

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br

ISSN 1981-1659 Volume 13 Nº1 Fev/Mar 2019



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 13

Número 1

Fevereiro/Março de 2019



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Rev. bras. segur. pública vol. 13 n.1 São Paulo fevereiro/março 2019

Comitê Editorial

Ludmila Ribeiro (Universidade Federal de Minas Gerais)
Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

Conselho Editorial

Elizabeth R. Leeds (Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA)/ Estados Unidos)
Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)
Christopher Stone (Nova Iorque/Estados Unidos)
Fiona Macaulay (University of Bradford – Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)
Luiz Henrique Proença Soares (Fundação SEADE – 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)

Assistentes Editoriais

David Marques
Isabela Sobral

Equipe RBSP

Samira Bueno, David Marques, Marina Pinheiro, Isabela Sobral, Dennis Pacheco e Eduardo Truglio

Capa e produção editorial

Eduardo Truglio

Telefone

(11) 3081-0925

E-mail

revista@forumseguranca.org.br

Apoio

Open Society Foundations e Ford Foundation.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra
Elisandro Lotin de Souza – Presidente do Conselho de Administração
Renato Sérgio de Lima – Diretor Presidente
Samira Bueno – Diretora Executiva

Conselhos de Administração e Fiscal

Arthur Trindade Maranhão Costa
Ascânio Rodrigues Correia Junior
Cássio Thyone A. de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Daniel Ricardo Cerqueira
Isabel Figueiredo
Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol
Paula Ferreira Poncioni
Thandara Santos
Camila Caldeira Nunes Dias
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Sérgio Roberto de Abreu



Sumário

	Apresentação	7
Artigos	Lacunas sociais no combate à violência de gênero	17
	<i>Fernanda Ledesma</i>	
	Criminosos em série: análise conceitual e perfil atuante em Belo Horizonte	35
	<i>Antônio Hot Pereira de Faria e Alexandre Magno Alves Diniz</i>	
	"Onde eles estavam na hora do crime?": ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica	59
	<i>Victor Pimenta, Izabella Pimenta e Danilo Cesar Doneda</i>	
	Entre holofotes e fracassos: a experiência do Programa Ronda do Quarteirão no Ceará	76
	<i>Letícia de Sousa Araújo</i>	
	A Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) como novo paradigma da segurança pública no estado do Pará	95
	<i>Alexandro Napoleão Santana e Jarsen Luis Castro Guimarães</i>	
	"Segurança é um dever de todos": representações coletivas e novas redes de políticas de segurança pós-pacificação no Rio de Janeiro	114
	<i>Clara Gomes Polycarpo</i>	
	A arte de livrar: notas etnográficas sobre a defesa judicial pública no sistema de justiça criminal comum	140
	<i>Rafael Godoi</i>	
	Efeitos do medo do crime na rotina e na saúde mental de adolescentes moradores da periferia de Belém (PA)	157
	<i>Rosália Corrêa, Jane Ferreira, Maria Lúcia Lopes e Fabrício Rebello</i>	
Nota Técnica	Guardas Municipais: modelos de polícia cidadã	171
	<i>Isaías Gonçalves de Oliveira</i>	
Dossiê	Dossiê: Violência, polícia e justiça no Brasil	189
	<i>Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo</i>	
	Análise das audiências de custódia realizadas no estado do Rio Grande do Norte, na comarca de Natal	193
	<i>Claudio Roberto de Jesus e Rodrigo Figueiredo Suassuna</i>	
	Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida	215
	<i>Gilson Macedo Antunes</i>	
	Audiências de custódia e o funcionamento do sistema de justiça criminal: rupturas ou permanências?	234
	<i>Camila Nunes Dias e Laís Boós Figueiredo Küller</i>	
Normas de Submissão	254

Table of Contents

Articles

Apresentação 7

Social gaps in the combat against gender-based violence 17
Fernanda Ledesma

Serial offenders: conceptual analysis and profile of criminals operating in Belo Horizonte 35
Antônio Hot Pereira de Faria e Alexandre Magno Alves Diniz

"Where were they when the crime happened?": illegal practices regarding the treatment of personal data collected from electronic monitoring services 59
Victor Pimenta, Izabella Pimenta e Danilo Cesar Doneda

Among the spotlights and failures: an experience of the Block Round Program in Ceará 76
Letícia de Sousa Araújo

The Pro Paz Integrated Unit (Uipp) as New Paradigm of Public Safety in the State of Pará 95
Alexandro Napoleão Santana e Jarsen Luis Castro Guimarães

"Security is a duty of all": collective representations and post-pacific security policies in Rio de Janeiro 114
Clara Gomes Polycarpo

The art of ridding: ethnographic notes on public defense in the criminal justice system 140
Rafael Godoi

Fear of Crime Effects in Routine and Mental Health of Adolescents Living in the City of Belém (PA) Peripheral Zones 157
Rosália Corrêa, Jane Ferreira, Maria Lúcia Lopes e Fabrício Rebello

Technical Note

Municipal Guards as citizen police model 171
Isaias Gonçalves de Oliveira

Dossier

Dossier: Violence, police and justice in Brazil 189
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Analysis of custody hearings in Rio Grande do Norte state, Natal county 193
Claudio Roberto de Jesus e Rodrigo Figueiredo Suassuna

On limits and possibilities of civil society participation in public security policy – Pacto Pela Vida 215
Gilson Macedo Antunes

Custody Hearings and the Functioning of Criminal Justice 234
Camila Nunes Dias e Laís Boás Figueiredo Küller

Publishing Rules

..... 254



Nesta primeira edição de 2019, apresentamos oito artigos recebidos no fluxo regular, uma nota técnica e três artigos que compõem a primeira parte do dossiê sobre segurança pública e justiça criminal. Neste caso, são textos que foram inicialmente apresentados no 18º Congresso Brasileiro de Sociologia e, uma vez submetidos à Revista Brasileira de Segurança Pública, foram apreciados por dois pareceristas anônimos para que pudessem ser publicados neste número.¹

Antes de apresentar os textos que integram este volume, gostaria de destacar algumas novidades do nosso processo editorial. Com a passagem da RBSP integralmente para a plataforma de *Open Journal*, desde novembro de 2018, todas as nossas comunicações com autores, pareceristas e editores convidados para a organização de dossiês passaram a ser feitas pelo sistema, o que contribui para que todos os comunicados (com as suas respectivas datas) fiquem armazenados dentro de cada submissão, dimensão muito examinada na avaliação da qualidade do periódico.

A mudança mais importante deste processo foi a redução do tempo de espera para a avaliação dos artigos. Quando assumimos a editoria da RBSP, em dezembro de 2017, a média de tempo para recebimento dos pareceres – entre a submissão do texto e a decisão final após avaliação a cega por pares – era de aproximadamente um ano. Como todos os encaminhamentos eram feitos por e-mail, de uma forma muito artesanal (até porque somos apenas três pessoas trabalhando na revista e conjugamos essas tarefas com outras atividades), era impossível conseguir que os pareceres fossem encaminhados a contendo. O texto da Fernanda Ledesma reflete bem este momento em nossa história editorial, pois entre a submissão e a aprovação final temos um lapso de 431 dias.

¹ Estes artigos serão apresentados pelo professor Rodrigo Ghiringhelli Azevedo (PUCRS) que coordenou o referido dossiê.

Atualmente, em razão dos esforços desta pequena equipe de pesquisadores em responder a todos os alertas emitidos pelo sistema, que vão desde avisos sobre a submissão de novos artigos, atrasos na avaliação pelos pareceristas e retornos quanto a textos que foram aprovados condicionalmente, ou seja, serão publicados se e somente se as correções obrigatórias sugeridas forem atendidas, o nosso tempo de espera é de aproximadamente quatro meses. Em algumas situações, como é o caso do texto da Letícia Araújo, a qualidade do manuscrito original, aliada ao trabalho sério e preciso de alguns avaliadores, permitiu que esse tempo fosse reduzido a um mês. Para nós, um feito a ser celebrado, pois contribui para que os nossos autores não fiquem meses a fio esperando por uma resposta sobre a possibilidade de publicação de seus textos na RBSP.

Por outro lado, encontrar pareceristas comprometidos com o trabalho é agora o nosso maior desafio. Seguindo as recomendações editoriais de revistas bem qualificadas, isto é, que possuem maior impacto na produção acadêmica e de políticas públicas, a maioria de nossos manuscritos é enviada a dois doutores naquela área temática. Em que pese a segurança pública e a justiça criminal serem categorias que compõem o número cada vez maior de teses no banco de dados da CAPES,² o volume de textos que recebemos mensalmente ultrapassa em alguns dígitos os colaboradores regulares da RBSP. Para enfrentar este desafio, temos procurado especialistas doutores em áreas congêneres, como sociologia, direito, administração, ciência política, dentre outros, mas continuamos a ter este ponto como grande gargalo do fluxo editorial.

2 Como indicam os textos de balanço da produção deste campo, publicados no Boletim de Informação Bibliográfica no. 84 – Disponível em: <http://www.anpocs.org/index.php/bib-pt/bib-84?format=html>, acesso em 20 de maio de 2019

Assim, rogamos a todos os leitores da revista que, caso tenham a formação requerida pelos indexadores, habilitem em seu perfil a opção de avaliador. Com isso, será possível, simultaneamente, reduzir os prazos de avaliação e garantir a qualidade dos textos publicados, o que nos permitirá dar o próximo passo na modernização da RBSP, qual seja, inseri-la nos indexadores acadêmicos. Lembramos que uma revista de qualidade se faz a muitas mãos, o que demanda além de editores antenados com as novas regras de publicação, autores e pareceristas muito cuidadosos com os textos que lhe são submetidos para apreciação.

Uma vez encerradas as comunicações sobre as novidades do processo editorial, passamos à apresentação dos artigos que compõem a primeira edição da RBSP em 2019.

*

Abrimos este volume com o texto “Lacunas sociais no combate à violência de gênero”, que problematiza como, apesar os avanços legislativos e institucionais criados para se coibir a violência contra a mulher por razões de gênero, ainda nos deparamos no cotidiano das grandes cidades com óbices históricos e culturais, os quais bloqueiam a disposição das mulheres em registrar os crimes de que são vítimas, sobretudo, em âmbito doméstico. Essa discussão é importante porque boa parte das análises que hoje fazemos sobre padrões de criminalidade e vitimização tem como fonte de informação os registros policiais, que resultam da disposição do indivíduo em comunicar à polícia um delito. Logo, entender porque as mulheres não denunciam é o primeiro passo para se reduzir a subnotificação e, assim, construir diagnósticos mais precisos das causas desta violência que vitimou 536 mulheres a cada hora em 2018 (4,7 milhões de mulheres).³

³ Dados da pesquisa “Visível e invisível, 2ª edição”, disponíveis em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Infogra%CC%81fico-vis%ADvel-e-invis%ADvel-2.pdf>, acesso em 20 de maio de 2019.

O segundo texto desta edição, “Criminosos em série: análise conceitual e perfil atuante em Belo Horizonte” também parte dos registros oficiais para compreender as dinâmicas criminais que são capturadas pelo policiamento ostensivo realizado pela Polícia Militar de Minas Gerais. Este artigo tem como mérito apresentar uma revisão dos cânone publicados em inglês sobre “carreira criminal” e, a partir da tipologia traçada pela literatura, tentar examinar os padrões encontrados nos crimes registrados entre 2011 e 2013. Os resultados, além de se valerem ao teste de hipóteses, permitem melhor compreensão da natureza do trabalho policial realizado nesta cidade, o qual termina por autuar preferencialmente homens, jovens, pardos (18 a 25 anos de idade), com baixa escolaridade e ocupações profissionais de menor status social. São esses os criminosos típicos, cuja inexperiência permite a detenção no momento da prática do delito.

O *paper* ““Onde eles estavam na hora do crime?”: ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica” dialoga diretamente com as práticas policiais anteriormente descritas, ao inquirir como o monitoramento eletrônico pode contribuir sobremaneira para a vigilância de determinados indivíduos, o que poderia no encarceramento desses sujeitos por ações que, de outra maneira, passariam despercebidas pelos operadores do sistema de justiça criminal. Talvez, a grande questão que permanece sem resposta após a leitura deste texto é sobre a dissonância entre os objetivos reais e os declarados do monitoramento eletrônico. Apesar de essa medida ser anunciada como uma estratégia de “desencarceramento”, ela parece contribuir para o seu incremento em razão do uso dos dados das pessoas sob vigilância estatal para a orientação das práticas de policiamento ostensivo. Assim, o objetivo real desta política parece ser garantir que indivíduos que foram “beneficiados” com uma medida cautelar sejam trazidos para o cárcere no menor espaço de tempo.

No conjunto de textos que avaliam as práticas de policiamento está o trabalho “Entre holofotes e fracassos: a experiência do Programa Ronda do Quarteirão no Ceará”, que aponta para como boas ideias podem ser capturadas por velhas práticas e, por isso, mais do que reformar o discurso das organizações policiais é preciso investir em estratégias voltadas para a construção de novos modelos de policiamento. A análise apresentada indica como as ações deste programa inovador foram constituídas, implementadas e, depois de um tempo, cederam lugar às velhas estratégias repressivas. Aparentemente, quando o programa deixou de ser novidade, os efeitos prometidos não puderam mais de ser alcançados e, na tentativa de dar uma resposta ao aumento das taxas de criminalidade, a polícia lançou mão de seu programa típico de ação, composto pela tríade “tiro, porrada e bomba” (Muniz et al, 2018).

Várias das inquietações sobre quais poderiam ser as alternativas de ação do Programa Ronda do Quarteirão no Ceará quando os efeitos positivos começaram a minguar são respondidas pelo texto “A Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) como novo paradigma da segurança pública no estado do Pará”. Este artigo, além de descrever o modelo de segurança pública adotado pelo Pará desde 2011, nos apresenta o potencial de políticas transversais para (i) a melhoria da relação entre polícia e comunidade (o que pode ter como externalidade positiva a geração de registros mais confiáveis sobre a dinâmica de violência na localidade), (ii) o maior acesso a programas sociais, cuja porta de entrada passa a ser os atendimentos da assistência social nas áreas da UIPP e, por fim, (iii) a disponibilidade de serviços de justiça, o que ocorreria por meio da mediação de conflitos nos casos permitidos pela lei penal.

Não há dúvidas de que uma segurança pública de melhor qualidade perpassa não somente pela reforma das práticas policiais. Ocorre que, geralmente, as novidades dessa seara perpassam pela criação de novos modelos de policiamento, como foram as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), cuja experiência de uma década e a desarticulação, a partir da intervenção federal decretada em fevereiro de 2018, deixaram como legado a percepção de que somente um novo projeto militar de ocupação da cidade maravilhosa pode “resolver” o problema da criminalidade. O texto ““Segurança é um dever de todos”: representações coletivas e novas redes de políticas de segurança pós-pacificação no Rio de Janeiro” evidencia o paradoxo entre o rechaço da população residente em áreas “pacificadas” à ação militar e o desejo dos residentes em outras áreas por mais ações desta natureza em áreas de favela, pois apenas dessa maneira o problema do crime será contornado. É difícil imaginar alguém denunciando a ocorrência de um delito, ou acionando a polícia para registrar uma vitimização ou mediar um conflito, quando essa organização entra atirando e matando sujeitos até então vistos como acima de quaisquer suspeita, como estudantes do ensino fundamental uniformizados.⁴

Com este texto, não há dúvidas de que a metáfora da guerra (Leite, 2012) que há muito caracteriza a política de segurança pública do Rio de Janeiro, sai fortalecida com o fim das UPPs, se expandindo para novas agências (como as Guardas Municipais e os Conselhos Municipais). Triste perceber que é nessa direção que caminha o Programa Ronda do Quarteirão no Ceará e, talvez, seja essa a trajetória subsequente da Unidade Integrada Pro Paz no Pará com os novos direcionamentos acerca de como as polícias devem conter as taxas de criminalidade violenta em nosso país. Este padrão de operação é reiterado pela forma como os Tribunais de Justiça lidam com a violência policial, não impondo penalidades àqueles que ceifam a vida de residentes em favela, fazendo da pena de morte sem o devido processo penal uma política de Estado (Leite e Farias, 2018).

⁴ Nesse sentido, ver: https://brasil.eipais.com/brasil/2018/06/22/politica/1529618951_552574.html, acesso em 20 de maio de 2019.

Apesar de nesta edição não termos trabalhos que descrevam como os tribunais de justiça administram os casos envolvendo policiais, o texto “A arte de livrar: notas etnográficas sobre a defesa judicial pública no sistema de justiça criminal comum” nos ajuda a pensar sobre a dificuldade do “fazer da justiça” em nosso país. Ao acompanhar a rotina de dois defensores públicos para entender a dissonância existente entre a lei tal como prescrita no Código de Processo Penal e a prática dos operadores do direito, este artigo nos informa que as audiências de instrução e julgamento visam à administração da máquina burocrática, ou seja, ao bom andamento da pauta de julgamento e a garantia do tempo mínimo necessário de cada sessão. Neste sistema, os defensores têm pouca margem de manobra, o que faz com que as decisões dificilmente isentem de pena os sujeitos que compartilham o perfil de bandidos (Misse, 2010). Todavia, os dados apresentados também indicam que sem a atuação desses profissionais talvez a superlotação do sistema prisional paulista, que recentemente alcançou a marca de 230 mil presos,⁵ seria muito pior.

Esse padrão de funcionamento – das polícias e da justiça – nos mostra o quanto estamos distantes de uma política racional de prevenção à criminalidade, o que pode suscitar desde a erosão do sentimento de comunidade até o desenvolvimento de medos irracionais, como a percepção de que a morte está a nossa espreita na próxima esquina (Bauman, 2009). É nesta direção que caminha o artigo “Efeitos do medo do crime na rotina e na saúde mental de adolescentes moradores da periferia de Belém (PA)”. Talvez a conclusão mais importante deste texto seja nos mostrar como a presença no medo do crime na rotina de jovens faz com que eles desacreditem na capacidade do poder público em prestar serviços de qualidade, com destaque para os relacionados à segurança pública. Isso contribui para a disseminação de uma ideia de “salve-se quem puder”, empurrando vários deles para o isolamento e outros para um nível de sofrimento que será difícil de reverter ante a ausência de serviços de saúde específicos para este problema.

⁵ Nesse sentido, ver: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/numero-de-presos-em-sao-paulo-quadruplica-sob-governos-do-psdb.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha, acesso em 20 de maio de 2019.

Num cenário de tanto pessimismo, a nota técnica intitulada “Guardas Municipais: Modelos de Polícia Cidadã” fecha a parte do fluxo regular desta edição da RBSP, apontando para possíveis caminhos à guerra contra o crime que tem caracterizado alguns modelos de policiamento. Resta saber se essas instituições irão caminhar realmente para a inovação, como organizações mais próximas ao diálogo e a comunidade, ou irão perseguir o mimetismo com as Polícias Militares, o que pode contribuir para embates e violências como descritos nos textos que analisam os padrões de policiamento e que estão incluídos nesta edição. Esperamos, assim, nos próximos números, receber artigos que possam apontar para os caminhos que estamos trilhando na segurança pública após as eleições de 2018.

Boa Leitura!

Ludmila Ribeiro
Editora-Chefe

Referências Bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

LEITE, Márcia Pereira & FARIAS, Juliana. Militarização e dispositivos governamentais para lidar com os inimigos do/no Rio de Janeiro. In: LEITE, Márcia Pereira et al. *Militarização no Rio de Janeiro: da "pacificação" à intervenção*. Rio de Janeiro: Mórula, 2018. Pp. 240-260.

LEITE, Márcia. "Da 'metáfora da guerra' ao projeto de 'pacificação': Favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Vol. 6, no 2, 2012, pp. 374-389.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova*, n. 79, 2010.

MUNIZ, Jacqueline et al. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. *BIB, São Paulo*, n. 84, 2/2017 (publicada em abril de 2018), pp. 148-187.



Lacunas sociais no combate à violência de gênero

Fernanda Ledesma

Especialista em Segurança Pública pela Uniasselvi/Verbo Jurídico. Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Centro-Oeste. Estudante de Direito das Faculdades Santa Cruz de Curitiba.

Artigos

Lacunas sociais no combate à violência de gênero
Fernanda Ledesma

Data de recebimento: 22/07/2018

Data de aprovação: 01/10/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.829

Resumo

Várias campanhas de conscientização têm sido veiculadas no intuito de prevenir e coibir a violência de gênero. Divulga-se, nos mais variados meios publicitários e sociais, o que caracteriza a violência e incentiva-se a notícia crime (notícia criminis). Todavia, questiona-se se somente ações como essas e a criação de leis são suficientes para refrear esse tipo de violência. Assim, o presente trabalho objetiva o entendimento de fatores históricos e socioculturais que fazem com que a própria mulher aceite a violência contra si e contribua, ainda que involuntariamente, para a perpetuação dessa cultura, bem como analisa o papel das instituições-chave que moldam e direcionam a sociedade na articulação de ações para a transformação dessa realidade. Em suma, busca encontrar e explicar as lacunas sociais que fazem com que o combate à violência de gênero não se efetive.

Palavras -Chave

Violência de gênero; Fatores socioculturais; Lacunas sociais.

Abstract

Social gaps in the combat against gender-based violence

There is a large number of campaigns intending to prevent and avoid the gender violence. It is spread, in the most varied advertising and social media, what characterizes the violence and encourages to report it to the authorities. However, it is questioned if only these actions and the creation of criminal laws are enough to restrain this kind of violence. Therefore, the present paper aims to understand the historical and sociocultural factors that make the women herself accept the violence against her and contribute, although involuntarily, to perpetuate this culture, as well it analyzes the paper of the main institutions that mold and direct the society in the articulation of action to transform this reality. In a nut shell, it objects to find and explain the social gaps that make that the fight against the gender violence doesn't get an effective implementation.

Keywords

Gender violence; Sociocultural factors; Social gaps.

INTRODUÇÃO

O combate à violência contra a mulher é tema que está em voga. Várias campanhas de conscientização têm sido veiculadas procurando divulgar o que caracteriza a violência e incentivando a notícia crime (*notitia criminis*). Todavia, questiona-se se somente ações como essas e a criação de leis como a 11.340 de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, e a 13.104, a qual altera o art. 121 do Código Penal, bem como o art. 1º da lei 8.072 de 1990, incluindo o feminicídio como qualificador de homicídio e incluindo-o no rol dos crimes hediondos, são suficientes para coibir a violência contra a mulher.

Em uma de suas explicações, Rômulo Ponticelli Giorgi Junior (informação verbal)¹ relata um caso de meados de 2011, de uma aluna de graduação advinda do interior do Rio Grande do Sul, beneficiária de medida restritiva da Lei Maria da Penha. Narra ele que o marido dessa estudante havia sido violento com ela e com as filhas diversas vezes, mas ela se sentia culpada, não aceitava a ideia de ter direito a se separar do marido, acreditava que, ao

se casarem, o marido se tornara seu senhor, com poder para bater nela, caso quisesse. Este pensamento a motivou a ir até os órgãos de persecução criminal e atendimento familiar para retirar a medida restritiva. Ela reatou com o marido e foi assassinada no mesmo dia, morreu de tanto apanhar. Assim, conclui o professor que a falha não fora do Estado, que concedera a medida restritiva, oferecera nova casa, com endereço desconhecido do marido; nas suas palavras,

o que o Estado tem feito é tentar reeducar as mulheres que nasceram em locais [mais conservadores] ou [são] guiadas por religião [segundo a qual] marido tem direito de bater sem que elas reajam, há necessidade de se mostrar à sociedade que isso é errado (informação verbal).¹

Essa história leva à reflexão de que a violência contra a mulher vai muito além do machismo do homem contra a mulher, mas envolve também a educação e o meio social em que a mulher é inserida, aos estímulos e valores que recebe da sociedade que a rodeia, de fatores externos como família, escola e religião, e que acabam se in-

¹ Notas de aula da disciplina Direito Constitucional e Direito Penal Militar do Curso de Especialização em Segurança Pública, do Verbo Jurídico, 2015.

ternalizando, moldando sua personalidade e ditando sua conduta.

Neste contexto, o presente trabalho objetiva o entendimento de fatores históricos e sociais que fazem com que a própria mulher aceite a violência contra si e contribua, ainda que involuntariamente, para a perpetuação dessa cultura. Também analisa o papel das instituições-chave que moldam e direcionam a sociedade, quais sejam, a família, a escola, a religião e a mídia.

A metodologia utilizada é, quanto a sua natureza, qualitativa; quanto aos objetivos, explicativa, que segundo Gil (2008, p. 28) “são aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”. A técnica de coleta de dados é documental, sendo essa uma fonte “não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais” (SEVERINO, 2007, p. 123), além de bibliográfica, caracterizada como “aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc.” (SEVERINO, 2007, p. 122).

O artigo se divide em três partes: na primeira delas se trabalha com a construção histórica da dominação masculina e da violência simbólica contra a mulher, a segunda aborda o papel das instituições sociais – família, religião, escola e mídia – para a perpetuação desse cenário apontado na primeira parte e, por fim, apresenta-se como a contribuição de cada instituição para a mudança dos paradigmas sociais

e culturais é de suma importância para o combate à violência de gênero.

Dominação masculina: violência simbólica

A despersonalização da mulher não é uma construção recente, não se sabendo ao certo quando começa a subjugação feminina. Consonante Sánchez (2001, p. 17), Engels atribui esse fenômeno ao surgimento da propriedade privada e da família. Para além disso, bíblicamente Eva é a responsável por desgraçar a humanidade ao se deixar tentar pela serpente, assim como a mitologia grega culpa Pandora por liberar todos os males da humanidade por não conseguir controlar sua curiosidade intrínseca à feminilidade (SÁNCHEZ, 2001).

Aristóteles justificou o papel inferior da mulher por ela não ter alma: “É naturalmente escravo quem tem tão pouca alma e tão poucos meios que deve depender de outrem. E a mulher é para o homem o que o servo é para o amo” (ARISTÓTELES *apud* WEIS, 1990). Isso remete à coisificação da mulher e, sendo ela coisa, pode ser negociada. Dias (2011) demonstra, com exemplo, a concretização dessa condição de mercadoria no regime dotal, que ainda vigora em alguns países e que somente foi extinto do ordenamento jurídico brasileiro com o advento do Código Civil de 2002.

Essa visão da mulher como ser inferior, frágil e submisso culmina no domínio masculino na sociedade, instaurando um sistema de dominação designado de patriarcado:

Pode-se entender por patriarcado a manifestação e institucionalização do domínio masculino sobre

as mulheres e crianças da família, e o domínio que se estende à sociedade em geral. O que implica que os homens tenham poder nas instituições importantes da sociedade, e que privam as mulheres do acesso às mesmas. Assim como também se pode entender que o patriarcado significa uma tomada de poder histórica pelos homens sobre as mulheres, cujo agente ocasional foi a ordem biológica, elevada tanto à categoria política, quanto econômica (MENDES, 2012, p. 101-102).

Saffioti (2004, p. 34-35) explica que a mulher é socializada dentro dessa ordem patriarcal de gênero, a qual

atribui qualidades positivas aos homens e negativas, embora nem sempre, às mulheres, é pequena a porção destas que não portam ideologias dominantes de gênero, ou seja, poucas mulheres questionam sua inferioridade social. Desta sorte, também há um número incalculável de mulheres machistas.

A dominação masculina decorrente da retrocitada ordem social é perpetuada, segundo Bourdieu (2012) e Saffioti (2001), pelo que chamam de violência simbólica, a qual também explica a incapacidade das mulheres em se insurgir contra esse sistema:

Também sempre vi na dominação masculina e no modo como é imposta e vivenciada, o exemplo por excelência desta submissão paradoxal, resultante daquilo que eu chamo de violência simbólica, violência suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento, ou, mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em última instância, do sentimento (BOURDIEU,

2012, p. 7-8).

A violência simbólica impregna corpo e alma das categorias sociais dominadas, fornecendo-lhes esquemas cognitivos conformes a esta hierarquia, como já havia, há muito, revelado. É exclusivamente neste contexto que se pode falar em contribuição de mulheres para a produção da violência de gênero. Trata-se de fenômeno situado aquém da consciência, o que exclui a possibilidade de se pensar em cumplicidade feminina com homens no que tange ao recurso à violência para a realização do projeto masculino de dominação-exploração das mulheres. Como o poder masculino atravessa todas as relações sociais, transforma-se em algo objetivo, traduzindo-se em estruturas hierarquizadas, em objetos, em senso comum (SAFFIOTI, 2001, p. 118-119).

Pesquisas corroboram as afirmações expostas anteriormente. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2014, p. 4):

A sociedade se organiza com base na dominação de homens sobre mulheres, que se sujeitam à sua autoridade, vontades e poder. Os homens detêm o poder público e o mando sobre o espaço doméstico, têm controle sobre as mulheres e seus corpos. Por maiores que tenham sido as transformações sociais nas últimas décadas, com as mulheres ocupando os espaços públicos, o ordenamento patriarcal permanece muito presente em nossa cultura e é cotidianamente reforçado, na desvalorização de todas as características ligadas ao feminino, na violência doméstica, na aceitação da violência sexual. A família patriarcal organiza-se em torno da autoridade masculina; para manter esta autoridade e reafirmá-la, o recurso à violência – física ou psicológica – está sempre presente, seja de maneira efetiva, seja de maneira subliminar. A permanência da família patriarcal como modelo,

positivamente valorizado e desejável, expressa-se nos altos níveis de concordância com algumas frases. Quase 64% dos entrevistados e das entrevistadas² afirmaram concordar total ou parcialmente com a ideia de que “os homens devem ser a cabeça do lar”.

Assim, antes de pensar em artimanhas jurídicas de enrijecimento penal, tem-se que antes falar em mudança na educação e da cultura que permeiam a sociedade brasileira.

As lacunas sociais

Ao se estudar o desenvolvimento das sociedades, percebe-se que a mulher é privada de direitos há um longo tempo. Exemplifica Soraia Mendes (informação verbal)³ que o cárcere das mulheres surgiu antes mesmo das penas privativas de liberdade, pois a elas sempre foram destinados espaços restritos e restringidos, como o lar, o convento, o manicômio e por fim a prisão.

Conforme já explicitado na seção anterior, essa restrição quanto aos espaços que as mulheres podem ocupar e a forma como devem se portar são fruto da violência simbólica, que neutraliza e naturaliza essa imposição de comportamentos que as mulheres devem adotar, refletindo direta e incisivamente no repasse dessas ideias ao longo das gerações:

A dominação masculina encontra assim reunidas todas as condições de seu pleno exercício. A

primazia universalmente concedida aos homens se afirma na objetividade de estruturas sociais e reprodutivas, baseadas em uma divisão sexual do trabalho de produção e de reprodução biológica e social, que confere ao homem a melhor parte, bem como nos esquemas imanentes a todos os *habitus*: moldados por tais condições, portanto objetivamente concordes, eles funcionam como matrizes das percepções, dos pensamentos e das ações de todos os membros da sociedade, como transcendentais históricos que, sendo universalmente compartilhados, impõem-se a cada agente como transcendentais. Por conseguinte, a representação androcêntrica da reprodução biológica e da reprodução social se vê investida da objetividade do senso comum, visto como senso prático, dóxico, sobre o sentido das práticas. E as próprias mulheres aplicam a toda a realidade e, particularmente, às relações de poder em que se veem envolvidas esquemas de pensamento que são produto da incorporação dessas relações de poder e que se expressam nas oposições fundantes da ordem simbólica. Por conseguinte, seus atos de conhecimento são, exatamente por isso, atos de reconhecimento prático, de adesão dóxica, crença que não tem que se pensar e se afirmar como tal e “faz”, de certo modo, a violência simbólica que ela sofre (BOURDIEU, 2012, p. 45).

Constata-se isso quando se observa a discrepante educação dada a meninos e meninas, desde as brincadeiras, até os comportamentos. As atividades e brincadeiras do “universo cor-de-rosa” são em sua maioria desenvolvidas em ambientes fechados. As meninas são criadas numa

2 A pesquisa foi realizada pelo IPEA entre maio e junho de 2013; foram entrevistados 3810 pessoas, de ambos os sexos, residentes nas cinco grandes regiões do Brasil.

3 Soraia da Rosa Mendes, em palestra intitulada “Criminologia Feminista: novos paradigmas”, proferida no I Seminário sobre Encarceramento Feminino e Políticas Públicas do Paraná, em Curitiba, em 30 de novembro de 2016.

concepção beatificada e puritana, são educadas para “ter medo, se manterem submissas, com o estigma de pertencerem ao sexo frágil, precisando ser protegidas e cuidadas” (DIAS, 2015, s/p). As meninas são princesas, delicadas, são treinadas para as tarefas domésticas ao brincarem de casinha, ganharem panelinhas e utensílios para afazeres do lar, bem como para a maternidade, ao cuidarem das suas bonecas. Afinal, as garotas devem estar preparadas para não decepcionar o príncipe. Infere Dias (2015, s/p):

O único e grande sonho de realização é encontrar o príncipe encantado, casar e ser feliz para sempre. Eis que chega o grande dia. Vestida de noiva, com véu e grinalda, é entregue pelo pai ao marido, até que a morte os separe... Aí começa o seu reinado. Seu cetro é a vassoura, sua coroa, quem sabe, uma lata d'água e seu manto, montanhas de roupas para passar. Como lhe ensinaram, a ela cabe o papel de esposa e mãe, sendo responsável pelas tarefas domésticas. Isso inclui limpar, cozinhar, lavar, costurar, fazer compras, além, é claro, de cuidar da educação e do bom desenvolvimento dos filhos, sem descuidar do marido.

Além disso, desde a infância as meninas são estimuladas a serem belas, bem arrumadas e vaidosas. Itens como esmalte, maquiagens e outros apetrechos para ter boa aparência fazem parte do universo infantil feminino.

Já os meninos gozam de uma liberdade maior, não só de brincadeiras, mas também de comportamento. São direcionados para serem super-heróis, ganham carrinhos, espadinhas e outros tipos de armas de plástico, são incitados a competições, lutas e a serem vencedores nestas. Ademais, não é raro ouvir expressões como

“segurem suas cabras que meu bode está solto” para se referir aos meninos com relação às meninas. Ou seja, desde crianças os meninos são ensinados a serem dominadores, pois faz parte da sua masculinidade “pegar” as meninas e ser o “cabeça” dos relacionamentos.

Corroborando o acima exposto, Pereira (2015) relata em sua coluna na Folha de São Paulo situação ocorrida em escolas públicas da periferia de São Paulo, onde os estudantes organizaram uma eleição com um *ranking top 10*, elegendo as garotas mais “vadias”, as que “passam de mão em mão”, e outro *ranking* conclamando os garotos, porém esses não ganham uma conotação negativa, mas sim são “sempre os lindos, os pegadores, os que ‘comem 12 em duas horas’” (PEREIRA, 2015, s/p).

Diante disso, é possível identificar que a diferença de gêneros é imposta e acentuada desde a infância. Afirma Pereira (2015, s/p) que:

Crianças e jovens não devem estar recebendo a mínima orientação sobre igualdade de gênero ou preconceito.

Crescem ainda sob uma nuvem espessa de machismo em que sexo é um direito apenas do homem. A sexualidade da mulher se torna alvo de ataques.

O menino é sempre o ganhão. A menina é sempre a vadia.

Infelizmente, independentemente da classe social, muitos pais ainda educam os filhos de forma diferente. O menino pode, a menina não. Ensinar sobre igualdade de gênero é muito mais do que rosa pode ser uma cor para os garotos e que as meninas também podem brincar de super-heróis.

Também se nota que o machismo não é propagado e praticado somente pelos homens, mas surpreendentemente pelas mulheres. O *ranking* descrito por Pereira (2015) contou com a participação de garotos e garotas. A pesquisa realizada pelo IPEA também contou com a participação de homens e mulheres. Observa-se, ainda, o fato de não ser exceção as mães proibirem meninos de brincar de boneca, pouparem os garotos dos afazeres domésticos e proferirem frases como “esse vai dar trabalho, vai ser o terror da mulherada, as gatinhas que se cuidem”, reforçando a ideia de “macho alfa” e, ao mesmo tempo, estimulando as meninas a serem princesas, não no sentido de sobreviverem às adversidades, mas sim de se prepararem para o casamento e dedicarem suas vidas a serem boas esposas (leia-se donas de casa) e mães, como se não houvesse outra alternativa ou forma de realização.

Ao se sentirem “soberanos”, autoridades máximas da sociedade, os homens se sentem donos de tudo, inclusive das mulheres. Estas não têm forças para reagir, pois naturalizam-se os papéis de submissão e subordinação, ao passo que seria inato ao homem o domínio. Elas, então, reproduzem o modelo que é repassado a elas pela família, pela religião, entre outros.

Nesse sentido, reforçam-se as palavras de Mendes (2012, p. 186):

Destarte, a família é uma peça da engrenagem que alimenta o Estado, e é alimentada pelo mesmo Estado, que dela necessita para garantir a or-

dem de submissão global. Neste sentido, o poder punitivo, portanto, se consolida, em relação às mulheres, de forma transversal na linha de poderes ascendentes, a partir de um conjunto de sujeições, sustentado pela teologia, pela medicina e pelo direito, que conformam um discurso único legitimador do binômio perseguição/repressão.

Exemplos dessa naturalização ocorrem em episódios como o lançamento do livro intitulado **Casada e Submissa**, da autora italiana Constanza Miriano. Diz ela em entrevista cedida a Zahir (2013, s/p) que não tem medo de críticas, “apenas luto pelo bem dos meus filhos e pelo dos outros que não podem se defender, como a Igreja”. Outro exemplo é a abertura de uma Escola de Princesas⁴ que ensina culinária, etiqueta e dicas de beleza para meninas de 4 a 15 anos, pertencente a Silvia Abravanel. Fica evidente a participação espontânea e, talvez, inconsciente da mulher:

Mas algo que não há como discordar, a culpa é nossa! E não, não estou sendo irônica, a propagação destas ideias realmente, é culpa das mulheres. Por quê? Porque na maioria dos casos somos nós quem educamos nossos filhos, nós perpetuamos “tradições”, características de gênero, modelos, estigmas. Ironicamente, estamos corrompidas pelos “bons costumes”. Constanza Miriano é um exemplo de que ninguém julga mais uma mulher do que outra (JALES, 2013, s/p).

Esses fatores remetem à reflexão de que deve haver uma mudança profunda na cultura e nos valores com que são educadas as crianças. A educação faz parte do

⁴ Notícia veiculada no jornal *Estadão* em 12 de outubro de 2016. Disponível em <<https://emails.estadao.com.br/noticias/comportamento/escola-de-princesas-ensina-etiqueta-culinaria-e-organizacao-de-casa-a-meninas-de-4-a-15-anos,10000081544>>. É possível também acessar o site oficial da Escola de Princesas no sítio <<http://escoladepincesas.net/ws/>>.

nosso processo de socialização:

O que significa dizer que no ser social que habita em nós há um conjunto de crenças, hábitos e valores que revelam o quanto a sociedade está em cada um de nós. É essa existência social, coletiva, que através das gerações ajudaram e ajudam a produzir crenças, valores e regras que se fazem presentes no nosso comportamento e práticas. [...] O problema é quando essas crenças e valores, constituídos socialmente, são discriminadores e preconceituosos, como aqueles relativos a gênero (MENDES; SILVA, 2010, p. 4).

A socialização leva, por conseguinte, a essa acentuação da dicotomia entre homens e mulheres e da hierarquização de posições sociais, o que contribui sobremaneira para a violência contra a mulher. É evidente que urge repensar o papel das instituições, como a família, a escola, a religião e o Estado, como espaços educativos no processo de “construção e desconstrução de hierarquias e estereótipos de gênero” (MENDES; SILVA, 2010, p. 3), “pois, tanto as religiões, no princípio, quanto as ciências médicas, posteriormente, contribuíram para a criação de inúmeros argumentos que sustentam os privilégios masculinos em diferentes sociedades” (MENDES, 2012, p. 123).

Também há que se pensar no papel da própria mulher que, ao corroborar, reforçar e às vezes até impor como o filho de cada gênero deve se comportar, colaboram para a “desigualdades de gênero hierarquizando as posições sociais de cada sexo na sociedade” (MENDES; SILVA, 2010, p. 4).

A mudança de paradigma

Para atingir eficácia social, as campanhas e leis que visam a proteção da mulher precisam ser acompanhadas de mudanças de padrões no que tange à educação e consequente socialização dos indivíduos. Tal transformação deve começar na educação mais basilar:

[...] a conscientização da natureza histórica da desigualdade de gênero precisa ser trabalhada desde o início do ensino escolar, já que a desigualdade de gênero somada à ordem patriarcal vigente são alguns dos ingredientes que, unidos ao sentimento de culpa inculcado historicamente na psique das mulheres, contribuem para a perpetuação das relações desiguais de poder que acabam por acarretar em violência (PINAFI, 2007, p. 8).

Somado a isso, os paradigmas que circundam a violência de gênero precisam ser revertidos. Quando se pensa em gênero estabelece-se uma ligação com as mulheres, como se a questão e a luta fossem tão somente relacionada a elas. Consequência disso é apontada por Katz (2012):

Essa é uma das maneiras de os sistemas dominantes se manterem e se reproduzirem, ou seja, é como dizer que o grupo dominante raramente é desafiado a pensar sobre sua dominância, porque essa é uma das características-chave do poder e privilégio, a habilidade de não ser examinado, a falta de introspecção, de fato, tornando-se invisível, em grande medida, no discurso que é primariamente sobre nós.

Há que se pensar ainda sobre a posição de adversárias que se propaga entre as mulheres. A mensagem de que as mulheres são as suas piores inimigas é reforçada cotidianamente e proliferada nas culturas de massa.

Nos últimos anos, houve grande proliferação de músicas e frases de efeito que falam sobre supostas “recalcadas”: mulheres que não aguentam o sucesso das outras e, por isso, fazem de tudo para destruir essas conquistas – ou copiá-las. Muitas se sentem pessoalmente prejudicadas por figuras assim, sem perceberem que podem, também, ser consideradas recalçadas por outras mulheres (ARRAES, 2015, s/p).

Incita-se a rivalidade, encoraja-se a comparação e a competição. Cria-se um clima de desconfiança, as mulheres enxergam a outra como um inimigo a ser combatido e superado, razão pela qual, muitas vezes, ficam receosas em construir laços de amizade e cumplicidade entre si. O estereótipo arraigado em nossa sociedade de que toda mulher é fofoqueira, invejosa, falsa, manipuladora e desleal leva ao distanciamento entre os pares e ao enfraquecimento dos movimentos em prol dos direitos das mulheres, pois se umas não confiam nas outras não há como se articular um trabalho em conjunto e, por conseguinte, fortalecem-se as condutas hostilizadoras da mulher.

