*, que indica o nível geral de coesão de um gráfico, refere-se à proporção de linhas (relações) que estão realmente presentes em um gráfico, em relação ao total (possível) de relações de uma dada rede. O *tamanho* da rede corresponde à quantidade de vínculos existente no total da rede (SCOTT, 1992). Além das medidas, foram analisados sociogramas que representam graficamente a rede social.

As *medidas de centralidade* são usadas para identificar os atores mais importantes no cenário social. As *medidas de centralidade global* consideram a relevância da posição ocupada pelos atores no conjunto da rede, enquanto as medidas de *centralidade local* levam em conta a proeminência do ator em sua *vizinhança* ou em seu ambiente relacional mais imediato, composto por vínculos adjacentes. Nesse último caso, utiliza-se a *centralidade de grau*, observando o número de conexões de cada ator com outros atores.<sup>5</sup> Entre as medidas de centralidade global, empregou-se a de *intermediação*. Os atores centrais, segundo o parâmetro de intermediação (*betwenness centrality*), desenvolvem papel de “ponte” devido ao fato de se encontrarem entre outros atores e, dessa forma, podem conectar pedaços inteiros da rede.

O sociograma de T1 representa o conhecimento dos atores no momento em que a 1ª Conseg foi convocada, e o de T2 no período final, de realização da etapa nacional da conferência. Os vínculos são representados por linhas e os atores pelas figuras geométricas (Figura 1).



Destacam-se dois aspectos da rede no T1. O primeiro lugar refere-se à presença de atores da sociedade civil com visibilidade nesse período, próximos de entidades do governo federal, principalmente da Senasp e da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), representando ONGs classificadas como “novos atores” na narrativa do contexto deste período. Tal conjunto de atores tem uma vantagem estrutural que reflete a posição de seus recursos argumentativos em arenas sociais e políticas mais amplas. A Senasp se articulou com muitos desses atores para apresentar, no final do período, o “novo paradigma da segurança pública”, sendo que alguns deles também foram chamados para participar da Comissão Organizadora Nacional (CON) da conferência.

O segundo aspecto diz respeito ao padrão de localização e vinculação de representantes dos segmentos dos trabalhadores. Atores de associações de baixas patentes das Polícias Militar, Civil e de outras polícias e agentes penitenciários encontram-se quase à margem da área mais central da rede, separados do conjunto mais denso de vínculos e atores (destacados na figura à esquerda do sociograma). A discussão desses atores dava-se, principalmente, em arenas restritas e específicas, tais como seminários da categoria. O padrão de localização denota que essas entidades ocupavam regiões ou nichos muito específicos na rede e pode estar associado à especialização das atividades exercidas por essas entidades e, portanto, de relações e de linguagem vista na sua ação argumentativa (técnico-científica, por exemplo). De fato, como observado, muitos dos eventos registrados nesse período junto aos entrevistados organizaram-se em torno de temas e áreas do conhecimento científico especializado.

Diferentemente das associações policiais de baixa patente, as de alta patente das Polícias Militar e Civil encontram-se conectadas entre si no subgrupo na área inferior do sociograma, integradas à parte mais conectada e coesa da rede (destacada pela elipse). As entidades que integram esse componente são de associações que representam oficiais da Polícia Militar em distintos Estados e oficiais do corpo de bombeiros, principalmente do Sul e Sudeste, a saber: Associação dos Oficiais da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais (AMEBRASIL); Associação dos Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (ASSOFBM); e Associação dos Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Essas informações sugerem uma interação mais frequente e direta entre entidades de oficiais militares. Nos eventos registrados nesse contexto, verificou-se que a Feneme (Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais), por exemplo, em 2007 reuniu todas as entidades de oficiais do país – 27 entidades em 21 Estados – e, de acordo com o relato das entrevistas, a entidade “tem uma agenda nacional e um discurso único”.

A rede do T2 mantém quase o mesmo número de atores que em T1, sendo formada, no segmento dos trabalhadores, por associações nacionais, estaduais e municipais de trabalhadores de distintos níveis hierárquicos da Polícia Militar, Bombeiros, Civil, Técnico-Científica, Federal e Rodoviária, entre outros. No segmento dos gestores, há representantes federais, estaduais e municipais do Ministério de Justiça/Senasp, do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e de outros órgãos vinculados à temática da segurança, como o Departamento da Polícia Federal (DPF), o Departamento da Polícia Rodoviária

Federal (DPRF), a SDH, além de representantes de outras esferas governamentais: governos estaduais e municipais, secretarias de segurança pública estaduais e municipais e Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M).

No segmento da sociedade civil, há organizações não governamentais e redes de entidades envolvidas com a temática da segurança pública, tais como: Sou da Paz, Viva Rio, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Rede Desarma Brasil, Rede F4, entre outras; instituições acadêmicas e de pesquisa, a exemplo do Núcleo de Estudos da Violência (NEV), Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) e Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec); bem como entidades religiosas (Grande Oriente do Brasil, CNBB, Conic), de direitos humanos e movimentos sociais (FEDH, MNDH), de classe (OAB), entre outras.<sup>6</sup>

Cabe ressaltar a existência de uma heterogeneidade interna da sociedade civil, captada principalmente nas entrevistas e na observação da etapa nacional da 1ª Conseg, que está associada à presença, de um lado, de ONGs ou redes que trabalham com temáticas de segurança pública e, de outro, de movimentos sociais. Historicamente, os movimentos sociais relacionavam-se com a questão de segurança pública a partir do tema dos direitos humanos – por exemplo, na temática de letalidade policial. No segundo semestre de 2009, observou-se uma participação mais ativa dos representantes das redes de direitos humanos e movimentos sociais na temática da segurança pública. Com efeito, na 1ª Conseg, os movimentos sociais participaram e se reuniram em assembleia para reivindicar espaços de participação na formação do Conasp (Conselho Nacional de Segurança Pública), reformulado na Conseg, e aproximaram-se de entidades dos tra-

balhadores, a exemplo dos praças da Polícia Militar e dos investigadores da Polícia Civil. Atualmente, o Conasp contempla, entre os representantes da sociedade civil, esses movimentos.

A comparação da rede em T1 e T2 revela um aumento do número de vínculos na área mais central, ampliando o potencial de contato e articulação entre entidades da rede. Quase todos os atores conectaram-se em T2. Destaca-se, principalmente, a integração das 12 entidades (à esquerda do sociograma do T1) relevantes do segmento de trabalhadores, algumas com membros na Comissão Organizadora Nacional, que estavam à margem no período anterior.

As medidas de descrição da estrutura geral da rede confirmam a análise dos sociogramas e indicam estabilidade do tamanho da rede – número de entidades presentes – e adensamento dos vínculos no período posterior ao início do processo preparatório da 1ª Conseg. Conclui-se que o processo de mobilização adensou as conexões entre entidades, principalmente entre aquelas que já estavam presentes no período anterior ao processo preparatório (T1).

A comparação entre o aumento de entidades e o de vínculos, de um período para outro (T1 a T2), mostra uma diferença significativa: enquanto o número de entidades de T1 para T2 cresceu 10%, o de vínculos em T2 elevou-se em 75%. A densidade média da rede aumentou em quase o dobro, reduzindo a distância média entre entidades.<sup>7</sup> Estabeleceram-se mais conexões ou “caminhos” de contato entre atores.

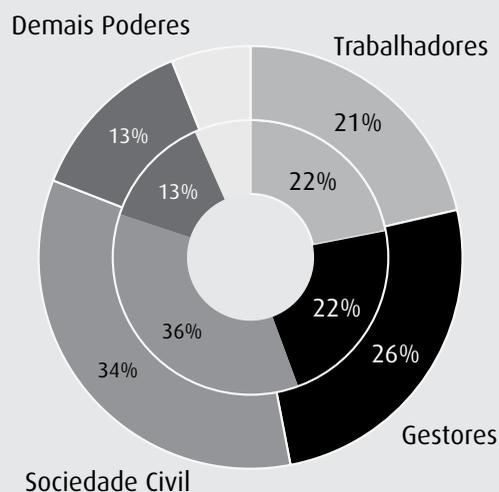
Os Gráficos 1 e 2 apresentam a distribuição das entidades e a participação dos segmentos no total de vínculos, em T1 e T2.