As consequências de comportamentos que estimulam ou reproduzem a competição e desconfiança entre mulheres são severas, pois geram prejuízos na autoestima e autoimagem de meninas e faz com que cresçam cercadas pelo receio de serem expostas, ridicularizadas ou julgadas. A amizade, que deveria criar laços afetivos de bem-estar, deixa de ser algo positivo e recompensador para se transformar numa constante tentativa de evitar a exclusão. De tão naturalizados, casos assim são muito impactantes para a personalidade e vivência das mulheres (ARRAES, 2015s/p).

Os papéis da mídia e das culturas de massa devem ser questionados, “se tantas garotas ‘sabem’, desde tão pequenas, que não devem confiar umas nas outras, é porque estão aprendendo em algum lugar a pensar e agir desse modo” (ARRAES, 2015, s/p). É possível constatar a veracidade disso por meio de diversos vídeos e mesmo em situações do cotidiano de meninas, que estão formando seu caráter e juízos de valor, que propagam, difundem, mas principalmente internalizam o que se canta, incorporando em seu consciente e subconsciente essa ideologia.

Disso advêm diversas perturbações, como sensação de inferioridade e baixa autoestima, que da mesma forma contribuem para a violência de gênero, pois a mulher sente que deve ficar restrita ao seu papel de “rainha do lar” e “santa mãe” e a aceitar a culpa pelos mais diversos “pecados” do mundo.

Acerca dessa submissão “implantada” na alma feminina, Bourdieu aponta que:

[...] é preciso assinalar não só que as tendências à 'submissão', dadas por vezes como pretexto para 'culpar a vítima', são resultantes das estruturas objetivas, como também que essas estruturas só devem sua eficácia aos mecanismos que elas desencadeiam e que contribuem para sua reprodução. O poder simbólico não pode se exercer sem a colaboração dos que lhe são subordinados e que só se subordinam a ele porque o *constroem* como poder (BOURDIEU, 2012, p. 52).

É inquestionável essa tendência em se culpabilizar e pôr em foco a vítima e seu comportamento. Quando os casos de vio-

lência ocorrem, as perguntas e afirmações que se fazem giram em torno da vítima e geralmente são as seguintes: por que ela se vestiu dessa forma? Por que estava sozinha com tantos homens? Por que ela ainda continua com ele? Deve gostar de apanhar. Se não gostasse, já o tinha largado. Em situações de violência doméstica, segundo o Ipea, 65% dos entrevistados concordam com a frase “mulher que é agredida e continua com o parceiro gosta de apanhar”, bem como nos casos de agressão sexual, para o que 58,5% dos que responderam à pesquisa concordam que “se as mulheres soubessem como se comportar, haveria menos estupro”:

A violência parece surgir, aqui, também, como uma correção. A mulher merece e deve ser estupro para aprender a se comportar. O acesso dos homens aos corpos das mulheres é livre se elas não impuserem barreiras, como se comportar e se vestir “adequadamente”. Muitas autoras defendem que vivemos no Brasil uma “cultura do estupro”, na qual se tolera e muitas vezes se incentiva a violência sexual contra as mulheres, com a vítima culpabilizada pelo ocorrido, por causa do ambiente frequentado, da roupa que usava, ou do seu comportamento (IPEA, 2014, p. 23-24).

A religião tem papel importante nessa perpetuação de ideais. O exemplo de Costanza (*apud* JALES, 2013), já citado anteriormente, que diz defender a Igreja, não é isolado. Outro caso de grande repercussão foi do Procurador da República Douglas Ivanowski Kirchner, que durante 5 meses agrediu física e verbalmente sua cônjuge, privando-a de liberdade, alimentação e higienização na Igreja Evangélica Hadar, com a pastora dessa instituição. No Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

movido contra o Procurador, relata-se que a pastora surrou a vítima com cipó na frente de Kirchner, que nada fez, tendo ele mesmo agredido a esposa com cintadas e bofetadas. Lê-se no PAD:

Com o consentimento de seu cônjuge, quedou-se “em disciplina” na Igreja, onde T.S.A. ficava trancada no quarto ou no alojamento, sem poder participar das atividades da Igreja; nenhum outro membro da organização religiosa poderia lhe dirigir ordinariamente a palavra. [...] era humilhada e ridicularizada perante e pelos outros membros da Igreja como exemplo de má esposa, inclusive chamada de prostituta pela “pastora”, na presença do acusado; passou a se sentir suja e errada; ficou anêmica e o acusado, influenciado pela pastora, não comprava medicamentos (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016, p. 3-4).

A pastora não só praticou como também incitou a violência e reforçou conceitos como “boa esposa”. Esse é um exemplo de caso em que o direcionamento religioso instiga comportamentos violentos e dominadores, o que ocorre nas mais variadas religiões, crenças e credos.

Outra instituição que vale aqui citar é a escola, primordial para a formação pessoal e relacional de crianças e adolescentes. Descreveu-se nesse trabalho o sucedido nas escolas públicas de São Paulo. Fatos como esse demonstram uma falha dessas organizações em instruir seus alunos em questões ligadas a gênero e sexualidade, gerando desde logo um cenário de discriminação e exclusão que se perpetua na vida desse indivíduo que está ainda em fase de construção de sua identidade:

Educação sexual tem que deixar de ser tabu e a igualdade de gêneros deve ser uma das pautas mais importantes. Pais e professores têm que parar de se valer do ditado “segurem suas cabras que meu bode está solto”. Crianças que aprendem que todos têm direitos, deveres e oportunidades iguais serão adultos que irão respeitar o outro e nunca protagonizar episódios lamentáveis como esses que acontecem nas escolas. Não adianta ensinar sobre a importância de se usar camisinha e não orientar sobre como as pessoas devem se relacionar. Ao fechar os olhos para essas questões, estamos criando adultos mal informados, preconceituosos e machistas (PEREIRA, 2015 s/p).

É preciso que a escola tome para si esse encargo e, juntamente com os pais e a comunidade, desmistifique as questões relacionadas a gênero. É preciso que se abram nos ambientes escolares discussões acerca disso para que se quebrem tabus, orientar os homens para se extinguir a ideia de masculinidade ligada a poder e controle e as mulheres para que entendam que são livres e devem ter as mesmas liberdades de opção que os homens, que expor pejorativamente a “coleguinha” por conta do número de parceiros que ela teve/tem e achar normal comportamentos abusivos de meninos com a justificativa de “pode porque é homem” não são mais comportamentos aceitáveis.

Ainda é preciso atentar ao fato que a questão não é ligada à classe social e se espalha por todas elas, ignorando se as vítimas ou agressores possuem maior ou menor grau de instrução. A violência de gênero só pode ser combatida criando-se mecanismos contra o que Piovesan e Pimentel (2017, s/p) chamam de “cultura da

violência contra a mulher”:

A violência contra a mulher alimenta-se da “cultura da violência contra a mulher”. Por consequência, o efetivo combate à violência contra a mulher requer o combate à “cultura da violência contra a mulher”, fomentada pela injustiça cultural dos preconceitos, estereótipos e padrões discriminatórios, que constroem a identidade de homens e mulheres, atribuindo-lhes diferentes papéis na vida social, política, econômica, cultural e familiar.

A autora apresenta como uma solução a essa problemática a educação em direitos humanos, a qual, aliás, já encontra vazão em alguns institutos internacionais:

Em face da crescente intolerância e fortalecimento do discurso do ódio, em que avançam doutrinas de superioridade baseadas em diferenças (sejam de gênero, origem, nacionalidade, raça, etnia, diversidade sexual, idade, dentre outras), a diferença passa a ser tomada como fator a aniquilar direitos. Daí a importância da educação em direitos humanos, inspirada nos princípios da igualdade, da dignidade, da inclusão e da não discriminação, conforme a Declaração da ONU sobre Educação em Direitos Humanos de 2011. Para a Unesco, o processo educacional deve ser orientado por valores, atitudes e habilidades voltadas ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, com vistas à criação de uma cultura de respeito aos direitos humanos; ao senso de dignidade; à promoção do diálogo, tolerância e igualdade de gênero. Para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a educação é essencial para a promoção dos direitos humanos, da igualdade de gênero, da cultura da paz e da não violência e da valorização da diversidade. Afinal, o combate à cultura da negação e violação a direitos requer o fortalecimento da cultura da afirmação e

promoção de direitos, sobretudo do mais essencial direito ao respeito e à dignidade.

Faz-se necessária a compreensão de que a desconstrução de convicções tão arraigadas no seio da sociedade e internalizadas em cada um de seus atores levará um longo tempo para ocorrer, “porém, não seria utópico acreditar em sua finitude, na medida em que o que se construiu socio-historicamente pode ter seu caminho refeito em outra perspectiva” (PINAFI, 2007, p. 7). Além disso, deve-se ter em mente que essa tarefa não é privativa do Estado, mas de todos enquanto membros de uma comunidade; na denominação de Katz (2012) espectadores⁵. Cada instituição, seja ela religiosa, educacional, familiar, deve assumir seu papel e tomar a sua responsabilidade para reverter os casos de violência de gênero tão presentes no nosso cotidiano e amplamente divulgados nos mais variados meios de comunicação. Deve-se lutar para que a mudança se efetive, conscientizar-se da responsabilidade:

Faz-se urgente a compreensão, por parte da sociedade como um todo, de que os Direitos das Mulheres são Direitos Humanos, e que a modificação da cultura de subordinação calcada em questões de gênero requer uma ação conjugada, já que a violência contra a mulher desencadeia desequilíbrios nas ordens econômica, familiar e emocional (PINAFI, 2007, p. 7).

Nesse mesmo sentido é o discurso de Katz (2012), que salienta ser necessária a união de homens e mulheres para que esse quadro se reverta. Tem-se que quebrar o tabu de que homens e mulheres estão em

lados opostos:

A abordagem do espectador é tentar fornecer às pessoas ferramentas para interromperem esse processo e para se manifestarem e criarem um clima de parceria, onde o comportamento abusivo seja visto como inaceitável, não apenas porque é ilegal, mas porque é errado e inaceitável na cultura de parceria. (KATZ, 2012).

É preciso, outrossim, criar uma cultura de parceria, desfazer a guerra dos sexos, deixar de estereotipar comportamentos e de reforçar os discursos preconceituosos. Sobre esse binário que se criou entre homens agressores e mulheres vítimas, Ceruti (2007, p. 7) infere:

Não se trata de negar que as vítimas existam, mas sim de interrogar o quanto o discurso articulado em uma lógica binária de opostos – forte/fraco, vítima/agressor – acaba por perpetuar aquilo que se visa combater: a visão da mulher como um ser fraco e vulnerável, que necessita de proteção.

Essa cultura de parceria demanda, ainda, a ruptura com a violência simbólica e conforme explica Bourdieu:

[...] a revolução simbólica a que o movimento feminista convoca não pode se reduzir a uma simples conversão das consciências e das vontades. Pelo fato de o fundamento da violência simbólica residir não nas consciências mistificadas que bastaria esclarecer, e sim nas disposições modeladas pelas estruturas de dominação que as produzem, só se pode chegar a uma ruptura da relação de cumplicidade que as vítimas da dominação simbólica têm com os dominantes com uma trans-

⁵ Entende-se por espectador qualquer pessoa que não seja um agressor ou uma vítima em determinada situação (KATZ, 2012).

formação radical das condições sociais de produção das tendências que levam os dominados a adotar, sobre os dominantes e sobre si mesmos, o próprio ponto de vista dos dominantes. A violência simbólica não se processa senão através de um ato de conhecimento e de desconhecimento prático, ato este que se efetiva aquém da consciência e da vontade e que confere seu 'poder hipnótico' a todas as suas manifestações, injunções, sugestões, seduções, ameaças, censuras, ordens ou chamadas à ordem. Mas de uma relação de dominação que só funciona por meio dessa cumplicidade de tendências depende, profundamente, para sua perpetuação ou para sua transformação, da perpetuação ou da transformação das estruturas de que tais disposições são resultantes (particularmente da estrutura de um mercado de bens simbólicos cuja lei fundamental é que as mulheres nele são tratadas como objetos que circulam de baixo para cima) (BOURDIEU, 2012. P. 54-55).

Portanto, pode-se averiguar que a construção de uma sociedade que fomenta a violência de gênero advém de comportamentos aprendidos e repassados pelas instituições supracitadas, e a desconstrução desses mesmos aprendizados de modo a permitir a inserção de uma cultura de respeito e valorização da mulher deve partir desses mesmos lugares, através dos mecanismos trabalhados ao longo desse capítulo.

Considerações finais

O artigo se propôs a estudar e discutir de que modo as próprias mulheres, ainda que inconscientemente, concorrem para a violência de gênero. Dentro desse contexto, verificou-se a construção histórica desse cenário e sua perpetuação, através do que Bourdier e Saffioti chamam de 'violência simbólica'. Restou claro que a

contribuição das instituições nas quais homens e mulheres estão inseridos desde o nascimento – família, religião, escola e mídia – têm papel fundamental tanto para fomentar quanto para modificar essa concepção sociocultural de inferioridade e desvalorização da mulher, mormente através da educação.

Assim, para que as políticas públicas, as leis e campanhas que trabalham com a violência de gênero tenham impacto, eficácia e efetividade, primeiro deve-se mudar os estereótipos arraigados de papéis restritos e exclusivos de homem e de mulher, começando essa transformação na infância, desconstituindo essa divisão acirrada entre meninos e meninas.

A participação de instituições como a escola, a religião e os veículos de comunicação em massa, todas formadoras de opinião, é crucial. A escola e a religião são as que juntamente com a família formam os conceitos basilares de moral e ajudam a incutir nas crianças e jovens valores, a moldar seu senso crítico e como eles enxergam o mundo que os rodeia. Os veículos de comunicação influenciam o comportamento e, portanto, têm que ter um cuidado especial com o que estão divulgando e qual a mensagem que está sendo passada. Uma música não é só uma música, ela carrega consigo significado para quem as ouve.

O lugar comum de que mulheres são rivais, as piores inimigas entre si, é outro ponto que deve ser eliminado. A inimizade tão apregoada deixa as mulheres inseguras e mais suscetíveis a agressões. A união feminina, não para enfrentar os homens como muitas pessoas pensam, mas sim para construir uma rede de apoio mútuo,

para partilhar experiências e compreender a importância de cada qual na construção de uma sociedade mais igualitária. As comparações descabidas entre meninas/mulheres de qual é a mais bonita, a mais desejada, a mais inteligente, devem ser desencorajadas, bem como as competições de qual é melhor em virtude de seu comportamento e atitudes. Ao contrário, deve-se exaltar a singularidade de cada qual e que isso é justamente o que a faz ser valorizada.

Esses são os pontos considerados mais limitantes no que diz respeito às questões de gênero. São as lacunas sociais que fazem com que as leis, as campanhas, as políticas tenham aplicabilidade, mas não uma completa aceitação e cumprimento. Nas palavras de Pinafi (2007, p. 7), “não basta que haja um ordenamento que tenha vigência jurídica, mas não tenha vigência social, isto é, que não seja aceito e aplicado pelos membros da sociedade”. E para que se dê a eficácia social no que tange à prevenção da violência de gênero é necessário que haja profundas mudanças culturais e sociais, que se construa uma nova concepção estrutural ideológica não limitante e restritiva como a vigente. É claro que não se pode pensar em uma transformação desse porte da noite para o dia, é um trabalho, como se diz, de formiguinha, mas não impossível, desde que cada qual assuma a sua quota de responsabilidade.

Não se deseja de forma alguma a eliminação das diferenças entre homens e mulheres, pois não há dúvidas e se é inquestionável há sim desigualdades físicas e biológicas, porém no que tange à formação psíquica e moral, essas se fazem através da educação, de influências e exemplos dos vários atores sociais em qual o sujeito

está inserido e, portanto, é nesse sentido que se pautam as mudanças apontadas ao longo deste trabalho. Nesse sentido vale a reflexão sobre as palavras de Maria Berenice Dias (2010, s/p):

No momento em que a sociedade entender que igualdade é o respeito à diferença, seremos todos, homens e mulheres, iguais. Estaremos igualmente libertos. A igualdade é o pressuposto da liberdade, sendo esses os requisitos indispensáveis para o desenvolvimento pleno e sadio da família, a qual deve valorar e praticar a solidariedade e o afeto, elementos estruturantes do ser humano.

O respeito às diferenças é requisito obrigatório para o combate à violência de gênero, entender que elas existem e que precisam ser referenciadas, que cada qual tem uma contribuição diferente, mas de igual importância, sem hierarquia e predominância, são pontos cruciais para não mais haver o nível de tragédia com a qual se convive atualmente.

Por fim, ressalta-se a imprescindibilidade da conscientização de que todos, e não só os homens, têm participação na perpetuação da cultura patriarcal, por conseguinte, na violência simbólica, que oprime as mulheres e estimula a violência de gênero, pois só quando se é ciente e se toma consciência da condição de contribuinte para essa realidade é que se pode pensar em atitudes, articular ações e engajar movimentos que remetam às mudanças concretas e efetivas.

Conclui-se o exposto com as palavras de Paulo Freire: “Quando o homem compreende a sua realidade, pode levantar hipóteses sobre o desafio dessa realidade

e procurar soluções. Assim, pode transformá-la e o seu trabalho pode criar um mundo próprio, seu Eu e as suas circuns-

tâncias” (FREIRE, 1979, p. 30).

Referências Bibliográficas

ARRAES, Jarid. Para as recalçadas, com amor. **Portal Fórum**, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2015/02/19/para-recalçadas-com-amor/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BORDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CERRUTI, Marta Quaglia. (2007), **Bate-se em uma mulher**: impasses da vitimização. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.47.2007.tde-12062008-163549. Acesso em: 30 nov. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Processo Administrativo Disciplinar Nº 1.00162/2015-03**. Requerente: Corregedoria Nacional do Ministério Público. Requerido: Douglas Ivanowski Kirchner. Relator: Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho. Brasília, DF, 29 mar. 2016.

DIAS, Maria Berenice. **Liberação Masculina**. Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <<http://www.mariaberenice.com.br/artigos.php>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

DIAS, Maria Berenice. **Nem Marias, Nem Madalenas**. Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <<http://www.mariaberenice.com.br/artigos.php>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. 12ª Edição - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Tolerância social à violência contra as mulheres**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República: Brasília, DF: Ipea, 2014.

JALES, Luanna. **“Casada e submissa” – Best Seller fala sobre o papel da mulher na sociedade**. 2013. Disponível em: <<http://fashionatto.literatortura.com/2013/12/09/casada-e-submissa-best-seller-fala-sobre-o-papel-da-mulher-na-sociedade/>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

KATZ, Jackson. (Novembro de 2012), **Violence against women – it's a men's issue**. In: TEDXFIDWOMEN, 2012. Disponível em <http://www.ted.com/talks/jackson_katz_violence_against_women_it_s_a_men_s_issue?language=en>. Acesso em: 11 nov. 2016.

MENDES, Mary Alves; SILVA, Poliana Sousa. **Gênero, educação e violência**: a influência do processo de socialização e qualificação profissional nas DEAMS. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 6., 2010, Teresina. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2010. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.6/GT_06_03_2010.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2016.

MENDES, Soraia da Rosa. **(Re)pensando a criminologia**: reflexões sobre um novo paradigma desde a epistemologia feminista. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PEREIRA, Mariliz. Segurem suas cabras que meu bode está solto. **Revista da Folha de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/06/1638192-segurem-suas-cabras-que-meu-bode-esta-solto.shtml>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

PINAFI, Tânia. Violência contra a mulher: políticas públicas e medidas protetivas na contemporaneidade. **Revista Histórica**, n. 21, abr./maio 2007. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao21/materia03>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

PIOVESAN, Flávia. PIMENTEL, Sílvia. Combate à cultura da violência. **O Globo**, 17 ago. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/combate-cultura-da-violencia-21714083>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, n. 16, p. 115-136, 2001.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2004.

SÁNCHEZ, Jesús Alfredo Whaley. **1Violência Intrafamiliar**: Causas, Biológicas, Psicológicas, Comunicacionais e Interaccionales. Madrid: Plaza Y Valdés, 2001.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

WEIS, Luiz. Aristóteles – Máquina de pensar. **SuperInteressante**, 1990. Disponível em: <<http://superabril.com.br/historia/aristoteles-maquina-de-pensar/>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

ZAHIR, I. Italiana escreve livro sobre submissão feminina: “A mulher tem que ser doce para que o homem sinta o desejo de dar a vida por ela”. **Marie Claire**, 2013. Disponível em: <<http://revistamarielclaire.globo.com/Comportamento/noticia/2013/12/italiana-escreve-livro-sobre-submissao-feminina-mulher-tem-que-ser-doce-para-que-o-homem-sinta-o-desejo-de-dar-vida-por-ela.html>>. Acesso em: 4 nov. 2016.



Criminosos em série: análise conceitual e perfil atuante em Belo Horizonte

Antônio Hot Pereira de Faria

Bacharel em Ciências Militares pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e em Química pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Administração pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais e Doutor em Geografia pela PUCMinas Capitão da Polícia Militar de Minas, Comandante de Companhia ROTAM, professor e pesquisador da Academia de Polícia Militar.

Alexandre Magno Alves Diniz

Possui Graduação em Publicidade e Propaganda pela PUCMinas, Mestrado em Geografia pela Kansas State University, Doutorado em Geografia pela Arizona State University e Pós-Doutorado em Geografia pela McGill University (EUA). Professor adjunto IV do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUCMinas.

Data de recebimento: 01/12/2018

Data de aprovação: 08/02/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1051

Resumo

O presente trabalho propõe-se a dois objetivos principais. Primeiro, realiza uma abordagem conceitual do gênero dos criminosos em série. Em um segundo momento, apresenta resultados empíricos sobre a atuação de criminosos em série em Belo Horizonte (MG), no período de 2011 a 2013. A metodologia contou em sua primeira etapa com revisão teórica sobre a temática de criminosos em série e conceitos relacionados. Na segunda etapa, foi realizada análise de ocorrências policiais envolvendo essa modalidade de infrator. Os resultados apontam entre os criminosos em série um perfil com predominância de jovens pardos (18 a 25 anos de idade), do gênero masculino, oriundos da capital mineira, de baixa escolaridade, e que possuem ocupações profissionais de menor status social. Os eventos perpetrados indicam que não há especialidade na atuação dos infratores, o que afasta a característica de profissionalismo, o que permite inferir que se amoldam nas noções encontradas na literatura como infratores crônicos/habituais.

Palavras -Chave

Crime em série; Criminoso em série; Criminoso habitual; Carreira criminal; Criminoso profissional.

Abstract

Serial offenders: conceptual analysis and profile of criminals operating in Belo Horizonte

This paper seeks two main objectives. First, it carries out a conceptual approach to the genre of serial criminals. Secondly, it presents empirical results on the performance of serial criminals in Belo Horizonte / MG between 2011 to 2013. The methodology starts with a theoretical review on the issue of serial criminals and other related concepts. The second step consisted of collecting and analyzing data on police occurrences. Results indicate that the serial criminals have a profile characterized by the predominance of brown young men (18 to 25 years old), originating in the capital city of Minas Gerais, with low educational level, holding lower occupational status. The events perpetrated show that there is no specificity in the activities of offenders, fact that removes the professionalism hypothesis, suggesting that their behavior conform with the notions of chronic / habitual offenders found in the literature.

Keywords

Serial crime; Serial criminal; Habitual criminal; Career criminal; Professional criminal.

INTRODUÇÃO

O estudo do crime é de grande interesse para diversas áreas do conhecimento, entretanto, a maioria dos trabalhos privilegia as análises conjuntas de eventos e poucos têm focado os autores de delitos. No âmbito da Criminologia, somente após o surgimento do paradigma das carreiras criminais é que o foco dos estudos passou a considerar os autores de delitos e suas trajetórias no mundo do crime; antes, a maioria das investigações se limitava a taxas agregadas, transversais, de cometimento de crimes. Tal situação tende a ser replicada no âmbito acadêmico e, principalmente, nas estatísticas criminais destinadas a servir de parâmetro para a efetivação de políticas públicas de segurança.

A importância do estudo do comportamento criminal, no plano individual, surge da constatação de que os crimes, mesmo que comumente tratados como pacotes de eventos, são fenômenos provocados por indivíduos. O foco de estudos nos autores de delito justifica-se pela existência de uma quantidade de criminosos cujas carreiras antissociais são marcadas por condutas criminais recorrentes. Segundo estudos epidemiológicos, tais indivíduos são responsáveis por uma

quantidade de crimes desproporcional ao seu próprio número (WOLFGANG; FIGLIO; SELLIN, 1972).

Essa criminalidade em série reflete, ainda, a crise do sistema de justiça criminal, que devido à pouca capacidade de apuração, processamento e punição de delitos, acaba por gerar um sentimento de impunidade, o que contribui para que criminosos se tornem recorrentes em seus atos e formem uma trajetória criminosa prolífica. Segundo Adorno (2002, p. 50), “ao lado do sentimento coletivo, amplamente difundido entre cidadãos comuns, de que os crimes cresceram, e vêm crescendo e se tornando cada vez mais violentos, há igualmente o sentimento de que os crimes não são punidos”.

Poucos estudos no Brasil têm abordado os criminosos em série, sendo que esses somente utilizaram como base os criminosos com passagem pelo sistema prisional, ou seja, aqueles indivíduos conceituados como criminosos reincidentes (ADORNO, 1985, 1989, 1991; ADORNO; BORDINI, 1986, 1989; BARCELLOS; KALILI, 1992; FAUSTO, 1984; IPEA, 2015; JULIÃO, 2009; KAHN, 2015; LEMGRUBER, 1990; PAIXÃO, 1983;

SAPORI; SANTOS; MAAS, 2017).

Este trabalho propõe-se a dois objetivos principais. Primeiro, realiza uma abordagem do gênero dos criminosos em série, numa revisão teórica sobre essa tipologia de perfil criminal, e os diversos conceitos correlatos, cuja utilização por vezes encontra-se equivocada devido à existência de definições diversas. Em um segundo momento, o artigo apresenta resultados empíricos de uma pesquisa de campo sobre a atuação de criminosos em série em Belo Horizonte/MG, no período de 2011 a 2013.

A justificativa para o trabalho reside no fato de que não são encontrados estudos pretéritos no Brasil que abordem tais conceitos, sendo que a revisão teórica sobre o tema pode contribuir com referências, além de fomentar novas pesquisas sobre o tema. Em outro plano, os resultados empíricos podem contribuir para análises comparativas posteriores sobre o mesmo objeto, além de fornecer subsídios para reflexão e melhoria das políticas de segurança pública dedicadas à prevenção criminal.

Carreiras criminais

A evolução do estudo de carreiras criminais na Criminologia

A ciência criminológica, até a introdução do paradigma das carreiras criminais, baseava a maioria das suas investigações em taxas agregadas transversais¹ de cometimento de crimes (BLUMSTEIN et al., 1988). A partir da introdução desse paradigma, a Criminologia passou a tentar

compreender o comportamento de criminosos que atuam de maneira recorrente, investigando suas trajetórias criminais. Entretanto, as pesquisas nesta área sofrem de grande confusão conceitual, pois vários estudiosos têm usado diferentes títulos para explicar os mesmos conceitos, enquanto outros têm usado os mesmos títulos para explicar diferentes conceitos.

A importância do estudo do comportamento criminal, no plano individual, surge da constatação de que os crimes, mesmo que comumente tratados como pacotes de eventos, são fenômenos provocados por indivíduos.

Segundo Blumstein et al. (1986), um painel do Conselho Nacional de Pesquisa chamado de “pesquisa dirigida a caracterizar os padrões de carreiras criminais individuais” foi motivado pela percepção de que o crime é cometido por indivíduos, mesmo quando eles se organizam em grupos, e que os indivíduos são o foco das decisões de justiça criminal. Assim, um paradigma que focaliza a atenção em indivíduos pode ser mais apropriado tanto para indagar as causas do comportamento criminoso como para o desenvolvimento de políticas de controle da criminalidade, destinadas a interromper ou modificar as carreiras criminais.

O conceito de ‘carreira criminal’ (*criminal careers*) foi definido por Blumstein et al. (1986, p. 12, tradução nossa²) como “[...] a caracterização da sequência longitudinal de crimes cometidos por um delinquente individual”. Conforme esses

1 Vários eventos perpetrados por autores diversos num mesmo período de tempo considerada.

2 “A criminal career is the characterization of the longitudinal sequence of crimes committed by an individual offender.”

autores, o paradigma da carreira criminal tem como centro as dimensões da carreira criminal ativa, que incluem frequência, gravidade e duração.

Já o conceito de ‘criminoso de carreira’, cuja autoria é atribuída a Becker (1963), significa o infrator que tem constante envolvimento no crime, sendo que o autor enfatiza a duração da carreira criminal como essencial na determinação de um criminoso de carreira. Chaiken e Chaiken (1982) consideram a tipologia das ofensas praticadas como determinantes para a definição de criminoso de carreira. Este seria caracterizado como um indivíduo que entrou precocemente na delinquência, via consumo e tráfico de drogas, e passou para o cometimento de outros delitos com o fito de obter ganhos materiais, como o roubo e o assalto.

Segundo Edelstein (2016), há registros sobre o “crime profissional” nas sociedades ocidentais desde o século XV. Muitas descrições de criminosos profissionais foram detectadas na Londres do século XIX, como prostitutas, assaltantes, apostadores e ladrões (INCIARDI, 1975).

Num panorama sobre a evolução do conceito de carreira criminal, alguns trabalhos destacam-se como pioneiros, conforme abordado a seguir.

Primeiro, o ensaio de Sutherland, do final da década de 1930, sobre o ‘ladrão profissional’ (*professional thief*), que ainda hoje é a referência mais conhecida para

conceitos como crime profissional e criminosos profissionais³ (SUTHERLAND, 1939). As informações importantes desse trabalho constituíram a base para preocupações posteriores⁴, como, por exemplo, a distinção entre criminosos profissionais e não profissionais, e criminosos que possuem ou não carreira criminal.

A obra *Social Pathology*, de Lemert (1951), introduz o conceito de ‘carreira desviante’, que inaugura o interesse pelo estudo de carreiras de comportamentos antissociais.

Na sequência, os ensaios de Becker sobre ocupações e carreiras (BECKER; CARPER, 1956; BECKER; STRAUSS, 1956) forneceram outra base teórica para explorar semelhanças entre carreiras criminais e legais. A partir daí, os estudiosos começaram a considerar e a explorar a criminalidade como “ocupação” ou “profissão”.

Na famosa pesquisa de coorte de Wolfgang, Figlio e Sellin (1972) sobre criminalidade descobriu-se que uma pequena parcela de criminosos era responsável pela maioria das ofensas. Tais descobertas resultaram em demandar que criminologistas e autoridades concentrassem suas atenções nos criminosos de “carreira”. O pressuposto era de que esse foco (em autores prolíficos na prática de delitos) levaria a uma queda do crime em toda a sociedade. Essa abordagem foi suportada em grande influência na obra *Criminal Careers and Career Criminals*, de Blumstein et al. (1986), em que as taxas agregadas devem ser divididas

3 Sutherland aproveita o testemunho de Chic Conwell, um ladrão profissional “reformado”, de maneira a sintetizar as regras do mundo desviante.

4 Blumstein et al., 1996; Gould, 1966; Holmes; DeBurger, 1988; Holmes; Holmes, 1998; Levi, 1995; Roebuck; Windham, 1983 e outros.

em várias componentes: participação, frequência, gravidade e duração (BARROSO, 2017).

A teoria neoclássica em criminologia introduziu o ponto de vista de que os criminosos teriam motivação, vontade e capacidade cognitiva para optar por ser um criminoso crônico, profissional ou de carreira (CORNISH; CLARKE, 1986).

O termo ‘infratores em série’ (*serial offenders*) foi um rótulo criado, na década de 1980, ligado a criminosos graves, como estupradores, assassinos e incendiários. Segundo Edelstein (2016) citando outros autores⁵, essa definição é problemática em vários níveis, com alcance de indagações: quantas ofensas definem a serialidade? Dois, três ou dez? Quem decide e qual é a lógica dessa decisão? A serialidade ocorre em sucessão imediata ou as infrações ocorrem ao longo do tempo?

Inovações na teoria criminológica introduziram vários conceitos novos, como ‘criminoso profissional’ (*professional criminal*), ‘criminoso em série’ (*serial criminal*), ‘criminoso crônico / habitual’ (*chronic/habitual criminal*) e ‘criminoso de carreira’ (*career criminal*). Entretanto, não existe uma distinção clara entre esses conceitos, o que acabou determinando uma confusão conceitual quando os estudiosos usaram nomes diferentes para os mesmos conceitos ou usaram os mesmos nomes para diferentes conceitos (EDELSTEIN, 2016).

Edelstein (2016) complementa que a variedade de definições provoca uma sé-

rie de questionamentos difíceis de serem respondidos: um criminoso habitual é um criminoso de carreira? É possível que um criminoso de carreira não seja um criminoso profissional? Cada criminoso profissional é necessariamente um criminoso de carreira? Assim, o autor argumenta que, em primeiro lugar, nem todos os criminosos profissionais são criminosos de carreira, mas todos os criminosos de carreira devem ser criminosos profissionais. O argumento decorre da redefinição de “carreira” e “carreira criminal”. Segundo essa definição, um agressor habitual ou crônico que não é profissional não é um criminoso de carreira.

Finalmente, são necessárias duas condições para se identificar ou rotular um criminoso como criminoso de carreira: *motivos materiais* e *profissionalismo*. A maioria dos autores ignorou essas condições ao compilar suas definições (EDELSTEIN, 2016).

Carreiras legítimas e criminosos de carreira

Desde Sutherland (1939), muitos estudiosos tentaram comparar as carreiras legais e criminais. Roebuck e Windham (1983) alegaram que uma carreira criminal é um trabalho ou profissão particular que envolve qualificações, ferramentas e tempo gasto para ganhar dinheiro. A partir desta visão, pode-se analisar carreiras criminais da mesma forma que carreiras legítimas (EDELSTEIN, 2016).

Edelstein (2016) afirma que as comparações entre carreiras legítimas e criminais

5 Egger (1985); Hale (1998); Hickey (1992); Holmes e De Burger (1988); Holmes e Holmes (1998); Kocsis e Cooksey (2002); Mitchell (1997); Roebuck e Windham (1983); Vronsky (2004).

incluem seis elementos comuns: trabalho árduo; recompensas de carreira; busca de status; compromisso com um papel e status comuns; distinção entre especialização e profissionalismo *versus* não especialização e não profissionalismo; compartilhamento de valores comuns e padrões comportamentais semelhantes.

Uma carreira é a principal ocupação de um indivíduo. Essa ocupação é de natureza profissional: seu objetivo é mais do que sustento; sua motivação está acima da satisfação momentânea. O apelo da ocupação pode decorrer de vários fatores pessoais, fisiológicos, psicológicos e sociais. Uma carreira envolve o aprendizado da ocupação, ou especialização, ou seja, a passagem de um estágio profissional para outro, ao longo de uma hierarquia de conhecimento, qualificações e compreensão. Uma carreira deve ter um reconhecimento social, que pode ser formal, por meio de um diploma, por exemplo, ou informal, conferido por autoridades profissionais ou por colegas. O projeto da carreira de uma pessoa tende a lhe fornecer as recompensas materiais, enquanto também pode fornecer alguns subprodutos de natureza social, emocional ou física (EDELSTEIN, 2016).

Uma carreira criminal é uma carreira de “criminalidade em série” destinada a obter recompensas materiais, que também podem proporcionar ao criminoso auferir benefícios psicológicos, físicos, sociais e outros. Alguns criminosos de carreira, principalmente aqueles focados na obtenção de ganhos materiais, podem desejar uma vida normal depois de obterem o “grande prêmio”. A carreira do ofensor profissional em série pode obter reconhe-

cimento formal ou informal, público ou secreto, e ser de conhecimento das agências de aplicação da lei ou apenas dos seus colegas (EDELSTEIN, 2016).

Segundo Edelman (2016), esta definição de carreira criminal leva em consideração três aspectos centrais que a difere das conceituações anteriores:

- a) nem todos os criminosos em série têm uma carreira criminal, mas uma carreira criminal deve envolver a criminalidade em série (BECKER, 1963);
- b) nem todos os criminosos profissionais têm uma carreira criminal, mas uma carreira criminal deve envolver criminalidade profissional (ROEBUCK; WINDHAM, 1983);
- c) uma carreira criminal tem seu motivo preliminar projetado para ganhos materiais e não psicopatológicos. Em outras palavras, os criminosos de carreira têm as atividades criminais como suas principais fonte de renda (GOULD, 1966; INCIARDI, 1975; JACKSON; GLAS; HOPE, 1987; LETKEMANN, 1973; ROEBUCK; WINDHAM, 1983).

Por essa definição, os crimes não motivados por uma finalidade material, mas por impulsos psicológicos, como, por exemplo, os assassinatos em série ou ataques em série perpetrados por vingança, não podem ser considerados como exemplos de uma carreira criminal. Os criminosos que atuam por motivos psicopatológicos não são criminosos de carreira porque seus motivos são patológicos e não racionais, mas eles podem ser criminosos profissionais (COOMBS, 1996; EGGER, 1985; HICKEY, 1992; HOLZMAN, 1983; KOCSIS; COOKSEY, 2002).

Assim, pode-se depreender que há uma definição genérica que engloba diversos tipos de criminosos que compartilham de uma mesma característica que é a ação em série, sendo este conceito o de “infrator em série”.

Infratores em série

O ponto de partida para a definição dos conceitos subjacentes é a constatação de que o cometimento de crimes em série constitui uma categoria que contempla uma característica compartilhada por três tipos de criminosos: os não profissionais, os profissionais e os criminosos de carreira.

Crítérios para definição de criminosos em série

Edelstein (2016) cita Egger (1985), Holmes e DeBurger (1988); Holmes e Holmes (1996) e Mitchell (1997) em suas abordagens sobre crime em série e as duas condições básicas para que os criminosos se enquadrem no conceito proposto por eles para infratores em série: intervalo mínimo de três dias entre dois crimes consecutivos e o cometimento de pelo menos três crimes do mesmo tipo. O autor critica a definição e as condições descritas na literatura para se configurar uma serialidade de crimes, avaliando-as como arbitrárias. A primeira crítica refere-se à não existência de um tempo máximo para que se configure a questão do cometimento dos crimes em série. Segundo o autor, a partir da definição proposta, deveria existir o acréscimo de uma terceira condição à definição atual para especificar um intervalo de tempo máximo razoável entre os três crimes necessários. Adicionalmente, a segunda condição (um mínimo de três crimes) seria ainda mais arbitrária. De fato, um cri-

me pode representar um fenômeno único; por definição, os crimes em série não podem ocorrer de uma só vez, todavia, não há um argumento para fixar o mínimo de três crimes como critério.

Criminosos em série: profissionais e não profissionais

O gênero dos criminosos em série pode ser dividido em dois subgrupos: profissionais e não profissionais. Os criminosos em série profissionais adquirem habilidades ao longo do tempo, que permitem com que se esquivem da ação repressora do Estado, de modo que as chances de encontrá-los são escassas. Como resultado, podem agir de forma ininterrupta, apresentando uma vida criminosa profícua.

Em contrapartida, tem-se o criminoso em série não profissional. Sua vida exhibe um ciclo em que, de forma alternada e repetida, comete crimes e enfrenta a prisão. Esse criminoso não é profissional, tampouco se especializam em um tipo de crime. Seu comportamento não possui um planejamento minucioso; deixa muitas provas na cena do crime e, como resultado, é mais facilmente capturados; então, a ideia de carreira não se aplica a ele. Para ele, a criminalidade é apenas um estilo de vida (EDELSTEIN, 2016).

Na literatura especializada, os criminosos em série não profissionais são chamados de agressores “habituais” ou “crônicos”. Eles cometem crimes para apoiar um vício, como uso de drogas ou jogos de azar, ou para obter renda extra. Enquanto o criminoso profissional pode viver uma vida dupla para esconder sua carreira criminal, o criminoso não profissional geralmente não tem uma vida dupla (EDELSTEIN,

2016).

Além dessa distinção entre criminosos seriais profissionais e não profissionais, é necessário se distinguir, ainda, a motivação para o cometimento dos crimes, em relação a ganhos materiais ou motivações patológicas. Edelstein (2016), com base

nas definições e tipologias sugeridas por vários estudiosos como Chaiken e Chaiken (1982), Clinard e Quinney (1967) e Inciardi (1975), compara criminosos profissionais e não profissionais, conforme Quadro 1.

Motivação primária para o cometimento

Quadro 1 - Criminoso profissional e não profissional, segundo critérios selecionados

Critério	Criminoso profissional	Criminoso não profissional
Codinome	Profissional	Semiprofissional, propenso, convencional, criminoso por estilo de vida, crônico, <i>moonlighter</i>
Habilidades profissionais	Altamente apuradas, incluindo desenvolvimento e especialização em crimes específicos, planejamento das ações bem definido	Habilidades limitadas ou ausentes, tipos de crimes variados, sem planejamento prévio das ações
Ganhos monetários	Altos e estáveis	Baixos, interrompidos pelas detenções
Interações com outros criminosos	Membro de organizações criminosas; atua como parte de grupos em ações isoladas (<i>ad hoc</i>) ou age sozinho	Membro de uma gangue ou atua sozinho
Obrigações profissionais	Uma única ocupação permanente	Ocupação de parte do tempo <i>moonlighting</i>
Autoimagem	Na maioria dos casos: orgulho profissional, autoestima como profissional	Na maioria dos casos: falta de orgulho profissional, um sentimento de vitimização de circunstâncias pessoais ou sociais
Desenvolvimento de carreira	Desenvolvimento profissional e progresso pelo aprendizado de técnicas com outros profissionais	Traços de desenvolvimento profissional sem especialização devido às detenções e à associação com criminosos não profissionais

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Edelstein (2016, p. 63).

de crimes: material ou psicológica

Conforme o modelo teórico proposto por Edelstein (2016), a distinção entre a motivação primária para o cometimento de crimes em série é crítica para se considerar a criminalidade em série como uma carreira criminal.

Edelstein (2016) ressalta que existe, portanto, uma distinção entre dois tipos de infratores em série conforme a motiva-

ção primária para o cometimento dos seus crimes (material ou psicológico). Além da motivação primária, pode ainda existir uma motivação secundária, ou seja, o autor do crime pode ter o objetivo principal de auferir ganhos materiais, mas de maneira subsidiária ter finalidades psicológicas. Nas palavras de Edelstein (2016, p. 66, tradução nossa⁶): “Por exemplo, uma prostituta que mata seu cliente por causa de um ódio patológico aos homens (mo-

⁶ For example, a prostitute killing her client because of a pathological hatred for men (primary, pathological motive) may also rob her victim to gain material profit (secondary, material motive). The difficulty is to distinguish the priority of motives.

tivo primário patológico) também pode roubar a vítima para ganhar lucro material (motivo secundário material). A dificuldade é distinguir a prioridade dos motivos”.

A condicionante “motivação primária material” para o conceito de carreira criminal decorre da comparação entre os conceitos de carreiras legítimas e carreiras criminais. Segundo Edelstein (2016), com base nessa teoria, os trabalhadores profissionais em áreas legítimas e criminais (seja em um ambiente organizacional ou privado) aspiram, antecipadamente, às condições que garantam suas necessidades de sobrevivência e segurança. O criminoso profissional em série e o trabalhador profissional legítimo aspiram a maximizar os benefícios materiais que suas profissões podem oferecer. Esses profissionais desejam se especializar e continuar com seus trabalhos para aumentar esses benefícios materiais.

Em contrapartida, o ofensor profissio-

nal em série e o trabalhador profissional legítimo, motivados por motivos patológicos, não podem ser comparados aos donos de carreira, mesmo que consigam camuflar seus atos. Na verdade, eles podem se especializar com o passar do tempo e refinar seus métodos de trabalho, mas seus principais motivos patológicos os distinguem dos criminosos de carreira e dos trabalhadores legítimos (EDELSTEIN, 2016).

Considerações sobre criminosos em série: habituais, profissionais e de carreira

Uma carreira criminal é, por definição, uma série de atos criminosos caracterizados pela especialização e profissionalismo, sendo os ganhos materiais a principal motivação.

Com a finalidade de apresentar os critérios definidores de cada conceito em sua proposta teórica para os crimes seriados, Edelstein (2016) descreve a diferenciação para os três tipos indicados no quadro a seguir:

Quadro 2 - Criminosos em série, por serialidade, profissionalismo e motivação primária

Tipo	Serialidade	Profissionalismo	Motivação Primária	
			Ganhos materiais	Outros ganhos
Habitual	+	-	+ usualmente	+ adicional
Profissional	+	+	+ (carreira criminal), -	+, -
Carreira	+	+	+	-

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Edelstein (2016, p. 68).

De acordo com o Quadro 2, o criminoso em série habitual (não profissional) refere-se aos criminosos com obrigações baixas ou inexistentes para o crime. Eles podem cometer crimes e, em seguida,

retirar-se para uma ocupação legítima, ou encontrar uma prisão repetida. Esses perfis criminais geralmente acabam com um histórico de detenções repetidas. A criminalidade em série, como essa, não é

uma carreira criminal, mas um “estilo de vida”. As infrações cometidas por esses criminosos não são muito diferentes daquelas efetivadas pelos profissionais, mas não possuem a característica do profissionalismo. Esses criminosos em série se encaixam nas noções encontradas na literatura como ‘infratores crônicos’ (*chronic offender*) ou ‘infratores habituais’ (*habitual offender*) (EDELSTEIN, 2016).

O *criminoso em série profissional com motivação primária patológica* refere-se ao perfil criminal pertencente a criminosos seriais motivados por um impulso patológico, com o objetivo de uma recompensa psicológica particular. Considerando sua motivação principal como psicológica e não material, não se pode tipificá-lo como criminoso de carreira (EDELSTEIN, 2016).

O *criminoso em série profissional com motivação primária material (carreira criminal)* refere-se ao perfil de criminosos

profissionais em série levados a ganhos materiais crescentes. Além disso, os motivos secundários, como a necessidade de recompensas psicológicas, sociais e outras, também podem existir. O profissionalismo revela-se no desenvolvimento de uma carreira criminal em que os criminosos ganham e melhoram as habilidades profissionais, que por sua vez permitirão perseguir lucros materiais cada vez maiores. O compromisso com a ocupação e a carreira no crime é elevado. Além disso, planejam seus atos meticulosamente e realizam seus crimes de forma profissional, para evitar a prisão. Os exemplos incluem assassinos em série para o lucro material, ladrões de série, assaltantes, falsificadores, lavadores de dinheiro, traficantes de drogas e membros de organizações criminosas (EDELSTEIN, 2016).

Por fim, apresenta-se o modelo de Edelman para diferenciar as espécies de criminosos que compõem o conceito macro de criminosos em série.

Figura 1 - Modelo teórico de Edelman para criminosos em série



O modelo baseia-se na ideia de que o crime em série é um elemento comum compartilhado por diferentes tipos de criminosos, a saber, criminosos habituais, profissionais e de carreira. Assim, o elemento serial de sua atividade deve ser o ponto de partida do modelo. Para se distinguirem as diferentes espécies de criminosos adicionam-se dois outros elementos ao modelo: profissionalismo e a motivação primária. Estes permitem mostrar a relação entre o tipo de criminoso e a existência de uma carreira criminal.

O modelo mostra três distinções cruciais entre os vários criminosos em série. Primeiro, os agressores habituais ou crônicos preenchem apenas um elemento ou condição. Eles realizam suas atividades de forma serial, não são profissionais e, assim, não podem ser considerados criminosos de carreira, independentemente do principal motivo. Segundo, os criminosos profissionais devem cumprir dois elementos ou condições para se definirem serialidade e profissionalismo. Além disso, se o principal motivo for patológico, eles não serão considerados criminosos de carreira. Já se o principal motivo for material, é porque exigem o rótulo criminal da carreira. Terceiro, os criminosos de carreira devem cumprir três elementos ou condições: a serialidade, o profissionalismo e um motivo material primário.

Materiais e métodos

A primeira etapa do trabalho contou com revisão teórica sobre a temática de criminosos em série e demais conceitos relacionados.

Na segunda etapa, definiram-se os critérios para a coleta de dados: o objeto

de estudo (criminosos em série), o recorte espaço-temporal (Belo Horizonte, de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2013) e as categorias (crimes e contravenções penais, conforme tipificação prevista na legislação brasileira).

Para este estudo, os boletins de ocorrência foram a fonte de dados, com pesquisa no banco de dados de Registros de Eventos de Defesa Social (REDS). Tratou-se de uma pesquisa censitária, englobando todos os registros para o município de Belo Horizonte que atendiam aos critérios adotados para o *corpus* da pesquisa. Assim, considerando o objetivo do trabalho de análise de casos individuais, selecionaram-se os indivíduos aqui considerados como criminosos em série (registros policiais de delitos cometidos de maneira reiterada por um mesmo autor).

Base de dados

A seleção dos indivíduos foi feita a partir dos seguintes critérios, considerando os registros do período mencionado: indivíduos registrados em ao menos quatro boletins de ocorrência (REDS) nesse período, tendo como recorte espacial o cometimento de delitos no município de Belo Horizonte. Para cada autor de delito foi atribuído um código numérico sequencial, a fim de suprimir a sua identidade. Os seguintes dados foram coletados:

- a) número de criminosos em série: 114 indivíduos;
- b) ocorrências perpetradas por criminosos em série: 1259 ocorrências.

Categorização por tipologias criminais

Para o tratamento dos dados foi realizada a categorização dos crimes por tipologia criminal (definição legal). O número

de categorias ideal para o volume de dados foi verificado a partir da fórmula de Sturges: $k = 1 + 3,3 \log n$

Sendo: n = número total de observações

Para o caso em estudo, tem-se $n = 1259$ eventos. Portanto, $k = 11,23$.

Assim agruparam-se os dados em 12 categorias, sendo 11 representativas e uma “categoria residual”, que contemplou as tipologias com frequência de eventos inferiores a 1%.

As categorias definidas tiveram como critério a definição legal conforme legislação brasileira, agrupando-se os eventos pela tipologia que melhor descreve o tipo penal de cada ocorrência:

- a) patrimônio;
- b) entorpecentes (uso);
- c) entorpecentes (tráfico);
- d) contravenção penal;
- e) contra a liberdade individual;
- f) lesões corporais;
- g) contra a administração;
- h) contra a vida;
- i) armas;
- j) trânsito;
- k) fraude;
- l) residual (contemplando as demais categorias que possuíram frequência de eventos inferior a 1%).

Perfil dos infratores

O perfil dos infratores foi obtido pela análise dos REDS nos campos parametrizados da qualificação dos envolvidos como autor: gênero, idade, raça (cor da pele), estado civil, naturalidade, escolaridade, ocupação. A análise sobre condenação foi realizada no Sistema Integrado de Defesa Social de Minas Gerais⁷. Para a análise comparativa entre o perfil dos infratores com a população geral, utilizaram-se os dados do Censo (IBGE, 2010).

Resultados e discussão

Em Belo Horizonte, no período de 2011 a 2013, foram praticados 1259 eventos criminosos por 114 pessoas, sendo no mínimo 4 eventos perpetrados no município⁸.

Categorias de crimes ou contravenções penais

Descrevem-se a seguir as características das ocorrências criminais cometidas pelos criminosos em série.

Destacaram-se, em frequência, os eventos relacionados ao patrimônio, com a maioria das ocorrências (796 eventos ou 63% do total analisado). Essa categoria contemplou 627 furtos, que corresponderam a quase metade de todas as ocorrências; 117 roubos, tratando-se de crime violento; 35 eventos de dano; 9 crimes de receptação; 3 furtos de coisa comum; 4 casos de extorsão e 1 apropriação indébita.

⁷ Esta informação foi verificada pelo sistema informatizado Informações de Segurança Pública do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) de Minas Gerais, utilizado por servidores da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) para consultas a cadastros de indivíduos, condutores e veículos.

⁸ Entre os autores de delito que compõem o corpo da pesquisa, alguns cometeram diversos outros delitos fora do município de Belo Horizonte. Entretanto, por uma decisão metodológica, foram apenas considerados no trabalho os eventos praticados dentro dos limites municipais.

Tabela 1 - Número e distribuição de eventos cometidos por criminosos habituais, segundo categoria. Belo Horizonte, 2011-2013

Categoria	N	Distribuição (%)
Contra o patrimônio	796	63%
Entorpecentes (uso)	111	9%
Entorpecentes (tráfico)	98	8%
Contravenção penal	94	7%
Contra a liberdade individual	61	5%
Lesões corporais	37	3%
Contra a administração	21	2%
Armas	9	1%
Contra a vida	8	1%
Crime de trânsito	8	1%
Fraude	7	1%
Residual ⁽¹⁾	9	1%
Total	1259	100%

⁽¹⁾ Categoria residual contempla quatro eventos contra a fé pública; três eventos contra o meio ambiente; um evento contra a honra e um evento de periclitção da vida.

Fonte: Dados da pesquisa.

Na sequência, em termos de representatividade, vieram os eventos relacionados aos entorpecentes, com o uso de drogas somando 111 ocorrências ou 9% do total, e tráfico de drogas com 98 ocorrências ou 8% do total. Somados, os crimes relacionados a entorpecentes equivaleram a 17% do total de eventos perpetrados pelos criminosos em série.

As contravenções penais representaram 7% dos eventos registrados, com 94

ocorrências. Dessa categoria constaram ocorrências de porte ilegal de arma branca (37 casos); vias de fato/agressão (34 eventos); jogos de azar (14 ocorrências); exercício ilegal de profissão ou atividade (5 ocorrências); posse de instrumento de emprego no furto (2 ocorrências); perturbação do trabalho/sossego alheios (1 evento) e arrempo ou colocação perigosa (1 evento).

Os fatos contra a liberdade individual ocuparam a quinta posição no ranking de ocorrências de autoria de reincidentes,

com 61 ocorrências ou 5% do total. Essa categoria contemplou os crimes de ameaça (56 ocorrências); violação de domicílio (4 ocorrências) e constrangimento ilegal (1 ocorrência). Na sequência, registraram-se as lesões corporais, com 37 ocorrências (3%). Os crimes contra a administração representaram 2% (21 eventos) e contemplaram 8 ocorrências de desacato; 8 de desobediência; 2 de resistência; 1 corrupção ativa e 1 comunicação falsa de crime/contração.

Os crimes contra a vida somaram 8 ocorrências de homicídio. Registraram-se 9 ocorrências envolvendo armas, sendo 8 relativas ao porte ilegal de arma e 1 referente à posse ilegal de arma. Foram contabilizadas, ainda, 8 ocorrências de crimes de trânsito, sendo 4 de direção perigosa;

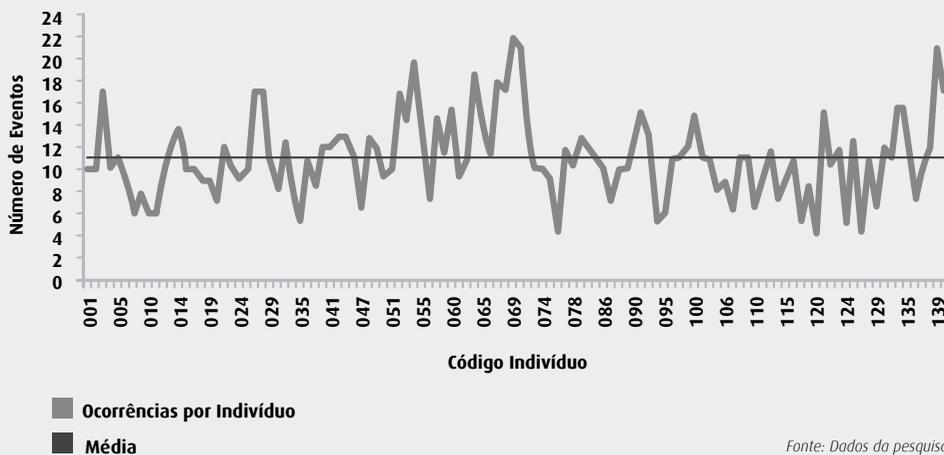
3 de direção de veículo sem permissão gerando perigo de dano e 1 de entrega de direção a pessoa não habilitada. Da categoria fraude constaram 7 ocorrências de negar saldar despesa.

A categoria residual abarcou ocorrências contra a fé pública – falsa identidade e falsidade ideológica (4 ocorrências); crimes ambientais – comercializar e transportar produto da flora nativa sem documento de controle (3 ocorrências); contra a honra – calúnia (1 ocorrência).

Frequência de eventos por indivíduo

Com objetivo de descrever o perfil dos criminosos em série em termos de produtividade individual, o Gráfico 1 traz o número de eventos perpetrados por indivíduo que compõe o escopo do trabalho.

Gráfico 1 - Número de eventos cometidos por criminosos habituais, por indivíduo. Belo Horizonte, 2011-2013



Verificou-se que entre os 114 autores de eventos considerados, o mínimo foi de 4 eventos perpetrados (3 indivíduos) e no máximo 22 eventos. A média de ocor-

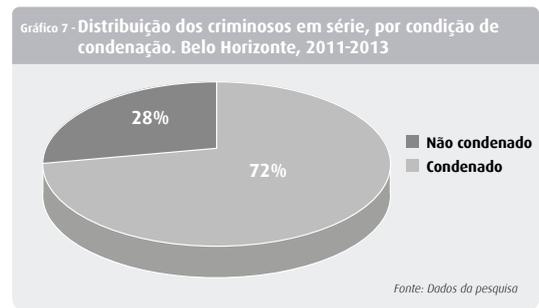
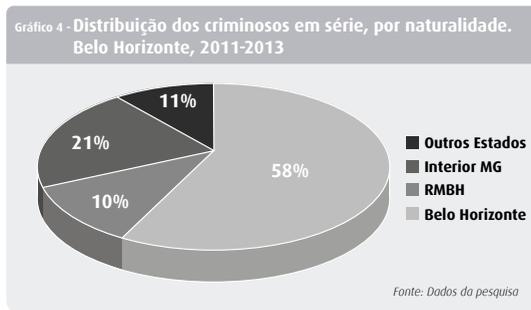
rências por indivíduo correspondeu a 11 eventos e 53 indivíduos cometeram até 10 eventos, ao passo que 61 participaram de 11 ou mais ocorrências. Identificou-se, portanto, que os indivíduos selecionados

na pesquisa são produtivos, e em média foram presos por cometimento de delitos mais de três vezes por ano.

Perfil dos criminosos em série

Como forma de conhecer o perfil dos

criminosos em série, as informações disponíveis nos boletins de ocorrência sobre os autores de delitos em termos de sexo, idade, naturalidade, escolaridade, raça (cor da pele), estado civil, ocupação e informação sobre condenação foram organizadas e são

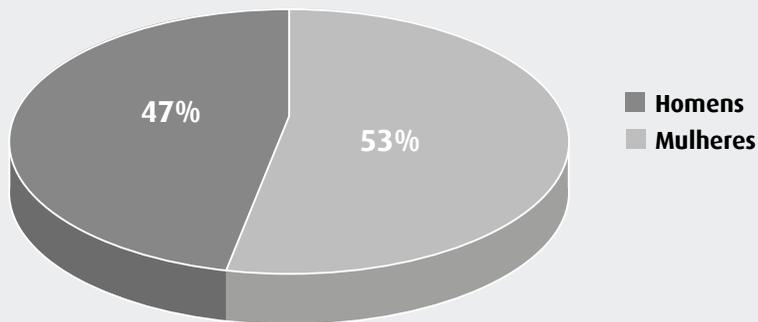


apresentadas a seguir.

Os criminosos em série atuantes em Belo Horizonte eram em sua maioria do sexo masculino (95%), o que difere da distribuição da população de Belo Horizonte, que é 53% de mulheres e 47% de homens,

e do Brasil, onde se registram 51% de mulheres e 49% de homens, conforme dados do Censo (IBGE, 2010). Assim, a categoria de criminosos possui uma composição particular em relação à população geral em termos de sexo.

Gráfico 8 - Distribuição da população, por sexo. Belo Horizonte, 2010

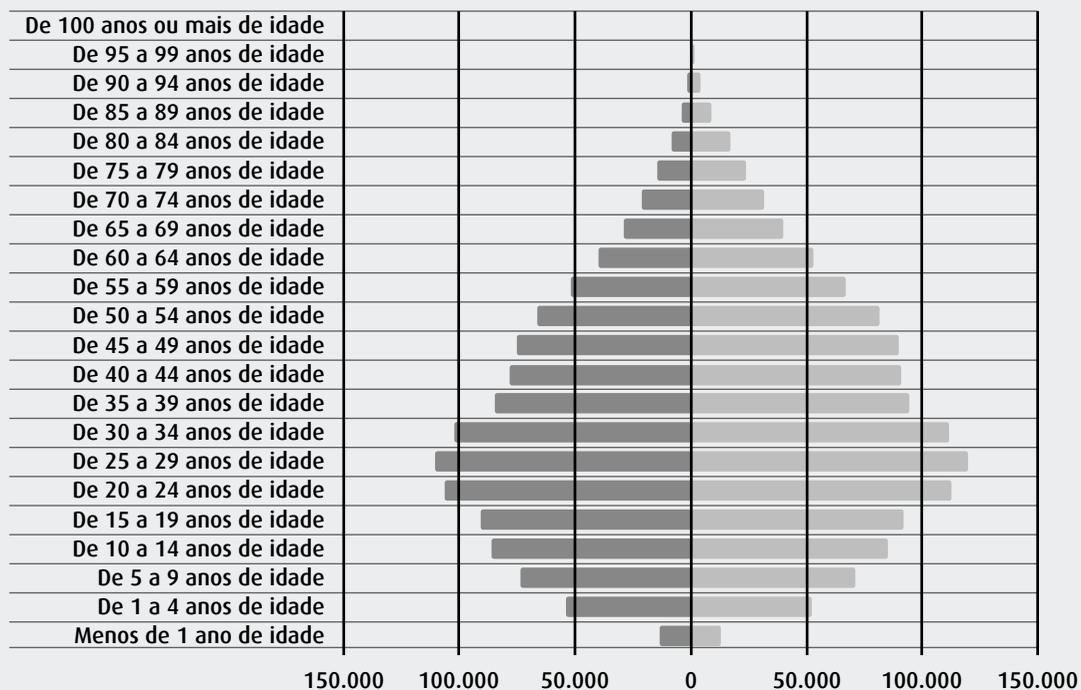


Fonte: IBGE (2010)

O perfil por faixa etária apresentou a predominância de jovens com até 25 anos

(56%); 10% tinham de 26 a 30 anos; 17%, de 31 a 35 anos; 8%, de 36 a 40 anos; apenas 7% dos criminosos tinham

Gráfico 9 - Pirâmide etária da população, por sexo. Belo Horizonte, 2010



Fonte: IBGE (2010)

mais de 41 anos.

Em que pese haver em Belo Horizonte uma parcela consistente da população do sexo masculino na faixa etária de 20 a 34 anos (29%), utilizando-se a mesma escala para os dados desta pesquisa, a população de infratores em série nessa faixa etária jovem representou 58% do total, sendo esse segmento o mais representativo.

Em termos de naturalidade, a maioria dos infratores em série (58%) nasceu em Belo Horizonte; 10% eram oriundos de cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 21%, do interior de Minas Gerais, e 11% nasceram em outros estados da Federação.

A classificação dos infratores em série por raça, informação que consta dos boletins de ocorrência como “cor da pele”, apresentou predominância de pardos, compreendendo 53% dos indivíduos; na sequência registraram-se negros, com 32%, brancos (14%) e de origem oriental (1%).

Em termos de estado civil, a maioria dos indivíduos era solteira (76%), os casados representavam 11% do total, mesmo percentual observado para a união estável, ao passo que os viúvos representavam 2% dos criminosos em série.

Verificou-se, ainda, se os infratores possuíam algum tipo de condenação. Na pesquisa foi possível identificar que 72% dos indivíduos possuíam pelo menos uma condenação judicial e 28% não foram condenados pelos seus atos, em que pese

o grande volume de eventos em que figuram como autores de infrações penais. O fato de não haver condenação resulta em estímulo à manutenção do indivíduo na atividade criminosa reiterada, contribuindo para o sentimento de impunidade.

Quanto à ocupação dos infratores em série, um terço dos autores de crime pesquisados era desempregado ou sem ocupação no período analisado; 7,2% (9 infratores) não informaram a ocupação. As profissões menos qualificadas preponderaram em relação às ocupações indicadas pelos criminosos habituais. Os dados sobre empregos de menos status social foram condizentes com os de nível de escolaridade, conforme o Gráfico 10.

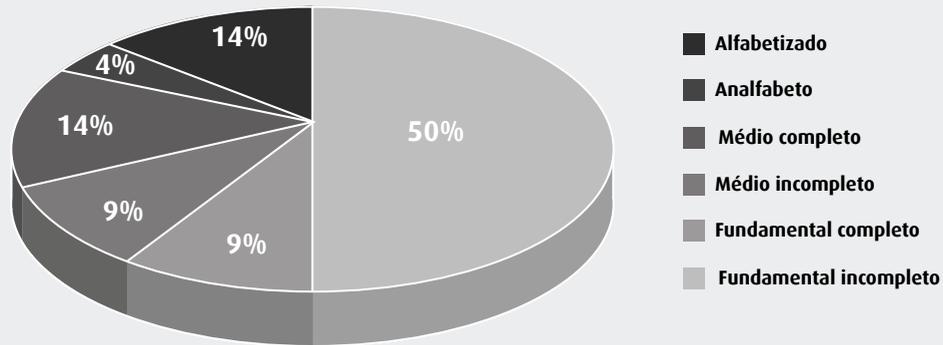
Metade dos criminosos em série analisados (57 indivíduos) possuía o ensino fundamental incompleto e 9%, o fundamental completo; 4% eram analfabetos; 14% declararam ser alfabetizados; o ensino médio completo e incompleto somaram 23% dos infratores habituais, sendo este o maior nível de escolaridade declarado pelos indivíduos que compuseram a população estudada. Em relação aos dados de Belo Horizonte, conforme o Censo 2010, a população adulta era composta por 3% de analfabetos, 67% possuíam ensino fundamental completo, 53% tinham o ensino médio completo e 23%, o ensino superior. Assim, os criminosos habituais possuíam escolaridade inferior à da média da população.

Tabela 2 - Número e distribuição de criminosos reincidentes, segundo ocupação. Belo Horizonte, 2011-2013

Ocupação	Quantidade	Porcentagem
Desempregado/Sem ocupação	38	33,3%
Pedreiro, Jardineiro, Gesseiro, Pintor, Artesão, Marceneiro, Carpinteiro	12	10,5%
Não informado	9	7,9%
Servente/Auxiliar de servente	7	6,1%
Lavador de carros/Flanelinha	7	6,1%
Estudante	6	5,3%
Vendedor/Ambulante	5	4,4%
Reciclagem/Catador de papel/Carroceiro	5	4,4%
Mecânico/Eletricista/Técnico de manutenção	5	4,4%
Serviços gerais	3	2,6%
Auxiliar (armazém, indústria, expedição)	3	2,6%
Do lar/Empregado doméstico	3	2,6%
Ajudante (geral, eletricista, pintor)	2	1,8%
Atendente/Garçonete	2	1,8%
Conferente	1	0,9%
Operador de máquinas	1	0,9%
Encarregado de silos	1	0,9%
Funcionário público	1	0,9%
Vigilante	1	0,9%
Office boy	1	0,9%
Gari	1	0,9%
Total	114	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 10 - Distribuição dos criminosos em série, por escolaridade. Belo Horizonte, 2011-2013.



Fonte: Dados da pesquisa

Considerações finais

Por meio dos dados empíricos, foi possível conhecer o perfil dessa modalidade de autor delincente. O criminoso em série atuante em Belo Horizonte no período de 2011 a 2013 exibiu características que permitem afirmar que se trata de grupo com composição peculiar, se comparado com a população em geral tanto do município quanto do Brasil. O grupo de criminosos em série caracterizou-se pela predominância de jovens pardos (18 a 25 anos de idade), do sexo masculino, oriundos da capital mineira, com baixa escolaridade e ocupações profissionais de menor status social.

Foi possível identificar ainda que, apesar de já possuírem condenação penal por seus delitos, mantinham uma sequência prolífica de delitos, com média de 11 prisões em três anos, o que demonstra a crise

do sistema de justiça criminal brasileiro.

A análise dos eventos perpetrados mostrou que não havia especialidade na atuação dos infratores, o que afasta o profissionalismo, e a questão das detenções repetidas permitem inferir que o perfil analisado se amolda nas noções encontradas na literatura como “infratores crônicos” ou “infratores habituais”.

Este trabalho tem potencial em contribuir para as discussões nas ciências criminais e abre terreno para futuras análises comparativas em contextos variados. Além disso, oferece subsídios para qualificar ações e projetos focados na prevenção de delitos e na contumácia delitiva, o que pode colaborar para a redução das taxas criminais, notadamente nos grandes centros urbanos.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, Sérgio. A prisão sob a ótica de seus protagonistas. Itinerário de uma pesquisa. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 3, n. 1/2, 1991, p. 7-40.
- ADORNO, Sérgio. Crise no sistema de justiça criminal. **Ciência e cultura**, v. 54, n. 1, p. 50-51, 2002.
- ADORNO, Sérgio. Estimativa da reincidência criminal: variações segundo estratos ocupacionais e categorias criminais. **Revista Temas IMESC**. Sociedade/Direito/Saúde, São Paulo, v. 2, n. 1, jul. 1985, p. 11-29.
- ADORNO, Sérgio. Violência Urbana e Justiça Criminal: o ponto de vista dos cientistas sociais. **Revista Travessia** (Revista do Migrante), Publicação do Centro de Estudos e Ação Social – CEM, Salvador, Ano II, n. 4, maio/ago. 1989.
- ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana. Homens persistentes, instituições obstinadas: A reincidência na penitenciária de São Paulo. **Revista Temas IMESC**. Sociedade/Direito/Saúde, São Paulo, v. 3, n. 1, jul. 1986, p. 87-109.
- ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana. Reincidência e Reincidentes Penitenciários em São Paulo (1974 – 1985). **Tempo Social**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.3, n. 9, 1989, p. 70-94.
- BARCELLOS, Caco; KALILI, Narciso. **Rota 66**. São Paulo: Editora Globo, 1992.
- BARROSO, Tânia Friões. **Análise Teórico-Metodológica para o Estudo de Trajetórias Criminais**. Dissertação (Mestrado em Criminologia) – Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Universidade do Porto, Porto, 2017. 138f.
- BECKER, H. S.. **Outsiders**: Studies in the sociology of deviance. New York, NY: Free Press, 1963.
- BECKER, Howard; CARPER, James. The elements of identification with an occupation. **American Sociological Review**, v. 21, n. 3, p. 341-348, jun. 1956.
- BECKER, Howard; STRAUSS, Anselm L. Careers, personality, and adult socialization. **The American Journal of Sociology**, v. 62, n. 3, p. 253-263, nov. 1956.
- BLUMSTEIN, Alfred et al. **Criminal Careers and “Career Criminals”**. National Academies, 1986.
- BLUMSTEIN, Alfred. Specialization and Seriousness During Adult Criminal Careers. **Journal of Quantitative Criminology**, v. 4, n. 4, p. 303-345, dez. 1988.
- BLUMSTEIN, Alfred. Specialization and seriousness during adult criminal careers. In: D. F. Greenberg (Ed.). **Criminal careers**. Dartmouth, NH: Washington News Books, 1996, p. 137-175.
- CHAIKEN, Jan M.; CHAIKEN, Marcia R. **Varieties of Criminal Behavior**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1982.
- CLINARD, Marshall B.; QUINNEY, Richard. **Criminal behavior systems: A typology**. New York, NY: Holt, Rinehart & Winston, 1967.
- COOMBS, Robert H. Addicted health professionals. **Journal of Substance Misuse**. An International Journal for Nursing. Health and Social Care, v. 1, p. 187-194, 1996.
- CORNISH, Derek B.; CLARKE, Ronald V. **The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending**. New York: Springer-Verlag, 1986.
- EDELSTEIN, Amon. Rethinking conceptual definitions of the criminal career and serial criminality. **Trauma, Violence, & Abuse**, v. 17, n. 1, p. 62-71, 2016.
- EGGER, Steven A. A Working definition of serial murder and the reduction of linkage blindness. **Journal of Police Science and Administration**, v. 12, p. 348-357, 1985.
- FAUSTO, Boris. **Crime e cotidiano**. A criminalidade em São Paulo, 1880 – 1924. São Paulo: Brasiliense, 1984.

GOULD, L. C. **Crime as a profession**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1966.

HALE, Robert. The application of learning theory to the serial murder. In: R. M. Holmes; S. T. Holmes (Eds.). **Contemporary perspective on serial murder**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998, p. 75-84.

HICKEY, Eric W. **Serial murderers and their victims**. Belmont, CA: Wadsworth, 1992.

HOLMES, Ronald M.; DE BURGER, James. **Serial murder**. London, England: Sage, 1988.

HOLMES, Ronald M.; HOLMES, Stephen T. **Profiling violent crimes**. London, England: Sage, 1996.

HOLMES, Ronald M.; HOLMES, Stephen T. **Serial murder**. London, England: Sage, 1998.

HOLZMAN, Harold R. The serious habitual property of fender as "moonlighter". **Journal of Criminal Law and Criminology**, v. 73, p. 1774-1992, 1983.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

INCIARDI, James A. **Careers in crime**. Chicago, IL: Rand McNally, 1975.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Reincidência Criminal no Brasil**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

JACKSON, Howard F.; GLAS, Clive; HOPE, Susan. A functional analysis of recidivistic arson. **British Journal of Clinical Psychology**, v. 26, p. 175-185, 1987.

JULIÃO, Elinaldo F. **Ressocialização através da educação e do trabalho no Sistema Penitenciário Brasileiro**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ. Rio de Janeiro, 2009.

KAHN, Túlio. Sistema Penitenciário: mudanças de perfil dos anos 50 ao 90. In: **Além das grades**: radiografia e alternativas ao sistema prisional. Ebook. São Paulo: 2015.

KOCSIS, Richard N.; COOKSEY, Ray W. Criminal psychological profiling of serial arson crimes. **International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology**, v. 46, p. 631-656, 2002.

LEMERT, Edwin M. **Social pathology**: A systematic approach to the theory of sociopathic behavior. 1951.

LEMGRUBER, Julita. Reincidência e Reincidentes Penitenciários no Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro. **Revista da Escola de Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, Ano I, n. 2, p. 45-76, jan./fev./mar. 1990.

LETKEMANN, Peter. **Crime as work**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1973.

LEVI, Ken. Becoming a hitman: Neutralization in a very deviant career. **Urban Life**, v. 10, p. 47-63, 1995.

MITCHELL, B. A. **The etiology of serial murder**: Towards an integrated model. Cambridge, England: University of Cambridge, 1997.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crimes e criminosos em Belo Horizonte (1932 – 1978). In: **Crime, violência e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 13-44.

ROEBUCK, J. B.; WINDHAM, G. O. Professional theft. In: G. P. Waldo (Ed.). **Career criminals**. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage, 1983. p. 13-29.

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; MAAS, Lucas Wan Der. Fatores Sociais Determinantes da Reincidência Criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 94, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000200509&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 ago. 2017.

SUTHERLAND, Edwin H. **The professional thief**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1939.

VRONSKY, Peter. **Serial Killers**: The method and madness of monsters. New York, NY: Berkley Books, 2004.

WOLFGANG, Marvin E.; FIGLIO, Robert M.; SELIN, Thors-
ten. **Delinquency in a birth cohort**. Chicago, IL: Univer-
sity of Chicago Press, 1972.

Artigos

Criminosos em série: análise conceitual e perfil atuante em Belo Horizonte
Antônio Hól Pereira de Faria e Alexandre Magno Alves Diniz



"Onde eles estavam na hora do crime?": Ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica

Victor Martins Pimenta

Doutorando em Direito e mestre em Direitos Humanos e Cidadania - UnB. Pesquisador do Laboratório de Gestão de Políticas Penais e do Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação - UnB. Graduado em Direito - USP e em Ciência Política - UnB. Foi Coordenador-Geral de Alternativas Penais do Ministério da Justiça.

Izabella Lacerda Pimenta

Doutora e mestre em Antropologia - UFF e pesquisadora visitante do Department of Criminology - University of Ottawa. Pesquisadora do InEAC - INCT e NUFEP. Atua como consultora do PNUD/ONU junto ao DEPEN, no tema da monitoração eletrônica de pessoas.

Danilo Cesar Maganhoto Doneda

Professor visitante na Faculdade de Direito, Doutor e mestre em Direito - UERJ. Bacharel em Direito - UFPR. Foi Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado - Senacon. Foi pesquisador visitante na Università degli Studi di Camerino e na Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, ambas na Itália.

Data de recebimento: 05/01/2018

Data de aprovação: 07/02/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.891

Resumo

O presente artigo aborda o tema da proteção e tratamento de dados pessoais sensíveis no âmbito dos serviços de monitoração eletrônica de pessoas, indicando a existência de práticas discriminatórias ilegais, sobretudo no compartilhamento de dados com instituições policiais, que ampliam a sujeição de pessoas monitoradas eletronicamente à estigmatização e a novos processos de criminalização. São considerados dados oficiais sobre monitoração eletrônica, normativos nacionais e internacionais sobre o tema e referências sociológicas e da criminologia crítica. A análise se valeu de diálogos com especialistas, gestores, servidores e pessoas monitoradas, bem como de observação em visitas a Centrais de Monitoração Eletrônica em diversas Unidades Federativas entre 2015 e 2018.

Palavras -Chave

Monitoração eletrônica; Proteção de dados pessoais; Sistema de justiça criminal.

"Onde eles estavam na hora do crime?":
ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica
Victor Martins Pimenta, Izabella Lacerda Pimenta e Danilo Cesar Maganhoto Doneda

Abstract

"Where were they when the crime happened?": illegal practices regarding the treatment of personal data collected from electronic monitoring services

This paper addresses the issue of protection and treatment of sensitive personal data related to electronic monitoring services, indicating illegal discriminatory practices, especially in sharing data with police institutions, which increase the subjection of persons monitored electronically to stigmatization and new criminalization processes. The analysis considers official data on electronic monitoring published by the National Penitentiary Department, national and international regulations on the subject, sociological and critical criminology references, as well as data obtained from field research, including visits and observation of work routines in Electronic Monitoring Centers of several States in Brazil between the years of 2015 and 2018.

Keywords

Electronic monitoring; Personal data protection; Criminal justice system.

Referências para análise das práticas na monitoração eletrônica à luz do direito à proteção de dados pessoais

Violações aos direitos de privacidade e o tratamento inadequado de dados pessoais podem resultar em situações de maior vulnerabilidade social e criminal das pessoas monitoradas eletronicamente. O desrespeito a esses direitos amplia a sujeição dessas pessoas ao controle policial, expondo e reforçando sua condição de indivíduos condenados ou processados criminalmente. Pode, ainda, reforçar os processos de rotulação (BECKER, 2008) e de estigmatização (GOFFMAN, 1988) das pessoas monitoradas eletronicamente, substanciando-as e reduzindo-as em “criminosas”, “delinquentes”, “perigosas”, com impacto em sua trajetória, acesso a direitos e dignidade.

Para expor essas dinâmicas, voltamos o olhar aos fluxos de informações e procedimentos estabelecidos entre as diferentes agências penais e instituições de segurança pública (centrais de monitoração eletrônica, sistema de justiça, polícias). Apontamos o *modus operandi* que amplia a possibilidade de pessoas monitoradas serem submetidas a novos processos de criminalização, ao exercer sobre elas uma força centrípeta que as atrai constantemente em direção ao

sistema penal ou até mesmo à prisão (PIMENTA, 2016).

Os dados empíricos que embasam a presente análise foram construídos a partir de observação em visitas a centrais de monitoração eletrônica de diversas Unidades Federativas e de diálogos com especialistas, gestores, servidores atuantes nas centrais e pessoas monitoradas, entre o segundo semestre de 2015 e o primeiro semestre de 2018. Partindo dessa realidade empírica, analisamos como o tratamento de dados pessoais sensíveis das pessoas monitoradas no Brasil facilita ou mesmo promove práticas discriminatórias ilegais e inconstitucionais. Para tanto, consideramos, sobretudo, o compartilhamento de dados com instituições policiais, ampliando processos de estigmatização e favorecendo novos processos de criminalização.

A discussão dos achados considera o disposto na Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), bem como as alterações trazidas pela Medida Provisória nº 869, de 27 de dezembro de 2018. Se, por um lado, a MP nº 869/2018 introduz a figura da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), anteriormente vetada pela Presidência da República, por outro lado o órgão foi previsto sem a autonomia necessária para o desenvolvimento

“Onde eles estavam na hora do crime?": ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica

Victor Martins Pimenta, Izabella Lacerda Pimenta e Danilo Cesar Magalhães Dorneda

adequado de suas funções, destacando-se, ainda, os limites de referida lei para a proteção dos dados de pessoas monitoradas eletronicamente.

Também são considerados repertórios e conceitos trazidos pelo Regulamento Geral sobre Proteção de Dados da União Europeia (Regulamento 2016/679), que, em vários pontos, orientam a Lei de Proteção de Dados Pessoais brasileira. Igualmente, toma-se como referência normativa a Constituição Federal de 1988, principalmente no que se refere às garantias quanto a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (Art. 5º, X), o que amplia a responsabilidade do Poder Público acerca do assunto em tela. A necessidade de dar cumprimento aos preceitos constitucionais exige o estabelecimento de protocolos, nos diferentes campos da vida social, para assegurar o respeito a garantias constitucionais e, no caso, a devida proteção dos dados pessoais sensíveis.

A proteção de dados pessoais, mais do que uma extensão de garantias referentes ao sigilo ou segredo, constitui instrumento necessário e indispensável para que a pessoa possa garantir a integridade e o livre desenvolvimento da própria personalidade. Em uma dinâmica social na qual somos cotidianamente submetidos a processos de avaliação e monitoramento e, até mesmo, somos identificados perante diversos atores a partir de nossos dados, o controle e a transparência da forma pela qual estes dados são obtidos e utilizados são cruciais (DONEDA, 2006, 2010).

A proteção desses dados importa não somente para a garantia da privacidade,

mas para quase qualquer aspecto da interação social (DONEDA, 2011). Por este motivo, hoje, cerca de 121 países têm em suas legislações normas específicas sobre proteção de dados pessoais (GREENLEAF, 2017), de forma a garantir aos seus cidadãos direitos e transparência sobre a utilização de seus dados.

Determinados dados pessoais ensejam proteção especial – são os dados pessoais sensíveis, como define a legislação nacional. Estes são entendidos como sensíveis porque contêm informações que oferecem potenciais riscos de uso discriminatório ou lesivo, de caráter individual ou coletivo. Ainda que as restrições relacionadas ao tratamento de dados pessoais sensíveis variem conforme o país, há significativo consenso de que são necessários cuidados especiais em sua coleta, utilização ou redistribuição, como indica o Regulamento Geral sobre Proteção de Dados da União Europeia (2016/679). Assim, dados pessoais sensíveis, como pontua a Lei nº 13.709/2018, são aqueles que contêm informações sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural. Ou seja, tais dados pessoais são sensíveis pois – a depender da forma como utilizados – podem sujeitar seus titulares a tratamentos discriminatórios e, até mesmo, em contextos específicos, a riscos contra a integridade física ou a vida.

Entre os princípios que informam a proteção de dados pessoais, interessa ao presente artigo especialmente os princípios da finalidade, adequação e não

discriminação, amplamente difundidos na legislação internacional que trata do tema e igualmente incorporados à Lei nº 13.709/2018, Art. 6º:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

[...]

IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos.

No tópico a seguir, apresentamos uma visão geral sobre a monitoração eletrônica no Brasil e indicamos como as práticas estabelecidas nesses serviços se relacionam com o direito à proteção de dados pessoais.

Serviços de monitoração eletrônica e tratamento de dados pessoais

A monitoração eletrônica de pessoas é um mecanismo de controle disciplinar próprio do campo penal, que utiliza meios técnicos – tornozeira eletrônica, *softwares* e demais dispositivos – para vigilância indireta e contínua de indivíduos. Para tanto, são utilizadas tecnologias capazes de informar a geolocalização das pessoas monitoradas em “tempo real”, geralmente a partir de sinais de GPS e de telefonia móvel, indicando localidades geográficas – áreas de inclusão e exclusão – nas quais um indivíduo tem ou não a permissão para entrar e permanecer de acordo com prescrição judicial. A pessoa indiciada ou

condenada passa, então, a ter restrições em sua liberdade, sendo observada – “monitorada” – por uma central de monitoração eletrônica (BRASIL, 2017b, 2018c; PIMENTA, I.L., 2018).