**Tabela 1**  
**Características gerais da rede – T1 e T2**

<b>Medidas de Coesão</b>	<b>T1</b>	<b>T2</b>
Nº de indivíduos	368	428
Nº de entidades	196	215
Nº de vínculos	742	1.304
Densidade	0,0194 (DP=0,1366)	0,0283 (DP=0,1625)
Distância média	3,654	3,127

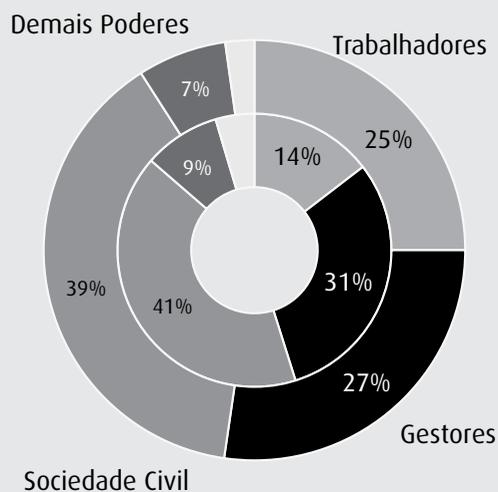
Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

**Gráfico 1**  
**Distribuição das entidades, segundo segmento no total da rede (T1 e T2)**



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

**Gráfico 2**  
**Participação dos segmentos no total de vínculos (T1 e T2)**



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

As diferenças entre as redes de T1 e T2 refletem o resultado das mudanças ocorridas no padrão relacional no cenário social de atores envolvidos com o tema de segurança pública no país, nos últimos 20 anos. Na interpretação dos resultados, essa mudança revela um adensamento do conhecimento que os próprios atores do campo têm em relação a outros atores, especialmente sobre as conexões e posições que ocupam em relação a outros atores, o que se expressa no adensamento das conexões. Os gráficos mostram que a representação de entidades por segmento se manteve quase estável, entretanto, houve não só uma mudança no total de vínculos de T1 para T2, mas também uma importante ampliação da proporção de vínculos obtidos pelos trabalhadores, contribuindo para a distribuição mais uniforme do total de vínculos na rede. As entidades do segmento de trabalhadores aumentaram, portanto, sua participação em termos de estabelecimento de canais de contato, articulação e capacidade de compartilhar espaços de interação com outros atores na rede.

A própria percepção de atores da sociedade civil entrevistados, por exemplo, expressa que houve adensamento, um reconhecimento mais detalhado do campo. Se, por um lado, o resultado da mobilização levou a uma aproximação entre entidades, por outro, esses canais se estabeleceram principalmente entre entidades que já estavam inseridas na rede antes do processo participativo. A Tabela 1 revela um aumento dos vínculos superior ao crescimento do número de atores, o que sugere um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e, portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e

temas sobre segurança pública no país. Isso permite dizer que, mais do que a incorporação de novos atores ao debate público sobre segurança, a conferência deu visibilidade àqueles que já atuavam em diversas arenas no período anterior à convocação da Conseg. Esse resultado é ilustrado por um dos representantes da sociedade civil entrevistados: «A Conseg ainda não mudou muito substancialmente o campo. Jogou luz para dentro, mas não jogou luz para fora».

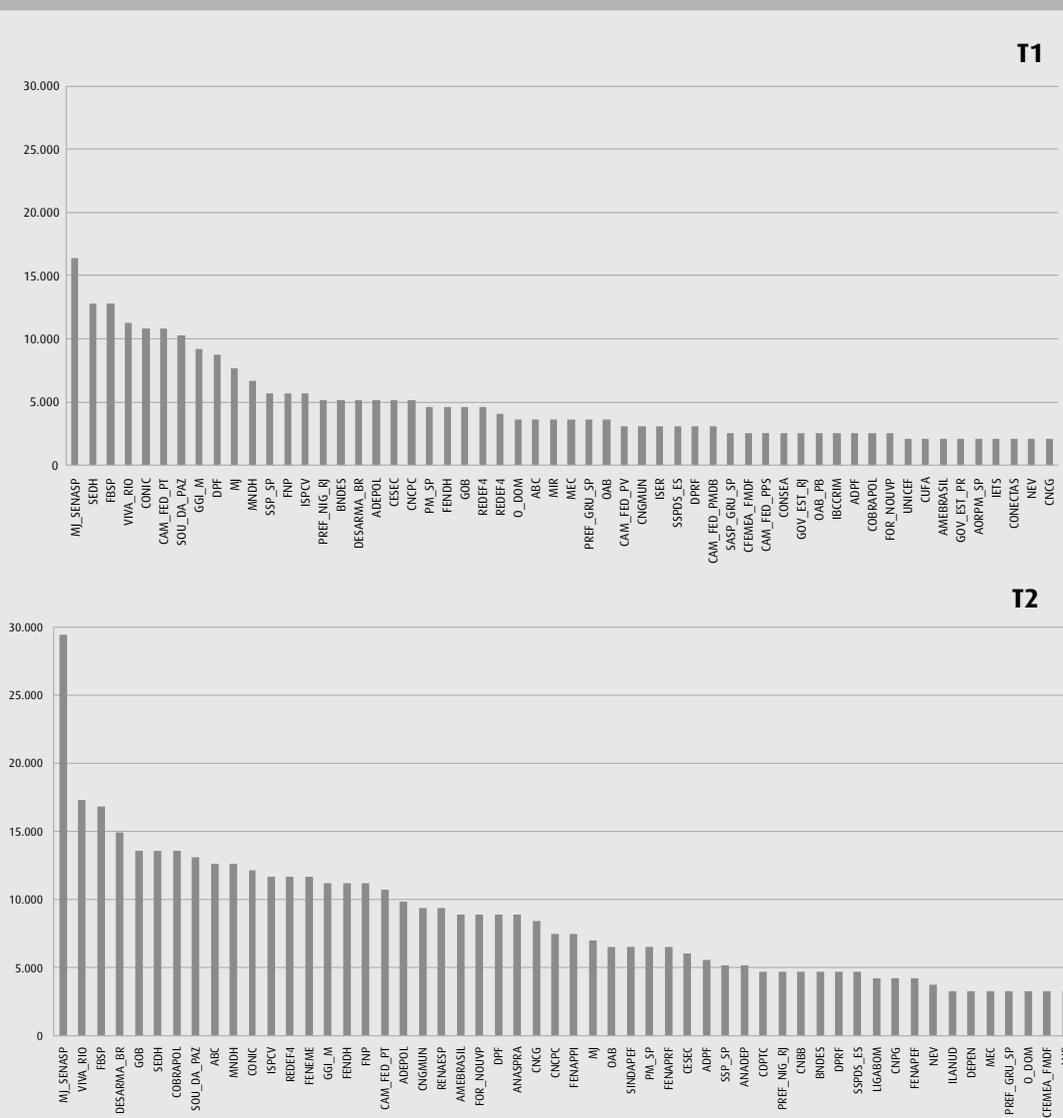
No início do processo preparatório, atores representantes de associações policiais manifestavam que a composição da comunidade de profissionais que influencia o desenho e a formulação das políticas de segurança pública vigentes no momento anterior à conferência (T1) não integrava entidades do segmento dos trabalhadores, cabendo a essas “apenas” o processo de implementação da política. Segundo um dos entrevistados, haveria um “distanciamento dos operadores de segurança pública das políticas que são implementadas, eles não participam da definição”. Para alguns, “os gestores cercam-se apenas de acadêmicos”, não levando em conta as opiniões dos operadores do setor.

Ao longo do processo preparatório da 1ª Conseg, entidades dos trabalhadores fortaleceram sua ação política e argumentativa nos distintos debates públicos organizados no processo preparatórios e na própria Conseg. Essas ações se imbricaram ao longo do processo, como sugere em seu relato um dos entrevistados da sociedade civil, membro da CON: “os atores que estavam à margem começaram a fazer uma barulheira: guardas, municípios, agentes penitenciários (...) mais barulho do que a sociedade civil». Esse envolvimento dos trabalhadores se refletiu nas propostas aprovadas na 1ª Conseg.

Na análise de centralidade dos atores da rede, destaca-se a mudança de posições centrais e as consequências no reordenamento de atores no espaço de debate nacional dos assuntos de segurança pública.<sup>8</sup> Foram associadas duas medidas de centralidade: de grau (nú-

mero de contatos de um ator); e de intermediação (capacidade de servir como mediador ao estabelecer vínculos entre distintas áreas da rede). Os resultados da análise mostraram uma reorganização da rede em termos das entidades e dos segmentos.