Os serviços de monitoração eletrônica realizam, necessariamente, o tratamento de dados pessoais. Quando um juiz determina a aplicação da medida de monitoração eletrônica, com a colocação da tornozeira eletrônica em uma pessoa em cumprimento de pena ou de medida cautelar diversa da prisão, a central de monitoração deve adotar providências para o cumprimento de procedimentos e regras descritos na decisão judicial. Entre eles, está a coleta de dados pessoais da pessoa monitorada (nome, endereço de residência e de trabalho, dados de contato telefônico e/ou eletrônico, fotografia, entre outros, além da geolocalização em tempo real). Em muitos casos, também são coletados dados pessoais de familiares ou amigos, que poderão ser contatados em casos de incidentes de violação das condições determinadas pelo juiz. Tais dados são importantes para a comunicação voltada ao reestabelecimento do regular cumprimento da medida de monitoração, impedindo que incidentes (como uma saída ocasional da área de inclusão) sejam caracterizados como descumprimento da decisão judicial, o que geralmente gera repercussão negativa para a pessoa monitorada, podendo resultar, inclusive, na sua prisão.

Assim, a coleta e demais ações de tratamento de dados pessoais decorrem do próprio instituto da monitoração eletrônica previsto em lei. Há respaldo normativo para o tratamento dos dados, desde que restrito à finalidade da coleta, conforme

explicitado no Decreto nº 7.627/2011, bem como na Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e na Resolução nº 5/2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP)¹, conforme detalharemos adiante. Os dados de geolocalização, por exemplo, são utilizados para acompanhar o regular cumprimento de uma prisão domiciliar ou uma medida de proibição de aproximação com a mulher prevista na Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Já os dados de contato, especialmente o número de telefone, são necessários para estabelecimento de diálogo entre a central e a pessoa monitorada, esclarecendo aspectos sobre o descarregamento de bateria, descumprimento de áreas de exclusão ou avisos para comparecimento presencial, quando necessário.

Ainda que o tratamento de dados pessoais seja imprescindível ao funcionamento dos serviços de monitoração eletrônica, é preciso ter em conta que estamos diante de dados pessoais sensíveis. A mera informação de que uma pessoa está sendo monitorada eletronicamente, em virtude de determinação judicial, apresenta forte potencial lesivo e discriminatório (BRASIL, 2016). Isso se aplica para pessoas monitoradas com ou sem condenação judicial.

A tornozeleira eletrônica imputa à pessoa monitorada o estigma (GOFFMAN, 1988), que por si só pode ser tomado como um fator de desigualação social para baixo, altamente degradante, considerando que vivemos numa sociedade majori-

tariamente orientada por valores e práticas que condenam moralmente e reprimem qualquer símbolo ou signo vinculado ao cárcere. Mesmo que a pessoa monitorada não esteja “trancada” numa instituição penal ou sequer tenha sido condenada, como no caso das medidas cautelares diversas da prisão, ela está igualmente sujeita a dicotomias totalizantes – “preso”, “condenado”, “custodiado”, “monitorado” x “cidadão”, “trabalhador”, “homem de bem” – que são criadas e disseminadas para “colocar cada um no seu lugar e lá mantê-lo” (PIMENTA, I.L., 2014).

A proteção de dados das pessoas monitoradas é condição, assim, para minimizar o tamanho e o alcance social dessa marca e desse estigma. Em qualquer tempo, durante ou após a medida de monitoração, o simples fato de ter sido monitorado é potencialmente lesivo e discriminatório. Isso já é suficiente para gerar constrangimentos injustificados, impedir ou dificultar, por exemplo, a inserção no mercado de trabalho e o acesso a serviços públicos ou espaços privados de uso coletivo, conforme indicam os relatos dos gestores das centrais e das pessoas monitoradas. Logo, dados pessoais utilizados na monitoração eletrônica são sensíveis por natureza, pois podem ensejar discriminação e tratamento degradante às pessoas monitoradas.

Em particular, a utilização de informação sobre a localização geográfica de uma pessoa é notadamente um dado sensível, podendo ser entendido como um dado cujo tratamento é sensível justamente

¹ O documento oficial do Departamento Penitenciário Nacional que orienta a política de monitoração eletrônica (BRASIL, 2017b) igualmente informa a necessidade e o dever do Poder Público na proteção e no tratamento de dados pessoais sensíveis das pessoas monitoradas, especificando esses procedimentos através de princípios, diretrizes e regras.

por proporcionar um panorama extremamente esmiuçado sobre os deslocamentos físicos de uma pessoa, a partir do qual podem ser inferidos seus hábitos, relacionamentos, preferências e uma série de outras ilações – inclusive podendo comprometer a sua segurança física. Esses dados interessam a atores e instituições com propósitos distintos dos serviços de monitoração, podendo servir como uma “moeda de troca” altamente valorizada no mercado de banco de dados ou mesmo facilitar ações direcionadas a pessoas monitoradas. Facilitam-se, assim, perseguições motivadas por razões pessoais ou coletivas, como no caso das polícias que trabalham com metas de prisão como indicador de qualidade e produtividade (BRASIL, 2015b, 2017b).

O tratamento de dados nos serviços de monitoração eletrônica não tem implicação apenas para as pessoas monitoradas eletronicamente, mas também para seus familiares, amigos ou outras pessoas que possam ter dados pessoais coletados, como informações de contato utilizados em casos de incidentes no cumprimento das medidas. Especialmente no caso da utilização da monitoração eletrônica aplicada no cumprimento de medida protetiva de urgência de afastamento do lar ou proibição de aproximação da mulher, no âmbito da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006, Art. 22, II e III), podem ser coletados dados pessoais de geolocalização em tempo real não apenas do homem autor, mas também da mulher em situação de violência, o que sugere amplas possibilidades de revitimização em casos de tratamento inadequado desses dados pessoais sensíveis.

Por tratar de dados pessoais sensíveis, a

central de monitoração eletrônica deveria seguir protocolos rígidos, aptos a garantir a adequada proteção dos dados e a assegurar que o tratamento seja estritamente adstrito à finalidade da coleta – qual seja, assegurar o cumprimento das medidas previstas judicialmente. Contudo, os serviços se estabeleceram no país sem diretrizes nacionais e sem regras bem delimitadas. Assim, cada central define fluxos próprios, com ampla margem de discricionariedade para gestores e funcionários (BRASIL, 2017b, 2018c).

Nesse contexto, o modo de tratamento dos dados pessoais coletados nos serviços de monitoração eletrônica é condicionado, sobretudo, pela percepção a respeito das pessoas submetidas às medidas por parte de diferentes atores do Sistema de Justiça Criminal e dos trabalhadores envolvidos direta ou indiretamente com os serviços. Sendo as pessoas monitoradas entendidas como “presas” ou “criminosas”, elas não são reconhecidas como sujeitos de direitos. Essa concepção facilita o estabelecimento de fluxos que desprezam aspectos como a necessidade de proteger os dados, evitar/minimizar a estigmatização ou promover a inclusão social, como prevê a Lei de Execução Penal (1984).

As crescentes demandas por controle penal, potencializadas pelo fetiche relacionado ao uso da tecnologia em ações de segurança pública, contribuem para a configuração de graves violações aos direitos de proteção e tratamento adequado de dados pessoais das pessoas monitoradas. O próximo tópico descreve como tais violações se materializam nos serviços de monitoração eletrônica.

Violações dos direitos de proteção e tratamento adequado de dados pessoais na monitoração eletrônica

Apesar dos avanços trazidos pela Lei nº 13.709/2018, seu Art. 4º, III, representa uma relevante perda de oportunidade de se promoverem regras claras de proteção de dados pessoais no âmbito da segurança pública e das políticas penais. Ao afastar sua incidência nos casos de tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais, a Lei de Proteção de Dados Pessoais deixa de fora de seu escopo campos nos quais a proteção de dados pessoais se apresenta como mais necessária, diante da dimensão dos abusos verificados e das vulnerabilidades do público envolvido.

Não obstante, para além das garantias previstas na Constituição, a proteção de dados das pessoas monitoradas eletronicamente é assegurada expressamente em normas sobre a matéria. O Decreto nº 7.627/2011, que regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas, estabelece que “o sistema de monitoramento será estruturado de modo a preservar o sigilo dos dados e das informações da pessoa monitorada” (Art. 6º). Prevê, ainda, que “o acesso aos dados e informações da pessoa monitorada ficará restrito aos servidores expressamente autorizados que tenham necessidade de conhecê-los em virtude de suas atribuições” (Art. 7º).

Também a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça, ao regulamentar as audiências de custódia no país, traz importantes referências sobre a proteção de dados na monitoração eletrônica de

pessoas. O normativo estabelece que, “por abranger dados que pressupõem sigilo, a utilização de informações coletadas durante a monitoração eletrônica de pessoas dependerá de autorização judicial” (Art. 10, Parágrafo único).

A mesma resolução traz desdobramentos específicos a esse respeito, ao apresentar orientações para os serviços de alternativas penais e de monitoração eletrônica, e prevê que as centrais de monitoração eletrônica deverão:

Primar pela adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoração, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade das coletas. Nesse sentido, deve-se considerar que os dados coletados durante a execução das medidas de monitoração eletrônica possuem finalidade específica, relacionada com o acompanhamento das condições estabelecidas judicialmente. As informações das pessoas monitoradas não poderão ser compartilhadas com terceiros estranhos ao processo de investigação ou de instrução criminal que justificou a aplicação da medida. O acesso aos dados, inclusive por instituições de segurança pública, somente poderá ser requisitado no âmbito de inquérito policial específico no qual a pessoa monitorada devidamente identificada já figure como suspeita, sendo submetido a autoridade judicial, que analisará o caso concreto e deferirá ou não o pedido. (BRASIL, 2015a, Protocolo I, Item 3.3, III).

No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária publicou a Resolução nº 5/2017, que dispõe sobre a política de implantação de monitoração eletrônica, bem como orienta

os serviços quanto a proteção e tratamento de dados pessoais, incorporando o assunto nos princípios que regem a aplicação e o acompanhamento da monitoração eletrônica. É reservado um capítulo exclusivo para tratar do tema, indicando a matéria como indispensável para a implementação e qualificação dos serviços de monitoração eletrônica. A natureza sensível dos dados pessoais da monitoração eletrônica é explicitada, reconhecendo-se seu potencial lesivo e discriminatório.

Contudo, diversas formas de violações a esses normativos são observadas nos serviços instituídos no país. Por si só, a não adoção de protocolos para os diversos fluxos e procedimentos relacionados aos serviços de monitoração eletrônica propicia um contexto favorável ao mau uso dos dados pessoais coletados. Isso pode representar, em diversos casos, violação ao direito de proteção e tratamento adequado aos dados pessoais, sujeitando os titulares dos dados (especialmente as pessoas monitoradas) a situações que vão desde a possibilidade de exposição pública de sua condição de pessoa condenada ou processada, chegando até a sua (re)criminalização a partir de práticas seletivas e discriminatórias. Também, os profissionais envolvidos com o tratamento dos dados e com o acompanhamento das medidas de monitoração eletrônica determinadas judicialmente são afetados por esse cenário, uma vez que a ausência de procedimentos claros de conduta amplia a incerteza da adequação à legalidade de suas práticas cotidianas e os coloca em posição frágil para se opor a pressões indevidas de acesso aos dados mantidos pela central (BRASIL, 2016).

Assim, a omissão do Poder Público em

estabelecer fluxos específicos e adequados para a garantia da proteção de dados pessoais repercute em uma maior vulnerabilidade das pessoas monitoradas a ter expostos seus dados pessoais sensíveis e, ainda, em um maior risco de que trabalhadores dos serviços possam incorrer em ilegalidades, sujeitando-os potencialmente a responsabilidade civil, administrativa ou criminal em virtude dos atos praticados, como expresso nas Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas (BRASIL, 2016).

É possível indicar, ao menos, duas rotinas de tratamento de dados em que o Estado age ativamente na violação dos direitos das pessoas monitoradas, ignorando os normativos citados. Apesar de as centrais de monitoração eletrônica estarem instituídas, na maior parte dos casos, como serviços vinculados à administração penitenciária dos estados, elas muitas vezes estabelecem – formal ou informalmente – fluxos mais ou menos constantes de envio de informações para a polícia civil.

O principal dado coletado pelos serviços de monitoração eletrônica que desperta interesse nas polícias judiciárias é a geolocalização das pessoas monitoradas. Essas informações podem ser solicitadas por um delegado de polícia no âmbito de uma investigação em curso – por exemplo, quando há suspeita de que alguma pessoa com tornozeleira eletrônica teria envolvimento com um delito que está sendo apurado. Nesse caso, a central repassa à polícia – por e-mail, telefone, *whatsapp*, pessoalmente, etc. – informações de geolocalização sobre determinada pessoa monitorada ou mesmo sobre todo o conjunto de pessoas monitoradas, buscando indicar

se estavam ou não presentes em determinado local na hora aproximada em que o delito ocorreu. Não obstante a previsão da Resolução nº 213/2015, do Conselho Nacional de Justiça, da Resolução nº 5/2017, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e dos documentos oficiais publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2015b, 2016, 2017b, 2018c), sobre a necessidade de decisão judicial para autorizar a utilização dos dados, que devem se referir a pessoa específica já identificada como suspeita em inquérito policial, a praxe em algumas centrais é o compartilhamento administrativo das informações, sem autorização judicial e sem respeito às condicionantes estabelecidas.

No limite, essa relação entre central de monitoração eletrônica e polícia civil se institucionaliza e ganha contornos ainda mais perversos, notadamente em políticas estaduais de segurança pública que assumem a identificação de autorias como um dos indicadores para a mensuração da “eficácia” do enfrentamento à criminalidade. Nesses casos, já é possível identificar o compartilhamento sistemático e periódico dos dados de todas as pessoas monitoradas com a polícia judiciária, tendo por finalidade o cruzamento com bases de dados policiais a respeito de crimes sem autoria identificada. A partir da “correlação hora de crime”, jargão pelo qual a prática é conhecida, emergem os potenciais suspeitos – que combinados com alguma informação policial, irão compor o arcabouço probatório necessário para processar, punir e prender por novos delitos as pessoas que já se encontravam sob o controle punitivo estatal a partir do uso das tornozeleiras.

É assim que, a partir do compartilhamento de dados das pessoas monitoradas com a polícia civil e o cruzamento com informações sobre local e horário de crimes sem autoria identificada,

a mera presença de pessoas monitoradas “no lugar errado e na hora errada” faz delas potenciais suspeitas de práticas delitivas. Estamos diante, assim, do uso da tecnologia aplicada contra seres humanos na atualização tecnológica da já conhecida “investigação por suspeição” (BRASIL, 2016, p. 6).

Essas práticas atentam contra os princípios da finalidade, adequação e não discriminação, relativos à proteção de dados pessoais. Os dados de geolocalização são dados pessoais sensíveis que expõem profundamente a intimidade das pessoas monitoradas e, considerando as dinâmicas próprias das agências punitivas brasileiras, colocam essas pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social e penal. O tratamento dessas informações deve, por princípio, se ater estritamente à finalidade da coleta, qual seja, permitir o monitoramento de condições fixadas judicialmente, como medida cautelar ou como condição para acesso a direitos (usualmente referidos como “benefícios”) durante a execução da pena (como saídas temporárias ou exercício de trabalho externo).

A cessão de dados das pessoas monitoradas para a realização de cruzamentos com bases de dados da polícia civil constitui um tratamento com objetivo diverso do da coleta, violando os princípios da finalidade e adequação. Ao mesmo tempo, a utilização desses dados para a identificação de potenciais responsáveis por crimes sem

autoria identificada, revela-se altamente lesiva e discriminatória, sujeitando os titulares dos dados a filtros que tomam como pressuposto seu potencial delitivo, ao qual não estão submetidos os demais indivíduos da sociedade – os “não-monitorados”.

A situação é ainda mais alarmante quando consideramos que muitos órgãos policiais estabelecem metas para seus agentes, as quais podem incluir a maior produtividade na identificação de autoria de crimes. A depender da política estadual de segurança pública, tais metas influenciam na remuneração (bonificação) dos policiais ou nos processos de avaliação para progressão na carreira. Estabelece-se, nesses casos, uma lógica de incentivos perversos para que sejam atribuídas autorias a crimes a qualquer custo, em uma cena bastante propícia à imputação da responsabilidade por delitos a pessoas monitoradas eletronicamente que não os cometeram, como observado em várias ocasiões.

A segunda rotina de tratamento de dados pessoais pela qual o Estado brasileiro viola direitos das pessoas monitoradas eletronicamente é mais difusa, operando de formas variadas em diferentes serviços espalhados pelo país. Além dos fluxos de envio de dados para a polícia civil, conforme indicado anteriormente, também pode ocorrer, em determinados casos, de a central de monitoração eletrônica fornecer informações sobre as pessoas monitoradas para a polícia militar.

A tornozeleira eletrônica é uma marca visível de desigualação social para baixo e de submissão ao sistema penal. Ela nos remete a práticas punitivas medievais, nas quais a estigmatização tinha um sentido

assertivo, de marcar corpos como uma forma de tatuagem, permitindo a todos identificar quem eram os delinquentes quando transitassem pelos espaços coletivos (ANITUA, 2008). Da mesma forma, a pessoa monitorada eletronicamente nos dias de hoje será, vez ou outra, reconhecida nas ruas e demais espaços sociais por sua condição – despertando a atenção, inclusive, de agentes responsáveis pelo policiamento ostensivo.

O interesse da polícia militar pelas pessoas monitoradas eletronicamente se dá, assim, pela pretensão de acompanhar, em sua atividade de rua, o comportamento desses sujeitos. Saber em tempo real por onde transitam os “delinquentes estigmatizados” poderá ajudar, por esta lógica, a prevenir que eles cometam outros crimes, conforme relatos de gestores e policiais. Observamos neste cálculo uma dimensão moral, mobilizando valores disponíveis em um sistema de crenças socialmente legitimado, orientado por esquemas classificatórios que rotulam por oposição: “preso monitorado”, “bandido” x “cidadão de bem”, “trabalhador” (PIMENTA, I.L., 2014). Tal “método” poderá também servir (supostamente) para “tranquilizar” a população, que saberá que aquelas “pessoas de tornozeleira” – e por isso “perigosas” – estão sob controle próximo da polícia, mesmo que não estejam descumprindo qualquer restrição judicial ao transitarem em áreas e horários permitidos. Há caso de pessoa monitorada presa pela polícia em *shopping center* simplesmente por ter sido identificada a tornozeleira, ainda que nenhuma condição determinada pela justiça estivesse sendo desrespeitada – a liberdade viria no dia seguinte, desfeito o “mal-entendido”.

Foucault (1999, p. 234) já advertia que “a vigilância policial fornece à prisão os infratores que esta transforma em delinquentes, alvo e auxiliares dos controles policiais que regularmente mandam alguns deles de volta à prisão”. O que a monitoração eletrônica produz é uma nova roupagem para antigas práticas, agregando tecnologias que expandem a capacidade de produzir, delimitar e controlar a delinquência estigmatizada.

Em alguns estados, todas as pessoas presas em regime semiaberto com direito a saída temporária são submetidas, durante o período fora da prisão, ao uso de tornozeleiras eletrônicas. Em uma das centrais circulam informes para policiais militares com dados sobre as pessoas presas que estão temporariamente nas ruas e sob monitoramento eletrônico, para reforço das ações de policiamento ostensivo. A partir dessas rotinas de compartilhamento de dados entre central e polícia militar, busca-se:

constituir uma variável da política de “prevenção” pela perseguição aos indivíduos monitorados, que entrariam no “radar” do policiamento para inibir seu potencial comportamento delitivo. Esta proposta afasta qualquer perspectiva de emancipação dos sujeitos submetidos às medidas de monitoração, aproximando-os sempre do sistema penal ao invés de construir caminhos para trajetórias que os tornem menos vulneráveis a novos processos de criminalização (BRASIL, 2016, p. 6)

Considerando o alto número de mortes cometidas por agentes policiais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017), o compartilhamento com a polícia militar da informação sobre

a localização em tempo real das pessoas monitoradas pode representar, inclusive, risco à vida desses indivíduos. Uma das hipóteses de aplicação da monitoração eletrônica é como medida cautelar diversa da prisão – que pode vir a ser aplicada logo no dia seguinte à pessoa ter sido presa em flagrante por policiais militares e apresentada em juízo nas audiências de custódia. Diálogos estabelecidos em campo revelam a insatisfação de agentes policiais com relação à liberdade imediata concedida para a pessoa presa em flagrante. Essa insatisfação, somada ao acesso a dados sobre sua geolocalização, é receita pronta para diversas espécies de abusos, que podem incluir desde imputações artificiais de novas condutas delitivas (garantindo, assim, a manutenção da prisão) até mesmo o extermínio, em práticas do “sistema penal subterrâneo” (CASTRO, 2005).

Assim como ocorre no compartilhamento de dados das pessoas monitoradas com a polícia civil, os fluxos de informações entre central e polícia militar constituem práticas colidentes com os princípios da finalidade, adequação e não discriminação, que deveriam pautar as ações de tratamento de dados pessoais. Ainda, tais situações ferem garantias previstas constitucionalmente quanto a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem dessas pessoas (Art. 5º, X), elementos também entoados pelo Decreto nº 7.627/2011 e pelas Resoluções do CNJ nº 213/2015 e do CNPCP nº 5/2017.

Conclusão

Os debates sobre monitoração eletrônica estão geralmente centrados na dualidade “monitoração” *versus* “não monitoração”, ou seja, no reconhecimento ou

na negativa de sua “eficácia” em termos de controle e vigilância disciplinar e, por um viés mais crítico, na potencialidade, ou não, do instrumento para a promoção do desencarceramento. Esse debate importa e deve ser aprofundado, havendo pouco acúmulo a respeito, o que tem favorecido a adoção acrítica de discursos favoráveis à expansão da monitoração eletrônica – por se enxergar nela uma suposta alternativa ao hiperencarceramento. Nesse sentido, é preciso questionar:

se uma medida própria de contenção e controle penal como a monitoração eletrônica tem aptidão de fazer frente aos pressupostos do paradigma punitivo, promovendo uma transformação na forma como lidamos com conflitos e violências na sociedade e como tratamos as pessoas assujeitadas pelo sistema penal. Meu entendimento, a princípio, é que não: um instrumento concebido para controle de corpos não permite, por sua natureza, as mudanças conceituais para uma política penal alternativa emancipadora. (PIMENTA, V.M., 2017, p.30)

A forma como são tratados os dados pessoais está no centro da disputa do sentido político e social da monitoração eletrônica. Em geral, os serviços de monitoração eletrônica são enxergados como extensões da atividade policial do Estado, garantindo o controle sobre uma “delinquência monitorada” – as tornozeleiras são vistas como “benefícios” concedidos a indivíduos que deveriam, a rigor, estar presos. A partir do uso da tecnologia, entende-se ser possível a vigilância constante sobre esses indivíduos, mantendo-os sob estrito controle e sob a constante ameaça de serem enviados (de volta) à prisão.

A monitoração eletrônica é concebida, assim, como uma política de “prevenção” baseada no controle de corpos das pessoas já submetidas aos processos de criminalização. Essa concepção e as práticas a ela relacionadas produzem significativo impacto para as pessoas submetidas às medidas de monitoração eletrônica, implicando uma maior dificuldade de construção de novas trajetórias de vida, ao impedir que elas se afastem do sistema penal, ao qual acabam constantemente atraídas – seja pelos procedimentos adotados pela Central, seja pelas abordagens realizadas pela polícia, de forma autônoma ou a partir de acionamentos pelos próprios serviços de monitoração eletrônica.

A reflexão aqui proposta importa não apenas à monitoração eletrônica, pois serve para pensar também as formas de tratamento de dados no sistema punitivo como um todo, indicando como a violação sistemática do direito à proteção adequada de dados pessoais é uma das estratégias de reprodução de um sistema penal seletivo e excludente. No horizonte de uma agenda de enfrentamento a essas violações, destacamos a insuficiência da Lei nº 13.709/2018 para a proteção de dados pessoais das pessoas monitoradas, uma vez que afasta expressamente a aplicação da lei para o tratamento de dados pessoais realizado para fins de segurança pública ou para atividades de investigação ou repressão de infrações penais (Art. 4º, III), remetendo o regramento da matéria a legislação específica (Art. 4º, § 1º), que não existe e para a qual não há perspectiva real de vir a existir.

No caso da monitoração eletrônica de pessoas, as práticas indicadas ao longo

deste artigo violam não apenas princípios gerais de proteção de dados pessoais, mas desconsideram, também, outras diretrizes e normas nacionais já existentes acerca do tema, emanadas pelo Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2015a), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2017a) e Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2016, 2017b). Sua disseminação indica a necessidade de medidas para assegurar o tratamento e a proteção de dados pessoais nas

políticas de segurança pública e no sistema penal, justamente por lidarem com público que menos tem seus direitos reconhecidos e que está mais sujeito a profundas violações e comportamentos discriminatórios por parte do Estado.

Referências Bibliográficas

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

BECKER, Howard S. **Outsiders – Estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, DF, 2018a.

BRASIL. **Medida Provisória nº 869, de 27 de dezembro de 2018**. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados. 2018b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Diagnóstico Sobre a Política de Monitoração Eletrônica**. Brasília, DF: MJ; PNUD, 2018c. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/monitoracao-eletronica/arquivos/diagnostico-monitoracao-eletronica-2017.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica. Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Manual de Gestão para a Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: MJ; PNUD, 2017b. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/monitoracao-eletronica-1/MODELOGESTOPARAAMONITORAOELETRONICA-DEPESSOAS.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília, DF: MJ; PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/monitoracao_eletronica-1/arquivos/diretrizes-para-tratamento-e-protacao-de-dados-namonitoracao-eletronica-de-pessoas.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF: CNJ, 2015a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil**. Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência. Brasília, DF: MJ; PNUD, 2015b.

BRASIL. **Decreto nº 7.627, de 24 de novembro de 2011**. Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas prevista no Decreto nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 1984.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da Libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

DONEDA, Danilo. A Tutela da Privacidade no Código Civil de 2002. **Anima Revista Eletrônica**, v. 1, p. 89-100, 2009.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011.

DONEDA, Danilo; VIOLA, Mario. Risco e Informação Pessoal: o Princípio da Finalidade e a Proteção de Dados no Ordenamento Brasileiro. **Revista Brasileira Risco e Segurança**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 85-102, out. 2009/mar. 2010.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. v. 1.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2017**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 20 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GOFFMAN, Ervin. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. São Paulo: LTC, 1988.

GREENLEAF, Graham. Global Tables of Data Privacy Laws and Bills. **Privacy Laws & Business International Report**, 5th ed., n. 145, p. 14-26, 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2992986>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)**. Regulamento (UE) nº 2016/679. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Bruxelas: UE, 2016.

“Onde eles estavam na hora do crime?": ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica

Victor Martins Pimenta, Izabella Lacerda Pimenta e Danilo Cesar Magalhães Doneda

PIMENTA, Izabella Lacerda. Nem Benefício, Nem Regalia: práticas e arbitrariedades nos serviços de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil. In: DE VITTO, Renato; DAUFEMBACK, Valdirene (Orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal** no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

PIMENTA, Izabella Lacerda. **Dos acessos ao “mundo do trabalho”** – uma etnografia sobre os processos de construção institucional de presos e egressos no Rio de Janeiro (Brasil) e em Ottawa (Canadá). Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2014.

PIMENTA, Victor Martins. Fundamentos para a Política Penal Alternativa. **Aracê – Direitos Humanos em Revista**, v. 4, n. 5, p. 14-34, 2017.

PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades: o encarceramento brasileiro em uma abordagem criminológico-crítica**. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.



Entre holofotes e fracassos: a experiência do Programa Ronda do Quarteirão no Ceará

Letícia de Sousa Araújo

Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará, Mestre em Sociologia e Graduada em Ciências Sociais pela mesma instituição e pesquisadora do Laboratório de Estudos da Violência (LEV/UFC). Desenvolve linha de pesquisa relacionada à violência, segurança pública e práticas policiais.

Data de recebimento: 13/12/2018

Data de aprovação: 08/01/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1059

Resumo

Este artigo aborda o Programa Ronda do Quarteirão, segmento da polícia militar concebido e implementado em 2007 no Ceará e apresentado pelo governo estadual como uma proposta de polícia comunitária, a “Polícia da boa vizinhança”. O marketing político e estético por trás das propagandas enfatizava as possíveis mudanças que a sofisticada infraestrutura de trabalho do programa traria. A partir de 2008, no entanto, alguns episódios envolvendo ações policiais e comportamentos considerados desviantes por parte dos agentes de segurança que atuavam no Programa Ronda do Quarteirão suscitaram discussões sobre a viabilidade desta “nova polícia”. Percebeu-se, assim, que para além de uma proposta diferencial de polícia para o estado, de caráter preventivo e de proximidade, a recorrência a práticas de caráter repressivo por parte de seus agentes continuou a ser o modus operandi da segurança pública em seu conjunto.

Palavras -Chave

Ronda do Quarteirão; Polícia comunitária; Nova polícia.

Abstract

Among the spotlights and failures: an experience of the Block Round Program in Ceará

This article addresses the Ronda do Quarteirão Program (Ronda), a subdivision of the Military Police. The Program was conceived and implemented in 2007 in state of Ceará and presented by the state government to the population as a form of community police, a "Good Neighbor Police". The political and aesthetic marketing behind the advertisements emphasized possible changes that the program's sophisticated work infrastructure would bring. As of 2008, however, some episodes involving deviant police actions and behaviors as perceived by Ronda security agents have sparked discussions about the viability of this "new police". Therefore, the proposal of a differentiated state police, one characterized by prevention and proximity, came into question with recurrent practices of repressive character on the part of agents who perpetuated the modus operandi of the public safety.

Keywords

Round of the quarter; community policing; new police

Considerações iniciais

Este artigo trata de um caso específico de tentativa de implementação de um programa de policiamento comunitário no estado do Ceará intitulado Ronda do Quarteirão, segmento da polícia militar concebido e implementado em 2007 sob forte apelo midiático, estético e político, e apresentado na época pelo governo do estado à população como uma proposta de polícia comunitária, a “Polícia da boa vizinhança”.

As informações que alicerçam este trabalho derivam de uma intensa incursão em campo em uma pesquisa¹ realizada com policiais de um dos 11 Núcleos de Policiamento Comunitário (NPCs)² localizados em Fortaleza. Foram visitas periódicas realizadas durante seis meses, além de um levantamento de notícias veiculadas na imprensa local sobre a implementação e atuação do programa.

O Ceará é marcado por uma trajetória de crises da segurança pública, com episódios de violência recorrentes que vêm se perpetuando por várias gestões³. Nas últimas décadas, a área de segurança no estado vem experimentando diversas alterações em sua estrutura administrativa e operacional com o intuito de recuperar a credibilidade que há muito os órgãos responsáveis haviam perdido.

Foi nesse contexto de fragilidades no combate à violência e de insegurança nas ações que até então vinham sendo implementadas no Ceará que Cid Ferreira Gomes, candidato a governador nas eleições de 2006, dirigiu os esforços de sua campanha para a área da segurança pública, em um panorama que Barreira (2008) chama “politização dos problemas da área de segurança pública”. Assim, os problemas envolvendo a violência, a insegurança e o medo apareceram como estratégia eleito-

1 *Dissertação intitulada Cotidiano e práticas policiais do Ronda do Quarteirão no Ceará: entre vigilâncias e informalidades, apresentada em 2013.*

2 *Os NPCs eram subdivisões do então Batalhão de Policiamento Comunitário (BPCOM) e representavam as unidades administrativas responsáveis por gerenciar cada área de atuação do efetivo policial do Programa Ronda do Quarteirão.*

3 *Governos Tasso Jereissati (1987-1990 e 1995-2002), Ciro Gomes (1991-1994), Lúcio Alcântara (2003-2006), Cid Gomes (2007-2011 e 2011-2015) e Camilo Santana (2014-2018).*

ral para angariar votos⁴ – e implantou-se, assim, o Programa Ronda do Quarteirão. O recorte temporal deste artigo, portanto, inclui apenas o período correspondente ao mandato de Cid Gomes (2007-2011 e 2011-2015), que traz o objeto específico desta análise.

Policamento comunitário e a “polícia da boa vizinhança”: diretrizes e estratégias

O modelo de policiamento comunitário vindo de outros países ganhou espaço no Brasil operando mudanças importantes nas polícias durante o período de redemocratização da década de 1980 quando, segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), “as polícias militares estaduais buscavam a reestruturação de seus processos com base na Constituição Federal de 88” (SENASP, 2010, p. 278). No Brasil, portanto, o policiamento comunitário surgiu como uma espécie de bandeira que simbolizava a adequação das polícias militares a esse novo período democrático, na medida em que as corporações não haviam sido revisadas ou reformuladas na elaboração da nova Constituição (SOARES, 2003, p. 75).

O Programa Ronda do Quarteirão “fundamentou-se estrategicamente a partir da delimitação do problema ‘a criminalidade no Ceará alcançou dimensões

inaceitáveis’ [incluindo] uma proposta de policiamento ostensivo a ser desenvolvido de forma permanente, interativa e essencialmente preventiva” (CEARÁ, 2007, p. 4). A partir dessa concepção, criou-se um batalhão exclusivo para o Ronda do Quarteirão – na época o maior batalhão de segurança pública da América Latina⁵ – e apostou-se em um redirecionamento das estratégias de policiamento. Segundo o projeto, por meio dos princípios de uma *polícia comunitária*⁶, a “polícia da boa vizinhança”⁷, procurava-se atuar com base no reforço dos vínculos entre a polícia e a comunidade, o que pautava também o discurso oficial do governo estadual a respeito do programa:

O Ronda do Quarteirão tem esse objetivo de vincular o policiamento à rotina da comunidade. Então, o policial quando ele vem pro Ronda faz um treinamento específico para ele buscar a comunidade onde ela está: nas igrejas, nas escolas, nos hospitais, nas praças, sobretudo, nas residências. [...] Se isso acontece todos ganham e a gente tem condições de fazer o trabalho muito mais preventivo e menos reativo. (Informação verbal)⁸.

A respeito do policiamento comunitário, é importante dizer que existe uma complexa discussão teórica em relação ao uso deste termo, que adquiriu certa popu-

⁴ Tal “politização” já se fez presente na primeira experiência de policiamento comunitário no Ceará, no primeiro mandato de Tasso Jereissati, porém sem ter alcançado a forte visibilidade que o programa Ronda adquiriu.

⁵ Disponível em: <<http://rondabpcom.blogspot.com.br/2012/03/o-ronda-na-internet.html>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

⁶ A discussão teórica dos termos policiamento comunitário e polícia comunitária pode ser encontrada em trabalhos como os de Skolnick e Bayley (2002), Rolim (2006) e Trojanowicz (1999).

⁷ Slogan do Programa Ronda do Quarteirão, que reforçava a ideia de uma polícia mais próxima à população e ao bairro em que atuaria.

⁸ Entrevista concedida pelo Subcomandante do Ronda do Quarteirão à autora após a Conferência Livre de Segurança Pública ocorrida durante a programação dos 174 anos da Polícia Militar do Ceará, em 16 de maio de 2009.

laridade e tem sido largamente utilizado para designar as mais variadas estratégias de policiamento. Antes de prosseguir, portanto, é necessária uma breve discussão sobre o policiamento comunitário e as definições que o compõem. De acordo com Bayley e Skolnick (2002), vários tipos de programa são associados a este tema. Segundo eles,

Causa grande confusão a grande variedade de programas descritos como “policiamento comunitário”. Ele tem sido associado a programas como os de Vigilância de Bairro e minidelegacias, a comunidades homossexuais, à atenção especializada a problemas relacionados a mulheres e crianças, às visitas espontâneas de policiais às moradias, a campanhas na mídia para melhorar a imagem da polícia, rondas a pé, [...] estabelecimento de “casas seguras” para escolares, estratégias para a redução do medo do crime na população, ronda direcionada [*directed patrol*], discotecas e ligas de atletismo patrocinadas pela polícia, patrulhas montadas, e criação de policiamento auxiliar feito por cidadãos. (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 16).

Dessa forma, os autores sustentam que há na realidade uma retórica de policiamento comunitário, pois o conceito muitas vezes não seria utilizado efetivamente, mas por conta do apelo popular que o termo evoca. Segundo eles, para que haja, de fato, um policiamento comunitário, o público deveria exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança desejada.

Rolim (2006) corrobora os autores e afirma que o uso do termo por parte de políticos e chefes de Estado geralmente tem por objetivo alcançar o que ele deno-

mina “efeito auréola”, um efeito positivo, já que, como o termo “comunidade” parece não permitir qualquer conotação negativa, ninguém seria contra um tipo de policiamento “comunitário”.

É importante mencionar que o policiamento comunitário no Brasil tornou-se um consenso, inclusive, entre aqueles que defendiam a desmilitarização e reforma das instituições policiais. Como afirma Duarte (2013, p. 90), essas manifestações “rapidamente cederam lugar, na passagem dos anos de 1980 para a década de 1990, às demandas por eficiência e qualidade proporcionadas pelo modelo gerencial seguido pelo Estado contemporâneo governamentalizado”, e, para ele, “o policiamento comunitário serviu perfeitamente a este propósito”.

Bayley e Skolnick (2002) buscam diferenciar o policiamento comunitário de outros modelos tradicionais, apresentando elementos que caracterizariam esse tipo de policiamento. Seriam eles: a prevenção do crime baseada na comunidade, elencada como objetivo último e peça central desse tipo de policiamento (p. 19); a reorientação das atividades de patrulhamento, dando ênfase a serviços não emergenciais, devendo os policiais comunitários estar liberados do sistema de atendimento de emergências para que possam se dedicar a uma prevenção do crime, mesmo objetivo do policiamento tradicional, mas diferente deste por ser realizado de forma proativa (p. 24); o aumento da responsabilização da polícia, com o fomento da participação do público por meio da criação de canais recíprocos de comunicação (p. 32); e, por fim, a descentralização do comando com o intuito de “ganhar a flexibilidade neces-

sária para dar formas às estratégias policiais em certas áreas” (p. 33), mesmo não detalhando melhor o que seria essa flexibilidade.

O autor americano Trojanowicz (1994) também traz uma importante definição do que seria policiamento comunitário, definição bastante utilizada em manuais de polícias brasileiras, inclusive da Polícia Militar do Ceará. Segundo o autor:

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área. (TROJANOWICZ, 1994, p. 4 apud SENASP, 2010, p. 457).

Diante destas teorias, salienta-se que existe uma diferenciação entre “policiamento comunitário” e “polícia comunitária”. Enquanto a “polícia comunitária” é entendida como uma “filosofia de trabalho”, o “policiamento comunitário” define-se como a “ação de policiar junto à comunidade”, estabelecendo uma separação entre o ideal teórico (polícia comunitária) que seria extensivo à comunidade e complementado por uma ação própria da polícia (policiamento comunitário), idealizada da mesma forma.

O Programa Ronda do Quarteirão buscaria, assim, priorizar aspectos como a

polícia de proximidade, a integração com a comunidade por meio de visitas comunitárias (em residências, escolas, praças, etc.) e a formação de seus agentes policiais voltada, sobretudo, para a garantia dos direitos individuais. Para tanto, elaborou-se uma grade curricular específica à qual foram incorporadas as disciplinas de Policiamento Comunitário, Direitos Humanos e Mediação de Conflitos, sugeridas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Entre os objetivos do programa declarados em seu projeto estão a diminuição dos índices de criminalidade e violência; a satisfação da população em relação ao atendimento oferecido pelos agentes de segurança por meio das ações de policiamento comunitário; participação da comunidade na análise e solução dos problemas de segurança pública; fortalecimento dos laços de confiança entre polícia e comunidade; e a redução na sensação de insegurança nas comunidades assistidas pelo programa.

Logo que foi implantado, o Programa Ronda contemplou cinco áreas da capital Fortaleza e região metropolitana⁹ como projeto piloto. As áreas foram escolhidas por suas características específicas, sobretudo, critérios ligados a economia, classe social, tipicidade criminal, fluxo de pessoas e existência de estabelecimentos comerciais, entre outros. A segunda fase do Programa, que teve início no segundo semestre de 2009 e foi concluída no final de 2010, contemplou também cidades do interior do estado.

Segundo o projeto, para atingir o ob-

⁹ Foram elas: Aldeota / Meireles / Praia de Iracema; Centro; Bom Jardim; Janguarussu; Conjunto Jereissati I, II e III (Maracanau).

jetivo de uma “polícia de aproximação” seria necessário que ela trabalhasse em um espaço geográfico pequeno. Para isso, os policiais atuariam exclusivamente em sua respectiva base territorial (cada uma possuindo de 1,5 km² a 3 km²), a bordo de modernas viaturas equipadas com a mais alta tecnologia, dispondo de equipamentos como: Terminal Móvel de dados (TMD), computador de bordo com acesso a ficha criminal de acusados e informações sobre placas de veículos; “cabeça de bode”, sistema de radiocomunicação ligado ao Centro Integrado de Operações de Segurança (Ciops), que repassa para a viatura as ocorrências solicitadas pelo 190; câmeras de vigilância nas partes dianteira e traseira da viatura; e um celular para atender às demandas de suas respectivas áreas.

Para facilitar essa aproximação foram distribuídos aos moradores de cada área folhetos de identificação contendo a foto dos policiais que lá atuariam, além de ímãs de geladeira com o número do telefone de cada viatura. Para ilustrar a preocupação com os detalhes e a imagem do programa, um policial em conversa informal revelou que no começo havia uma produção especial com os policiais de cada viatura, que recebiam no Departamento de Trânsito do Ceará um treinamento especial sobre como atender as pessoas, além de regras de etiqueta e maquiagem para as fotos que seriam estampadas em tais folhetos.

O “Ronda Ostentação”: investimento e apelo estético

O Projeto Ronda do Quarteirão e essa nova proposta para a segurança pública

contou com um investimento de R\$ 44 milhões do Estado, sendo R\$ 30 milhões destinados somente à compra de viaturas importadas, de modelo Toyota Hilux SW4. A compra dos veículos constitui uma questão à parte, na medida em que desencadeou, juntamente com outros aspectos abordados mais adiante, inúmeras críticas ao programa antes mesmo de ser implantado oficialmente.

A aquisição das novas viaturas Hilux sob a justificativa de modernização da polícia cearense gerou polêmicas, pois o modelo era considerado excessivamente caro pela opinião pública (Figura 1). Todavia, conforme pronunciamento do então governador Cid Gomes, a polícia estaria “na Idade da Pedra Lascada” (SEGURANÇA..., 2007). Também foi motivo de questionamento o novo fardamento exclusivo, desenhado por um estilista famoso¹⁰ (Figura 2) para os policiais do Programa. O uniforme diferenciaria esses policiais dos demais da corporação, e era considerado “menos agressivo”, com uma cor mais clara, para romper com o “peso” da farda cáqui, mais escura, típica de uma instituição militarizada como a polícia. Todas essas mudanças diziam respeito a características materiais, mas com o interesse simbólico de despertar no imaginário da população uma legitimação desta “nova polícia”.

Dentro de todo o contexto de *frisson* que se criou em torno do Programa Ronda do Quarteirão desde a sua implantação, a questão das viaturas e do fardamento faz pensar sobre o significado da estética como forma de construção de uma visibilidade

¹⁰ O famoso estilista Lino Villaventura venceu o concurso realizado para a escolha do novo fardamento e foi premiado com 15 mil reais.

política. Para Jacques Rancière (2005), a política possui um caráter estético que lhe é inerente e que, através da inserção

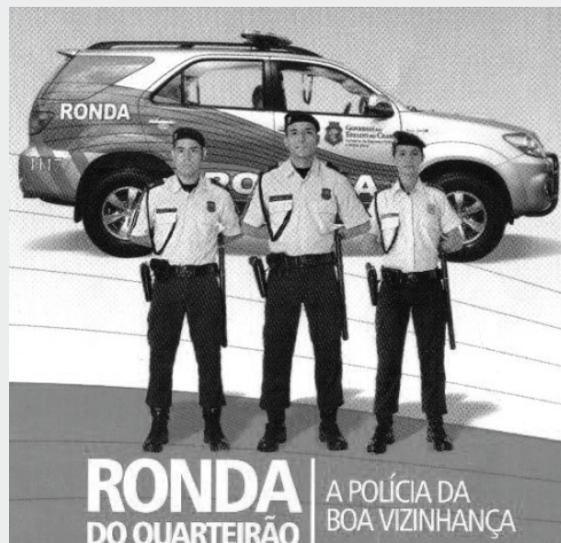
de sujeitos e objetos inéditos, confere visibilidade ao que até então não despertava atenção.

Figura 1 - Modelo da viatura do Ronda do Quarteirão



Fonte: Uol notícias¹¹

Figura 2 - Fardamento dos policiais do Ronda do Quarteirão



Fonte: Divulgação do programa pelo Governo do Estado¹²

¹¹ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/05/08/escandalos-mancham-imagem-da-policia-comunitaria-do-ceara.htm>>. Acesso em: 18 mai.2019.

¹² Disponível em: <<https://proerdcariri.wordpress.com/ronda-do-quarteirao-no-cariri/>>. Acesso em: 18 mai.2019.

Dentro de todo o contexto de frisson que se criou em torno do Programa Ronda do Quarteirão desde a sua implantação, a questão das viaturas e do fardamento faz pensar sobre o significado da estética como forma de construção de uma visibilidade política. Para Jacques Rancière (2005), a política possui um caráter estético que lhe é inerente e que, através da inserção de sujeitos e objetos inéditos, confere visibilidade ao que até então não despertava atenção.

O Programa Ronda do Quarteirão foi lançado, assim, sob um forte apelo midiático, político e estético interessado em proporcionar uma “nova imagem” à polícia militar, de maneira que despertasse o interesse e a expectativa da população. Esta fora previamente informada, através da mídia e antes da implantação oficial do programa, a respeito dessa nova proposta para a segurança pública do estado e sua moderna infraestrutura. Jornalistas corriam atrás das primeiras imagens das novas viaturas: “As cinco primeiras caminhonetas Hilux, que fazem parte do projeto Ronda do Quarteirão, do Governo do Estado, chegaram, ontem à noite, a Fortaleza” (CHEGAM..., 2007). Os jornais anunciavam: “Depois de onze meses de ‘suspense’, o governo vai lançar oficialmente, hoje, o Projeto ‘Ronda do Quarteirão’” (RONDA DO QUARTEIRÃO..., 2007). No dia da solenidade oficial de lançamento do programa, viaturas saíram em desfile pelas ruas com os “novos policiais” já ostentando o novo fardamento. No dia seguinte, moradores “frustrados” relatavam: “Acordei cedo e me sentei na porta de casa só pra ver o ‘Ronda’ passar. Mas ele não passou por aqui” (RONDA FRUSTA..., 2007). Toda essa “ostentação” tra-

zida pelo Programa Ronda do Quarteirão refletiu nos policiais participantes, que, em sua maioria jovens, também chamavam a atenção da população. Esses policiais logo ficaram com a fama de serem “namoradores”, e o grupo foi apelidado dentro e fora da corporação de “Ronda da Paquera”.

O racha na corporação: a “polícia do luxo” e a “polícia do lixo”

A implantação do Programa Ronda do Quarteirão desencadeou conflitos e tensionou as relações de poder dentro da Polícia Militar do Ceará a partir de uma série de divergências entre os “policiais antigos” – considerados mais experientes por estarem há mais tempo na corporação – e os “novos policiais”, os pejorativamente chamados “meninos do Ronda”, por serem em sua maioria jovens e iniciantes na carreira policial militar. O estranhamento diante da novidade era, de certa forma, esperado, assim como as resistências. Quando se trata das forças policiais brasileiras, porém, as resistências às inovações adquirem proporções maiores por conta de “uma mentalidade solidificada que tem dificuldades em aceitar que as estruturas das forças policiais precisam passar por renovações e críticas” (SOUSA, 2008, p. 87).

Para os policiais da “velha polícia”, denominada também “polícia tradicional” ou Policiamento Ostensivo Geral (POG), o Programa Ronda do Quarteirão tornou-se o “queridinho do governo”, a preferência do governador manifestada, segundo eles, desde o período da campanha eleitoral de 2006, na qual a proposta do programa foi o grande carro-chefe. A questão envolvendo a rivalidade entre esses policiais dizia respeito, sobretudo, às condições de trabalho. Enquanto o Ronda do Quarteirão, a

“polícia do luxo”¹³, ostentava um aparato sofisticado para o desenvolvimento de suas atividades, a outra parcela, a “polícia do lixo”, continuava seus serviços em condições precárias. Transcorreu um tempo até que todos os policiais militares do Ceará passassem a usar fardamento novo e que as polícias civil e militar passassem a usar apenas viaturas do modelo Hilux SW4:

Ao invés de se equipar toda a polícia, dando fardamento novo, viaturas novas, se segregou, se convocou o concurso e se contratou novos policiais. Então se fez uma polícia dentro de outra polícia. Hoje em dia o policial do Ronda ele não diz que é da polícia militar, diz que é do Ronda. Você assiste um programa policial o cara diz: “As viaturas da polícia militar e do Ronda já chegaram ao local”. Ora, tudo é polícia militar! Mas o governador fez questão da propaganda, do marketing e de dizer que eram duas coisas distintas: a PM e o Ronda. (Policial militar em conversa registrada em diário de campo, 19 maio 2009).

Outra discussão em torno dessa rivalidade diz respeito à entrada gradual desses “policiais antigos” no Ronda do Quarteirão. Alguns foram transferidos para o programa sem direito de escolha e, por vezes, foram apontados dentro da corporação como aqueles que iriam “contaminar” os policiais mais novos do Ronda com seus “vícios e mazelas” adquiridos durante os anos de trabalho, conforme narrativa de alguns policiais. Além disso, o pagamento de uma gratificação especial aos policiais

do Ronda do Quarteirão, conhecida na época como “gratificação do Ronda”¹⁴, foi decisiva para acirrar ainda mais os ânimos e aumentar as insatisfações dos demais policiais.

Apesar de todas as críticas feitas ao Ronda do Quarteirão, dividindo opiniões dentro e fora da instituição policial, o reconhecimento da população ao programa foi visível. Em uma pesquisa realizada pelo Jornal O Povo/Datafolha em 2008 – dez meses após sua implantação – o Ronda do Quarteirão obteve um alto índice de aprovação (72%) entre os moradores de Fortaleza (RONDA É APROVADO..., 2008). De fato, percebeu-se o aumento da percepção de credibilidade da polícia e da “sensação de segurança” gerada pela presença constante de policiais e viaturas nas ruas, além do aumento das chamadas de registro de ocorrências e do número de prisões em flagrante¹⁵. Nesse sentido seus efeitos iniciais foram positivos, tendo em vista que a aceitação da população é algo imprescindível para a legitimidade de uma proposta de governo.

O Ronda do Quarteirão e sua credibilidade em xeque

Apesar dessa percepção inicial de credibilidade uma primeira discussão envolvendo o Ronda do Quarteirão iniciou-se logo após a sua implantação no que diz respeito à capacitação do efetivo policial que atuaria no programa. Os novos policiais recrutados passaram por um treinamento de

¹³ Os termos “polícia do luxo” e “polícia do lixo” foram mencionados em conversas informais com alguns policiais.

¹⁴ O decreto nº 29.162, de 16 de janeiro de 2008, criou a gratificação de trabalho técnico relevante para os policiais do Programa Ronda do Quarteirão.

¹⁵ Neste trabalho, a ideia de “sensação de segurança” não designa qualquer aspecto relacionado à avaliação da eficiência do Programa Ronda do Quarteirão.

três meses, o que a imprensa chamou de “treinamento relâmpago”¹⁶. Na época, essa era a menor carga horária de formação de policiais entre os estados do Nordeste, o que despertou a crítica não apenas da mídia, mas também de setores da população em geral e da comunidade acadêmica formada por estudiosos e pesquisadores da área da segurança pública e violência (ESPECIALISTAS..., 2007). Essa polêmica em torno da formação e do despreparo dos policiais do Ronda do Quarteirão voltou à tona em 2010, quando um jovem de 14 anos foi confundido com um assaltante e atingido por disparos fatais enquanto trafegava em uma motocicleta conduzida por seu pai, caso que gerou intensa comoção social e repercussão midiática (GAROTO..., 2010).

Antes desse caso, ainda em 2008, a imprensa cearense já noticiava casos polêmicos envolvendo policiais que atuavam no programa, o que começou a macular a imagem da maior aposta do governo do Ceará para a área da segurança pública. Ganham repercussão na mídia os inúmeros acidentes de trânsito provocados pelo despreparo dos policiais na condução das modernas viaturas¹⁷ (Figura 3). Além do prejuízo com a imobilização de 20% da frota para conserto, tamanha foi a reprovação ao “desperdício de dinheiro público” materializado nestes acidentes que as perseguições policiais foram proibidas durante um tempo pelo comando do Ronda,

sendo determinada também a velocidade máxima de 50 km/h para as viaturas (Figura 4): “A determinação é essa. A doutrina de hoje proíbe perseguições malucas, hollywoodianas. Hoje é fazer o cerco inteligente. Não queremos que o policial saia feito maluco nas ruas. O bandido pode, mas o policial não” (ACIDENTES..., 2009).

Outra notícia que ganhou destaque na imprensa foi a expulsão de seis soldados do Ronda do Quarteirão acusados de realizarem “pega” em três viaturas do programa em plena luz do dia, ao final do expediente de trabalho, em um bairro de Fortaleza no início de 2011 (PMS EXPULSOS..., 2012). Durante as investigações, a indisciplina foi constatada pelo próprio sistema de monitoramento das viaturas que, entre suas inúmeras formas de vigilância, registrava informações sobre a velocidade da viatura.

Também soou embaraçosa a veiculação de imagens e o áudio de um policial em contato erótico com uma jovem no interior de uma viatura na Região Metropolitana de Fortaleza, além dos inúmeros casos de policiais flagrados dormindo em viaturas durante o serviço. Tais episódios divulgados pela imprensa cearense começaram a suscitar discussões sobre a viabilidade desta “nova polícia” e a formação do seu efetivo. Desde que o programa havia sido lançado, em novembro de 2007, até

¹⁶ Posteriormente, o curso de formação de soldados do Ronda do Quarteirão passou a ter duração de seis meses.

¹⁷ Durante a pesquisa, muitos policiais criticaram o Curso de Condutor de Veículo de Emergência, segundo eles, muito teórico e pouco prático. Além disso, no NPC era comum os fiscais orientarem os PMs em relação ao cuidado na condução das viaturas, já que qualquer problema com uma delas representaria uma área sem efetivo. A burocracia para o conserto dos veículos representava outro problema, por conta da demora na apuração das causas e na realização de perícias.

2009 já havia 210 sindicâncias abertas pela Corregedoria dos Órgãos de Segurança¹⁸ contra policiais que atuavam no Ronda do Quarteirão. Dessa forma, embora inicial-

mente bem avaliado pela população, o programa de polícia comunitária começou a ter sua aprovação e credibilidade colocadas em xeque.

Figura 3 - Charge ironizando os acidentes com viaturas do Programa Ronda do Quarteirão.



Fonte: Jangadeiro Online. 19 out.2009

Figura 4 - Sátira à limitação da velocidade das viaturas pelo comando do Programa Ronda do Quarteirão.



Fonte: Clayton para Jornal O Povo. 30 dez. 2010

¹⁸ Atualmente Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública.

O Ronda do Quarteirão entre o discurso e a prática

Apesar de ter usufruído elevados índices de aceitação em seu início, no contexto de resistências enfrentadas nesse processo de reestruturação da política de segurança pública, o Programa Ronda do Quarteirão acabou, por vezes, sendo percebido como uma proposta “leve” no combate à violência por conta exatamente da reformulação de suas práticas. Estas iriam de encontro a uma “cultura” ainda fortemente arraigada dentro e fora da polícia de que a essência da atividade policial é a repressão, uma das dificuldades para a execução do programa dentro das diretrizes propostas. Esta opinião era compartilhada entre os vários setores da população, que começaram a questionar essa nova postura. Diziam, por exemplo, que o Ronda do Quarteirão fazia “corpo mole” diante das ocorrências. Os policiais do programa começaram a se incomodar com o não reconhecimento de sua autoridade policial e com a não legitimação do Ronda do Quarteirão como polícia militar. Por conta da proposta de uma polícia menos reativa, o Ronda passou a ser considerado a polícia “sem moral”, a polícia que “não resolve”. Em entrevista, um policial militar falou sobre o assunto:

Eu já cheguei em ocorrência das pessoas dizerem: “Ah, eu chamei foi a polícia, não foi o Ronda não”. Como se a gente não resolvesse nada. Já cheguei em ocorrência, perguntei ao cara o que tava acontecendo. Aí chega o cara, o cidadão lá de dentro: “Ah, é o Ronda? Pensei que fosse a polícia que resolve”. Entendeu? Aí eu olhei assim e disse: “O senhor quer a polícia que resolve, é? Então faz o seguinte, ligue pro CIOPS, 190, e diga: ‘Quero a polícia que resolve, eu não quero o Ronda não’. Eu vou botar no meu TMD exatamente isso

que o senhor falou, me dá o seu nome”. Peguei o nome dele e fui embora. Ele não me queria lá. Botei o nome dele, ele disse que não queria o Ronda, queria a polícia que resolve, pronto. (Policial 1 - Entrevista concedida em 30/04/2012).

Sobre este assunto, alguns policiais relataram o que consideravam as maiores dificuldades enfrentadas no dia a dia de trabalho da “nova polícia”, na tentativa de consolidação dessa nova política de segurança pública. Certa vez, em conversa descontraída com alguns soldados, um fiscal de policiamento e um funcionário terceirizado na sala do comando do NPC, um jovem soldado passou a maior parte da conversa calado, com semblante de raiva. Em um determinado momento, um dos policiais dirigiu-se a esse soldado, brincando: “Que cara é essa, brother? Você é do Ronda!”. Nesse momento, o soldado mais inconformado do que propriamente irritado desabafou: “Porra de Ronda! Eu vou é abrir daqui, tô aguentando mais isso aqui não. Vou pra polícia de verdade, não é essa sem moral não!”. Nesse momento, todos que estavam na sala ficaram calados diante do inesperado desabafo, e ele continuou: “Hoje a gente fala mais alto a pessoa diz logo: ‘Ei, você não pode falar assim não, você é comunitário’. Porra de comunitário! Bom era antigamente, que a polícia passava e povo entrava era dentro de casa”.

Em alguns momentos, os policiais, embora insatisfeitos, chegavam a debochar dessa situação de não reconhecimento ou legitimação do Ronda do Quarteirão como polícia militar. Um soldado formado na primeira turma do programa afirmou que “o Ronda era bom antes”:

Ah, era bom demais. A gente com viatura nova,

o povo saía era na rua pra ver a gente passando. Hoje nós somos os “come pão”, porque o povo diz que a gente vive nas padarias. Tem até música: Homem de azul/Qual é sua missão?/Entrar na padaria pra poder pegar o pão!¹⁹ (Policial 2 – Entrevista concedida em 08/11/12).

Segundo alguns policiais, essas mudanças na percepção de seu trabalho e as resistências ao reconhecimento do Ronda do Quarteirão como polícia ocorreram também entre aqueles que consideram “meliantes”:

A farda azul, que é conhecida como a polícia comunitária, não tem moral diante dos meliantes não. Ela é desmoralizada. Eles não respondem à voz de comando não, são teimosos. [...] Aí tem que falar mais alto mesmo, você é autoridade, né? Se falar baixo ninguém respeita você não. Aí tem que apelar pro uso proporcional da força que em dias de tanto estresse, tanta arrogância, muitas vezes não é proporcional. [...] Não sei se é legítimo, mas é necessário porque também pra população se não bater a gente é ineficiente. [...] Aquela fardinha azul não vale nada, eu já falei, ninguém respeita não. (Policial 1 - Entrevista concedida em 30/04/2012).

Percebe-se que em todas as situações narradas o que mais incomoda os policiais é o não reconhecimento de sua autoridade policial. No contexto do trabalho de policiamento ostensivo, em uma abordagem, qualquer conduta ou comportamento que os policiais interpretem como desconsideração ou desrespeito, configurando-se o

que Oliveira (2002) chama de *insulto moral*²⁰, pode terminar em abusos. Isso porque os policiais, muitas vezes, recorrem à violência e à truculência como forma de demonstrar poder e autoridade para “legitimar” essa “nova polícia”. Tudo isso revela também que para que um projeto como o Ronda se efetivasse seria importante um período de amadurecimento, aceitação e adaptação dentro e fora da polícia. Isso constitui um desafio, sobretudo porque, como apontam Bretas (1997) e Rolim (2006), a consolidação dos sistemas policiais modernos tendeu, durante muito tempo, a afastar as instituições policiais da comunidade. Dessa forma, apesar de a polícia constituir um órgão voltado para a defesa, sua dinâmica ainda mantém fronteiras simbólicas em relação à população, instituindo uma hierarquia em relação a ela.

Os rumos do Programa Ronda do Quarteirão começaram a mudar, sobretudo, durante a segunda gestão do governador Cid Gomes (2011-2015), após a saída do delegado aposentado da Polícia Federal, Roberto Monteiro, primeiro Secretário de Segurança civil do estado e que ocupava o cargo desde o primeiro mandato de Cid Gomes. No período em que ocupou o cargo, mostrou-se em algumas ocasiões defensor dos direitos humanos e aberto a parcerias e diálogos com a universidade. Em 2010, foi substituído pelo Coronel PM Francisco José Bezerra Rodrigues, até então chefe da Casa Militar, pessoa de confiança do governador e reconhecido

¹⁹ A paródia faz alusão à cantoria entoada pelos policiais do Bope no filme *Tropa de Elite*: “Homem de preto/Qual é sua missão?/Entrar pela favela e deixar corpos no chão”.

²⁰ Segundo o autor, o insulto moral caracteriza-se de duas formas: trata-se de uma agressão que não pode ser traduzida materialmente; e implica sempre a negação ou desvalorização da identidade do outro.

dentro da PMCE por sua trajetória operacional de trabalho.

Com o passar do tempo, o Ronda do Quarteirão começou a “perder de vista” os objetivos iniciais de uma polícia menos reativa. Na prática, houve um afastamento, um deslocamento daquilo que era proposto em seu projeto inicial e evidenciou-se que, apesar de se tratar de um novo modelo de policiamento ostensivo e preventivo, a recorrência a práticas arbitrárias por parte de seus agentes de segurança continuou a ser o *modus operandi* da segurança pública em seu conjunto.

Foi possível constatar esse “afastamento” durante as observações no NPC. Apesar de todo o discurso no início da pesquisa em torno de uma “polícia comunitária” – com agentes que conhecem os moradores da área em que atuam e que realizam visitas comunitárias em residências, escolas e praças – observaram-se alguns aspectos contraditórios. A começar exatamente pelas visitas comunitárias, uma das “atividades comunitárias” que constava do projeto original do programa, por meio de rondas itinerantes e preventivas e do contato com a comunidade. Essas visitas praticamente não eram mais realizadas e as instruções aos policiais giravam sempre em torno da apreensão de armas e intensificação das abordagens e do patrulhamento dos pontos mais críticos de cada área.

Do projeto original do Ronda do Quarteirão constava que “A despeito do Programa Ronda sinalizar prioritariamen-

te para a atividade preventiva, existe a necessidade de agir com rigor no combate ao crime e ao uso da violência sempre que houver ruptura da paz social” (CEARÁ, 2007, p. 66). No entanto, na prática, as prioridades se inverteram: de uma polícia prioritariamente preventiva e interativa, passou-se a ter uma polícia que vinha executando essencialmente atividades repressivas – embora ainda com a atuação mais próxima nas comunidades e com a manutenção da sensação de segurança pela presença ostensiva das viaturas em suas áreas de atuação.

A escala de trabalho²¹ foi outro elemento que contradisse o discurso de uma “polícia comunitária”. Isso porque os policiais não trabalhavam em um turno fixo e, muitas vezes, sequer na mesma área, dependendo da necessidade de remanejamento de efetivo por conta de licenças, férias e atestados médicos²². Essa questão prejudicava, portanto, a proposta de uma polícia que estaria no seio da comunidade. A proximidade e os vínculos acabavam sendo comprometidos. Como afirmou um policial: “Ultimamente não dá tempo você manter uma amizade com a população. Trocando os horários direto, se você trabalhar à noite um dia não vai ser a mesma pessoa que eu vou encontrar no outro dia de manhã”.

Sendo assim, os resultados de um programa como o Ronda do Quarteirão possivelmente só apareceriam a longo prazo com um amadurecimento dos setores internos e externos à polícia. Mas como

21 Durante o período de pesquisa, a escala de trabalho dos policiais do Ronda do Quarteirão era alterada frequentemente.

22 Algumas vezes policiais se queixavam de terem que trabalhar em outras áreas, pois não as conheciam bem, e, portanto, não mantinham vínculos com seus moradores, ao contrário dos bairros onde sempre haviam trabalhado até então.

foi possível observar através da figuração social (ELIAS, 2002) específica existente no contexto de atuação do Programa Ronda do Quarteirão – com menção às suas características peculiares, e marcada por conflitos, questões de legitimação, reconhecimento, pressão social e demanda por soluções práticas de enfrentamento à violência –, o programa acabou tornando-se vulnerável.

O Programa Ronda do Quarteirão caracterizou-se inicialmente pelo equilíbrio de poder (legitimado pela sensação de segurança), que acabou se enfraquecendo e sofrendo um desarranjo no fim do segundo mandato de Cid Gomes (2011-2015). Isso ocorreu devido a condições de cunho social (como o aumento da violência e a demanda por uma atuação mais dura do aparato policial), político (os gestores, motivados por objetivos de ordem político-eleitoral, procuraram atender à cobrança por enfrentamento à criminalidade, apostando em estratégias com perspectivas de êxito a curto prazo) e institucional (descontentamentos e divergências dentro da própria instituição policial). Desse modo, a figuração social existente na área da segurança pública do Estado, representada pelo modelo de policiamento operacionalizado pelo Ronda, perdeu-se e o efetivo policial foi transferido ou incorporado a outras unidades da polícia militar. O programa deu lugar ao fortalecimento do Batalhão de Policiamento de Rondas e Ações Intensivas e Ostensivas (BPRaio), grande aposta de enfrentamento à violência do governo Camilo Santana (2014-2018).

Conclusão

Este trabalho buscou refletir sobre o lugar ocupado pelo Programa Ronda do

Quarteirão no panorama da segurança pública do estado do Ceará. Como foi enfatizado, o programa foi apresentado à população pelo governo estadual nos mandatos de Cid Gomes e obteve grande visibilidade como a “polícia da boa vizinhança”, baseada no reforço dos vínculos entre polícia e comunidade, na perspectiva de aproximação de um policiamento comunitário. A despeito dos objetivos de seu projeto original, no qual a atividade preventiva seria a principal norteadora, houve na prática um distanciamento e uma inversão de prioridades: de uma polícia preventiva e interativa, o Ronda passou a atuar de forma ostensiva e, sobretudo, repressiva.

Se no início do programa havia policiais do Ronda do Quarteirão satisfeitos com o status, os privilégios e o conforto proporcionados pelos novos fardamentos e viaturas, com o tempo grande parte deles encontrava-se insatisfeita, trabalhando em uma escala de trabalho instável, que dificultava o reforço de vínculos com a comunidade, e com dificuldades de legitimação diante de uma população que demandava maior repressão ao crime.

A partir de transformações de natureza social, política e institucional no contexto da segurança pública no Ceará, o Ronda do Quarteirão acabou enfraquecido. É imprescindível destacar que para além de um investimento em infraestrutura de trabalho e aumento de efetivo policial, como foi no caso do Ronda, a implementação de programas que minimamente busquem a aproximação com um modelo de policiamento comunitário requer condições institucionais, políticas e sociais muito consistentes. Isso inclui necessariamente uma discussão mais ampla sobre transforma-

ções profundas no conjunto das estruturas policiais. É possível uma polícia comunitária dentro de uma estrutura militarizada? É possível implementar um modelo de policiamento comunitário em apenas uma parte de seu efetivo? Foi oferecida aos policiais uma formação pedagógica suficientemente reformulada nos moldes que uma proposta de policiamento comunitário exige? Estas são apenas algumas das questões que podem ser pensadas a partir da experiência do Ronda do Quarteirão no Ceará.

As transformações e pressões que sur-

giram em torno da atuação do Ronda do Quarteirão produziram a ruptura em um contexto no qual o programa era o protagonista, e, a partir daí, abriu espaço para as oportunidades de poder e ascensão que passaram a ser ocupadas no atual panorama da segurança pública pelo BPRaio, batalhão especializado em repressão ao crime e apresentado pelo governador Camilo Santana como uma das principais propostas de enfrentamento da violência. Mudam-se os governos e os programas, permanece a recorrência a práticas de caráter repressivo e o *modus operandi* da segurança pública em seu conjunto.

Referências Bibliográficas

ACIDENTES destroem viaturas. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 19 out. 2009. Disponível em: < <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=681608>>. Acesso em: 1 maio 2012.

ARAÚJO, Letícia de Sousa. **Entre vigilâncias e ilegalismos**: cotidiano e práticas policiais do Ronda do Quarteirão no Ceará. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

BARREIRA, César. **Cotidiano despedaçado**: cenas de uma violência difusa. Fortaleza: Pontes, 2008.

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Policiamento Comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Edusp, 2002.

BRETAS, Marcos Luiz. **A guerra das ruas**: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

CEARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Projeto Ronda do Quarteirão**. Fortaleza: SSPDS, 2007.

CHEGAM viaturas para o Ronda do Quarteirão. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 8 ago. 2007. Disponível em: < <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=459389>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

DUARTE, Anderson. **Policiamento Comunitário e Educação**: discursos de produção de uma “Nova polícia”. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

ELIAS, Norbert. **Escritos & Ensaios**. v. 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

ESPECIALISTAS alertam para formação policial. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 8 nov. 2007. Disponível em: < www.diariodonordeste.com.br>. Acesso em: 29 mai. 2009.

GAROTO morto com tiro de PM. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 26 jul. 2010. Disponível em: < <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=821318>>. Acesso em: 20 set. 2010.

OLIVEIRA, Luiz Roberto Cardoso de. **Direito legal e insul-moral**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

PMS EXPULSOS por praticar 'pega'. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 24 fev. 2012. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1107963>>. Acesso em: 1 maio 2012.

RANCIÈRE, Jacques. **A partilha do sensível**: estética e política. Tradução: Mônica Costa Netto. São Paulo: EXO Experimental, Editora 34, 2005.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

RONDA DO QUARTEIRÃO entra em operação hoje. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 21 nov. 2007. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=489129>>. Acesso em: 10 out 2009.

RONDA É APROVADO por 72% dos fortalezenses. **O Povo Online**. 12 set. 2008. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/www/opovo/fortaleza/818827.html>>. Acesso em 21/11/2010.

RONDA FRUSTRA moradores. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 23 nov. 2007. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=489741>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

SEGURANÇA recebe 286 milhões. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 22 nov. 2007. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=489461>>. Acesso em: 29 mai.2009.

SENASP. **Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária**. 4. ed. Brasília, DF: Senasp, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. (2003). Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

SOUSA, Emanuel Bruno Lopes de. **Ronda do Quarteirão**: um "acontecimento" na política de segurança pública? Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. Rio de Janeiro: POLICIALERJ, 1994. In: SENASP. **Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária**. 4 ed. Brasília, DF: Senasp, 2010.



A Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) como novo paradigma da segurança pública no estado do Pará

Alexandro Napoleão Santana

Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba, Delegado de Polícia Civil do Estado do Pará, Docente do curso de Direito da UNAMA-Faculdade da Amazônia, Mestrando da Universidade Federal do Oeste do Pará, Especialista em Direito Ambiental, Gestão de Segurança Pública, Direito Penal e Processo Penal.

Jarsen Luis Castro Guimarães

Bacharel em Economia pela União das Escolas Superiores do Pará, Especialista em Educação Ambiental, Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Doutor pela Universidade Federal do Pará, Professor Associado 1 da Universidade Federal do Oeste do Pará, diretor do Instituto de Ciências da Sociedade.

Data de recebimento: 11/05/2018

Data de aprovação: 08/01/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.934

Resumo

Este artigo discute o modelo de segurança pública adotado pelo estado do Pará desde 2011 e seu potencial para a não judicialização desnecessária de conflitos. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, além da aplicação de entrevistas semiestruturadas, foram analisados os aspectos relacionados à gestão pública estratégica do estado ao longo de um processo histórico de integração entre instituições públicas policiais e a Fundação Pro Paz, bem como a utilização da mediação extrajudicial de conflitos, que representa uma alternativa aos mecanismos repressivos. Neste contexto, foram contabilizadas as demandas e os resultados alcançados por um Núcleo de Mediação de Conflitos (NUMEC) instalado em uma Unidade Integrada Pro Paz (UIPP), na cidade de Santarém. Entre todas as demandas adequadamente registradas, mais da metade foi resolvida com sucesso. Portanto, mostrou-se relevante promover a investigação dessa política pública estadual, que tem por objetivo o estabelecimento de um novo paradigma de prevenção e enfrentamento da violência por meio da mediação e da aproximação estrategicamente planejada entre diversos órgãos públicos e a sociedade em um inovador padrão de unidade policial.

Palavras -Chave

Segurança Pública; Gestão Pública; Integração; Mediação de Conflitos.

Abstract

The Pro Paz Integrated Unit (Uipp) as New Paradigm of Public Safety in the State of Pará

This article discusses a new model of public security adopted by the State of Pará since the year 2011, and its potential for unnecessary judicialisation of conflicts. Through a bibliographical and documentary research, in addition to the application of semi-structured interviews, the aspects related to the strategic public management of the State were analyzed along a historical process of integration between public police institutions and the Pro Paz Foundation, as well as the application of extrajudicial conflict mediation. In this context, the demands and results achieved by a Conflict Mediation Nucleus (NUMEC) installed in an Integrated Pro Peace Unit (UIPP) in the city of Santarém were recorded. Therefore, it has proved relevant to promote the investigation of this state public policy that aims to establish a new paradigm, which consists in the prevention and confrontation of violence through mediation and the strategically planned approach between several public agencies and society in one innovative standard of police unit.

Keywords

Public Safety; Public Management; Integration; Conflict Mediation.

Considerações iniciais

Historicamente, o fenômeno crime sempre foi enfrentado a partir de uma perspectiva meramente preventiva/retributiva, em que se visava tão somente a punição do criminoso por meio da repressão e da pena, o que não se mostrou capaz de dirimir as complexas interações entre as pessoas, como se observa até os dias de hoje. O atual estado de coisas leva à necessidade de ponderar o emprego de alternativas mais adequadas não apenas aos interesses do Estado, mas também às necessidades da sociedade. Constitucionalmente, a segurança pública é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, competindo às polícias civis a apuração das infrações penais, exceto as militares e aquelas atribuídas à Polícia Federal, ao passo que às polícias militares cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, subordinadas ambas aos governadores dos estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Destarte, observa-se, com base no texto constitucional, a previsão de dois órgãos policiais responsáveis pela segurança pública da sociedade em âmbito estadual. Tal divisão e a possível unificação dessas instituições em todos os estados-membros

da Federação têm sido cada vez mais debatidas nos meios legislativos, jurídicos e acadêmicos. Não obstante esta discussão, no estado do Pará verifica-se a implementação de um planejamento estratégico de integração entre as duas instituições policiais há algum tempo e de maneira cada vez mais efetiva. Tal aproximação teve início em 1999, com a criação do Instituto de Ensino de Segurança Pública (IESP), o qual congrega no mesmo ambiente os cursos de formação e especialização de policiais civis e militares, além de atividades voltadas aos bombeiros militares e outros profissionais ligados ao sistema de segurança pública paraense (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2018).

A partir de 2011, a gestão pública estadual das instituições policiais iniciou, por meio de uma nova política de segurança, a adoção do programa de Unidade Integrada Pro Paz (UIPP), da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), em parceria com a Fundação Pro Paz. No âmbito desse programa, algumas antigas Delegacias de Polícia foram remodeladas e outras, criadas, de modo que as polícias civil e militar estão instaladas no mesmo ambiente, sem vínculo hierárquico entre si, e sim subordinadas à SEGUP,

pastas responsável pelo comando da segurança pública. Com esta medida, garantiu-se a um só tempo e local a integração, a economia de recursos e, conseqüentemente, a otimização da prestação dos ser-

viços de segurança à sociedade. A primeira experiência teve início em 9 de dezembro de 2011, com a implantação da UIPP da Terra Firme, localizada no bairro homônimo da capital do estado, Belém (Figura 1).

Figura 1 - UIPP do Santarenzinho, Santarém/PA



Fonte: Arquivo pessoal.

O programa de UIPP ainda contempla uma equipe multidisciplinar da Fundação Pro Paz, instalada na unidade policial, composta por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e outros profissionais, que têm a incumbência de promover atividades de aproximação com a sociedade e a mediação extrajudicial de conflitos em sintonia com as polícias. Em razão desta nova metodologia, disputas existentes entre os cidadãos são conduzidas por um terceiro estranho ao conflito: o mediador, servidor público estadual, devidamente treinado para a função, e integrante do Núcleo de Mediação de Conflitos (NUMEC) da UIPP.

Desta feita, podem ser objeto da mediação desde atritos cotidianos de famí-

lia, desentendimentos entre professores e alunos, desavenças de vizinhos, até determinados crimes de baixa ofensividade e certos ilícitos civis que dependam da manifestação de vontade das partes, perseguindo o mediador uma alternativa mutuamente vantajosa para apaziguar os ânimos sem impor a sua própria vontade. Este novo paradigma na gestão pública da segurança com viés comunitário e preventivo, em que se privilegiam a integração entre os órgãos policiais e a sua aproximação com a sociedade, ao lado da busca por uma composição amigável entre as partes conflitantes, caracteriza um sistema organizado de funções essenciais à vida social em franco desenvolvimento na Região Norte do nosso país.

Finalmente, apesar de todo o seu potencial promissor, há que se ponderar até que ponto tal política pública tem sido priorizada pelo governo estadual e efetivamente tem alcançado os fins aos quais se propõe. Ademais, convém analisar a correlação existente entre as demandas mais recorrentes e os resultados das mediações realizadas por um NUMEC, verificando-se, assim, o número de procedimentos policiais e processos judiciais evitados pela ação mediadora proposta pelo órgão. Para tanto, serão considerados dados do NUMEC da UIPP do Santarém, localizada na cidade de Santarém (a mais de 700 km de distância da capital Belém), pelo recorte temporal de fevereiro de 2016 a janeiro de 2018.

Planejamento e gestão estratégicos na segurança pública

O modelo de integração policial paraense

Diariamente, numerosos fatos são levados ao conhecimento da autoridade policial estadual, a qual deve lançar mão de sua formação técnico-jurídica para adotar o melhor procedimento em face do caso concreto. Não raramente, a práxis profissional tem demonstrado que o Delegado de Polícia acaba por fazer as vezes de mediador, psicólogo, assistente social, religioso, enfim, toda sorte de funções para as quais não foi preparado. Tal situação leva aquele policial, bem como seus agentes e policiais militares de maneira geral, a direcionar grande parte de sua atenção e recursos disponíveis a ocorrências que poderiam ser mais bem solucionadas por outros profissionais com formação mais adequada.

Além do desvio de função suportado, a fim de bem atender a população, percebe-se que a segregação da atividade coercitiva policial traz inconvenientes, sobretudo quanto à comunicação entre as instituições. Cada polícia está subordinada a uma chefia, adota rotinas administrativas próprias e há, ainda, diferenças enormes entre o regime de trabalho de natureza civil e o militarizado, apesar de estarem submetidas ao mesmo governador. Estes e outros fatores têm sido discutidos nos últimos anos com sugestões de unificação das polícias tramitando no parlamento nacional, como as Propostas de Emenda Constitucional 430/2009 e 51/2013, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

Contudo, a iniciativa paraense de integrar a formação dos policiais no mesmo local, o IESP, desde 1999, é uma forma bastante auspiciosa de mitigar os efeitos negativos da separação institucional. Naquele centro de formação, encontram-se as Academias de Polícia Civil e Militar, onde os futuros policiais são instruídos por professores oriundos de todas as instituições de segurança pública, realizando, ainda, algumas atividades conjuntas entre si, estreitando os laços de respeito e o aprendizado policial.

Como referido, a pasta da segurança pública paraense está confiada a uma secretaria, a Segup, que integra o Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS). A secretaria é composta atualmente pelos seguintes órgãos: Polícia Militar do Pará, Corpo de Bombeiros Militar do Pará, Polícia Civil do Estado do Pará, Departamento de Trânsito do Estado do Pará, Superintendência do Sistema

Penitenciário do Estado do Pará e Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves” (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2018).

Na estrutura da Polícia Civil do Estado do Pará existem diversas diretorias, destacando-se a Diretoria de Polícia Metropolitana e a Diretoria de Polícia do Interior, às quais estão subordinadas as unidades policiais operacionais de atendimento direto à população, como Seccionais de Polícia e Delegacias de Polícia, Unidades Integradas de Polícia e as Unidades Integradas Pro Paz.

Atentos ao cenário atual, autores como Bueno et al. (2016, p. 59-60) destacam a necessidade de uma transformação nacional na segurança pública:

[...]. Velhas formas de resolver conflitos e administrar crimes persistem, todavia elas não estão mais sozinhas no cenário e veem seu espaço ser disputado por novos discursos e novos modos de fazer, certamente minoritários, mas indelévels. Diferentemente do que ocorreu com Judiciário e Ministério Público, as mudanças no cotidiano policial não são decorrentes de mudanças legislativas, da introdução de novos tipos criminais ou de reformas processuais; são decorrentes de tensões introduzidas pelo tema da gestão policial e da necessidade de gerir melhor as políticas públicas de segurança.

O modelo de integração policial efetivado pelo Pará, em que se estimula a interação dos profissionais desde a sua formação e com a implementação de unidades policiais conjuntas como a UIPP, embora não haja uma relação direta entre a formação integrada e o programa da Fundação

Pro Paz, caracteriza um novo padrão.

A Fundação Pro Paz e o seu programa UIPP

Em 2004, o estado do Pará deu início a uma política pública de valorização da vida, redução da criminalidade e aproximação da estrutura administrativa da sociedade. O marco inicial desta política foi a criação do programa de governo denominado Pro Paz, vinculado à Casa Civil do governo, como principal órgão fomentador de ideias voltadas para a infância e a juventude. As atribuições do programa foram aumentando à medida que os resultados eram atingidos e, assim, em 2013, passou a ser considerado uma política de Estado, segundo a qual se consagraram conceitos como “cultura de paz” e “não violência”, bandeiras pelo fortalecimento das relações humanas e assistência social (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2015).

Para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2010, p. 11-12):

A cultura de paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. É uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, uma cultura que respeita todos os direitos individuais, que assegura e sustenta a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os em suas fontes, que englobam novas ameaças não militares para a paz e para a segurança, como a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental. A cultura de paz procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação, de forma a tornar a guerra e a violência inviáveis. [...] E falar em cultura de paz é falar dos valores essenciais à vida democrática.

ca. Valores como igualdade, respeito aos direitos humanos, respeito à diversidade cultural, justiça, liberdade, tolerância, diálogo, reconciliação, solidariedade, desenvolvimento e justiça social.

Em 2015, o Pro Paz atingiu seu ápice administrativo ao ser elevado à categoria de Fundação, por meio da Lei 8.097, de 1º de janeiro de 2015, tornando-se uma entidade da administração direta, vinculada ao Gabinete do Governador, com o fim de formular, coordenar, implementar, articular e integrar as políticas públicas para a infância, adolescência, juventude e a mulher em situação de violência ou vulnerabilidade. Em sua estrutura organizacional estão inseridos sete programas de cunho social, como Pro Paz Diversidade, Pro Paz Mulher, Pro Paz Juventude, e um deles voltado especificamente à integração com os órgãos de segurança pública em atuação nas UIPP (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2015):

A UIPP é um modelo inovador de fazer segurança pública e garantir direitos no estado do Pará, pois promove a articulação entre o poder público estadual e a comunidade para a integração de ações públicas de proteção e inclusão social, com base na cultura da paz e na filosofia de polícia comunitária – tanto o Estado, quanto a população local devem ser protagonistas na resolução de conflitos que afetam a segurança pública, acentuam problemas relativos à criminalidade e dificultam o propósito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Nas palavras da Delegada de Polícia Civil Silvia Andreia Pedroso do Rego, titular da Diretoria de Prevenção Social da Violência e da Criminalidade (DIPREV), da Segup, que atenciosamente esclareceu

os aspectos desta nova metodologia, a criação da UIPP é uma iniciativa que representa um modelo de gestão de programas de segurança pública voltada à participação da comunidade. Sua finalidade é atuar conforme a ótica da parceria e da integração entre a segurança pública, os órgãos de proteção social e a comunidade, sob a coordenação da Segup. Segundo a policial, as UIPP devem contar em sua estrutura com Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, NUMEC, programa de inclusão digital, área de esporte e lazer e espaço para outros órgãos do SIEDS, porém, esta configuração ideal depende da necessidade e da conveniência em cada localidade atendida pelo programa.