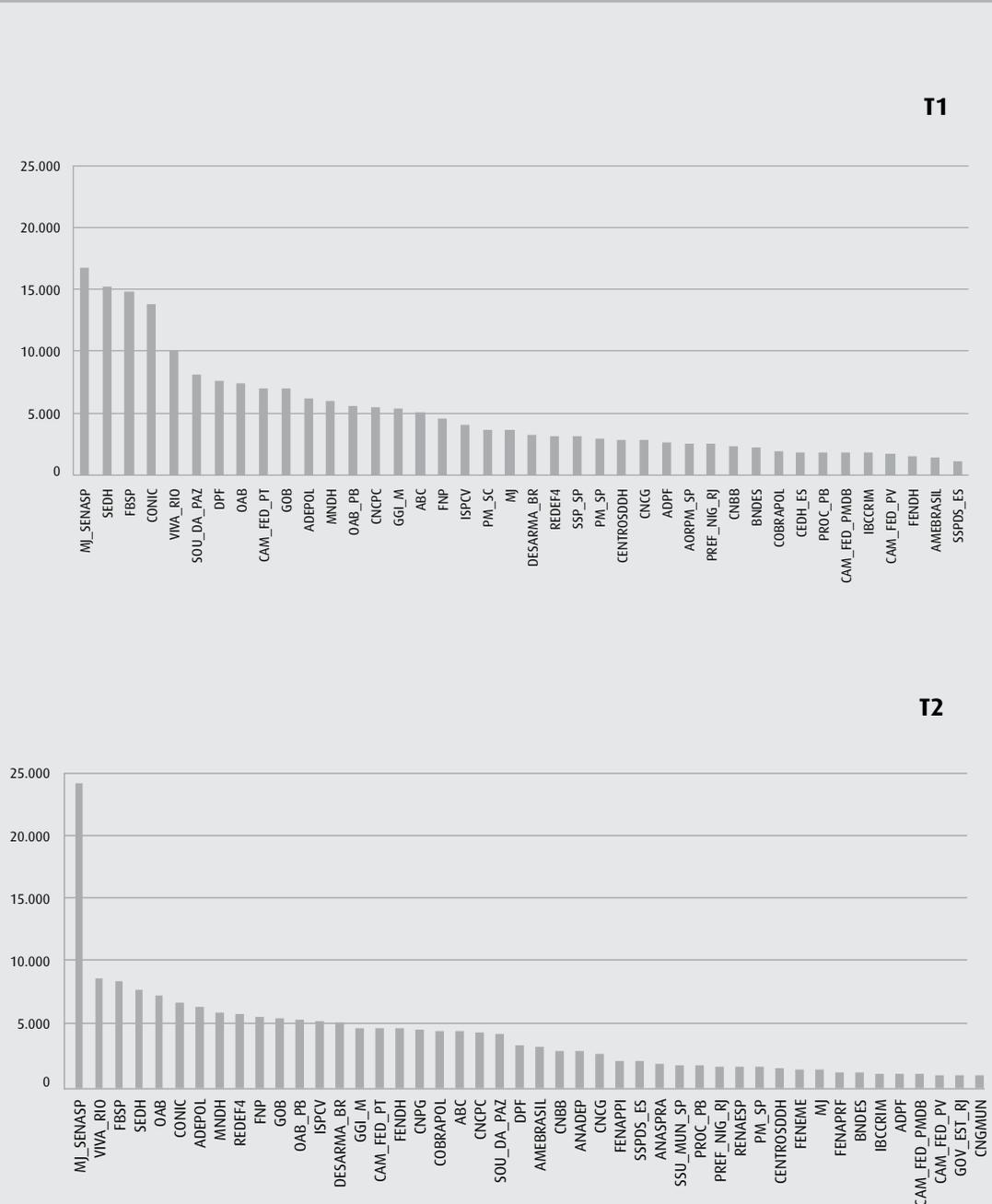
**Gráfico 3**  
**Distribuição da medida de centralidade de grau em T1 e T2, por segmento**



*Nota: No gráfico, estão representados aqueles atores que obtiveram uma pontuação acima da média no score da medida de centralidade*

*Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.*

**Gráfico 4**  
Distribuição da medida de centralidade de intermediação em T1 e T2, por segmento



*Nota: No gráfico, estão representados aqueles atores que obtiveram uma pontuação acima da média no score da medida de centralidade*

*Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.*

Pode-se observar crescimento generalizado da proporção de contatos de cada entidade na rede (aumento da centralidade de grau), confirmando os resultados da análise da descrição geral da rede sobre o aumento do número de conexões entre as entidades. A análise dos Gráficos 3 e 4 mostra uma mudança em termos da composição segundo segmento nas posições mais centrais da rede em relação à quantidade de contatos. Verifica-se avanço dos trabalhadores para posições mais centrais, com várias entidades do segmento ficando à frente daquelas dos demais poderes e de outras entidades. Em ambos os períodos, entidades da sociedade civil encontram-se nas primeiras posições logo após a Senasp, sendo que no T2 entidades como o Viva Rio passaram a aumentar esse grupo de Organizações Não Governamentais, com grande centralidade na rede tanto em termos de número de contactos como de vantagem estrutural no papel de intermediação. A Senasp, como era de se esperar, aumentou seu poder de intermediação em função da organização da Conferência Nacional, havendo um reconhecimento social da secretaria como o órgão federal encarregado dos assuntos da segurança. Destaca-se que, entre os gestores, a Secretaria Especial de Direito Humanos compartilha com a Senasp uma posição de centralidade. Isso pode estar associado a centralidades dessas temáticas na discussão sobre segurança pública no país. Além disso, muitos representantes da sociedade civil conectam-se ao tema da segurança por meio de assuntos de direitos humanos.

A análise desses gráficos também mostra uma mudança da composição dos segmentos nas posições mais centrais da rede, em termos

da quantidade de contatos. A comparação dos resultados mostra que houve uma alteração na posição ocupada pelos trabalhadores, que passaram para aquelas mais centrais. Antes do início do processo preparatório para a 1ª Conseg, as entidades em posições mais centrais eram do segmento dos gestores de segurança pública e da sociedade civil. Os trabalhadores começaram a aparecer na 18ª posição, atrás, inclusive, de uma entidade dos demais poderes (representante do Legislativo) e de uma entidade classificada como “outros”. Em termos de distribuição, os representantes do segmento dos trabalhadores aparecem de forma espaçada no gráfico. Essa situação, no entanto, muda. No período posterior ao início do processo preparatório para a 1ª Conseg, os trabalhadores ficaram na 7ª e 9ª posição, no caso da centralidade de grau, havendo maior regularidade na presença de entidades desse segmento no gráfico. Ou seja, de modo geral, os trabalhadores ganharam maior proeminência relativa em termos da quantidade de vínculos, juntando-se, desse modo, aos gestores e à sociedade civil em termos de centralidade na rede. Destaca-se que as entidades mais centrais dos três segmentos eram membros da CON, o que confirma o processo de empoderamento dos seus membros ao longo do processo.

Em síntese, como efeito do processo preparatório da conferência, conclui-se que houve uma concentração nacional do debate, antes disperso em distintas arenas públicas, bem como uma nova reorganização das ações argumentativas e dos atores em disputa. Houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os ato-

res que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Como consequência do processo, ocorreu uma reconfiguração dos atores participantes desse domínio de política, com aumento da vantagem estrutural da Senasp e de trabalhadores do setor.

Tais resultados também indicam desafios futuros, para as próximas conferências

e para a implementação das diretrizes nacionais de segurança pública. Para além do adensamento de vínculos entre entidades, a expansão da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país depende também da continuidade da criação de espaços de interação e da inclusão de outras regiões do país que, no estudo, mostraram menos centralidade.

1. PAVEZ, T.; TOLEDO, D. e GONÇALVES, R. "Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública: Evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública". Publicada pelo Ministério de Justiça, ano I, Brasília, DF (2009).
2. Para uma introdução à metodologia, ver Scott (1992). No Brasil, Marques (2003), Toledo (2009) e Pavez (2006) desenvolveram pesquisas com uso da análise de redes sociais sobre associações empresariais, burocracia e Estado.
3. A definição da fronteira, dos limites de uma rede social, é um dos desafios teóricos e metodológicos da análise de redes sociais (EMIRBAYER, 1997; ABBOTT, 2001). A técnica de "bola de neve" tem sido amplamente empregada na coleta de dados sobre redes cujos limites não estão dados a priori. A coleta se inicia a partir de um grupo de referência ao qual se solicita nomear outros atores e citar seus vínculos. Os atores entrevistados são informantes que têm conhecimento importante não só sobre seus próprios vínculos, mas também sobre as interações presentes em diferentes áreas da rede, sobre vínculos existentes entre terceiros.
4. De acordo com Breiger (1974), as matrizes interpessoais (ou entre indivíduos) e intergrupais (ou entre grupos, entidades coletivas) estão fortemente associadas, pois cada vínculo entre indivíduos estabelece também uma intersecção entre as entidades às quais esses indivíduos estão afiliados e vice-versa.
5. A centralidade de grau (degree centrality) calcula o número de vínculos adjacentes para cada ator da rede.
6. Em termos de Estados representados, as entidades são, em sua maioria, de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Santa Catarina, Paraíba, Espírito Santo, Goiás e Paraná.
7. As medidas da metodologia de análise de redes embasam-se, principalmente, na linguagem da teoria dos grafos, que estuda conjuntos de elementos e suas relações, os primeiros representados por pontos e as segundas, por linhas. Assim, uma matriz que descreve os vínculos entre um grupo de pessoas pode ser convertida num gráfico de pontos conectados por linhas, representados num sociograma. O conceito de distância foi elaborado a partir dos conceitos de passo (walk) – sequência de linhas num gráfico – e caminho (path) – passos em que cada linha e ponto são diferentes – na rede social. Assim, a longitude de um caminho (length) é medida pelo número de linhas que compõem o trajeto, sendo que a distância entre dois pontos compreende a longitude do caminho mais curto que os conecta, chamada de geodésica. O tamanho da rede corresponde à quantidade de vínculos existente no total da rede e a densidade, aos vínculos presentes em proporção ao número de todas as conexões que podem ser estabelecidas entre o total de atores da rede (SCOTT, 1992).
8. Na análise de redes sociais, a centralidade é função dos padrões de relações estabelecidos entre os atores. A partir da análise de uma determinada rede, é possível identificar atores centrais e periféricos por meio de uma família de diferentes indicadores de centralidade. Os atores centrais são aqueles que apresentam uma intensa rede de vínculos e podem, em geral, atuar como mediadores entre diferentes áreas da rede e entre atores que têm distintos atributos, articulando, mobilizando, agregando interesses, etc. Os atores periféricos, por outro lado, ocupam nichos específicos e, portanto, bastante localizados. Em geral, são dependentes dos vínculos com outros atores, sobretudo com aqueles mais centrais. Por meio desses contatos, os atores periféricos conseguem alcançar outras regiões na rede (HANNEMAN, 2001; SCOTT, 1993).

## Referências bibliográficas

- ABBOTT, A. **Time matters: on theory and method**. University of Chicago Press, 2001.
- ARRAIGADA, I.; MIRANDA F.; PAVEZ, T. **Lineamentos de acción para el diseño de programa de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social: guía conceptual y metodológica**. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Cepal, 2004 (Serie Manuales n. 36).
- BORGATTI; S. SOcNET discussion of the origins of social capital. **Connectios**, v. 21, n. 2, 1998..
- BREIGER, R. The duality of persons and groups. **Social Forces**, n. 53, p. 181-190, 1974.
- BURT, R. **Structural holes in the social structure of competition**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- EMIRBAYER Manifesto for a Relational Sociology. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, 1997.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v.91, n.3, 1973.
- HANNEMAN R. **Introduction to social networks methods**. Riverside: Department of Sociology. University of California, 2001. .
- LIN, N. **Social capital: a theory of social structural and action, structural analysis in the social science**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 19, 2001.
- MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais – permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2003.
- MISCHE, A; PATTISON, P. Composing a civic arena: publics, projects, and social settings. *Poetics*, Published by Elsevier Science, n. 27, 163-194, 2000.
- PAVEZ, T. **Políticas públicas e ampliação do capital social em comunidades segregadas: o Programa Santo André Mais Igual**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.
- SCOTT, J. (**Social network analysis**. Newbury Park, California: Sage Publications, 1992
- thelen, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, 369-404, 1999.
- TOLEDO, D. G. C. de. **Redes empresariais e ação coletiva: Fiesp, Ciesp, 1992-2004**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.
- WASSERMAN, S.; FAUST, K. Social network analysis: methods and applications. **Structural Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 8, 1994.

# Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg

Thais Regina Pavez, Renata da Rocha Gonçalves, Demétrio Gaspari Cirne de Toledo e Sara Azevedo Cardoso

## Resumen

**Redes sociales y seguridad pública: características y reflexiones a la luz del proceso preparatorio para la 1ª Conseg**

*Este texto presenta los resultados del estudio realizado para el Ministerio de Justicia que tuvo como principal objetivo evaluar el proceso de movilización para la realización de la 1ª Conseg. Ese proceso de movilización fue estratégico para afrontar uno de los principales desafíos de este sector: ampliar la participación social en la discusión sobre la política y desencadenar el reconocimiento de las nuevas propuestas de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp) del Ministerio de Justicia para la seguridad pública, en el ámbito del “nuevo paradigma”, presentando el texto base de la conferencia.*

*Los datos empíricos revelan el modelo de conectividad entre actores de la seguridad pública a partir del análisis de la red de actores envueltos en la seguridad pública. Observamos las regularidades y cambios en el número de conexiones entre entidades participantes en el debate público sobre el asunto de la seguridad y la localización relativa de las entidades en la red. Con ello, fueron identificados cambios en la composición del conjunto de aquellas entidades que presentan una intensa red de vínculos o que pueden actuar como mediadoras entre distintas áreas de la red.*

**Palabras clave:** seguridad pública; redes sociales; conferencias

## Abstract

**Social networks and public security: characteristics and reflections against the backdrop of the First Conseg**

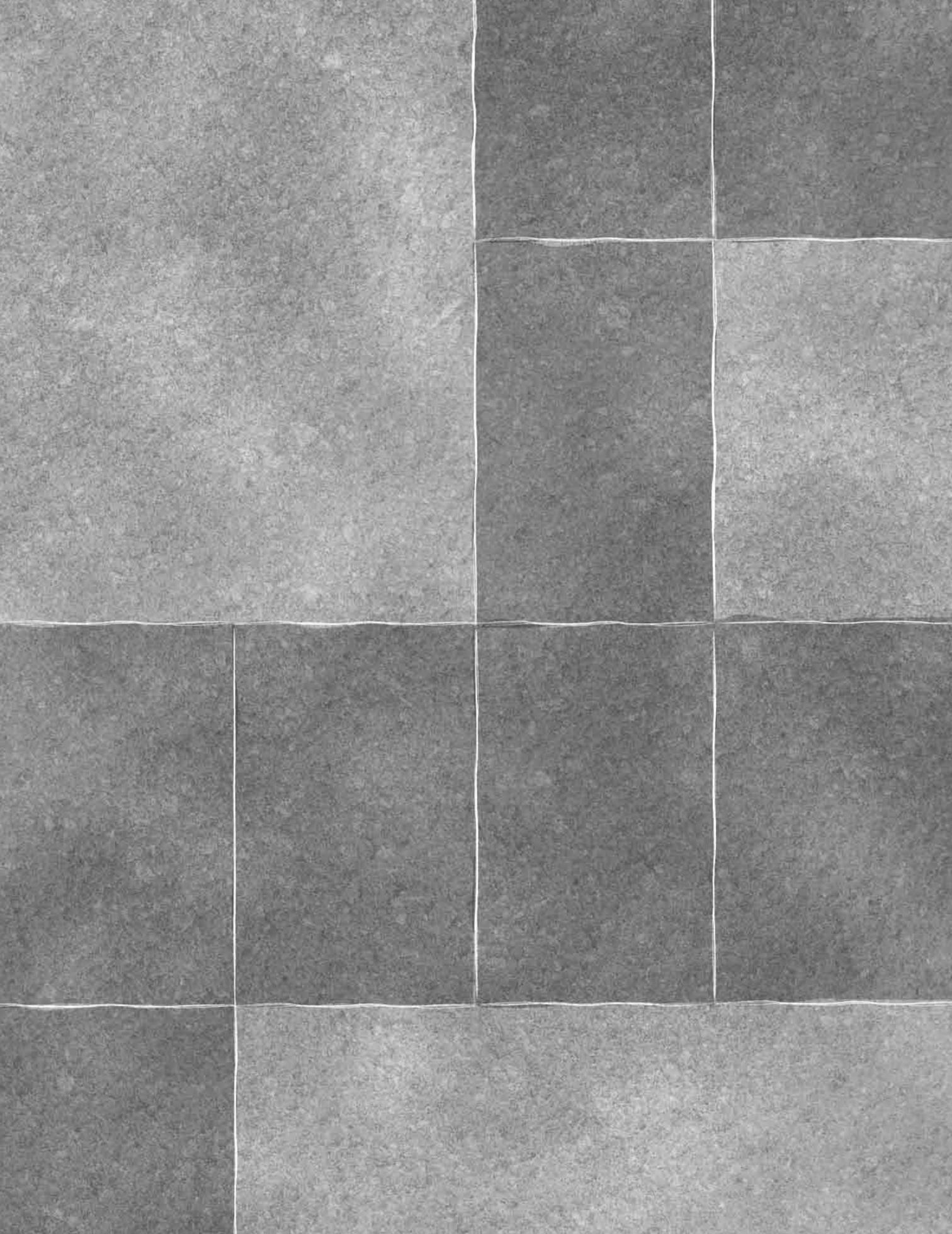
*This paper presents the results of a study conducted for the Ministry of Justice. Its main goal was to evaluate the mobilization process leading to the First Conseg (National Conference on Public Security). Such mobilization was key to overcome the major challenges facing the public security sector, namely to increase social participation in the debate on politics, and to raise awareness of the new proposals by Brazil's National Public Security Secretariat (Senasp) of the Ministry of Justice in the area of public security, in view of the “new paradigm” put forward in the conference.*