A filosofia de polícia comunitária, em que o cidadão é cliente e parceiro dos agentes do sistema de segurança pública, resgatando e fortalecendo a confiança da população, é outro objetivo do Pro Paz nas UIPP, como explicado por Rego. Ademais, com a redução da violência e da criminalidade, a inclusão social será promovida como consequência direta, em sua opinião. Para garantir a continuidade das ações e devido ao cenário econômico da atualidade, houve a necessidade de realizar uma reengenharia dos projetos, o que levou ao surgimento do modelo de Unidade Integrada de Policiamento (UIP), que compartilha da mesma filosofia da UIPP, fortalecida com a presença das polícias civil e militar em cada unidade, em que pese a ausência dos projetos sociais integrados. Até dezembro de 2018, 78 novas unidades nos modelos UIP e UIPP haviam sido inauguradas pelo governo estadual.

Dentro do planejamento estratégico traçado pela Segup, em parceria com a

Fundação Pro Paz, promoveu-se um forte aparato jurídico concebido para a implementação e expansão do programa, como destacado pela delegada Silvia Rego, que assinalou o seguinte histórico legal: (a) Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, de criação do Sistema de Segurança Pública e do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP); (b) Portaria SEGUP nº 031/2011, de 31 de março de 2011, de criação do Comitê de Implantação da primeira UIPP da Terra Firme; (c) Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011, que estabelece a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS); (d) Resolução nº 171/2011 do CONSEP, 26 de agosto de 2011, que define diretrizes gerais para políticas de Estado; (e) Lei nº 7.773/2013, de 23 de dezembro de 2013, que trata da Organização do Programa Pro Paz – Presença Viva por uma Cultura de Paz; (f) Portaria Conjunta nº 25/2015GAB/SEGUP/FPROPAZ/SEEIPS.

A despeito de todo o esforço aplicado, existem alguns ajustes que devem ser realizados, sobretudo no aporte de pessoal nas UIPP e UIP para a condução dos objetivos sociais do Pro Paz. Ocorre que, especialmente no interior do estado, algumas unidades têm sido inauguradas e entregues à população sem que haja a lotação de servidores da fundação, o que acarreta seu funcionamento parcial, contando apenas com os efetivos policiais. Nestes casos, a diretora Silvia Rego apontou a necessidade de criar parcerias entre o governo estadual e as prefeituras, a fim de destacar profissionais dos municípios para que atuem nas UIPP e UIP e realizem as atividades que irão beneficiar as populações locais. Diante da ausência destes profissionais, os

policiais acabam prestando apenas os serviços comuns de uma delegacia, uma vez que não recebem o treinamento para atuar como mediadores de conflitos.

O antigo coordenador do Pro Paz em Santarém, pedagogo Éder Rodrigo Riker Marinho, também contribuiu com esta pesquisa falando da sua experiência à frente do programa. O profissional, então contratado pela Fundação Pro Paz, além de coordenador local, atuava como mediador de conflitos em duas UIPP (Santarenzinho e Nova República), contando com o apoio de psicólogas e assistentes sociais, bem como de funcionários administrativos, da fundação e da administração municipal. Ele reconheceu a importância do programa para a comunidade, que é atendida de maneira mais rápida e acolhida pela atuação de profissionais não policiais no ambiente da UIPP, o que facilita a interlocução em muitas situações. O ex-coordenador ainda destacou a sensação gratificante proporcionada pela realização das sessões de mediação de conflitos, nas quais era possível promover uma escuta franca das angústias que acometiam as pessoas, o que permitia a busca por uma solução negociada capaz de evitar que consequências mais graves acontecessem. E isto representava uma ação de prevenção da criminalidade e da violência, além do resgate de relacionamentos estremecidos.

A mediação de conflitos como alternativa

No Brasil contemporâneo, experimenta-se um momento de demasiada judicialização que, a rigor, não tem sido capaz de satisfazer os anseios da população. A promulgação da Constituição cidadã, em 1988, garantiu uma profusão de direitos a

uma sociedade que fora obrigada a conviver com um regime opressor ao longo de mais de 20 anos ininterruptos.

O acesso à justiça tornou-se muito mais facilitado e com isso o fenômeno da judicialização dos conflitos tornou o sistema judiciário uma máquina extremamente lenta e pesada. É em função deste cenário que se torna necessário o emprego de modernas técnicas de autocomposição como os 'Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos' (*Alternative Dispute Resolution – ADR*, em inglês), na condição de políticas públicas.

Nas últimas décadas, diversas iniciativas têm sido apreciadas na busca de alternativas capazes de satisfazer não apenas o Estado-juiz, que se apropriou dos conflitos interpessoais, mas também o cidadão em seus anseios como sujeito de direitos e ator social consciente não só de seus deveres, mas sabedor e exigente de políticas públicas cada vez mais voltadas às suas necessidades. É possível perceber uma significativa mudança de paradigma no tratamento dos conflitos, o que vem ao encontro de uma visão moderna de garantir justiça:

Reintroduzir a vítima no processo de resolução dos problemas derivados do crime, dando-lhe voz e permitindo-lhe reapropriar-se do conflito, é um provimento relegitimante, que restabelece a confiança da coletividade no ordenamento muito mais do que a ilusão preventiva derivada da cominação da pena, além de afastar o direito penal do papel de vingador público (SICA, 2007, p. 5).

O histórico dos ADR remete aos Estados Unidos da América, na década de 1970, onde tal sistemática foi criada e

desenvolvida baseando-se na participação ativa do indivíduo na solução de seu problema com o apoio de um terceiro facilitador do diálogo, que agisse com imparcialidade, eficiência e confidencialidade. Sua aplicação poderia se dar tanto antes quanto depois da instauração do processo judicial, a fim de preveni-lo ou facilitar a sua resolução, na hipótese de já estar em curso. Desta feita, chegado ao Poder Judiciário, o conflito seria direcionado ao método mais indicado, visando a economia de tempo e dinheiro para os jurisdicionados e também para a administração, dentro de uma perspectiva voltada à efetivação dos direitos fundamentais do cidadão (SICA, 2007).

A busca por opções é imprescindível, pois, dentro de uma visão mais abrangente, o sistema de justiça penal, centrado na retribuição, encontra-se diante de uma crise de eficiência. No tocante ao método da mediação de conflitos, encontramos a seguinte definição:

[...] é um processo de resolução dos conflitos no qual é deixado às partes, por inteiro, o poder, e consequentemente a responsabilidade, de decidir se e como encontrar uma solução ao conflito, na presença de um ou mais mediadores, cuja tarefa exclusiva é facilitar a comunicação. A imparcialidade dos mediadores não diz respeito apenas aos interesses das partes, mas também refere-se às relações de poder entre as partes: o acordo a que se chega na mediação não tem as características de "compromisso" que fixa de uma vez por todas um equilíbrio entre os interesses em jogo e que se funda, necessariamente, no desequilíbrio das posições iniciais das partes, mas sim aquele de um pacto baseado na progressiva (re)construção de uma relação entre as partes [...] (SICA, 2007, p. 50).

Consciente deste contexto contemporâneo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 125/2010, de 29 de novembro de 2010, segundo a qual foi estabelecida a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses do Poder Judiciário, criando os juízos de resolução alternativa de conflitos. Tal resolução leva em consideração, entre outros aspectos, que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças.

Todavia, conforme destacado por Cabral (2017), a Resolução 125/2010 sofreu alterações em 2016 com a aprovação do novo Código de Processo Civil (CPC), Lei 13.105/2015, que revogou seu antecessor de 1973 e implementou os métodos alternativos de solução de conflitos em meio a suas normas fundamentais, como se observa a seguir:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL, 2015).

Na esteira do novo CPC, a Lei 13.140/2015, conhecida como Lei da Mediação, dispôs sobre a mediação en-

tre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos na administração pública. Tal legislação definiu em seu artigo 1º, parágrafo único, que a mediação é uma atividade técnica exercida por terceiro imparcial, sem poder decisório, escolhido ou aceito pelas partes para auxiliá-las e estimulá-las a identificar ou desenvolver soluções consensuais. Em seu artigo 2º, a lei estabeleceu os princípios orientadores da mediação, a exemplo do que foi feito pelo CPC, sendo os seguintes: imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa fé.

Nos termos dessa lei, os mediadores são judiciais ou extrajudiciais, considerados servidores públicos para fins penais, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, e recaindo sobre eles as mesmas hipóteses de impedimento e suspeição que atingem os juízes. Os mediadores judiciais são designados pelo tribunal ou escolhidos pelas partes e, além disso, devem ser pessoas capazes, graduadas há pelo menos dois anos em curso de nível superior e devidamente capacitadas para o desempenho da função. Em relação aos extrajudiciais, a lei exigiu apenas que sejam pessoas civilmente capazes e que contem com a confiança das partes, além de capacitação para a mediação, mesmo sem formação de nível superior (BRASIL, 2015).

Uma unidade policial, por sua proximidade com a população e em razão de ser um desaguadouro natural de toda sorte de conflitos e controvérsias cotidianas, é um dos órgãos mais indicados a utilizar tais ferramentas alternativas, ampliando a

resolução de conflitos ainda no seu nascedouro, de maneira extrajudicial. Logo, como já destacado, o estado do Pará tem apostado nesta opção promovendo a mediação de conflitos extraprocessual no âmbito dos NUMEC inseridos nas UIPP (Figura 2) e geridos pela Fundação Pro Paz, em uma firme parceria com a Polícia Civil e, ainda, com a participação da Polícia Militar. Vale enaltecer, no caso específico da UIPP em análise nesta pesquisa, que o relacionamento entre as instituições e seus servidores é extremamente harmonioso, com cada um ciente de suas atribuições, o que tem garantido um bom ambiente de trabalho e adequado atendimento ao público.

Na UIPP, qualquer cidadão pode demandar pelos serviços à sua disposição, quando se considerar prejudicado por alguém, recebendo um primeiro atendimento do NUMEC. Em outras situações, a Polícia Militar, quando acionada, conduz os envolvidos à unidade, onde a sessão de mediação é realizada pelo mediador. Caso haja necessidade, diante da impossibilidade de se chegar a um consenso entre as partes envolvidas no conflito ou por vedação legal, a demanda é encaminhada à Polícia Civil, que se responsabiliza pela instauração do procedimento policial apropriado a ser remetido ao Poder Judiciário.

Figura 2 - Sala de mediação de conflitos do NUMEC/ UIPP do Santarenzinho. Santarém (PA).



Fonte: Arquivo pessoal.

Em outros estados há mais iniciativas neste sentido, com metodologias diversas, mas objetivos comuns, como o Núcleo Especial Criminal – NECRIM, da Polícia Civil do Estado de São Paulo; Programa Mediar, da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul; e Programa de Mediação de Conflitos, da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

Local de estudo e eficiência da mediação de conflitos

Fundada em 22 de junho de 1661, a cidade de Santarém está localizada na região oeste do estado do Pará, na Mesorregião do Baixo Amazonas, às margens dos Rios Tapajós e Amazonas. Santarém, conhecida como “Pérola do Tapajós”, desponta como cidade de porte médio de extrema importância na Amazônia Oriental, notabilizando-se como centro urbano, comercial, financeiro e cultural no oeste paraense (PEREIRA, 2009). É a terceira cidade mais populosa do estado e abriga a sede da Região Metropolitana de Santarém, que ainda inclui os municípios de Belterra e Mojuí dos Campos em sua composição (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM, 2017).

De acordo com dados oficiais, a população estimada de Santarém supera 294 mil pessoas, ocupando uma área territorial de 22.887,080 km², localizada estrategicamente entre as cidades de Belém, capital paraense, e Manaus, capital do estado do Amazonas, de maneira quase equidistante (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM, 2017).

A UIPP do Santarenzinho, onde se localiza o NUMEC objeto deste estudo, está situada na região oeste de Santarém e tem

sob sua responsabilidade circunscricional dez bairros, que totalizam 31.177 habitantes, distribuídos em 8.579 residências. Além disso, em 2016, foi inaugurado o Residencial Salvação, do programa federal Minha Casa Minha Vida, com 3.081 residências. Desta forma, chega-se à estimativa oficial de pouco mais de 43.000 habitantes na região (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM, 2017).

Destaque-se que, em 2012, uma gigantesca área particular às margens da principal avenida daquela região foi ocupada irregularmente, chamada de invasão Vista Alegre do Juá. Até o momento, não se obtiveram dados oficiais sobre a população que ali habita e o total de residências construídas. Tal área encontra-se em litígio por pertencer a uma empresa privada, que tenta a sua reintegração na posse do terreno há anos, bem como pelo fato de a ocupação ter avançado sobre uma área de proteção ambiental próxima ao Rio Tapajós.

Assim, são considerados os bairros: Alvorada, Amparo, Conquista, Elcione Barbalho, Maracanã e Maracanã I, Nova Vitória, Novo Horizonte, Residencial Salvação, São Cristóvão e Vista Alegre do Juá, além do bairro do Santarenzinho propriamente dito.

Atualmente, o NUMEC da UIPP do Santarenzinho, responsável pelo atendimento dessa população, é formado por um auxiliar administrativo e uma assistente social devidamente treinada (mediadora), havendo mais servidores atuando na outra UIPP local, situada na região da Nova República. Ademais, a cidade também conta com uma terceira UIPP, localizada no

distrito de Alter do Chão, onde labutam apenas policiais civis e militares.

Os dados a serem apresentados a seguir, cedidos pelo NUMEC com aquiescência da Fundação Pro Paz, demonstram abertamente a efetividade do projeto sobre crimes considerados de menor potencial ofensivo, bem como no que se refere a ilícitos de natureza civil como cobranças de dívidas, acidentes de trânsito, danos culposos, entre outras ocorrências não criminais passíveis de deliberação entre as partes.

Aclare-se que é considerado crime de menor potencial ofensivo aquele delito cuja pena máxima não ultrapassa os dois anos de prisão. Em nossa legislação, muitos destes crimes dependem de uma manifestação de vontade da vítima para serem apreciados pela justiça criminal (CUNHA, 2016). E é sobre tais casos que a mediação funciona como ferramenta de reconstrução de relacionamentos, sem a obrigatoria intervenção judicial nas questões.

Na Tabela 1 elenca-se o número de demandas criminais de ameaça, lesão corporal leve, crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria) e dano (doloso) – ocorrências mais frequentes na região – e, ao final, a coluna “outros”, que engloba crimes diversos praticados em menor proporção e ilícitos civis variados.

Na coluna dedicada aos bairros (Tabelas 1 e 2), a linha “Outros locais” refere-se a pequenas comunidades integrantes da região e casos de bairros fora da circunscrição desta UIPP, mas que nela foram atendidos por decisão dos mediadores em razão de alguma ligação do episódio com moradores locais.

Além disso, para fins de análise dos dados coletados, os bairros limítrofes do Maracanã e Maracanã I foram unidos sob a denominação única de “Maracanã”, nas Tabelas 1 e 2.

Em seguida, a Tabela 2 exhibe os resultados dos atendimentos realizados pelo NUMEC, em razão da provocação de uma das partes, considerada a demandante da mediação, em conformidade com as informações elencadas na Tabela 1.

Saliente-se que uma vez mediada positivamente a demanda, temos o resultado “Sucesso”, assim como contrariamente consideramos a sessão de mediação como “Insucesso”. Toda vez que o demandante buscou atendimento, mas não retornou para os devidos procedimentos, atribuiu-se o resultado “Desistência”.

O “Encaminhamento” é fruto do direcionamento das partes a outro órgão oficial (Conselho Tutelar, Defensoria Pública, etc.), em virtude de sua demanda não estar entre aquelas atribuídas ao NUMEC ou à Polícia Civil para procedimento policial.

Por fim, deve ser destacado que muitas fichas de atendimento não foram adequadamente preenchidas pelos profissionais do NUMEC que trabalharam no órgão durante parte do período considerado pela pesquisa. Em razão disto, muitos dos documentos careciam de descrição do que fora concluído na demanda em análise, exibiam endereço das partes incompleto, indefinição do motivo da demanda apresentada, entre outras incoerências, o que obrigou à classificação de tais fichas como atendimento “Inconclusivo”. Contudo, tal

inconsistência não comprometeu a confiabilidade da pesquisa diante da totalidade de 349 atendimentos prestados pelo projeto ao longo de dois anos.

A propósito, a análise das fichas de atendimento possibilitou verificar, de maneira geral, que o resultado “Sucesso” teve expressiva colocação, representando 50,71% do total das demandas recebidas, ou seja, levando-se em consideração o universo de todas as fichas contabilizadas e variáveis pesadas (349 atendimentos). Ao se descartarem os resultados “Desistência”,

“Encaminhamento” e “Inconclusivo”, considerando-se apenas as demandas que efetivamente foram mediadas e cujo resultado os mediadores assinalaram claramente nas respectivas fichas (Sucesso x Insucesso), encontramos um resultado ainda mais significativo. Os mediadores do NUMEC da UIPP do Santarenzinho obtiveram um percentual de “Sucesso” (mediação bem-sucedida) de **92,18%** (177 ocorrências), em comparação a apenas 15 casos de “Insucesso” registrados.

Tabela 1 - Número de demandas atendidas, por tipo, segundo bairro. UIPP do Santarenzinho, Santarém (PA) – fevereiro de 2016 a janeiro de 2018.

Bairro	Ameaça	Lesão corporal leve	Crimes contra a honra	Dano	Outros	Total
Alvorada	4	3	4	7	15	33
Amparo	2	4	0	1	8	15
Conquista	2	4	0	3	4	13
Elcione Barbalho	9	3	8	2	3	25
Maracanã	17	5	6	7	15	50
Nova Vitória	4	1	2	2	3	12
Novo Horizonte	0	2	1	1	1	5
Residencial Salvação	12	2	6	5	10	35
Santarenzinho	24	4	11	9	25	73
São Cristóvão	4	2	5	4	9	24
Vista Alegre do Juá	11	2	3	3	26	45
Outros Locais	1	1	5	0	12	19
Total	90	33	51	44	131	349

Fonte: NUMEC da UIPP do Santarenzinho (2018).

Tabela 2 - Número de demandas atendidas, por resultado, segundo bairro. UIPP do Santarenzinho, Santarém (PA) – fevereiro de 2016 a janeiro de 2018.

Bairro	Sucesso	Insucesso	Desistência	Encaminhamento	Inconclusivo	Total
Alvorada	15	1	2	9	6	33
Amparo	5	2	1	6	1	15
Conquista	7	2	1	0	3	13
Elcione Barbalho	17	1	1	5	1	25
Maracanã	27	2	3	11	7	50
Nova Vitória	7	1	2	0	2	12
Novo Horizonte	4	0	1	0	0	5
Residencial Salvação	15	0	3	10	7	35
Santarenzinho	40	2	6	13	12	73
São Cristóvão	10	0	6	3	5	24
Vista Alegre do Juá	19	1	4	11	10	45
Outros Locais	11	3	0	4	1	19
Total	177	15	30	72	55	349

Fonte: NÚMEC da UIPP do Santarenzinho (2018).

Considerações Finais

O conteúdo aqui apresentado demonstrou que o planejamento e a gestão dos recursos públicos direcionados a políticas públicas de longo prazo, como se observa no Pará, tendem a levar a bons resultados, se as ações são implementadas estrategicamente, podendo firmar-se como novos paradigmas.

Neste artigo, foram destacados acontecimentos históricos marcantes quanto ao planejamento estratégico adotado no estado, como a inauguração de um instituto voltado à segurança pública, o IESP, em 1999, com o fim de integrar pela formação as forças policiais da SEGUP. E em 2004, a criação do programa de governo Pro Paz – que se tornou uma fundação em 2015 –,

para promover a assistência social no território paraense. Finalmente, em 2011, o lançamento da primeira UIPP, em Belém, unificou as duas propostas anteriores.

Ressalte-se que, no Brasil, o fim de um ciclo governamental e o início de um novo são sempre um período de grandes incertezas. Santos (2016, p. 37) acrescenta que “normalmente, a sociedade humana (em alguns casos) passa a se interessar no envolvimento das políticas públicas, essencialmente quando estas chegam ao seu favor”. É com base neste raciocínio que o reconhecimento deste novo modelo de gestão de instituições e conflitos deve ser perseguido, para que os atores sociais envolvidos e beneficiados por essa política possam pressionar os governantes por sua

sequência, a despeito da bandeira partidária no poder.

Sem embargo das dificuldades que possam ocorrer, a população paraense tem sido beneficiada pela comodidade e celeridade na prestação dos serviços públicos por meio do programa UIPP, na medida em que consegue ter acesso ao atendimento das polícias civil e militar em um mesmo ambiente, que ainda é compartilhado com os servidores da Fundação Pro Paz, que são os responsáveis por proporcionar atendimento nas mais diversas áreas da assistência social e promover a mediação de conflitos nos casos permitidos pela lei penal.

Nestes termos, a UIPP representa uma política pública que vai ao encontro dos anseios da sociedade. Porém, alguns ajustes são necessários, como o aumento do efetivo de mediadores pelo estado, sobretudo em certas localidades onde as unidades têm funcionado apenas com a presença de policiais. Nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, são os policiais civis que atuam na condição de mediadores extrajudiciais, tarefa esta desempenhada pelos profissionais da Fundação Pro Paz, no estado do Pará. Por isso, consideramos relevante incluir nos cursos de formação policial do IESP a capacitação dos agentes como mediadores extrajudiciais, o que representaria uma forma de suprir a ausência da fundação em certas unidades.

Conforme previsão processual penal, os conflitos de natureza criminal levados a efeito em uma unidade policial têm como destino obrigatório o Poder Judiciário, que deve conduzi-los por meio de proces-

so criminais e cíveis, em que se busca a aplicação da pena e da indenização. Portanto, os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 deixam evidente a efetividade do programa, que obteve índices expressivos de sucesso na mediação de conflitos, o que, além de trazer a rápida satisfação da população, representa grande economia de recursos da Polícia Civil e do Poder Judiciário, pois cada mediação bem-sucedida representa um procedimento policial e um processo cível ou criminal a menos no sistema de justiça.

Por conseguinte, diante deste panorama, entendemos que políticas públicas desta natureza devem cada vez mais assumir protagonismo na condução dos conflitos, ainda mais com o advento de legislações incentivadoras da autocomposição das controvérsias. Assim, há de se garantir a satisfação dos cidadãos de forma mais célere, eficiente e humanizada, além de diminuir a carga processual. O poder público está incumbido constitucionalmente da promoção de atividades que visem o desenvolvimento harmonioso e isonômico da sociedade, o que pode conduzir a um convívio mais pacífico e coerente com a perspectiva dos Direitos Humanos, conforme diretrizes da Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2002). Promover a mediação de conflitos de natureza extrajudicial na fase policial parece-nos estar em perfeita consonância com os objetivos do estado brasileiro, e por isso tem sido cada vez mais adotada como uma tendência Brasil afora. A mediação de conflitos merece ser cada vez mais incentivada e aperfeiçoada como novo paradigma capaz de garantir direitos e a satisfação dos anseios sociais em nosso país.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 11 set. 2017.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 11 set. 2017.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias.... **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 11 set. 2017.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. **Revista FONAMEC**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 354-369, maio 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º ao 120)**. 4. ed. rev., amp. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Unidades Integradas Pro Paz (UIPPs) – Segurança pública e políticas públicas por uma Cultura de Paz**. Belém: Fundação Pro Paz, 2015. Disponível em: <<http://www.propaz.pa.gov.br/projetos/uipp/noticias/unidades-integradas-pro-paz-uipps-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-e-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-por>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Histórico**. Belém: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, 2018. Disponível em: <<http://www.segupa.pa.gov.br/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Polícia do Pará se aproxima do cidadão com trabalho das UIPPs**. Belém: Fundação Pro Paz, 2018. Disponível em: <<http://www.propaz.pa.gov.br/em/noticia/pol%C3%ADcia-do-par%C3%A1-se-aproxima-do-cidad%C3%A3o-com-trabalho-das-uipps>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Estrutura Organizacional**. Belém: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, 2018. Disponível em: <<http://www.segupa.pa.gov.br/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Pro Paz – mais de 10 anos de atenção à pessoa em situação de vulnerabilidade**. Belém: Fundação Pro Paz, 2018. Disponível em: <<http://www.propaz.pa.gov.br/pt-br/content/pro-paz-%E2%80%93-mais-de-10-anos-de-aten%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-pessoa-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-vulnerabilidade-social-no-0>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

PEREIRA, José Carlos Matos. O papel de Santarém como cidade média na Amazônia Oriental. In: CASTRO, Edna (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 329-352.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARÁ. **Governo do Estado inaugura novas Unidades Integradas de Polícia nos municípios de Aveiro e Trairão**. Belém: Polícia Civil do Estado do Pará, 2017. Disponível em: <<http://www.policiaivil.pa.gov.br/governo-do-estado-inaugura-novas-unidades-integradas-de-pol%C3%ADcia-nos-munic%C3%ADpios-de-trair%C3%A3o-e-aveiro>>. Acesso em: 12 out. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM. **Santarém**. Santarém: Prefeitura de Santarém, [ca 2017]. Disponível em: <http://www.santarem.pa.gov.br/pagina.asp?id_pagina=6>. Acesso em: 5 dez. 2017.

SANTOS, Maria Mirtes Cortinhas dos. **Educação ambiental e políticas públicas**: vivências nas escolas municipais. v. 11. Curitiba: CRV, 2016.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal**: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

UNESCO. **Cultura de paz**: da reflexão à ação: balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo. Brasília: UNESCO; São Paulo: Associação Palas Athena, 2010.

UNITED NATIONS. **ECOSOC Resolution 2002/12**. Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters. Geneva: UN, 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2002/resolution%202002-12.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.



"Segurança é um dever de todos": representações coletivas e novas redes de políticas de segurança pós-pacificação no Rio de Janeiro

Clara Gomes Polycarpo

Doutoranda em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), mestra em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense e formada em Licenciatura e Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente, é pesquisadora no Grupo CASA - estudos sociais sobre moradia e cidade, do IESP-UERJ, e no projeto de pesquisa Dicionário de Favelas Marielle Franco.

Data de recebimento: 12/12/2018

Data de aprovação: 21/02/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1057

Resumo

Este artigo pretende abordar uma das preocupações mais latentes da sociedade carioca atual: a questão da violência urbana e o "problema da segurança pública". A noção de violência urbana, aqui, não diz respeito, porém, a eventos violentos isolados ou ao percentual de atos criminosos em determinadas camadas da sociedade e/ou regiões da cidade, mas sim à sua articulação com a ordem social, como referência de modelos de conduta construídos simbolicamente no convívio social cotidiano. No contexto atual de agenda da política de segurança pública, por exemplo, após uma década de atuação, a lógica do modelo de pacificação, implementado na cidade do Rio de Janeiro desde 2008, e todo o aparato de dispositivos, técnicas e discursos que o legitimou, passa a sofrer dismantelamentos, abrindo espaço para novos problemas de segurança e novos reordenamentos de políticas em disputa na cidade. Para tanto, analisa-se a organização das camadas médias da zona sul do Rio de Janeiro em relação às suas redes de programas, projetos e políticas de segurança no período atual, a partir do acompanhamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, e as representações coletivas a respeito da violência urbana e das políticas de segurança em suas redes de mercado e interesses em um novo projeto de militarização (e securitização) da cidade.

Palavras -Chave

Camadas médias; Políticas de segurança; Redes de mercado; Políticas públicas; Rio de Janeiro.

Abstract

"Security is a duty of all": collective representations and post-pacific security policies in Rio de Janeiro

This article intends to address one of the most latent concerns of current Rio society, and especially of public authorities: the question of urban violence and the problem of public security. The notion of urban violence here does not refer to isolated violent events or to the percentage of criminal acts in certain strata of society and/or city regions, but rather to their articulation with the social order itself, as a reference for models of conduct built symbolically in everyday social life. In the current context of the public security policy agenda, for example, after a decade of activity, the logic of the pacification model, implemented in the city of Rio de Janeiro since 2008, and the whole apparatus of devices, techniques and speeches that legitimized it, starts to suffer dismantling, opening up space for new security problems. To this end, I analyze the organization of the middle classes of the South Zone of Rio de Janeiro in relation to their networks of programs, projects and security policies in the current period, following the monitoring of the Community Safety Councils, and the current collective representations about urban violence and security policies in their market networks and interests in a city security project.

Keywords

Middle classes; Security policies; Market networks; Public policies; Pacification.

Considerações Iniciais

Nas últimas décadas, a vida urbana na cidade do Rio de Janeiro transformou-se intensamente diante da sua inclusão no *ranking* de grandes eventos internacionais, o que acabou por fortalecer a agenda da segurança pública no que vem a ser o problema da *violência urbana*. O crescimento da *violência urbana*, neste contexto, passa a ser a gramática que articula um conjunto de práticas sociais e estrutura um novo padrão de sociabilidade (MACHADO DA SILVA, 2004, 2010). Com uma década de atuação, por exemplo, o modelo de *pacificação*, que tem como eixo central as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), passa a sofrer dismantelamentos, abrindo espaço para novos problemas de segurança. A partir da atualização de disputas e conflitos na forma de se fazerem políticas na cidade, este artigo¹ tem como foco analisar as novas ações direcionadas a uma determinada concepção de segurança promovidas pelas camadas médias de um bairro da zona sul carioca. Trata-se de um estudo de caso que acompanhou os Conselhos Comunitários de Segurança de Copacabana e Leme e a participação de mo-

radadores no incentivo a projetos privados ou em parceria com as redes de mercado, como os projetos *Segurança Presente e Rio Seguro e Vigilante*. Estes trazem um outro caráter à militarização (e à securitização) da cidade, conforme análise dos diversos imbricamentos responsáveis por implementar políticas nesta nova agenda.

Portanto, para além dos estudos sobre as favelas e as representações de seus moradores sobre as atuais políticas públicas sociais e de segurança, a inserção e análise do imaginário das camadas médias (e altas) da zona sul da cidade do Rio de Janeiro se tornaram ponto de partida para a compreensão dos processos atuais de proposição de políticas e de “integração” (ou renovações de segregação) social e urbana na cidade, tendo em vista as relações históricas de violência e criminalidade em um território confrontado pelos contrastes entre os índices econômicos e de desenvolvimento. Afinal, após uma década de implementação de uma política de segurança pública que se propunha integradora, quais as representações sociais e coletivas das camadas médias dos bairros da zona

¹ Este artigo é resultado de pesquisa realizada com apoio e financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

sul em relação às recentes políticas de segurança pública? Tais representações são capazes de atualizar a figura de um *inimigo urbano* contemporâneo (GRAHAM, 2010)? Ou mais, a implementação destas políticas alterou as relações sociais estabelecidas entre camadas médias e pobres nos lugares pesquisados? E, atualmente, com a crise da política de segurança, como se produz (ou não) uma demanda por maior controle social e segurança a partir de uma camada da sociedade que, supostamente, se sente “ameaçada” em sua sensação de segurança?

Neste novo contexto de disputa pela cidade, as representações coletivas das camadas médias sobre o potencial inimigo urbano de quem devem se defender são ampliadas e atualizadas, dada a expansão do espaço de atuação e o reconhecimento dos interesses específicos dessas camadas por meio da abertura de outros canais, como os *think thanks*², modelos de planejamento de políticas em parceria com o empresariado já adotados desde a *pacificação* (FERREIRA, 2011 apud FLEURY, 2012). Em contraste, quando há ampliação da participação das camadas médias nos debates não apenas públicos, mas também na agência de decisões privadas sobre os programas públicos ou na proposição de programas privados para atender a questões públicas, a lógica que permeia essa participação é a do interesse *close to home* (ELIASOPH, 1997), ou seja, negar os problemas como problemas sociais para focar apenas no que atinge pessoalmente a cada um de seus propositores. Agora, com

o incentivo e as bases de financiamento de políticas e projetos partindo com total abertura dos setores da sociedade civil e do empresariado – como os exemplos do programa *Segurança Presente e Rio Seguro e Vigilante* que aqui serão apresentados e debatidos –, as denúncias e as demandas baseadas em estereótipos e segregação podem ser apresentadas com maior naturalidade na pauta de seus programas, já que são eles próprios os responsáveis pela implementação de propostas que vão, conseqüentemente, favorecê-los.

Este artigo considera os diferentes conceitos e representações para dar conta da complexidade de tais relações. Tendo como pressuposto teórico a nova racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2014), como vem sendo acompanhada em diversos estudos sobre as cidades do Norte ao Sul globais como atualização de programas de governo, as políticas públicas de segurança militarizada implementadas na cidade do Rio de Janeiro podem, assim, ser observadas como parte dos dispositivos do *novo urbanismo militar* (GRAHAM, 2010) em experimentação nas megacidades dos países em desenvolvimento. A relação entre a segregação urbana, a desigualdade social e a dominação, que vem a ser apresentada também por vias da militarização, pode ser interpretada como este novo projeto de cidade global muito bem analisado por Stephen Graham (2010). Leva-se em consideração, portanto, o controle e a coerção sociais, que, neste caso, são realizados tanto pelo estado, através do exército³, como pelos governos estaduais e

² Como o Instituto Liberal ou, mais recentemente, o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, o Instituto Millenium e a Casa das Garças – Instituto de Estudos de Política Econômica, por exemplo.

³ Como estratégia de intervenção no Rio de Janeiro, nas favelas do Complexo da Maré, por exemplo, o governo federal vem utilizando

municipais – implementadores da política de segurança pública em questão. Além disso, observam-se as estratégias, técnicas e dispositivos das redes de mercado, que, a partir da nova racionalidade governamental, propõem políticas integradas e noções de “integração” por uma via aquém da cidadania, juntamente com seus resultados na mudança (ou não) da sociabilidade na cidade. E, como chave de análise mais importante, consideram-se as representações sobre tais políticas de determinada camada social residente em áreas do entorno de duas favelas *pacificadas* em 2009, Chapéu Mangueira e Babilônia, no bairro do Leme, com extensão a Copacabana, na zona sul da cidade. Busca-se refletir, dessa maneira, sobre as articulações políticas e os atores que operacionalizam demandas de segurança dentro do próprio território.

Ao considerar este novo modelo de relação, organização e participação das camadas médias, como sociedade civil organizada, aprofundando suas demandas de políticas aos poderes públicos, a análise da sua atuação por esses meios é um ponto importante para compreensão de suas representações coletivas sobre violência urbana e políticas de segurança pública, principalmente em contexto *pós-pacificação*. Para tanto, foi realizado acompanhamento de participação por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança Copacabana-Leme, que se reúnem na terceira terça-feira do mês, no 19º Batalhão da Polícia Militar, com representantes ofi-

ciais e da sociedade civil, a fim de atualizar a situação dos bairros diante da sensação de segurança e comunicação com as polícias, bem como propor novos rumos para a organização cotidiana e a ordem urbana.

A organização da sociedade civil se mostra um desafio, mesmo quando é um dos maiores anseios da população – principalmente quando o tema é a sensação de segurança. Nina Eliasoph (1997) analisou muito bem este aspecto da sociabilidade, no caso, norte-americana, ao se organizar para tratar de seus problemas mais próximos, ou melhor, como ela categoriza, *close to home*, em contraposição a uma perspectiva mais abrangente sobre origem e solução destes problemas. Há, constantemente, um processo de *evitação da política*, seja por meio da sociedade civil seja de representantes já organizados (como associações, organizações não governamentais e afins), dado que, para que haja qualquer tipo de participação efetiva, o cidadão sente a necessidade de ser pessoalmente afetado por tal “problema”. Da mesma forma, até que este cidadão possa se mobilizar para buscar a solução deste problema, de forma pessoal ou organizada, ele também precisa reconhecer que, primeiramente, a sua ação será, de alguma forma, efetiva – senão, mesmo que haja consciência e insatisfação, a sua mobilização passa a ser considerada insignificante. Ou seja, a dificuldade de observar os problemas como problemas sociais, bem como a falta de incentivo e crença na organização e na ação

as Forças Armadas para atuar na segurança pública desde 2013. Um novo episódio desta parceria entre os governos federal, estadual e municipal está em implementação desde fevereiro de 2018, a partir de novo decreto de atuação do Exército como interventor da segurança pública do Estado em todo o território da cidade do Rio de Janeiro, para comprometimento da ordem pública. Cf. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em: 12 dez. 2018.

política em seu conjunto, prejudica ainda mais a resolução de questões que poderiam ser mais bem compreendidas se fossem colocadas adequadamente no debate público.

Para apresentação desta discussão, este artigo se organiza em duas seções. A primeira apresenta e articula os dados e os discursos colhidos em campo durante o acompanhamento dos Conselhos Comunitários de Segurança de Copacabana-Leme com o objetivo de trazer reflexões sobre as novas formas de organização e mobilização de determinada camada social diante da questão da *violência urbana* em período *pós-pacificação*. Também se objetiva refletir sobre as representações coletivas que são capazes ou não de atualizar a figura do *inimigo urbano* contemporâneo na configuração de novos arranjos e redes de interesses de política e de mercado. A segunda seção foca em discutir as possíveis consequências e articulações, para os bairros de Copacabana e Leme, da (re)configuração destas redes e da promoção de novos programas de segurança pública em disputa pela cidade, como os exemplos do programa *Segurança Presente* e do projeto *Rio Mais Seguro*. As considerações finais trazem o debate sobre uma nova agenda de política de segurança pública para a cidade do Rio de Janeiro, em meio às tensões e aos conflitos de interesses públicos e priva-

dos na gestão da segurança e da sensação de segurança.

O pós-pacificação⁴ e o papel da sociedade civil organizada

A política de *pacificação* e seu aparato de dispositivos militarizados implementados há uma década no estado do Rio de Janeiro, mais especificamente, em áreas estratégicas da cidade do Rio de Janeiro, pode ser compreendida como mais um exemplo de articulação entre os interesses de uma racionalidade neoliberal (ROSE; MILLER, 2012; DARDOT; LAVAL, 2014; POLYCARPO, 2018), visto que, ao fracassar em sua vertente social, propôs-se a “integrar” apenas por uma via, a de mercado (FLEURY, 2012). A militarização do social, instaurada desde as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e seu novo modelo de gestão integrada, tinha/tem como foco a identificação de um inimigo em determinado território da cidade, para, assim, ser capaz de delimitá-lo, contê-lo e civilizá-lo através do *novo urbanismo militar* (GRAHAM, 2010) e suas redes de captação de mercado. É o que se observa pelas diversas parcerias com a sociedade civil e o terceiro setor, responsáveis, neste caso, pelo financiamento e implementação das políticas de segurança e também pelo incentivo em relação a projetos de empreendedorismo e capacitação dos jovens das favelas para o mercado de subempregos da cidade⁵. Este projeto político de

⁴ Aqui, como alusão à gramática das políticas de segurança, toma-se o marcador “pós-pacificação” para datar o período subsequente a 2015, quando novas políticas e novos programas de segurança passam a disputar as políticas públicas em conjunto com representações e narrativas sobre o possível fracasso da política de pacificação pautada nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) das favelas, inclusive com a extinção de algumas dessas unidades. Cf. UPP COMPLETA 10 anos com 60 policiais militares mortos em comunidades ‘pacificadas’. *O Globo*, 11 dez. 2018.

⁵ Cf. SENAI abre inscrições para cursos destinados a moradores de comunidades, 21 jul. 2014. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/senai-abre-inscricoes-para-cursos-destinados-a-moradores-de-comunidades/CPP>. Acesso

pacificação, pautado em governos e financiamentos instáveis⁶, mostrou-se frágil e os seus resultados não foram bem avaliados em termos estatísticos de criminalidade⁷, e a realidade dos ilegalismos ainda se faz presente em grande parte das favelas pacificadas na última década^{8,9,10}. O desmantelamento deste projeto, portanto, abre novas possibilidades de remodelamento dos dispositivos e tecnologias para lidar com o “problema da segurança pública”, que está, mais uma vez, em disputa na cidade. Neste caso, através de um novo modelo de militarização – agora, de um outro território estratégico, o próprio asfalto.

Os *inimigos urbanos*, então territorializados nas favelas e inseridos na lógica de “civildade” a partir da *pacificação*, permaneceram como vítimas não só da cidade formal, mas também das políticas que viariam a atendê-los sob a égide do controle da *violência urbana*, reforçando cada vez mais a segregação socioespacial que já é marca na cidade. Quando os enclaves assim formados não são capazes de garantir a sensação de segurança demandada por parte da população que vive na cidade e a utiliza, ou seja, as camadas médias urbanas, responsáveis por propor e avaliar políticas dadas as suas relações de poder, o anseio por militarização e suas ações direcionadas

podem ganhar outras tonalidades, ainda mais abrangentes.

Desta forma, analisam-se as camadas médias urbanas, como sociedade civil organizada, na disputa de interesses e de debate sobre a cidade após as narrativas de fracasso da política pública de segurança centrada nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Para tanto, acompanharam-se oito encontros dos Conselhos Comunitários de Segurança Copacabana-Leme e um encontro do Fórum de Segurança, representado pela liderança da Associação de Moradores do Leblon, também na zona sul da cidade. O acompanhamento dos Conselhos Comunitários de Segurança dos bairros do Leme e Copacabana permitiu reconhecer padrões de legitimação e repercussão das políticas públicas que desencadearam reordenamentos urbanos e a militarização dos territórios e do social na última década, como parcela da população que, supostamente, se sente ameaçada pela *violência urbana* e, principalmente, se mobiliza em um atual processo de *privatização* da segurança proposto por novas políticas e parcerias privadas.

A *classe média* urbana, sua categoria e sua construção substantiva são profundamente politizadas no debate brasileiro e

em: 12 dez. 2018.

6 Cf. O FIM das UPPs? *O Globo*, 16 fev. 2016 [online]. Acesso em: 12 dez. 2018.

7 Para uma análise mais abrangente a respeito do programa de pacificação e da militarização no Rio de Janeiro em suas consequências para as favelas e os favelados: Cf. LEITE, Márcia; ROCHA, Lí; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique (Orgs.). *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*. Rio de Janeiro: Mórula, 2018.

8 Cf. FALTA de Financiamento e Aumento da Violência Elevam a Crise nas UPPs, *Rioonwatch*, 3 maio 2016 [online]. Acesso em: 12 dez. 2018.

9 Cf. COM CRISE em UPPs, crime cresce na capital, *O Globo*, 2 jun. 2017 [online]. Acesso em: 12/12/ dez. 2018.

10 Cf. SECRETÁRIO de Segurança diz que denominar UPP como pacificadora foi equívoco: 'Sonho', *O Globo*, 06 jul. 2017 [online]. Acesso em: 12 dez. 2018.

global, sendo, inclusive, constantemente atualizada e reivindicada pelo seu papel político. Nos últimos anos, porém, a sua participação, sob o conceito de “sociedade civil organizada”, toma outros repertórios de atuação, não essencialmente pautados em uma organização política de movimentos sociais, mas em diferentes frentes de organização que disputam seus interesses pela via privada. Na atualização deste contexto de violência e sensação de insegurança, portanto, a sociedade civil organizada em parte das esferas da estrutura social passa a ter uma participação efetiva e, de fato, reconhecida na construção de políticas e saberes em disputa e, principalmente, na atualização deste *inimigo urbano* contemporâneo.

Com o estímulo à organização de Conselhos Comunitários de Segurança, por exemplo, tem havido uma busca cada vez maior por um outro tipo de participação da sociedade civil na discussão sobre segurança local e suas esferas, o que faz com que a iniciativa privada também tome espaço na implementação e gestão das políticas de segurança em seus diversos âmbitos, em ação direta e/ou em parcerias público-privadas. Por este histórico e parcerias, algumas iniciativas foram implementadas nos últimos anos no âmbito da segurança pública, desde o caso do Rio de Janeiro e sua política de *pacificação*, como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), implementadas desde 2008 em parcerias do estado do Rio de Janeiro com a iniciativa privada. Atualmente, novas parcerias e novos modelos de segurança têm se organizado, como as Operações *Segurança Presente*, instrumentalizadas desde 2015, com o apoio do estado, da prefeitura e do empresariado, e o projeto *Rio Mais Seguro*,

implementado a partir do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, lançado no governo de 2017.

É necessário analisar o contexto de implementação e operacionalização de políticas em andamento, bem como o que pode vir a circundar as representações destas camadas sobre políticas públicas em geral para compreender tal atuação e este novo momento de construção e implementação de políticas de segurança pública e seus dispositivos e programas de ação militarizada. Merecem atenção, igualmente, os novos financiamentos e ações direcionadas a uma determinada concepção de segurança, com o protagonismo das camadas médias organizadas da sociedade civil, considerando, de forma mais abrangente, a crise de representação pela qual a cidade do Rio de Janeiro vem passando desde as eleições para a presidência, em 2014, os reordenamentos políticos após o *impeachment* de 2016 e as eleições de 2018, que atingem os planos de políticas nacional e local.

Através da operacionalização de novas políticas públicas em parceria com o empresariado, o terceiro setor e a sociedade civil organizada, em um modelo de gestão integrada, as camadas médias – neste pluralismo identitário – são peça fundamental para o novo projeto de cidade em disputa. Portanto, novas formas de organização e participação ativa destes setores da sociedade têm sido incentivadas, tornando-se responsáveis pelo reordenamento entre o estado e o mercado na forma de fazer políticas, principalmente no momento *pós-pacificação*. É o que se verifica nos Conselhos Comunitários de Segurança de Copacabana e Leme, com a operacionalização de

suas demandas e a construção de suas redes de política em parceria com diversos setores públicos e privados.

Os Conselhos Comunitários de Segurança

A partir da Resolução SSP nº 263, de 26 de julho 1999, implementada pela Secretária de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro, novas premissas passam a nortear as ações do governo estadual nessa área, muito em razão de uma preocupação da esfera pública com a avaliação de resultados. A ideia central do novo modelo de gestão passa a ser, então, a Área Integrada de Segurança Pública (AISP), e esta busca compatibilizar geograficamente as áreas de atuação das forças policiais, permitindo assim delimitar mais claramente as responsabilidades e o desempenho dos gestores da segurança pública em cada área. Cada AISP corresponde à área de um batalhão de polícia militar e uma ou mais delegacias distritais. Esta resolução que cria a AISP também cria os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS). A representação que a sociedade civil tem de segurança pública vem, muitas vezes, ultrapassando os limites de atuação das instituições policiais, sendo comum, em reuniões de Conselhos Comunitários de Segurança, demandas por melhoria de saneamento básico, da ocupação ordenada do espaço público, do cumprimento das posturas municipais, da prestação de serviços públicos de boa qualidade na saúde, na educação, na cultura, no esporte e no lazer da população, entre outros temas.

O trabalho desenvolvido pelos Conselhos Comunitários de Segurança pode ser percebido e reconhecido por meio da adesão de novos membros efetivos, por exemplo representações de associações de

bairro, de clubes de serviço, de sindicatos, do comércio, da indústria, de bancos, de estabelecimentos de ensino, entre outras entidades públicas e privadas, além dos cidadãos que residem, trabalham ou estudam na localidade. Atualmente, diante do incentivo a novos modelos de organização social e participação política por meio de diversos interesses públicos e suas parcerias, os Conselhos Comunitários de Segurança, como a abertura de um canal direto da sociedade civil com as diferentes polícias e órgãos públicos, por exemplo, pode ampliar o papel da sociedade na implementação e avaliação de políticas na área de segurança pública, passando a ser de grande importância para as camadas mais politizadas da população.

No caso dos bairros do Leme e Copacabana, na zona sul do Rio de Janeiro, localizados na 19ª AISP, o Conselho Comunitário de Segurança se reúne todas as terças-feiras do mês no auditório do 19º Batalhão da Polícia Militar, em Copacabana, com representantes das polícias e delegacias, superintendentes da 5ª Região Administrativa, representantes do corpo de bombeiros e da guarda militar, secretários de ordem pública e da secretaria de assistência social, bem como representantes da sociedade civil em seus mais variados setores, como as associações de moradores dos bairros e as associações de comerciantes e hoteleiros. O importante a ser ressaltado neste aspecto de organização é que os bairros de Copacabana e Leme, integrados em uma mesma área de segurança pública, não consideram as favelas ali também localizadas, como, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, em Copacabana, e Chapéu Mangueira e Babilônia, no Leme, como representação atuante nos Conse-

lhos Comunitários de Segurança, visto que haveria, separadamente, um encontro realizado por cada administração de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) em cada favela pacificada.

A partir destes canais de diálogo abertos com os órgãos públicos – como as polícias e as secretarias municipais e estaduais –, a sociedade civil organizada do Leme e de Copacabana pode ser mais bem acompanhada. Nesta observação, é possível compreender e analisar as atualizações das representações coletivas, por denúncias e demandas, bem como avaliar as instituições envolvidas e seus papéis, a fim de entender melhor os interesses que circundam as políticas de segurança para esta área da zona sul da cidade. Nestes Conselhos, por conseguinte, é possível observar o perfil dos cidadãos envolvidos em tal debate, além de seu posicionamento político diante de algumas questões pontuais ou tangenciais para além da área de segurança pública, especificamente. É também nas arenas e no debate público que a política, de fato, se faz, e os interesses são colhidos, a partir dos papéis ali representados e da situação assim delimitada.

Aqui, mais uma vez, a hierarquização social é demonstrada por meio dos papéis de representação colocados em debate: como membros ou participantes ativos dos Conselhos Comunitários de Segurança estão os representantes das camadas médias dos bairros do Leme e de Copacabana, que, por meio de capital político, social e cultural, sentem-se contemplados por tal organização a ponto de se pronunciarem conclamando demandas. As camadas médias, portanto, da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, mesmo que clas-

sificadas de forma heterogênea, são identificadas e reconhecidas quando em disputa pela estabilidade de seus interesses – como a necessidade de permanecer em conforto e sensação de segurança diante da onda de violência urbana que, supostamente, assola o bairro. Neste aspecto, está mais que clara a necessidade de participação, pois os problemas são assim sentidos de forma particular e emocional, justamente por estarem tão *close to home* (ELIASOPH, 1997).

Reunidos uma vez a cada mês, os Conselhos Comunitários possuem uma formalidade de organização característica dos órgãos públicos burocratizados: encontros após o horário comercial (buscando maior atendimento e participação da população); dentro de instituições ou órgãos públicos – neste caso, um órgão repressivo, o 19º Batalhão da Polícia Militar –; uma mesa composta por representantes destas instituições e órgãos públicos, como coronéis e comandantes da polícia militar, delegados da polícia civil, inspetores da guarda municipal, coronéis do corpo de bombeiros, superintendentes da região administrativa, secretários e subsecretários das seções de ordem pública e ambiental e da Secretaria de Assistência Social, comandantes das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) das proximidades e convidados. As presenças variam conforme as agendas e o quórum é de, em média, 30 representantes das associações de moradores e da sociedade civil, residentes do Leme ou de Copacabana – um foco, mais uma vez, para nenhum representante das favelas do entorno –, com participação que também varia de acordo com a agenda e com o tema em questão. Ritualisticamente, a mesa, na pessoa do seu presidente, faz

a abertura do Conselho, apresentando a agenda de atividades já realizadas ou ainda por vir, os representantes presentes e a pauta do dia para, em seguida, a reunião ser aberta para inscrição e direcionamento de demandas, que passam por questões de ordem pública, dúvidas a respeito da atribuição dos órgãos públicos no atendimento a essas demandas, a interesses pessoais e privados, como problemas com barulho de bares próximos à residência ou insatisfações com os serviços públicos prestados.

As representações coletivas sobre as políticas de segurança a partir da Zona Sul da cidade

Para além da institucionalização dos Conselhos Comunitários de Segurança, a descrença na organização da sociedade para a implementação de mudanças sociais é algo constante, principalmente em contexto de crise de representação política. Porém, segundo ex-presidente da Associação de Moradores do Leme, é a única esperança para que seja dado um “voto de confiança”. É a partir deste ponto que é garantida, por alguns, a importância das reuniões dos Fóruns de Segurança e dos Conselhos Comunitários de Segurança, através da comunicação e das parcerias com o estado e a prefeitura, com suas secretarias e órgãos de ordem pública. Para o entrevistado, em razão da insuficiência administrativa e orçamentária do estado e do município, por exemplo, apenas parcerias com a sociedade civil organizada e com a iniciativa privada, como projeto coordenado, poderiam trazer efetividade ao debate das políticas públicas de segurança – visto que houve, segundo ele, uma explosão de violência nos bairros nos últimos meses:

No município não tá sobrando dinheiro, mas de forma inteligente, dá. Disponibilizando ao estado colocar scanner pra barrar armas, tráficos, nunca se foca a área do sistema de segurança, mas tá sendo produtivo, essas parcerias (sic). O estado hoje em dia virou galinha morta, o governador tinha que pedir a renúncia [...]. Com exceção de alguns deputados que são de uma linha mais branda, mais branca, mais honesta, menos corrupta. E pra implementar esses projetos seria tudo através de PPP [parcerias público-privadas] [...]. De repente, tem um grupo hoteleiro, rede Windsor, os gringos estão comprando, e pra eles é interessante criar um projeto, isso é cadeia produtiva. (Ex-presidente da Associação de Moradores do Leme, entrevista em 12 de maio de 2017).

Neste caso, a racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2014) e seus programas de governo, mediados por tecnologias, dispositivos de segurança e aparatos estatais e não estatais no campo de forças – como também aponta Graham (2010) ao analisar a extensão do *novo urbanismo militar* –, são capazes de se aproveitar e se reinventar a cada falha na representação política, agregando cada vez mais forças às redes de mercado em sua influência nas ações públicas. Desta forma, o incentivo a uma organização e participação cidadã não se dá pela crença nas ações dos movimentos sociais, mas, neste caso, pela falta de apoio governamental para avaliação e solução de demandas sociais, fazendo com que a própria sociedade civil, em suas parcerias e redes de interesses em mobilização com esferas pública e privada, passe a gerenciar os problemas de ordem pública a partir de seus interesses – e, então, do que está mais *close to home* (ELIASOPH, 1997).

Nos nove encontros acompanhados¹¹, durante a pesquisa de campo, o lema de cada um dos encontros, de muitas falas dos moradores e do então presidente do Conselho e da Associação de Amigos de Copacabana é: “Segurança é um dever de todos”. Em outra ocasião, tal representação é reafirmada pelo ex-presidente da Associação de Moradores do Leme, durante entrevista, quando destaca:

O artigo 5º da Constituição na área de segurança: é um dever do Estado e uma atribuição de todo cidadão. Todos nós temos a obrigação e a responsabilidade de participar, porque a segurança é um contexto todo, não é só a polícia que tem obrigação, a obrigação é no todo. (Ex-presidente da Associação de Moradores do Leme, entrevista em 12 de maio de 2017).

Tal lema ainda vem acompanhado frequentemente da descrença e descrédito no estado e em representantes políticos. Um morador de Copacabana, em uma reunião do Conselho, acrescentou que “sem segurança ninguém sai de casa, segurança é mais importante que hospital e escola”. Ele comentou ainda que, naquele momento, “a segurança não é o principal problema do bairro. O problema é o desordenamento urbano e a situação de rua” – o que, neste caso, não constituía uma contradição, visto que, para estes moradores, tal cenário era responsável pela constante sensação de insegurança nos bairros em questão.

A maioria das denúncias e demandas circundava, de fato, temas de ordem pú-

blica, que podem ser assim listados, por uma ordem subjetiva de prioridade dentre os debates nos Conselhos acompanhados: a) a população em situação de rua; b) o comércio ambulante; c) as favelas; d) a presença de moradores de outras regiões da cidade – como o ponto de ônibus 474, com moradores que vêm do Jacaré. Em meio a tantas demandas de ordem pública – que, segundo o presidente do Conselho, reverberavam na segurança pública, sobrecarregando os policiais militares com problemas que poderiam ser atendidos de outra maneira –, estava também a reclamação, por parte dos moradores de Copacabana e Leme, do papel da guarda municipal no atendimento à população.

A respeito da população em situação de rua, por exemplo, havia uma crítica à política de acolhimento realizada pela prefeitura, sob o pretexto de que não devia haver compulsoriedade, mas, segundo manifestação de moradora em uma das reuniões, “que interpretação da lei assegura a ele o direito de permanecer na rua naquelas condições?”. O presidente do Conselho recomendou, então, que os moradores do bairro não incentivassem a permanência destas pessoas dando a elas alimentos, dinheiro ou cobertores, pois, assim, elas seriam obrigadas a sair das ruas. Para um morador (e representante do projeto Arpoador Seguro), “morador de rua já deixou de ser ordem pública e passou a ser segurança pública, não temos que ter pena de ninguém”, enquanto para outro ficava o questionamento “será que não tem uma casa no morro pra colocar o pessoal de

¹¹ Como parte do escopo de recorte para este artigo, os dados coletados nas reuniões do Conselho Comunitário de Segurança de Copacabana-Leme são articulados como descrição de narrativas expressas e reprodução/transcrição de falas originais para melhor elucidação dos diálogos e debates observados no campo, ao longo de 2017 e início de 2018.

rua?". Dessa forma, a questão não era solucionar o problema como problema social, mas apenas tirá-lo da porta de sua casa. E a situação se agravou quando passaram a atribuir a condição de usuário de drogas às pessoas em situação de rua, visto que, para muitos moradores, "Copacabana está virando a nova 'crackolândia'", com adultos e crianças em situações deploráveis de vício, "fazendo sexo na rua, enquanto eu preciso dormir" (*sic*), segundo relatos coletados nas reuniões. Para o presidente do Conselho, sob a "égide de excluídos socialmente, estão criminosos foragidos da justiça".

Agravando as insatisfações, havia a reclamação também de que, no início do mandato de Marcelo Crivella teria ocorrido uma audiência com os ambulantes e trabalhadores informais e que, até aquele momento, os moradores de Copacabana não teriam conseguido apresentar suas demandas e propostas. Havia, portanto, uma insatisfação destes moradores em relação à contraposição de atendimento entre "aqueles que têm algo a perder" *versus* "aqueles que não têm nada a perder", reforçando, neste caso, o conflito de classes. Como forma de mobilização, alguns moradores, têm confiado na cobertura da mídia, visto a popularidade do bairro, e passaram a frequentar e exigir reuniões e audiências para levantar suas demandas, ao mesmo tempo que buscam – ao menos nas falas de algumas reuniões dos Conselhos – se organizar como manifestação de rua ("pacífica") para denunciar o descaso do governo em relação ao bairro. Reivin-

dicam, assim, a retirada dos ambulantes e dos "moradores de rua", pois "estão capturando o símbolo do Rio", tendo o bairro como cartão-postal, e é necessário "nos manifestar dentro da ordem mas causar incômodo, interromper trânsito e afins" contra o que eles próprios definem como "milícias urbanas" já instaladas.

Além disso, o planejamento urbano retoma a favela enquanto "problema" quando reclama de seu crescimento e denuncia que "há mansões na favela" ou então que "vans estão ocupando a vaga de moradores do bairro" (como se a favela, portanto, não fosse bairro). A favela é reforçada como indesejável pelos moradores de seu entorno nas alusões aos tiroteios – como em um momento em que uma moradora levou para a reunião o projétil que atingiu seu prédio, sob o discurso de que "só a UPP não tá conseguindo segurar, que o BOPE se faça presente" (*sic*) – e nas reclamações sobre os bailes funks¹² e o crescimento imobiliário desordenado. Segundo o presidente do Conselho Comunitário de Segurança, "vai ter confronto, abrir incisão, ter trauma lá em cima, não pode é deixar do jeito que está", em uma referência às favelas e à necessidade de atuação da Polícia.

A Zona Sul da cidade, pelas suas praias e áreas de lazer, tem sido, desde muito, área de encontro dos diversos moradores da cidade do Rio de Janeiro, graças à facilidade de mobilidade e acesso à cidade e suas atrações. Porém, pelo perfil dos seus moradores e os privilégios que estes bairros possuem em relação ao restante da cidade,

¹² Para além do "barulho" dos bailes funks das favelas, uma demanda bastante levantada pelos moradores do Leme é a situação dos quiosques e dos bares, pois, segundo a atual Presidente da AMA Leme, Déa Maria, teria chegado à Câmara de Vereadores o pedido de proibição de músicas na orla.

em distinção, justamente esta mobilidade vem sendo cerceada. É o que acontece, por exemplo, com a mudança dos pontos de ônibus oriundos das Zonas Norte e Oeste, que, de forma recorrente, limitam o acesso às praias e aos shoppings da Zona Sul, o que, mais uma vez, tornou-se pauta nos Conselhos Comunitários de Segurança. “É a ‘linha do terror’. Não vou generalizar, mas todo mundo sabe que é frequentada por delinquentes que vêm para cá cometer roubos e furtos”, diz o então presidente da Associação de Amigos de Copacabana e do Conselho Comunitário de Segurança, em entrevista ao jornal **O Globo**, em 2016¹³. Em reunião do Conselho em 2017, o mesmo presidente queixou-se de que naquelas regiões “tem metrô ainda” – mais uma vez questionando, possivelmente, a atualização das representações sobre o atual *inimigo urbano* neste território, sendo aquele que deve ficar recluso e distante dos acessos. Como dizem os moradores, o “problema é a saída da praia aos finais de semana, dos marginais”.

Através destes discursos e narrativas recortados dos encontros dos Conselhos Comunitários de Segurança de Copacabana-Leme, as representações sobre segregação socioespacial e as categorizações sobre os inimigos urbanos contemporâneos são atualizadas como demandas de operacionalização de políticas públicas – visto que manifestadas em um ambiente institucional de organização do setor público em ouvidoria da sociedade civil. A imagem, portanto, do conflito urbano é recolocada ao apontar as políticas de interesse dos ter-

ritórios em questão em um panorama de cada vez mais segregação – e militarização.

O pós-pacificação e os novos programas e atores na disputa pela segurança pública

Como apresentado anteriormente, parece ser, de fato, a representação sobre a atualização de um *inimigo urbano* que busca ser compreendida diante do interesse de parte da sociedade que anseia por uma maior sensação de segurança e, assim, direciona, de forma repressiva, as políticas de segurança a determinados (e territorializados) atores. Para tanto, nesta análise de direcionamentos e demandas, as camadas médias urbanas são o objeto. Foi possível perceber que, mesmo que, em grande parte, apoiadoras das políticas de segurança implementadas pelo governo do estado, à época, as camadas médias do bairro do Leme e de Copacabana se mostraram um tanto descrentes sobre as reais influências das Unidades de Polícia Pacificadora na organização do bairro, não reconhecendo a atuação desta política como a principal responsável pela garantia de sua sensação de segurança. Ora, uma política de segurança centrada apenas na polícia e na militarização de territórios e populações – visto o fracasso de seus programas sociais – não abrange os aspectos sociais que seriam responsáveis por uma melhor qualidade de vida vinculada a uma maior sensação de segurança, tanto para o bairro como para a própria favela, visto que, para *pacificar*, o poder armado e o conflito de “guerra” continuam a ser a lógica.

13 Cf. MORADORES de Copacabana protestam contra mudança do ponto final do 474, *O Globo*, 04 jan. 2016. [online]. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/gente-boq/post/moradores-de-copacabana-protestam-contramudanca-do-ponto-final-do-474.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

Ademais, o aparato técnico e os dispositivos empenhados para a construção de uma política de segurança pública direcionada a uma “integração” pautada na coordenação da gestão de diversos órgãos para alcançar um maior controle e vigilância sobre tais territórios e tais populações, como a lógica do *novo urbanismo militar* (GRAHAM, 2010) propõe, são parte do modelo inovador dessas políticas, pois trazem, como linha de frente, as parcerias privadas e com o terceiro setor na implementação de projetos e programas públicos. Este novo modelo, atualizado a partir de projetos e programas de segurança, intensifica-se pois o potencial *inimigo urbano* favelado e pobre é também uma ameaça à economia neoliberal formal, dadas as suas desregulações e informalidades. Dessa forma, as forças de segurança estatais e corporativas se interessam não apenas por policiar (através da produção de uma sensação de segurança), mas também, com frequência, lucrar com as relações entre os dois lados, o público e o privado. Assim, a partir de tais políticas e parcerias, a favela – e, de forma mais ampla, a cidade – é (re)construída como mercado e mercadoria, recebendo diversos novos olhares e interesses nas agendas pública e privada, onde a segurança pública, através da coerção das polícias, é apenas uma das vertentes responsáveis, portanto, por abrir cada vez mais os caminhos para as redes de mercado. É o que se pode analisar, por exemplo, a partir dos novos programas integrados de segurança, como o programa *Segurança Presente* e o programa *Rio Mais Seguro*, inaugurados ou fortalecidos em um momento de fragilidade política e fracasso de gestão pública sobre a segurança, que ampliam a militarização dos territórios em novas concepções de segurança pautadas

por uma determinada camada social em renovação de suas redes de políticas.

Operações "Segurança Presente" e as redes de cooperação

Novos setores da sociedade – mesmo que já participantes do projeto anterior de *pacificação* – atuam de forma empreendedora e autônoma na tentativa de resolução de conflitos, em uma mesma lógica neoliberal de integração de interesses e dispositivos, porém, para além das políticas de *pacificação* assim compreendidas e territorializadas nas favelas do Rio de Janeiro. Iniciativas como o programa *Segurança Presente* – antes Operação (RIO DE JANEIRO, 2015) –, em atuação desde 2015 em algumas áreas estratégicas da cidade do Rio de Janeiro, continuam a demonstrar que a técnica integrada de ação é o modelo das novas políticas de racionalidade neoliberal sobre a cidade. *Integração*, neste sentido, está intrinsecamente relacionada não à integração de territórios ou populações a partir de políticas públicas de acesso a bens e serviços, mas de poderes e setores em um mesmo objetivo, como um modelo de gestão (técnica) integrada. Com estas inovações nos programas de ação de governo no Rio de Janeiro, tal integração pode ser analisada, como bem apontam Daniel Hirata e Bruno Cardoso (2016), a partir da *coordenação como técnica de governo* da ordem urbana e da segurança pública na cidade, ou seja, a partir da centralidade da coordenação, entre diversas agências, atores ou níveis de atuação, na composição das políticas e programas. A ação estatal depende de sua capacidade de criar e manter estabilizada e funcionando uma composição entre diversos atores e níveis, direcionados a um determinado objetivo. Neste novo programa *Segurança Presente*

te, a coordenação aparece como um fator central à tentativa de efetivar seus objetivos, mobilizando uma multiplicidade de elementos e agenciando uma pluralidade de atores heterogêneos para construí-la e mantê-la.

Em um modelo de vigilância para além da política de *pacificação*, o programa *Segurança Presente* foi incentivado pelo empresariado, por um contrato inicial de dois anos, ao ser bancado pelo Sistema Fecomércio, em convênio com o estado¹⁴. Nasceu, primeiramente, no âmbito da Secretaria de Estado de Governo, juntamente com a Operação Lei Seca, foi transferido, em 2016, para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (RIO DE JANEIRO, 2016) e hoje segue em parceria também com a prefeitura, e mais diversos órgãos que atuam coordenados em sua ação: polícia militar, polícia civil, comando militar do leste, guarda municipal, secretarias municipais de Ordem Pública, de Desenvolvimento Social, de Conservação, de Transportes, Comlurb, o Centro de Operações Rio (COR), da prefeitura, e o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), do estado. O programa, que tem como objetivo combater pequenos delitos e cooperar na segurança pública em locais estratégicos, conta com a participação de policiais militares da ativa e da reserva e agentes civis egressos das Forças Armadas, assim reconhecidos como “agentes”¹⁵, e já atua, não mais em áreas de risco como as favelas, mas em áreas de interesse da cidade, como o Centro, o Méier, a Lapa, o Aterro do Flamengo e a Lagoa, procurando expandir-se para Tijuca e Le-

blon, áreas nobres com intensa demanda pela sociedade civil.

Tal programa, portanto, se faz desvinculado institucionalmente das políticas de segurança pública até então implementadas e nasce a partir da sociedade civil organizada e de seus setores de empresariado. Por este motivo, inclusive, o ex-secretário de segurança, José Mariano Beltrame, em exercício no momento da sua criação, teve críticas à sua formulação baseada em convênio com a Fecomércio sem haver consulta à pasta já em atuação no âmbito da segurança pública. Em comissão realizada na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), em 2015, pouco depois do anúncio do programa *Segurança Presente*, Beltrame se pronunciou da seguinte forma:

Realmente não fomos consultados. Só tomei conhecimento dele no dia do anúncio oficial. Pode ajudar? Pode. Vejo como uma vigilância privada. Assim como um vigilante de shopping ajuda. Mas esse ônus virá da sociedade, que vai ter que pagar a conta depois. O contrato custa xis, e quando terminar vai ter que pagar mais xis por isso. Além disso, o programa não trabalha em cima da mancha criminal (onde há maior incidência de crimes). Quem paga, leva. (RJ MONTOU, 2015)

Ou seja, até mesmo entre os órgãos assim compreendidos como dentro dos mesmos interesses – a saber, a ordem social e a segurança pública –, é perceptível a disputa pelo controle da segurança da cidade do Rio de Janeiro, incluindo a cada vez

14 Cf. PEZÃO diz que a operação 'Segurança Presente' vai continuar no Rio. *O Globo*, 03 maio/ 2017. [online]. Acesso em: 12 dez. 2018.

15 Somavam-se, apenas no Centro Presente, 528 agentes de segurança, 66 bicicletas, 27 motos e 15 carros e vans, até início de 2018.

maior inserção dos setores privados não apenas em seu financiamento, mas também em sua formulação. A disputa pauta-se pela concepção do que é a segurança pública e as demandas por uma segurança privada. Porém, como é demonstrado, o seu projeto corre o risco de se mostrar também inseguro, ao menos em sua realização e continuidade, visto que depende de interesses financeiros – para além de sua importância como política de governo e direitos do cidadão. Apresentado como “efeito colateral” do programa *Segurança Presente*, policiais da Polícia Militar, por exemplo, preferem atuar no projeto privado a fazer hora extra no Batalhão, pois o programa, em seu financiamento, garante um melhor pagamento, em contratos assinados pela Secretaria de Governo¹⁶. Ou seja, o programa, neste sentido, criado para auxiliar as corporações oficiais, vem trazendo mais problemas na disputa pelo seu controle.

Hirata (2012) analisa um outro caso em que tal modelo de coordenação reorganiza os papéis dos órgãos de segurança em atuação, como o caso da Operação Delegada, aprovada em 2010 na cidade de São Paulo, por meio de um convênio firmado entre o governo do estado de São Paulo, por meio da polícia militar, e a prefeitura municipal, por meio da Coordenadoria de Subprefeituras, que permitia que policiais em dias de folga trabalhassem até 96 horas por mês para a prefeitura, ganhando uma

gratificação extra pela municipalidade. O que o autor chamou de “gambiarra jurídica” feria a divisão constitucional dos papéis de cada órgão de controle, diluindo as especificidades das atribuições de fiscalização em prol da ampliação do espaço de atuação da PM ao abrir uma nova cena do controle social urbano – por exemplo, no controle do comércio ambulante, em São Paulo, e na produção de “cidades securitárias”, como pretende-se fazer em relação à guarda municipal, no Rio de Janeiro, como será explanado mais adiante.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, o programa *Segurança Presente*, dependente de estabelecimento e renovação de contratos, teria como planejamento a atuação em apenas dois anos. Nesse período de atuação, as estatísticas de sua eficácia, segundo os dados de criminalidade, foram positivas aos olhos de seus formuladores: até agosto de 2016, os seus agentes haviam efetuado 2.076 prisões, sendo 1.225 por posse e uso de entorpecentes, e cumpriram 162 mandados de prisão. Também foram conduzidas à delegacia 61 pessoas por porte de arma branca e 7 por porte de arma de fogo, 74 por roubo e 135 por furto; em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, foram realizadas 553 ações de acolhimento a moradores de rua¹⁷. Tais resultados, portanto, garantiram a continuidade do convênio Prefeitura-Estado-Fecomércio, sendo prorrogado, pelo menos, até 2018¹⁸ – mesmo que, devido

16 Cf. EFEITO colateral: programa 'Segurança Presente' causa diminuição no efetivo. *Extra*, 29 nov. 2017. [online]. Acesso em: 12 dez. 2018.

17 Cf. O QUE É a operação Centro Presente. *Diário do Rio*, 29 ago. 2016. Disponível em: <<http://diariodorio.com/entenda-operacao-centro-presente/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

18 Cf. SEGURANÇA Presente é prorrogado até final de 2018. *O Dia*, 22set. 2017. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-09-22/seguranca-presente-e-prorrogado-ate-final-de-2018.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

à atual crise do estado, não haja possibilidade de contratação de novos policiais, o que leva à reabertura da parceria com as Forças Armadas da União¹⁹. E, de fato, as redes de cooperação têm sido o principal aspecto em crescimento quando se trata da área de segurança pública.

Nas áreas que envolvem os bairros de Copacabana e Leme, o *Segurança Presente* faz parte ainda do imaginário da sociedade civil como forma de boatos, não havendo ainda qualquer planejamento para a sua implementação nestes bairros. Há, nos Conselhos Comunitários de Segurança, constante demanda por uma política de segurança que atenda aos bairros de Copacabana e Leme com maior vigilância e controle, como propõem o programa *Segurança Presente*, por exemplo. Segundo o então presidente do Conselho, porém, o projeto *Segurança Presente* seria muito caro, custando em torno de 8 milhões de reais por mês, e não haveria, até aquele momento, o interesse de nenhum empresário em financiá-lo para Copacabana – apesar dos boatos de que a Rede Copa D’Or²⁰ estaria procurando investir neste propósito. Ao mesmo tempo, conforme propostas apresentadas no Plano Estratégico 2017-2020, anunciado pelo então prefeito Marcelo Crivella, as áreas em questão, pela proximidade com a orla, seriam prioritárias para um novo projeto de segurança,

lançado em 2017 pela prefeitura.

Rio Seguro e Vigilante: as Guardas Municipais e o poder de polícia

O mais recente exemplo de redes de cooperação na disputa e configuração da segurança pública do *Rio de Janeiro* é o projeto *Rio Seguro e Vigilante*, slogan da atual administração municipal, anunciado pelo então prefeito Marcelo Crivella no seu Plano Estratégico 2017-2020²¹, lançado no terceiro mês de prefeitura e responsável por traçar os planejamentos e metas para os três anos de governo. O Planejamento Estratégico consagrou-se como política de governo para gerenciar a eficiência e eficácia das administrações municipais depois de empossadas, buscando garantir continuidade nas políticas. Tendo seus interesses fixados desde sua apresentação, a prefeitura reafirma as parcerias já iniciadas ao dar importância ao “esforço de cooperação” do governo, mobilizando os técnicos e representantes das secretarias e órgãos envolvidos, além dos secretários em conexão direta com o prefeito. Desta forma, um coletivo de gestores, organizados em *think tanks*, ou como apresentado no Plano Estratégico 2017-2020, em uma “usina de ideias, um laboratório de pesquisa, coordenação e consolidação de planos e iniciativas de governo” (RIO DE JANEIRO, 2017a, p. 9), é responsável por dar suporte à administração na elaboração

¹⁹ Cf. PEZÃO DIZ que a operação 'Segurança Presente' vai continuar no Rio. G1, 03 maio 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/pezaao-diz-que-a-operacao-seguranca-presente-vai-continuar-no-rio.ghtml>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

²⁰ A Rede D’Or atua desde 1977 e compreende um conjunto privado de hospitais que atende os principais estados brasileiros, em municípios como Rio de Janeiro e São Paulo. Em sua unidade no bairro de Copacabana, a rede conta com o hospital Copa D’Or e a clínica Copa Star, com serviços padrão 5 estrelas. Desta forma, a rede se torna referência no atendimento hospitalar de ponta, entre outros incentivos de serviço, proporcionando reconhecimento para o bairro e seus arredores.

²¹ RIO DE JANEIRO (Município). *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2017-2020 – Rio 2020: mais solidário e mais humano*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 2017.

e gestão de políticas, compatibilizando o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Diretor (2020-2030) da cidade do Rio de Janeiro.

Entre as diretrizes e metas, portanto, para este governo, o grande foco está na proposta do *Rio Seguro e Vigilante*, que se pretende a cobrar das autoridades federais e estaduais suas responsabilidades sobre a segurança pública e ordem social, porém, em sua inovação, pretende cada vez mais colaborar com elas, investindo nas políticas preventivas que combatem pequenos delitos, em um novo aspecto de governança local. Em suas diretrizes, ancoradas no Plano Estratégico 2017-2020 como de “dimensão social”, estão:

- a) priorizar a promoção da cidadania e inclusão social como forma preventiva de segurança; b) construir uma política de segurança pública focada na proximidade, na cidadania e na vitimização; c) assegurar uma dinâmica do uso do espaço público que garanta a sensação de segurança da população, incluindo parques, pontos turísticos e escolas; d) garantir o fortalecimento da Guarda Municipal por meio do aperfeiçoamento da gestão, capacitação específica e articulação com as demais esferas do governo. (RIO DE JANEIRO, 2017a, p. 110).

Com esta iniciativa, posta como prioridade de governo, a prefeitura se lança como mais um poder de polícia ao buscar fortalecer a Guarda Municipal na

prevenção e combate à criminalidade, para além das suas atribuições relativas à ordem pública e patrimonial²². Desta forma, mais uma vez, se faz necessário delimitar a quem combater e o que prevenir, administrando, portanto, a própria sensação de segurança por meio de mais uma vertente da militarização ou policialização da cidade, de acordo com interesses bem específicos e novas territorializações. É o que se pode observar nas metas então estabelecidas para o programa:

- i) reduzir em 50% os índices criminais de baixa letalidade na orla da cidade do Rio de Janeiro, até 2020; ii) manter 80% dos guardas municipais do efetivo disponível em policiamento comunitário e vigilância ostensiva da cidade (extramuros) diariamente, até 2020; iii) implantar 24 Unidades de Proximidade da Guarda Municipal (UPGM), transformando as Inspetorias da Guarda Municipal (IGM) e Unidades de Ordem Pública (UOP), até 2020; iv) criar o Fundo Especial de Ordem Pública (Feop), até 2018, para incrementar a Política da Guarda de Proximidade da cidade do Rio de Janeiro; v) ampliar em 1.160 o número de câmeras de vigilância do município até 2020, sendo 160 do município e 1.000 de parcerias com a iniciativa privada; vi) expandir para 100% o sistema de cerco eletrônico das faixas de trânsito, até 2019. (RIO DE JANEIRO, 2017a, p.111).

Superando os limites territoriais de um *inimigo urbano* localizado em periferias e

²² A ampliação das atribuições das Guardas Municipais é uma tendência relativamente antiga nas capitais brasileiras, e não somente no Rio de Janeiro, como apontam, por exemplo, os artigos de Patrício (2008), Misse e Bretas (2010) e Kopittke (2016). Porém, recentemente, no município do Rio de Janeiro e também em seu vizinho, Niterói, tal debate tem sido pontual nas Câmaras Legislativas, ampliando-se para a prefeitura do Rio, como demonstra este programa em atuação. Cf.: EM CONSULTA pública, população de Niterói vota contra armamento da Guarda Municipal. *O Globo*, 30 out. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/em-consulta-publica-populacao-de-niteroi-vota-contrarmamento-da-guarda-municipal-22007975>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

favelas da cidade, o combate à *violência urbana*, medida pela sensação de segurança dos moradores de alguns bairros, passa a se concentrar no maior controle e vigilância destas mesmas áreas, a saber, os bairros nobres e de classe média localizados, por exemplo, na zona sul. Ao privilegiar a atuação da guarda municipal – como um novo poder de polícia – nas orlas do Rio de Janeiro, fica clara a que camada social se pretende atender: as camadas médias. Da mesma forma, está cada vez mais fortalecida a parceria com a iniciativa privada na implementação de políticas, podendo ser, mais uma vez, observada a partir da criação do Fundo Especial de Ordem Pública (FEOP) e do incentivo à instalação de mais mil câmeras de vigilância pela cidade, junto com o empresariado e a sociedade civil organizada, por exemplo.

A utilização de câmeras de vigilância como dispositivo estratégico de controle e tecnologia de governo ganhou grande repercussão com a criação do Centro de Operações Rio (COR), da prefeitura, em 2009, inicialmente para o mapeamento de desastres ambientais e questões meteorológicas, que, como parte da Secretaria de Ordem Pública (SEOP), se esforçou a buscar objetivos de ordem pública, por meio de eficácia institucional na resolução de conflitos (HIRATA; CARDOSO, 2016). Já o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), do governo do estado, foi criado como dispositivo sociotécnico de apoio ao funcionamento e gestão dos megaeventos, em 2013, e hoje centraliza o planejamento e o acompanhamento das ações de segurança pública e defesa civil, reunidos sob a rubrica da defesa social (HIRATA; CARDOSO, 2016), com representantes de diversas agências e instituições, públicas ou

privadas, de forma coordenada e colaborativa. Ao firmar ainda mais a produção de uma cidade securitária (HIRATA, 2012), a prefeitura do Rio de Janeiro se propôs a gerenciar cada vez mais vigilância privada em busca de incentivo à segurança pública – cada vez mais capilarizada pelos interesses de mercado – sob a égide constante do combate à *violência urbana*, por todos os meios. Ademais, a aprovação de parte da sociedade comprova que a troca de liberdades civis por uma demanda de ordem e segurança é um caminho que pode ser trilhado politicamente, ou seja, que pode ter resultados econômicos e eleitorais expressivos.

É o que se observa através da implementação do projeto *Monitora Rio*, anunciado no Plano Estratégico 2017-2020 como parte do programa *Rio Seguro e Vigilante*. O *Monitora Rio* busca ampliar o foco do Centro de Operações Rio (COR) para o monitoramento estratégico da segurança pública, de modo a permitir maior presença de guardas municipais no COR, bem como viabilizar a implantação de novas soluções voltadas para o monitoramento da segurança pública (RIO DE JANEIRO, 2017, p.116). Desta forma, a guarda municipal estará contemplando a vigilância da cidade a partir do acesso a mecanismos mais eficazes de identificação e coordenação de ações, visto que também será possível integrar as informações sobre ocorrências da Secretaria de Segurança à plataforma de gestão urbana do COR.

No reforço a esta gestão integrada da segurança pública, está também o programa de incentivos ao programa *Segurança Presente*, de parceria da Fecomércio com o governo do estado, que, nesta fase, elegeu

a orla carioca como ponto de maior relevância de lazer e de turismo. A política de incentivo ao programa foca, portanto, no pagamento de bonificação, pela prefeitura e suas parcerias, aos agentes de segurança pública estadual e municipal em atuação, através do atingimento de metas de redução da criminalidade nas regiões da orla da cidade, preestabelecidas pela Secretaria Municipal de Ordem Pública. Esta é responsável pela apuração, reestruturação e manutenção do programa *Segurança Presente*, estendendo-o às regiões da orla, de forma sazonal (RIO DE JANEIRO, 2017a, p.112). Desta forma, a prefeitura se insere na política de segurança pública, em sua disputa também pela cidade.

Para posicionamento na disputa pela cidade, portanto, através da construção de suas parcerias e atingimento de suas metas, a prefeitura adota, como uma de suas prioridades, o redirecionamento do foco da guarda municipal (GM-Rio). Como parte do programa *Rio Seguro e Vigilante*, o projeto *Segurança Cidadã* visa redirecionar a GM-Rio para, além de cuidar da desordem pública, do trânsito e das instalações físicas de próprios municipais, atuar de forma mais proativa nos locais tidos como de maior incidência de roubo de rua e furto de veículos, onde possa agir preventivamente, contribuindo para a re-

dução desses indicadores e ampliando a sensação de segurança dos cidadãos. Dessa forma, a prefeitura incentiva, juntamente com o Fundo Especial de Ordem Pública (FEOP), mais uma parceria com a iniciativa privada e a sociedade civil. Essa parceria visa pagar adicional a agentes e aumentar o efetivo da GM-Rio com a arrecadação de multas e doação de empresas²³, a capacitação em Policiamento Comunitário, em Instrumento de Menor Potencial Ofensivo (Impo) e em Sistemas de Rádio Comunicação (SRC), bem como busca revitalizar e construir Unidades de Proximidade da Guarda Municipal (UPGM).