*The empirical data reveal the connectivity patterns among public security actors. This was based on an analysis of the network of public security actors. Both regularity patterns and changes in the number of connections among those taking part in the public debate on security, in addition to their relative location on the network, were observed. As a result, changes in the mix of these participants were identified, some with a high number of links and others playing the role of mediators between different network areas.*

**Keywords:** Public Security; Social Networks; Conferences

**Data de recebimento:** 16/01/2011

**Data de aprovação:** 11/07/2011



# Uma análise do caso “Jack, o estuprador”<sup>1</sup>

## Eliete Gonçalves Rodrigues Alves

*Eliete Gonçalves Rodrigues Alves é analista criminal, especialista em Política Criminal e Penitenciária e Segurança Pública, chefe do Setor de Análise Criminal da Polícia Civil do Distrito Federal.*

*✉ alves.eliete@gmail.com*

### Resumo

*Este artigo visa demonstrar como a análise criminal, quando baseada em dados científicos, pode melhorar a vida dos cidadãos. Trata-se de um estudo de caso de uma operação realizada pela Polícia Civil do Distrito Federal, a fim de descobrir o autor de diversos estupros ocorridos na Região Administrativa de Ceilândia – Distrito Federal. Lançando mão do aporte teórico, principalmente da Criminologia Ambiental e da Teoria da Atividade de Rotina, conseguiu-se resolver o caso em questão. Assim, este texto objetiva incentivar o uso da ciência para solução de casos que diariamente chegam aos Distritos Policiais.*

### Palavras-Chave

*Criminologia Ambiental. Teoria da Atividade de Rotina. Resolução de casos. Polícia Civil. Investigação.*

A operação “Jack, o Estuprador” engloba a análise criminal de 30 casos de estupro praticados na Região Administrativa de Ceilândia – Distrito Federal. Em 2009, moradores dessa área estavam atemorizados com os vários estupros registrados. Os alvos desses crimes eram meninas (estudantes), na faixa etária entre 11 e 19 anos, abordadas nas proximidades das escolas, ou no caminho de casa. Várias matérias narrando as investidas do estuprador foram veiculadas na mídia, o que aumentou a sensação de insegurança na cidade.

Os registros de ocorrência indicavam a perspicácia do estuprador: ao abordar as vítimas, ele utilizava algum objeto, simulando estar armado (apesar de não portar revólveres ou outro tipo de arma) e as conduzia para local ermo e de difícil acesso. Algumas vezes, ele percorria quilômetros com a vítima na garupa da bicicleta; outras, era capaz de caminhar com a vítima em via pública, ludibriando-a, confundindo-a, o que facilitava as suas investidas.

As investigações foram iniciadas em março de 2009, pelas Delegacias da área onde os fatos foram registrados. As equipes de investigação criminal tinham uma grande preocupação: apesar das várias matérias veiculadas na mídia e da atuação da polícia, o estuprador continuava agindo e, a cada mês, surgiam uma ou duas vítimas.

O grande desafio da Polícia Civil do DF consistia em prender o criminoso em tempo hábil, pois meninas cada vez mais jovens estavam sendo alvos fáceis. Para isso, era importante definir, de forma integrada, as linhas de investigação das equipes. Assim, foram levantadas algumas questões: é possível tratar-se de crimes associados à pedofilia? O que levava o ofensor a escolher as vítimas? Por que alguém estaria praticando tais crimes contra vítimas tão frágeis e, qual fator estaria contribuindo para potencializar a vulnerabilidade dessas meninas?

Pela semelhança dos fatos, as delegacias de polícia circunscricionais uniram-se e, em esforço integrado, passaram a investigar os casos. Em 2010, o Setor de Análise Criminal foi convidado, por intermédio da Divisão de Inteligência, a participar das reuniões integradas.

Na primeira reunião, foi apresentado o estudo do caso, no viés da psiquiatra forense, com participação de uma psiquiatra do Instituto Médico Legal – IML/PCDF, passando a ser tratado como *operação*, o que deixava claro que se referia a uma grande integração de pares. Numa relação de semelhança, apenas pelo fato de abranger crimes em séries, a *operação* foi denominada de “Jack, o estuprador”.<sup>2</sup>

Os dados indicavam tratar-se do fenômeno criminal da vitimização repetida, ou vitimização em série, com perfil específico de

vítima e de autor, em ambiente propício à incidência de estupros. Nessa linha de pensamento, foi definida a atuação da análise criminal, no sentido de subsidiar as investigações em curso.

### **Papel da análise criminal**

Para a análise criminal, foram organizadas e interpretadas as informações coletadas junto aos investigadores de polícia, bem como os registros de ocorrência armazenados no banco de dados do Sistema Millennium da Polícia Civil do Distrito Federal. Uma série histórica de registros entre 2008 e 2010 foi estabelecida como marco temporal para a análise, observando-se a prevalência de casos (primeiros casos registrados) e a incidência (casos registrados posteriormente).

Definiu-se a área geográfica a ser estudada, denominada “área de estudo”, a partir das rotas escolhidas pelo criminoso para abordagem das vítimas. Com as informações processadas, todos os eventos foram georreferenciados (mapeados), com indicação dos locais da abordagem e da consumação de cada crime, em ordem cronológica.

A análise criminal objetivou estabelecer um perfil para os estupros praticados na Cidade de Ceilândia, entre 2008 e 2010, e subsidiar o planejamento tático-operacional voltado para a prisão do suspeito da prática desses crimes, que envolviam, pelo menos, 30 vítimas.

### **Aporte teórico**

Este estudo de caso encontra embasamento científico nas teorias da moderna Criminologia Ambiental, uma nova dimensão da Crimi-

nologia, que traz o estudo do território (espaço geográfico) como elemento fundamental para a compreensão dos fenômenos criminais (FRITZ, 2008), citado pelo psicólogo forense, Silva Júnior (2011),<sup>3</sup> em estudos sobre as teorias criminais e análise criminal.

Em outras palavras, a Criminologia Ambiental desloca o foco do homem, como cerne das relações sociais, para o ambiente, enquanto fator crucial de resposta das relações interpessoais. Nessa nova dimensão, o ambiente ocupa espaço central, tornando-se imprescindível à eficácia das ações de segurança pública.

Entre as teorias que explicam essa nova dimensão analítica da Criminologia, para este estudo, destaca-se a Teoria da Atividade de Rotina (FELSON, 1998 apud DANTAS 2003), cujo aporte teórico traz o seguinte postulado: “O crime ocorre em convergência no tempo e no espaço de um criminoso potencial e de uma vítima adequada (potencial), na ausência de um guardião capaz”.

### **Fonte de dados disponíveis e elementos pesquisados**

Para a análise criminal, foram reunidos os registros de ocorrências, termos de declarações, relatórios de investigação, pesquisa de campo, além de informações e detalhes acrescentados pelos policiais envolvidos na elucidação dos crimes. Para o sucesso da operação, foi fundamental a presença de uma equipe multidisciplinar (análise de inteligência, análise criminal investigativa, perícia técnica, psiquiatria forense e investigação policial).

Assim, foi estabelecida uma série temporal de fatos registrados de 2008 a 2010, a partir da prevalência, incidência e concentração de casos, segundo os ambientes de atuação do ofensor, o dia da semana e a faixa horária, o tipo de local de abordagem/consumação dos crimes e a concentração dos registros, o perfil das vítimas e do autor, o perfil da violência empregada na abordagem das vítimas e as atividades de rotina das vítimas e do ofensor.

Da interação entre vítimas *adequadas e criminosos motivados*, e na *ausência de um guardião capaz*, formularam-se alguns questionamentos: o que ocorre quando vítima e ofensor ocupam o mesmo ambiente? A vitimização repetida aumenta a probabilidade de mais vitimização? O papel das vítimas e suas interações com o contexto/ambiente de crimes podem levar a altas taxas de criminalidades específicas?

Com a análise das informações obtidas, foram levantadas hipóteses sobre a evolução e dinâmica dos eventos:

- ∞ a rotina das vítimas e a do ofensor são fatores desencadeadores da oportunidade/disponibilidade ao crime;
- ∞ a evolução e dinâmica dos registros ao longo da série histórica são capazes de evidenciar o perfil de crimes em série;
- ∞ na dimensão analítica da área de atuação do ofensor, é possível estabelecer espaços defensáveis e rotas de deslocamentos.

Da mesma forma, foram construídas hipóteses quanto ao perfil das vítimas:

- ∞ é possível estabelecer um perfil de vitimização, a partir das características sociais e do espaço geográfico em que vítimas po-

tenciais tornaram-se alvos de um estuprador em série;

- ∞ a violência psicológica como forma de intimidação das vítimas – a ausência de armas – pode indicar certo grau de confiança na postura – abordagem das vítimas.

## Construindo o perfil dos crimes

Em 2008, foram detectados dois eventos com *modus operandi* semelhante àquele utilizado pelo ofensor nos anos seguintes (2009 e 2010). Em 2009, com exceção do período de férias escolares (janeiro, fevereiro e julho), houve pelo menos um registro de estupro (tentado/consumado) por mês, sendo que, em setembro, ocorreram quatro eventos e, em outubro e novembro, seis vítimas foram identificadas. Em março de 2010, foram registrados três casos e, nos meses subsequentes, ocorreu um por mês, até início de julho, mês da prisão do ofensor.

A dinâmica dos eventos evoluiu em série temporal bem definida, ora se fixando em semanas, ora em meses. Entre a ocorrência de um crime e outro, observou-se um espaço de tempo delimitado em dias e/ou meses, em que o ofensor cessava a prática de crimes. Este período temporal, segundo Norris (1998), citado por Silva Júnior (2011), denomina-se *cooling off*, ou fase de depressão. “Quanto maior o período de *cooling off*, mais estável está o perpetrador e mais hábil e astuto ele se encontrará para a prática de crimes”. A idade da vítima – fator objetivo – variou entre 11 e 19 anos e seu perfil biofísico e psicológico correspondia a: estudantes inexperientes; de compleição física semelhante; e não conheciam o ofensor.

Há relatos nas ocorrências policiais de que o ofensor teria utilizado uma caneta, simulando tratar-se de arma, para intimidação das vítimas; ao mesmo tempo, algumas vítimas narram a subtração de uma caneta, retirada do material escolar, pelo ofensor. Silva Júnior, baseando-se em Bronswick (2001), descreve que criminosos em série, após o crime, costumam retirar de suas vítimas objetos pessoais e guardá-los, como se fossem *souvenirs*; conduta bastante observada em criminosos movidos por estimulação sexual.

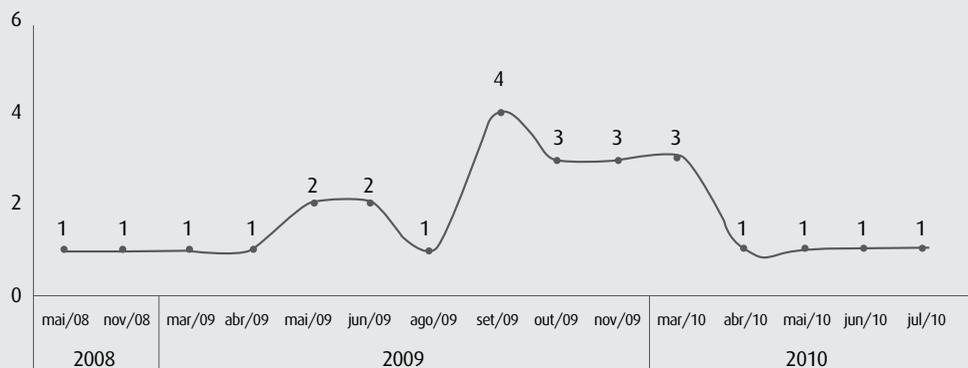
Os registros indicavam, ainda, que as vítimas foram persuadidas a acompanhar o ofensor, sob pretexto de que “algumas meninas queriam falar-lhes algo, ou vê-las” e ele (ofensor) estava ali para levá-las até essas “meninas”. Tais características fizeram com que a análise criminal tratasse o fenômeno

como crimes em série ou crimes seriados, classe I, em que existe um único ofensor, num espaço de tempo definido, agindo sozinho, em busca de um perfil de vítima previamente estabelecido (ALSTON, 2004), o que Pease e Farrell (2004) conceituaram de “super-alvos”, na análise criminal dos altos índices de criminalidade, segundo aporte da Teoria da Atividade de Rotina.

### Análise temporal

Foram analisados 30 estupros registrados entre 2008 e 2010. Dos eventos prevalentes<sup>4</sup> em 2008, em apenas dois casos (março e novembro) foi possível identificar semelhança dos *modus operandi* com os casos ocorridos em 2009 e 2010. Dos 30 registros inicialmente analisados, 26 foram cotejados para estabelecer um perfil de autor/crime.

**Gráfico 1**  
**Ocorrências de estupro registradas**  
Região Administrativa de Ceilândia – 2008-2010

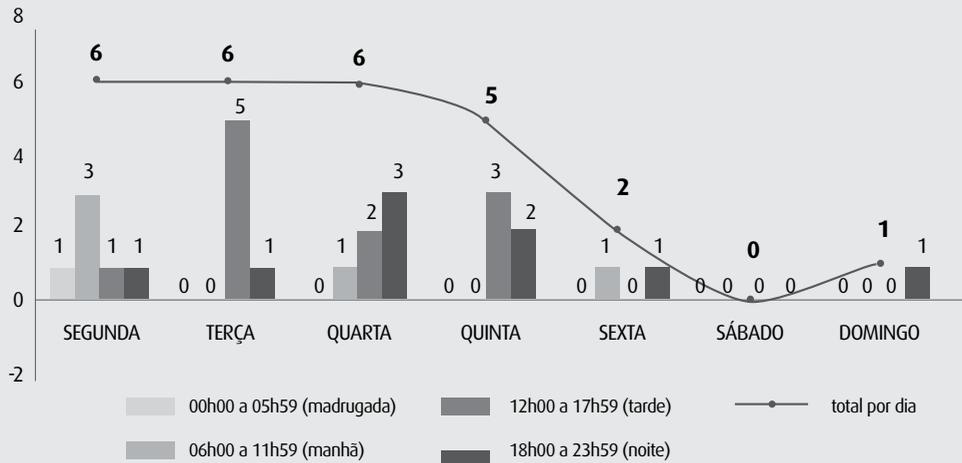


Fonte: Polícia Civil do Distrito Policial/Divisão de Estatística e Planejamento Operacional – PCDF/Depo.

Gráfico 2

## Distribuição das ocorrências de estupro registradas, segundo dias da semana e faixa horária

Região Administrativa de Ceilândia – 2008-2010



Fonte: Polícia Civil do Distrito Policial/Divisão de Estatística e Planejamento Operacional – PCDF/Depo.

### Análise ambiental – distribuição espacial dos registros

Ceilândia possui uma vasta rede de escolas de ensino básico, médio e fundamental, o que, de certa forma, favoreceu a ação do ofensor. Para atuação da Polícia Judiciária, Ceilândia está dividida em quatro áreas circunscricionais, com quatro delegacias de polícia.

Após o georreferenciamento dos eventos, verificou-se que em apenas uma dessas áreas não ocorreu ação do ofensor, sendo, assim, denominada pela análise criminal de “espaço defensável”, ou de acomodação. Os locais de

abordagem das vítimas, ou espaços de vulnerabilidade, concentravam-se nas proximidades de escolas, enquanto os lugares de consumação ficavam em terrenos baldios de difícil acesso, áreas de cerrado e até mesmo em quadras de esportes, com aparente situação de abandono.

Em alguns registros, as vítimas relataram que o local do estupro parecia já estar preparado: forrado com papelão, ou espécie de pano, ou até mesmo folhas e pequenos galhos secos, dando a impressão de ter sido utilizado por alguém momentos antes (informações não confirmadas tecnicamente).

## Resultados obtidos

A análise criminal verificou preferência de atuação do ofensor entre segunda e sexta-feira, especialmente no início da semana, sendo que grande parte dos casos ocorreu no horário vespertino e início da noite.

As abordagens e consumação dos crimes aconteceram em áreas próximas umas das outras, com vítimas jovens, do sexo feminino, mais da metade entre 12 e 15 anos e todas de aspecto físico semelhante.

De acordo com as descrições anotadas nos registros, foi possível estabelecer um perfil físico do autor: jovem, estatura mediana, magro, loiro, olhos azuis e cabelos claros. Para minimizar possível resistência, o autor abordava a vítima dizendo que “umas meninas/meninos queriam falar com ela” e ele a levaria até “essas meninas” para conversar, ou resolver determinado entrave ou desentendimento. Essa conduta diminuía o medo inicial na abordagem e somente depois as vítimas percebiam tratar-se um ardid.

Ao ser detido, o autor confessou 26 casos, dos 30 analisados, e afirmou que cometeu o primeiro crime em março de 2009, negando, portanto, a autoria dos dois estupros praticados em 2008, apesar da semelhança de *modus operandi*; em nenhum momento usou arma de fogo. Segundo o autor, ele começou atuando no “Setor Sul”, porque era menos conhecido no local, e disse que nunca agiu no Setor Norte, uma vez que residia naquele bairro.

## Considerações sobre a análise e a aplicação dos pressupostos da Teoria da Atividade de Rotina

A partir dos dados, foi possível demonstrar que o aporte teórico utilizado para análise do caso atendeu às hipóteses levantadas: interação vítima/ambiente/ofensor motivado. Um dos meios empregados pelo ofensor para encontrar suas vítimas (alvos) foi a rotina estabelecida por cada uma delas (do caminho da escola para casa e vice-versa), bem como as oportunidades ideais detectadas por ele no decorrer das atividades diárias e das interações sociais dessas vítimas no ambiente (proximidade de escolas).

A ausência de um guardião natural (poder de vigilância inerente à vítima, prejudicado pela inexperiência em razão da idade) e a falta de um agente desencorajador à ação criminosa, potencializada pela extensa área (ambiente) de atuação do perpetrador dos crimes, favoreceram, de certo modo, o incremento do risco de um ataque criminoso.

Os dados não foram suficientemente indicativos de que a vitimização repetida aumenta a probabilidade de mais vitimização, sendo necessário monitorar fenômenos com características semelhantes, em especial, que possam demonstrar, a partir da abordagem do perfil do ofensor, os fatores desencadeadores de oportunidades.

Observou-se que é possível estabelecer um perfil de vitimização, a partir das características sociais e do espaço geográfico em que vítimas potenciais tornam-se alvos de um estuprador em série, em consonância com o disposto por Brantingham e Brantingham (1993), comentado por Wang (2005) e citado por Silva Junior (2011) em estudos sobre o comportamento criminoso: “a distribuição espaço-temporal de ofensores, alvos/vítimas e controladores

(cuidadores, administradores e guardiães) não é aleatória, nem uniforme”.

Assim, quanto ao papel das vítimas e suas interações com o contexto/ambiente de crimes, de fato, a ocorrência desses estupros correlaciona-se ao estilo de vida das vítimas (atividade diária) e à sua predisposição: a idade, a imaturidade e o sexo feminino podem ser vistos como fatores determinantes para o ofensor.

A evolução e dinâmica dos registros ao longo da série histórica evidenciaram um perfil de crimes em série. Já na dimensão analítica da área de atuação do ofensor, foi possível estabelecer espaços defensáveis, nos quais a rotina do autor inibiu sua atuação, sob o argumento de que poderia ser descoberto, por ser conhecido das pessoas daquele bairro; fator este desencorajador à prática de mais estupros.

Correlacionando as características dos alvos (perfil de vítimas) com o perfil dos crimes em série (estupros em série), acredita-se ser relevante uma nova interpretação do conceito *alvos*, segundo os pressupostos da Teoria da Atividade de Rotina, que são capazes de evidenciar ou explicar a predileção de certas categorias de ofensores por perfis de vítimas tão específicos. Sobre o novo conceito – “super-alvos” –, Farrell e Pease (2005) discutem com propriedade a nova abordagem à luz da Teoria da Atividade de Rotina, com ênfase para as altas taxas de crimes e a evolução do conceito de “alvos” para “super-alvos”.

## Conclusão

Importa destacar que, no processamento das informações do caso “Jack”, foram utili-

zados não somente os dados armazenados no banco da PCDF, mas também documentos produzidos pela investigação criminal, que foram de extrema importância para o desenvolvimento dos trabalhos de análise criminal, até porque, inicialmente, a ausência de dados básicos nos registros causou certa dificuldade ao cotejamento.

Além disso, ao analisar os registros de estupro, numa visão geral (sem se preocupar em estabelecer, *a priori*, um perfil de crime), tendo como parâmetro apenas os fatos registrados entre 2008 e 2010, não foi possível individualizar o perfil do autor, o que se explica pela não variação quantitativa dos registros, ao longo dos anos avaliados.

Como a análise criminal optou por aplicar os pressupostos teóricos da Teoria da Atividade de Rotina no estudo do caso, o papel das vítimas (as rotinas) e suas interações com o contexto/ambiente dos crimes (altas taxas de criminalidades específicas) foram cruciais para o desenvolvimento das ações. Por isso, somente após o cotejamento dos estupros, de forma individualizada, foi possível estabelecer um perfil para o estuprador.

A análise qualitativa dos dados foi construída com apoio nas informações coletadas pela investigação criminal e pelos depoimentos das vítimas, o que favoreceu estabelecer também um perfil de vitimização diferenciado – “vitimização repetida”.

A “vitimização repetida” é aquela evidenciada contra as mesmas pessoas *ou pessoas com perfis similares* (alvos), demonstrada, hoje, por meio de um novo conceito: “super-alvos”

(KEN PEASE, 2005). Essa característica ficou bastante evidente para a análise criminal.

A análise da prevalência (fatos registrados) e da incidência (novos registros que surgiram durante a análise), bem como o mapeamento dos estupros, foi fundamental para a definição do perfil do autor como um possível pedófilo, pois, além de as idades das vítimas situarem-se entre 11 e 13 anos de idade, as maiores de 13 anos tinham aspecto físico semelhante ao de crianças.

A distribuição dos registros (mapeamento criminal) foi fundamental para entender as rotas de deslocamento do autor – sempre próximo à escolas.

Para esta análise, verificou-se que, em áreas com índices significativos de crimes da mesma espécie (no caso, estupros), aplicar de imediato o aporte teórico da “vitimização repetida” ou vitimização em série mostrou-se incipiente, o que se explica pela não definição, no primeiro momento da análise, da distribuição espacial dos registros a partir de um perfil já estabelecido de vítima e de autor.

Infelizmente, a análise criminal não conseguiu impedir que o autor praticasse seu último

estupro, apesar dos esforços dos analistas em tentar prever, ou ao menos apontar, aonde o autor poderia voltar a atuar.

O mapeamento criminal realizado demonstrou os pontos vulneráveis nos quais o autor já estava acostumado a agir: próximo a colégios, durante a semana, em horários definidos que coincidiam com o início e o término das aulas, no turno vespertino. Acreditava-se que ele manteria esse padrão de atuação.

O estuprador abordou sua última vítima em meados de junho de 2010 (sexta-feira), no início da tarde, numa área não mapeada pela análise criminal (setor “P Norte”), onde não havia registros de estupros que pudessem ser atribuídos ao perfil do “Jack”. Desde o início das investigações, acreditava-se que ele pudesse residir naquele setor e, por isso, o preservava de certo modo.

De fato, verificou-se que o estuprador residia no setor “P Norte”, sendo que o local de abordagem da sua última vítima, embora situado neste setor, ficava afastado do centro urbano (condomínio residencial rural), enquanto a consumação do estupro ocorreu em zona de cerrado, de difícil acesso, próxima a um córrego. A prisão do autor aconteceu em 14 de julho de 2010.

1. *Análise de caso apresentado na V Encontro do Fórum de Segurança Pública, ocorrido em maio de 2011 em Brasília (DF).*
2. *Jack, o Estripador foi o pseudônimo dado a um assassino em série não-identificado, que agiu no miserável distrito de Whitechapel, em Londres, na segunda metade de 1888. O nome foi tirado de uma carta, enviada à Agência Central de Notícias de Londres por alguém que se dizia o criminoso.*
3. *Psicólogo, mestre em Psicologia (UnB), especialista em Psicologia Jurídica (CFP), especialista em Política Criminal, Penitenciária e Segurança Pública (Unirio), licenciado em Ciências-Biologia (UCB). Ex-chefe da Seção de Psicologia do (antigo) Centro de Internamento e Reeducação – CIR/Cosipe, ex-diretor do Centro de Observação Criminalológica da (antiga) Coordenação do Sistema Penitenciário do Distrito Federal – Cosipe. Atualmente exerce atividade de psicólogo forense na Seção de Psicopatologia Forense do Instituto de Medicina Legal Leonídio Ribeiro, Brasília-DF.*
4. *Nos dois registros detectados em 2008, a autoria não foi atribuída ao “Jack”.*

## Referências bibliográficas

CLARKE, Ronald. V.; ECK, John E. **Análise de Crimes para solucionadores de problemas em 60 pequenos passos**. Traduzido por: Alessandro Souza Soares. Revisão de Elenice de Souza. Disponível em <<http://www.pop-center.org/library/reading/PDFs/60steps-portuguese.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2011.

DANTAS, G. F. L.; FERRO JÚNIOR, C. M. **Descoberta e a análise de vínculos na complexidade da investigação criminal moderna**. Disponível em: <[www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/artigos/Descoberta%20e%20Análise%20de%20Vinculos.pdf](http://www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/artigos/Descoberta%20e%20Análise%20de%20Vinculos.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2010.

FARRELL, G. **Of targets and supertargets: a routine activity of high crime rates**. Disponível em: <<http://www.internetjournalofcriminology.com/Farrell,%20Clark,%20Ellingworth%20&%20Pease%20-%20Supertargets.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2011.

FERRO JÚNIOR, C. M. O novo crime urbano e a atuação da polícia. **Revista Condepol Brasil**, Distrito Federal, 2002.

FERRO JÚNIOR, C. M.; ALVES, C. F.; MORESI, E. A. D.; NEHME, C. C. Cognição organizacional: um estudo da tecnologia da informação aplicada à análise de vínculos na atividade policial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO KM BRASIL. **Anais...** 2005.

HARRIES, K. **Mapeamento da criminalidade: princípios e prática**. Disponível em: <[www.crisp.ufmg.br/livro.htm](http://www.crisp.ufmg.br/livro.htm)>. Acesso em: 05 maio 2011.

SILVA JÚNIOR, A.P. **Teorias criminais** – o psicopata e o crime em série. Estudo sobre Teorias Criminais. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2011.

SOUZA, N. G. de; DANTAS, G. F. de L. A integração de sistemas de informação: base para a gestão do conhecimento, inteligência policial e análise criminal. In: SIMPÓSIO NACIONAL INTELIGÊNCIA POLICIAL E CRIMINALIDADE DE MASSA. **Anais...** Agência Brasileira de Inteligência – Abin, junho 2004. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br>>. Acesso em: 05 maio 2011.

# Uma análise do caso “Jack, o estuprador”

Eliete Gonçalves Rodrigues Alves

## Resumen

### Un análisis de caso “Jack, el violador”

*Este artículo pretende demostrar cómo el análisis criminal, cuando se basa en datos científicos, puede mejorar la vida de los ciudadanos. Se trata de un estudio de caso de una operación realizada por la Policía Civil del Distrito Federal, con el fin de descubrir al autor de diversas violaciones ocurridas en la Región Administrativa de Ceilandia (Distrito Federal). Recurriendo al aporte teórico, principalmente de la Criminología ambiental y de la Teoría de la actividad de rutina, se consiguió resolver el caso en cuestión. De este modo, este texto tiene por objetivo el uso de la ciencia para solución de casos que diariamente llegan a los Distritos Policiales.*

**Palabras clave:** Criminología ambiental. Teoría de la actividad de rutina. Resolución de casos. Policía Civil. Investigación.

## Abstract

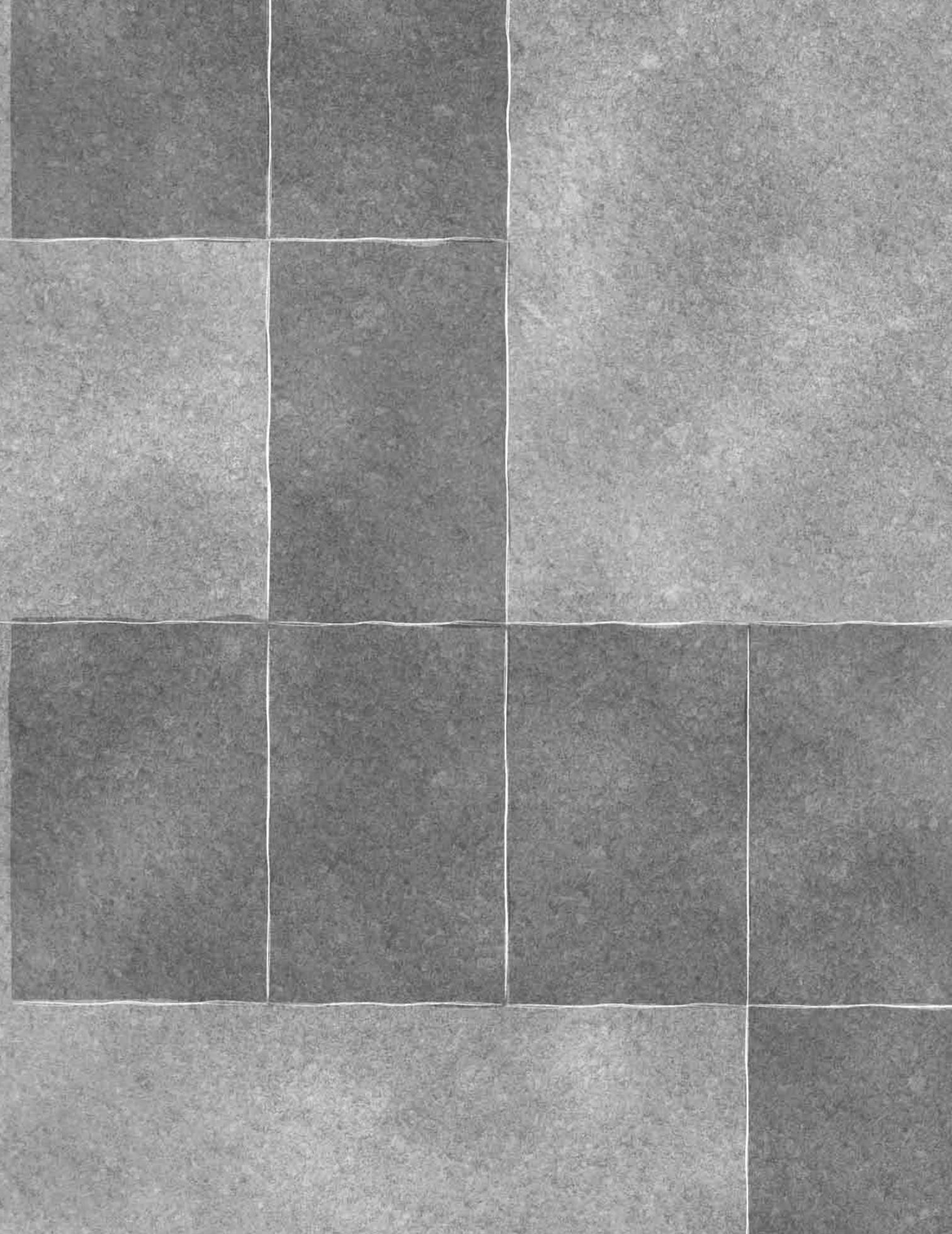
### A case study of “Jack the raper”

*This paper seeks to show how criminal analysis, if based on scientific data, can improve the lives of citizens. It refers to a case study of an operation carried out by the Civil Police of Brazil's Federal District to discover the perpetrator of a series of rapes that were committed in the Administrative Region of Ceilandia, in the Federal District. The case was solved by using theoretical contributions, especially those provided by Environmental Criminology and Routine Activity Theory. This paper, therefore, aims to encourage the use of science to solve cases that are routinely brought to Police Districts.*

**Keywords:** Environmental Criminology. Routine Activity Theory. Case Resolution. Civil Police. Investigation.

**Data de recebimento:** 06/06/2011

**Data de aprovação:** 13/07/2011



## Escopo e política editorial

A Revista Brasileira de Segurança Pública é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

## Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** É necessário que sejam precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 3** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4** As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5** Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou reapresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7** Os trabalhos poderão ser enviados por email para o endereço [revista@forumseguranca.org.br](mailto:revista@forumseguranca.org.br), ou por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;

## critérios bibliográficos

**Resenhas:** Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

**Artigos:** Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário; Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa; Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

**Quadros e tabelas:** A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

- a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.
- b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).
- c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

**Referências bibliográficas:** As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios: Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor/PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Artigo:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico / VÍRGULA/número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

**Coletânea:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / título do capítulo entre aspas /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico / VÍRGULA/ local da publicação/VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Teses acadêmicas:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Essa revista é financiada por

**Open Society Institute**

Ministério da  
Justiça



Os projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública recebem o apoio de

**FORD FOUNDATION**

acesse a versão digital e também a versão em espanhol em:  
**[www.forumseguranca.org.br/revista](http://www.forumseguranca.org.br/revista)**