A partir das diretrizes então anunciadas pela prefeitura por meio do Plano Estratégico 2017-2020 e de um novo papel para a guarda municipal, em outubro de 2017, na Câmara de Vereadores, o vereador Marcelo Arar (PTB) propôs o projeto *Rio Mais Seguro* (RIO DE JANEIRO, 2017b)²⁴, apoiado pelo prefeito Marcelo Crivella e pelo secretário de ordem pública, Paulo César Amêndola²⁵, ex-coronel da polícia militar e da guarda municipal, responsável por criar o Batalhão de Operações Especiais (Bope) – que agora atua na administração pública municipal, reverberando os planos de militarização técnica da gestão pública, como aponta Daniel Hirata (2012), no caso de São Paulo. O

23 Cf. PREFEITURA estuda a criação de fundo para aumentar efetivo da Guarda Municipal. *O Dia*, 6 fev. 2017. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-02-06/prefeitura-estuda-a-criacao-de-fundo-para-aumentar-efetivo-da-guarda-municipal.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

24 Cf. Projeto municipal de segurança vai começar por Copacabana e pode se estender a outros bairros, *O Globo*, 20 out. 2017 [online]. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/projeto-municipal-de-seguranca-vai-comecar-por-copacabana-e-pode-se-estender-a-outros-bairros.ghtml>>.

25 Paulo César Amêndola, desde 1974 responsável por operar as ações de repressão da Polícia Militar, na época da ditadura civil-militar, fez parte do Grupo de Operações Especiais (Goesp), da Polícia do Rio, sendo agente da repressão na ditadura e responsável pela captura de muitos guerrilheiros, e hoje, é referência no planejamento e gestão de políticas de segurança.

princípio do projeto se assemelha muito ao do projeto *Segurança Presente*, pois se baseia em pagar agentes de segurança de folga para que eles reforcem o policiamento em determinados locais, assim definidos como estratégicos. A diferença é que em vez de policiais militares e reservistas, serão PMs e guardas municipais de folga a atuar nestas áreas. Como zona prioritária e laboratório para a implementação do projeto, o bairro de Copacabana (com extensão ao Leme), na Zona Sul do Rio de Janeiro, foi o primeiro contemplado, em 3 de dezembro de 2017²⁶, sob a supervisão do coronel Paulo César Amêndola. A justificativa para a escolha foram a proximidade do *réveillon*, sendo um bairro de entrada para os turistas, e o aumento nos índices de criminalidade nos últimos meses. O objetivo, portanto, é o combate à criminalidade, a pequenos furtos e delitos, acolhimento dos moradores de rua e ordenamento urbano. Em uma avaliação de apenas duas semanas de atuação, o projeto *Rio Mais Seguro* teve ações que resultaram na fiscalização de cerca de 600 estabelecimentos e 600 ambulantes, 1.100 podas de árvores e 80 acolhimentos à população em situação de rua²⁷.

Sob o legado, portanto, da *integração*, dos órgãos e dos setores, o Fórum de Segurança, incentivado no início de 2017, propõe estar ativo em todas as áreas de fluxo da cidade, da Zona Sul à Zona Norte, como uma iniciativa em parceria com o Gabinete de Gestão Integrada Municipal

(GGIM), responsável pela ordem pública, na secretaria do coronel Amêndola, apresentando um novo plano de segurança abrangendo toda a cidade. Este plano salienta ainda mais o esforço para que a guarda municipal assuma papel da prevenção, demandando capacitação e treinamento, com gerenciamento a partir de dados e estatísticas de criminalidade e regiões divulgados pelo Observatório da Segurança Pública, em parceria com a prefeitura, utilizando dispositivos técnicos de georreferenciamento e vigilância que podem estar no celular de qualquer cidadão, ao ser, assim, acompanhado pelo Centro de Operações Rio. Dessa forma, os dados também produzidos pelo COR e pelo CICC agora serão aperfeiçoados a partir de seu uso na segurança pública, com acesso irrestrito ao controle e à vigilância de toda a população pelas polícias e pela guarda. Ao ampliar esta vigilância, o seu coordenador também propõe um projeto interligado com as câmeras dos prédios de bairros específicos, gerando cada vez mais controle sob o pretexto de maior efetividade na ação.

Como laboratório deste projeto, os bairros de Copacabana e Leme se posicionaram na liderança estratégica de um novo programa de governo que atualiza a disputa pela cidade e pelas políticas de segurança pública. Nesta análise, através da implementação de novos programas e projetos de segurança para, especificamente, a cidade do Rio de Janeiro, é possível observar a

26 Cf. EQUIPES do Rio + Seguro começam a atuar em Copacabana e no Leme. *O Globo*, 3 dez. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/equip-es-do-rio-seguro-comecam-atuar-em-copacabana-no-leme-22144079>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

27 Cf. RIO+SEGURO registra mais de 600 abordagens a suspeitos e 19 prisões em duas semanas. *G1*, 17 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rioseguro-registra-mais-de-600-abordagens-a-suspeitos-e-19-priso-es-em-duas-semanas.ghtml>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

operacionalização de parte das demandas das camadas sociais organizadas em Conselhos Comunitários de bairro quando da construção de suas redes de interesses e de políticas. A proposta de policialização, militarização e securitização da cidade implementada em bairros da Zona Sul, por exemplo, representa um anseio de parte da população por meio da reivindicação de sua sensação de insegurança, e ademais, representa o alinhamento da participação destas camadas em proposição e incentivo a novas redes de políticas em parceria com a sociedade civil, o terceiro setor e o empresariado.

Considerações finais

Neste novo contexto de disputa pela cidade e pela solução do “problema da segurança pública”, novos dispositivos são reivindicados, no aperfeiçoamento de uma gestão que traz uma inserção ainda maior do mercado nas decisões que deveriam ser, por regra, públicas. Estas táticas e estratégias mobilizadas pelas diferentes esferas apontam, ademais, formas e práticas através das quais o próprio estado está, constantemente, sendo esperado, experimentado e (re)construído. Com o aperfeiçoamento da ideia de *gestão integrada* na organização do setor público, o remodelamento de programas e políticas passa também pela profissionalização técnica dos representantes dos órgãos de governo, como a polícia militar e a guarda municipal, a partir de um conjunto de ações coordenadas que procuram securitizar a cidade por meio de estratégias de controle e vigilância cada vez mais tecnológicas e integradas. É o que mostram, mais uma vez: os programas *Rio Mais Seguro* e *Linha Direta PM*, por exemplo. O primeiro busca ampliar a atuação da guarda municipal, que se pre-

tende, agora, responsável pela prevenção de crimes e pelo controle da ordem urbana em parceria com a polícia militar. A proposta inclui o armamento da GM-Rio e o seu acesso ilimitado às informações produzidas pelos centros de comando e controle COR e CICC, da prefeitura e do estado, respectivamente, para comandar e atuar em bairros sensíveis ao interesse da cidade, como Copacabana e Leme. Já o aplicativo *Linha Direta PM*, também através de mapeamento e georreferenciamento de áreas cadastradas como mais sensíveis e estratégicas, como a Barra da Tijuca, o Recreio, Copacabana e Leme, pretende reconhecer chamados especificamente localizados. Assim, busca-se ter maior proximidade da sociedade civil do asfalto (visto que o mapeamento não se estende às “áreas de risco” das favelas), com a polícia militar no atendimento de seus chamados. Essa medida fora adiantada pelo comando do 19º Batalhão da Polícia Militar de Copacabana e Leme, ao criar WhatsApp específico da Polícia para contato com os moradores destes bairros, como dispositivo de diálogo, estreitando ainda mais as relações e, portanto, os interesses.

Assim, a caracterização das favelas como territórios da violência urbana e a então necessidade de delimitação e militarização destes territórios e de seus moradores, especificamente, para resguardar a sociabilidade de seu entorno de camadas médias, não mais basta para o atendimento das demandas crescentes por controle e segurança deste setor, sob o que se entende a respeito da ordem pública. Para se sentirem “seguros” de fato, as camadas médias dos bairros de Copacabana e Leme, por exemplo, preferem priorizar e privatizar uma militarização que esteja ordenada em seu

próprio território, por meio de um controle cada vez mais ostensivo das polícias, juntamente com a nova guarda municipal, e uma vigilância cada vez mais técnica, em modelo de gestão integrado, e tecnológica, no uso de novas tecnologias e dispositivos. Portanto, neste caso – para além das favelas –, há uma tendência de privatização de interesses públicos, em disputa, e uma constante securitização (HIRATA, 2012) dos espaços urbanos da cidade através do discurso de assegurar determinadas áreas de transtornos e desordens causados ainda, é claro, pelos “indesejáveis” favelados, mas também pelos pobres em geral, identificados como “moradores de rua”, “camelôs” e moradores de periferias distantes. Assim, a partir das propostas dos moradores de Copacabana e Leme aqui analisadas, a segregação socioespacial seria também renovada, pelo afastamento de tais indivíduos e grupos que não teriam direito ao acesso à cidade – e, especificamente, ao bairro – e pelos interesses tensionados entre as redes de mercado e a coerção das polícias ao atualizar a figura do *inimigo urbano* (GRAHAM, 2010).

A partir dos resultados, das problematizações e dos questionamentos produzidos por este artigo, é possível observar, portanto, como a racionalidade neoliberal está comandando a produção de um novo

modelo de cidade, no reordenamento das relações entre os diversos órgãos e setores, estando a construir há, pelo menos, uma década, programas de políticas de segurança militarizada no Rio de Janeiro responsáveis por reforçar as desigualdades sociais. Ocorrem, nesse sentido, a categorização de indivíduos a serem direcionados e atendidos, a cada novo interesse – e a intensa segregação socioespacial, que delimita territórios e populações com acesso à cidade e a seus mais abrangentes direitos. Desta forma, o debate sobre uma nova agenda de política de segurança pública em meio às tensões e aos conflitos de interesses públicos e privados na gestão da segurança e da sensação de segurança é atualizado. Com a policialização de áreas em colaboração com a sociedade civil organizada – neste caso, as camadas médias urbanas – e suas redes de políticas em propostas de privatização da segurança, e a então demarcação de inimigos já há muito vitimados pela sequência de instáveis políticas públicas, a ampliação e o alinhamento de um debate público a respeito dos problemas de ordem social tornam-se cada vez mais necessários. Esse debate deve contar, em disputa, com a participação de toda a cidade, principalmente, os pobres e os favelados, em uma construção democrática e justa de cidadania e respeito.

Referências Bibliográficas

DARDOT, Pierre; & LAVAL, Christian. **A nova razão de mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. Rio de Janeiro: Boitempo, 2014.

ELIASOPH, Nina. “Close do Home”: The Work of Avoiding Politics. **Theory and Society**, v. 26, n. 5, Oct. 1997, pp. 605-647.

FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração – o caso da UPP do Santa Marta. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 30, mai./ago. 2012, pp. 194-222.

GRAHAM, Stephen. **Cities Under Siege**. Londres: Verso, 2010.

GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas**: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

HIRATA, Daniel. A produção das cidades securitárias: polícia e política. **Le Monde Diplomatique Brasil**, edição 56, 7 de março de 2012. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-producao-das-cidades-securitarias-policia-e-politica/>>.

HIRATA, Daniel; HIRATA, Daniel; _____; CARDOSO, Bruno. Coordenação como Tecnologia de Governo. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 97-130, jul./dez. 2016.

KOPITKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016.

LEITE, Márcia; ROCHA, Lia; FARIAS, Juliana; CARVALHO, Monique. (Orgs.). **Militarização no Rio de Janeiro**: da pacificação à intervenção. Rio de Janeiro: Editora Mórula, 2018.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. _____. "Violência urbana", segurança pública e favelas – o caso do Rio de Janeiro. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 288-300, maio/ago. 2010.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; LEITE, Márcia Pereira; FRIDMAN, Luis Carlos. **Matar, morrer, 'civilizar'**: o 'problema da segurança pública'. Rio de Janeiro: IBASE/Action Aind-Brasil/Fundação Ford, 2005. (Relatório do Projeto MAPAS). Disponível em: <<http://ibase.br/pt/>>.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. **As guardas municipais no Brasil** – diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

PATRÍCIO, Luciane. Guardas Municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, v. 2, p. 68-71, 2008.

POLYCARPO, Clara. **Os 'inimigos urbanos' de um novo projeto de cidade**: atualizando as representações coletivas das camadas médias do Leme "pós-pacificação". Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 45.475, de 27 de novembro de 2015. Institui programa de estímulo operacional (PEOp) para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo, autoriza a convocação para serviço ativo voluntário de policiais militares da reserva remunerada e dá outras providências. **DO**, Rio de Janeiro, 30 nov. 2015.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 45.629, de 12 de abril de 2016. Transfere as Operações Lei Seca, Lapa Presente e Segurança Presente da Secretaria de Estado de Governo para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, no poder executivo do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **DO**, Rio de Janeiro, 13 abr. 2016.

RIO DE JANEIRO (Município). **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2017-2020** – Rio 2020: mais solidário e mais humano. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio, 2017a.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 43979, de 27 de novembro de 2017. Fica instituído o projeto piloto do Rio Mais Seguro e dá outras providências. **DO**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2017b.

RJ MONTOU programa de segurança privada sem consultar Beltrame. **Veja**, 9 dez. 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/rj-montou-programa-de-seguranca-privada-sem-consultar-beltrame/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. **Governando o presente**. São Paulo: Paulus, 2012.



A arte de livrar: notas etnográficas sobre a defesa judicial pública no sistema de justiça criminal comum

Rafael Godoi

Mestre e doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da USP. Foi bolsista de pós-doutorado Fapesp nos quadros do Projeto Temático "A gestão do conflito na produção da cidade contemporânea: a experiência paulista". Pós-doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da UFRJ, bolsista Capes e pesquisador do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU). Autor de *Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos* (Boitempo, 2017).

Data de recebimento: 09/07/2018

Data de aprovação: 08/02/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.975

Resumo

Neste trabalho etnográfico exploratório, descrevo e analiso um conjunto de práticas que perpassam as Audiências de Instrução e Julgamento (AIJ) que ocorrem numa vara criminal da cidade de São Paulo, destacando, e refletindo sobre, algumas das suas dimensões espaciais e temporais e, principalmente, sobre algumas estratégias e expedientes mobilizados pelo defensor público em seu trabalho cotidiano. Desse exercício resultam outras figurações da justiça criminal comum e, em particular, da defesa judicial pública.

Palavras -Chave

Audiência de instrução e julgamento; Defensoria pública; Sistema de justiça criminal; Etnografia; Cronotopo.

Abstract

The art of ridding: ethnographic notes on public defense in the criminal justice system

In this exploratory ethnographic research, I describe and analyze a set of practices that pervade the Audiências de Instrução e Julgamento (AIJ) that occur in a criminal court of the city of São Paulo, highlighting and reflecting on some of its spatial and temporal dimensions and, mainly, on some strategies and practices mobilized by the public defender in his daily work. From this exercise it is possible to see otherwise the criminal justice system and the public defense office.

Keywords

Criminal court; Public Defense Office; criminal justice system; ethnography; chronotope.

Epígrafe

A arte de livrar: notas etnográficas sobre a defesa judicial pública no sistema de justiça criminal comum¹

Porque eu buscava em toda parte um defensor, ele é necessário em qualquer lugar, precisa-se dele em qualquer ponto, na verdade ele é menos necessário num tribunal do que em outro lugar, pois o tribunal expede seu julgamento segundo a lei, é o que se deveria supor. Se alguém assumisse que aqui se procede com injustiça ou levandade, não seria possível vida alguma, é preciso ter confiança no tribunal, que ele abre espaços para a majestade da lei, uma vez que essa é sua única tarefa; mas na lei propriamente dita tudo é acusação, defesa e veredicto — aqui o ato de alguém se intrometer por conta própria seria um insulto. Mas é diferente quando a coisa diz respeito ao fato mesmo de um julgamento; este se baseia em averiguações, feitas aqui e ali, entre parentes e estranhos, amigos e inimigos, na família ou em público, na cidade ou na aldeia, em suma: em toda parte. Neste caso é urgente a necessidade de ter um defensor, procuradores em quantidade, de preferência os defensores, um bem ao lado do outro, uma muralha viva, pois por sua própria natureza eles se movimentam pesadamente, mas os acusadores, essas raposas astutas, essas doninhas lépidas, esses ratinhos invisíveis, enfiam-se pelas menores fendas, deslizam por entre as pernas dos defensores. Atenção, portanto!

(KAFKA, F. Advogados de Defesa. In: KAFKA, F. *Narrativas do Espólio*. São Paulo, Cia. das Letras, 2002).

¹ Este trabalho é fruto de pesquisa financiada com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Agradeço a Máira Machado e Guilherme Almeida pela leitura atenta da primeira versão do texto e pelo diálogo produtivo, também aos pareceristas anônimos da Revista Brasileira de Segurança Pública pelas críticas e sugestões.

INTRODUÇÃO

Neste artigo pretendo descrever e analisar um conjunto de práticas correntes e estruturantes do dispositivo penal que opera atualmente no estado de São Paulo, procurando discernir o sentido que a defesa judicial pública parece assumir em seu interior. Volto-me aqui para o mais célebre e crucial momento de efetivação da justiça criminal: o julgamento. Tratarei, especificamente, de Audiências de Instrução e Julgamento (AIJ) que ocorrem numa vara criminal da cidade de São Paulo, atentando principalmente para as práticas e estratégias que são mobilizadas pelo defensor público.

As AIJ aqui expostas e analisadas destinam-se ao processamento de crimes considerados comuns² e foram criadas pela reforma do Código de Processo Penal (CPP) de 2008 por meio da lei 11.719/08 – que unificou num mesmo rito procedimentos que anteriormente se dispunham de modo fracionado em audiências várias, como os depoimentos de vítimas, testemunhas, peritos e acusados. Não seria exagero afirmar que essa modalidade de audiência consti-

tui um dos domínios do sistema de justiça criminal menos conhecidos do público e menos discutidos pelas ciências sociais – comparativamente, por exemplo, aos ritos do Tribunal de Júri (SCHRITZMEYER, 2012) ou mesmo diante das recém-instituídas Audiências de Custódia (INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA, 2016).

Para além de uma discussão propriamente doutrinária sobre a reforma do CPP (NUNES, 2009), os trabalhos de Ribeiro (2010) e Ribeiro, Machado e Silva (2012) são únicos ao discutirem de forma mais abrangente as dimensões sociais, políticas e históricas dessa nova legislação. Entre os diversos elementos discutidos nesses trabalhos, destaca-se a inquietação diante dos possíveis efeitos negativos desse novo arranjo das audiências para o exercício do direito humano e constitucional à ampla defesa. Ademais, embora o volume de pesquisas sobre a defensoria pública tenha crescido nos últimos anos (ALMEIDA, 2005; CARDOSO, 2010; IPEA, 2013; CAMPOS; SILVESTRE, 2013), as dimensões práticas de sua atu-

² Enquanto os crimes dolosos contra a vida são processados pelo Tribunal de Júri. Para uma apreciação crítica da divisão de trabalho judicial no sistema de justiça brasileiro, ver Kant de Lima (2009).

ação cotidiana ainda não foram objeto de maior atenção. Com esta pesquisa exploratória (STEBBINS, 2001; REITER, 2017), persigo, portanto, o duplo objetivo de melhor conhecer a atual dinâmica de funcionamento das AIJ e os modos pelos quais a defesa judicial pública pode nelas se realizar. Nestes termos, tratarei de prospectar as formas pelas quais o direito à ampla defesa vem se efetuando no sistema de justiça criminal comum, com a intenção deliberada de abrir caminhos para investigações mais aprofundadas, chamando a atenção para determinadas questões, postulando um conjunto de problemas, identificando alguns elementos que possam ser importantes – mais do que oferecendo um diagnóstico acabado, uma teorização exaustiva, uma explicação final.

Este esforço exploratório, descritivo e analítico é informado, em primeiro lugar, pelas reflexões matriciais de Foucault (1999, 2002, 2008a, 2008b, 2015) sobre as implicações do direito e da justiça nas relações de poder que historicamente atravessam o tecido social, bem como na literatura mais recente que segue explorando as figurações da lei nos mecanismos contemporâneos de soberania, disciplina e governamentalidade (EWALD, 1990; HUNT, 1992; ROSE; VALVERDE, 1998; DEAN, 1999; BRÖCKLING; KRASSMANN; LEMKE, 2011; COLLIER, 2011). Em segundo lugar, este trabalho se apoia teórica e metodologicamente em autores de uma renovada antropologia do Estado que, partindo de alguns pressupostos analíticos foucaultianos, empreendem pesquisas empíricas sobre múltiplas instanciações da lei e da autoridade estatal

em diferentes domínios sociais e circunstâncias históricas (FERGUSON, 1994; DAS, 2007; GUPTA, 2012). Finalmente, este trabalho também se apoia em uma emergente reflexão sobre a pesquisa empírica em direito, em particular no que se refere aos limites e possibilidades da pesquisa qualitativa nesta seara (cf. MACHADO, 2017).

Atalho e objeto

A pesquisa etnográfica exploratória que fundamenta este trabalho se desenvolveu entre março e setembro de 2016, quando tive a oportunidade de acompanhar semanalmente dois defensores públicos paulistas. Um deles, que já chamei de Walter (GODOI, 2017), atuava numa vara de execuções penais da Região Metropolitana de São Paulo e fazia constantes substituições de colegas em audiências no fórum do município; o outro, que chamei de David, atuava exclusivamente numa das dezenas de varas criminais do Complexo Judiciário Ministro Mário Guimarães, também conhecido como Fórum Criminal da Barra Funda, na capital paulista. Embora os relatos aqui mobilizados digam respeito exclusivamente às audiências em que atuava David, o acompanhamento do trabalho de Walter e a fecunda interlocução com ele, bem como a leitura de dezenas de autos de processos nas salas de ambos também informam essas reflexões.

A afinidade e o contato prévio com o defensor constituíram condições para a observação das AIJ. Ao contrário do que se passa no Tribunal de Júri, em varas criminais comuns o acesso às audiências é controlado³, de modo que minha presença

³ Sobre os diferentes regimes de publicidade dos procedimentos da justiça penal, ver Tucci (2011, p. 175-188).

nessas ocasiões sempre dependeu da anuência expressa do juiz ou juíza responsável, a qual eu só podia obter através da hábil intermediação do defensor que eu acompanhava. Vale salientar ainda que essa maior proximidade com os defensores me permitiu acessar também outros expedientes significativos como, por exemplo, a preparação da defesa, algumas negociações paralelas com acusados, promotores e juízes ou comentários e avaliações ulteriores sobre um desfecho ou outro de um caso.

Gostaria de enfatizar que, neste trabalho, a Defensoria Pública constitui, ao mesmo tempo, um atalho e um objeto de pesquisa: atalho porque a relação com os defensores viabilizou a observação das AIJ; objeto porque me interessava justamente acompanhar e entender os movimentos do defensor antes, durante e depois de cada julgamento. Entretanto, é preciso enfatizar também que não procurei produzir uma espécie de retrato naturalista nem das AIJ, nem da Defensoria Pública como instituições, tampouco esboçar o perfil de uma audiência ou de um defensor médios, menos ainda documentar os alcances e limites de uma vara criminal ou de uma defesa pública comuns. A estratégia que adotei para explorar os modos pelos quais o direito à ampla defesa vinha se efetuando nesse arranjo institucional relativamente novo foi procurar acompanhar o que se podia reconhecer como a melhor defesa possível ou como uma defesa realmente boa. Foi assim que cheguei a David, um defensor jovem, muito bem formado, que me foi fortemente recomendado pelo Núcleo Especializado em Situação Carcerária (Nesc) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo como alguém que conduz um excelente trabalho de defesa e acumula uma

coleção de improváveis vitórias. Por certo, tais referências não são suficientes para afirmar cabalmente que pude observar a melhor defesa possível, mas certamente acompanhei defesas reconhecidamente competentes, o que pude perceber tanto pela gratidão que, por diversas vezes, réus e familiares manifestaram diante de David, quanto pela deferência que promotora, juíza, escritá, colegas e estagiários lhe reservavam.

O cronotopo da audiência

No Brasil, os ritos próprios do Tribunal do Júri parecem concretizar mais fielmente o que se costuma imaginar como o julgamento de um crime. Como bem descreve e analisa Schritzmeyer (2012), no Tribunal do Júri, o juiz abre e conduz os trabalhos, jurados são selecionados, testemunhas são ouvidas. A promotoria sustenta oralmente a acusação e a defesa também é feita solenemente. Provas técnicas são apresentadas, indícios são sugeridos, valores morais instanciados. Réplicas e trélicas se sucedem de modo regulado, até que os jurados possam se retirar para decidirem sobre a condenação. O juiz elabora os quesitos que eles deverão responder, faz a apuração da decisão e profere publicamente o que foi decidido pela maioria.

Da abertura dos trabalhos aos agradecimentos finais do juiz, depois de anunciada a decisão, tem-se o que Valverde (2015) designa como o cronotopo do tribunal. Segundo esta autora, trata-se do agenciamento de um local – um auditório num edifício público – com uma temporalidade – aquela que se desdobra segundo a palavra do juiz, proferida para abrir os trabalhos, definir pausas e recomeços e, por fim, o desfecho. Trata-se da produção social de

um espaço-tempo monumentalizado – “*the court is now in session*” – de um ritual, de uma excisão no tecido social ordinário, que estabelece o lugar e o tempo da justiça: seu cronotopo. Valverde toma emprestado o termo de Bakhtin para fazer lembrar que as racionalidades e técnicas que operacionalizam o governo de indivíduos e populações (FOUCAULT, 2008a, 2008b) por meios legais (ROSE; VALVERDE, 1998) produzem e ao mesmo tempo se desdobram a partir de arranjos espaço-temporais específicos e heterogêneos.

Antes da reforma do CPP de 2008, o rito de processamento de crimes comuns carecia dessa monumentalidade própria; ele se efetuava por meio da circulação dos autos do processo pelos gabinetes de promotores, defensores e juízes e pela realização de audiências fracionadas, específicas para promover o registro de depoimentos das partes e das testemunhas, muitas vezes com juízes diferentes conduzindo os diversos trabalhos. Ao determinar uma audiência única para esses diversos expedientes, com a presença de juiz, promotor, defensor, vítima, perito, réu e testemunhas, a lei 11.719/08 instaura um novo cronotopo na justiça criminal brasileira, que se diferencia do Tribunal de Júri pelos tipos de crimes que objetiva e pelos atores que detêm a prerrogativa de julgar, como também pela produção e desdobramento num espaço-tempo que lhe é de todo próprio. O seguinte excerto de meu caderno de campo aponta essa direção:

A vítima senta na cadeira das testemunhas. A juíza abre formalmente os trabalhos. Qualifica o caso e deixa “consignado” que acabávamos de vir da sala de reconhecimento; explica que promo-

tora e defensor fariam perguntas e que, se necessário, ela complementaria depois. A promotora pede à vítima que relate os fatos. O rapaz conta que estava trabalhando no seu caminhão, parado no farol e foi abordado. O ladrão fez com que ele sentasse no banco do passageiro e passou a conduzir o veículo, perguntou se a vítima tinha família e se queria vê-la de novo, disse também que comparsas o escoltavam num carro logo atrás. Uns vinte minutos depois foram abordados pela polícia, que fora avisada por testemunhas. O sujeito se entregou na hora, não estava armado. David não tinha perguntas. A vítima assina seu testemunho e se vai. A próxima testemunha é o policial que fez a prisão. Para o seu depoimento, o réu é conduzido até a sala. Algemado, o réu se senta à minha frente, acompanhado por um policial militar da escolta. À paisana, o policial militar-testemunha reconhece o réu e relata como fora avisado por rádio do roubo, como cruzou com o caminhão e o fez parar, explicou ainda que a vítima estava com o uniforme da empresa e que o ladrão se entregou sem resistência. David tampouco tinha perguntas. Promotora e defensor desistem de ouvir o outro policial-testemunha arrolado no processo. O militar assina o depoimento e vai embora. É a vez de ouvir o réu. David quer conversar com ele antes. Saímos da sala de audiência, e ficamos do outro lado da porta, na frente da sala mesmo. O sujeito está com as mãos algemadas para a frente. O policial da escolta nos acompanha; mais que isso, fica segurando a rapaz pelas algemas, enquanto conversamos com ele. O rapaz confessa, diz que fez isso mesmo, mas que não queria a carga, queria uma “carona”, estava bêbado e havia sido abandonado por um amigo numa festa. David orienta: “esquece essa história de carona, confessa o roubo e pronto”. Voltamos. O réu agora senta na cadeira das testemunhas. A juíza lê a acusação; ele confirma. Ninguém faz

perguntas. Ele assina o termo do depoimento e é conduzido pela escolta para fora da sala. Com a sala “vazia”, juíza, promotora, defensor e escritá passam a trabalhar juntos no processo. Iam vendo muito rapidamente alguns detalhes. Tudo ia transcorrendo de um modo rápido e dinâmico. Conferem isso, conferem aquilo, até que chegam num ponto importante: os antecedentes do sujeito. David aponta que a folha de antecedentes juntada aos autos do processo estava errada porque havia um HC anulando a condenação proferida em um outro processo. Portanto, o sujeito era primário. Juíza e promotora ficam se perguntando o que haveria acontecido, se esse HC já havia sido apreciado por um colegiado, se havia sido confirmado, se outra audiência tinha acontecido, se o HC não se referiria a um incidente de execução, já que o sujeito havia cumprido pena, ficara preso por uns dois anos. Antes de deixarmos a sala de audiência, com palavras-chave, David adianta sua defesa: “pena mínima, redutor de confissão, RA porque primário⁴”.

Nós deixamos a sala não porque a audiência havia formalmente acabado, mas porque David já havia feito sua parte. Ficamos sabendo depois que promotora e juíza foram atrás do referido *habeas corpus*. Contataram o diretor da vara onde fora proferida a primeira condenação para tentar saber o que havia ocorrido. Entre muitas idas e vindas da sala de audiência à da defensoria, David e eu íamos acompanhando esses desdobramentos. O julgamento se distendia; centrais eram esses procedimentos de verificação e composição dos autos do processo e não exatamente aquela liturgia solene da audiência.

Depois de algum tempo, localizaram o acórdão do HC e nele estava a comprovação de que o que se anulava era de fato a audiência da primeira condenação. David parecia ter vencido: “regime aberto, porque primário”. Ele sabia que a juíza assim decidiria, conhecia-a bem, sabia também que a promotora iria apelar, mas não se preocupava porque o réu iria ser posto em liberdade e ele seguiria na defesa.

É importante registrar que todos esses desdobramentos se estenderam no tempo, tendo até outra audiência acontecido nesse ínterim, outras conversas, outros expedientes. Entre o rito de abertura formal da AIJ e a determinação da sentença existe um enorme lapso, expansivo mesmo, indefinido, que desaparece na coerência construída dos autos do processo – ecoando, portanto, a dinâmica que prevalecia antes da reforma de 2008. Mesmo sem a sentença formal e publicamente divulgada, David já dava o caso como ganho. Tanto que a mulher e a irmã do réu foram procurá-lo na sala da defensoria e ele já deu a notícia da condenação em regime aberto: o réu sairia da prisão no dia seguinte. A esposa ficou emocionada, entre gritos e lágrimas; a irmã olhava para o céu e agradecia. Elas pediram que avisássemos o réu que elas estiveram ali e que a esposa passaria o dia na porta da cadeia esperando-o. David explicou que, às vezes, “alvará dá problema” e “qualquer coisa” era para ela telefonar. Explicou também que o Ministério Público iria entrar com recurso e que o rapaz poderia ser preso novamente pelo mesmo crime; aconselhou que “ficassem de olho”

4 Não posso, nem pretendo apreciar aqui o encaminhamento das AIJ e a efetuação do direito de defesa desde um ponto de vista jurídico. Desde uma perspectiva sociológica, mais importante do que precisar tecnicamente o que cada ator diz e faz, será relevar as dinâmicas das interações, os expedientes que parecem mais decisivos e seus efeitos mais imediatos.

no processo para não serem surpreendidos, o ideal é que fossem à defensoria uma vez por ano. No fim do dia, ainda sem a sentença formalizada, David pediu à escrivã da vara que requisitasse o réu. O policial militar da escolta o trouxe e falamos com ele no corredor mesmo, diante da sala de audiência. David deu as mesmas notícias que dera à família: “uma má e uma boa”, a condenação e o regime de cumprimento. O réu parecia não acreditar, clamava e agradecia a Deus. Nessa conversa de corredor, entre réu e defensor, sob a vigilância do policial militar, a audiência parecia finalmente terminar – impossível não notar algo de Kafka ressoando no desfecho desse julgamento.

Tal relato possibilita adiantar duas observações. Em primeiro lugar, parece-me possível perceber como o cronotopo da audiência parece se desdobrar, espacialmente, para além da sala de julgamento, articulando a sala do defensor, o corredor do fórum, o cartório de outra vara, o xadrez onde o réu aguarda alguma notícia da decisão, etc. Temporalmente, ele também apresenta limites difusos: bem se vê quando uma audiência começa⁵, mas dificilmente se pode precisar como e quando ela termina. É essa espécie de distensão kafkiana do cronotopo da audiência que quero aqui enfatizar. Em segundo lugar, tal relato possibilita evidenciar outro fator que me parece crucial e que remete à particular relação que, na audiência, se estabelece entre a oralidade e a escrita. Os termos da defesa e da acusação não são solenemente enunciados como o seriam num Tribunal do Júri; antes, são ditados

com palavras-chave à escrivã ou muitas vezes entregues diretamente por escrito. Tampouco se pode observar um dizer eloquente da “Justiça”, a sentença não é oral e publicamente enunciada: a juíza, em sua mesa, lê as manifestações encaminhadas pelas partes e decide, registra sua decisão nos autos do processo e o cartório se encarrega de enviar um papel com o resultado da audiência para o réu assinar, talvez no xadrez mesmo. O defensor e provavelmente também a promotora só saberão da sentença pela escrivã, numa conversa informal de corredor, entre uma audiência e outra. Nestes termos, os autos do processo não aparecem como um registro auxiliar do ritual da justiça, eles figuram como o próprio mecanismo de processamento – o que também parece prolongar a dinâmica que vigorava antes da reforma. Os autos de um processo não estão submetidos às práticas judiciais rituais que seriam a realidade que eles espelhariam; são eles a real dinâmica de processamento, o eixo para o qual convergem todas as práticas. Fracionadas ou unificadas, as audiências existem para produzi-los.

A audiência e os autos do processo

Não pretendo insinuar que a AIJ não faz a menor diferença. Como David me explicou diversas vezes, as provas colhidas num inquérito precisam ser reapresentadas e, em alguma medida, revalidadas numa audiência. Entretanto, gostaria tão somente de ressaltar que nem tudo numa audiência faz diferença e, quando o faz, no mais das vezes, é porque nela algo se passa que contraria o já disposto nos papéis ou destoa disso. Dois exemplos serão su-

⁵ O que já pressupõe um conjunto de expedientes prévios, como a formalização da denúncia pelo Ministério Público, a aceitação da denúncia por parte do juiz e a possibilidade de o defensor apresentar uma defesa prévia.

ficientes para esclarecer esse ponto. Ainda no caso do roubo do caminhão, a vítima não reconheceu o réu diante da juíza, disse que ele estava mais gordo e que tinha o nariz um pouco diferente. David me explicou que essa falta de reconhecimento na fase judicial não teria qualquer consequência, porque o réu havia sido preso em flagrante, na presença da vítima, além de já ter confessado o crime no inquérito. Se sua prisão não tivesse sido em flagrante, haveria algo para se fazer a partir dessa discrepância no reconhecimento entre as fases policial e judicial – não era o caso. O outro exemplo ilumina a diferença que pode fazer uma audiência:

David me recebeu animado. Analisa o processo da próxima audiência. O réu estava solto, a acusação era de porte de arma. O que lhe parecia particularmente interessante era o depoimento do réu no inquérito, risivelmente inverossímil, mas juridicamente fecundo. Flagrado portando uma arma ilegal, o rapaz alegou que acabava de encontrá-la numa praça e que estava, no momento mesmo da abordagem, dirigindo-se à delegacia mais próxima para entregá-la e assim colaborar na campanha do desarmamento. David disse que, geralmente, acusados de porte, ao depor na delegacia, falam de sua segurança pessoal – o que equivale a uma confissão. Sua intenção era, a partir daquele depoimento, sustentar a tese de “erro de proibição”, segundo a qual não se pode condenar alguém que está temporariamente violando a lei para justamente obedecê-la. A tese é bastante incomum no cotidiano das varas criminais e esse era o motivo da sua empolgação.

Na sala da audiência, diante do rapaz, David, com um sorriso no canto da boca, disse: “Sou seu defensor, depois a gente conversa.” O depoimen-

to dos policiais que efetuaram a prisão foi bastante rápido. Ao primeiro, a promotora perguntou se ele se lembrava do réu. O policial negou, não se lembrava de nada. Ela então pediu que ele reconhecesse sua assinatura no depoimento do inquérito. Ele reconheceu. Sem mais perguntas, nem dela nem de David. O segundo policial disse que se lembrava um pouco do réu. Disse que havia recebido uma denúncia pelo rádio de que havia um sujeito andando armado na rua, que viu o sujeito entrando num depósito de materiais de construção e que lá dentro acharam a arma. Disse que não viu o momento da apreensão porque ficou do lado de fora fazendo a segurança. Sem mais perguntas da promotora, nenhuma pergunta do defensor. Pedimos licença à juíza para ir falar com o réu na sala da defensoria – como se tratava de réu solto, não havia escolta policial. David então disse que tinha pensado em insistir na versão dada pelo réu no inquérito, mas que como os depoimentos dos policiais eram frágeis – o primeiro nem se lembrava dele, o segundo contou uma história que nada tinha a ver com o relato do inquérito – ele iria pedir absolvição por falta de provas.

As provas, para fundamentarem uma condenação, têm que ser produzidas ou reapresentadas na audiência; para o juiz condenar, espera-se que os depoimentos e outras provas apresentadas na AIJ confirmem o já disposto na denúncia. Qualquer dissonância – como no caso – pode dar ensejo a novas estratégias de defesa. Na sala da defensoria, David orientou o sujeito a permanecer calado. Explicou para ele que a juíza iria ler a acusação, que a promotora faria perguntas e tentaria incitá-lo a falar e que ele só diria: “quero permanecer calado”.

Ao entrar na sala, David já disse: “Silêncio viu, doutora.” A juíza entendeu, disse para o réu que era um direito dele e já orientou o escrivão a emitir a certidão de depoimento padrão para casos de exercício do direito de permanecer calado. Foi o tempo de imprimir a certidão, o sujeito assinar e sair. David então passou o *briefing* da sua defesa para a juíza: “primeiro, absolvição por falta de provas; segundo, absolvição por erro de proibição; terceiro, ‘kit primário’”.

Como se pode notar nesse excerto de meu diário de campo, a defesa é feita em várias frentes simultaneamente. Em ordem decrescente, diferentes teses são sustentadas com palavras-chave, antecipando os entendimentos da juíza e os termos da acusação. A primeira tese postula o melhor dos quadros, o ideal; a segunda é intermediária e mais controversa; a terceira é para reduzir danos caso a juíza resolva condenar mesmo. Ao pretender a absolvição por falta de provas, David apostava que a juíza também observaria a inconsistência dos depoimentos policiais. A segunda tese era sua tese original de erro de proibição, apoiada na versão inverossímil, mas juridicamente consistente, que o acusado dera na fase policial. A terceira era para o caso de condenação: o “kit primário”, pelo qual se pede regime aberto, suspensão condicional da pena ou conversão da pena em prestação de serviços comunitários (PSC), conforme a pena prevista ou estabelecida. David, triunfante, ao sair da sala me dizia: “se existe o ‘kit flagrante’, temos também o ‘kit primário!’”. Conhecendo a juíza, sabia que a primeira tese seria aceita. Só tinha dúvidas se a promotora iria acolher ou não a sentença, se iria recorrer, mas com a audiência tal como se desenrolou, tinha certeza de que levando o caso para as ins-

tâncias superiores ele ganharia. Em suma, o desenrolar da audiência, nesse caso, fez diferença, não exatamente porque uma nova e incontestável prova foi apresentada, mas porque nela se produziu certa inconsistência entre os termos do inquérito (os mesmos da denúncia) e do processo judicial. Os autos do processo, com seus papéis e apensos, portanto, aqui também figuram como artefato central do mecanismo de julgamento.

Ao apontar essa espécie de subordinação do ritual da audiência à materialidade dos autos, não pretendo sugerir que ações e práticas são menos efetivas que registros escritos inertes. Em primeiro lugar, porque a leitura, a formulação e o registro de enunciados no papel são, por definição, práticas. Juízes, promotores e defensores agem quando fazem a leitura dinâmica de um processo, minutos antes de uma audiência. Defensor e promotor agem quando ditam suas alegações de forma cifrada, assim como uma juíza age ao fazer registrar sua decisão. Não se trata, portanto, de opor a ação humana ao objeto material, mas de investigar os modos como ações e objetos se concatenam e se enredam em tramas que não são de todo evidentes. Se acabo por deslocar a audiência do centro do mecanismo de julgamento, mostrando como ela conforma um cronotopo distendido que se articula pela produção coletiva dos autos de um processo, não pretendo com isso minimizar a agência de juízes, promotores, defensores e partes. Como procurarei indicar na próxima seção, esta agência é extremamente importante e também ultrapassa em muito os limites da sala de audiência.

Territórios anexos

Não seria exagero afirmar que na sala de David, entre a leitura de um processo e outro, pude acompanhar lances decisivos de diversas audiências às quais não assisti, em conversas de bastidores do defensor com a juíza, com a promotora e com os réus. Dois exemplos são particularmente significativos.

Uma vendedora era acusada de furtar dezenas de cartuchos de impressora da loja em que trabalhava. Quando David me passou a pauta do dia, ele disse que insistiria na tese de que os danos materiais causados deveriam ser dimensionados segundo o valor de custo dos bens, não os de mercado. Essa diferença era importante porque conforme a dimensão do prejuízo causado, a pena poderia variar de modo decisivo, influenciando possíveis conversões e suspensões. Inocentá-la estava fora de cogitação, pois fora flagrada com quatro cartuchos na bolsa. David foi para a audiência, eu fiquei lendo um processo. Minutos depois ele retornou contando as “novidades”: a tese do preço de custo já não era necessária; embora no inquérito a acusassem de ter furtado dezenas de cartuchos, na audiência só fizeram constar as provas das quatro unidades do flagrante. O gerente da loja, testemunha-chave, não compareceu para documentar ou testemunhar as outras subtrações referidas no inquérito. A audiência, mais uma vez, fazendo a diferença no julgamento pela inconsistência que introduzia nos autos do processo.

Horas depois, a promotora veio falar com ele, entrou na sala, sentou à sua mesa. Negociaram, então, o que ela “pediria”, isto é, os termos da acusação, sempre conside-

rando o veredicto provável. David propôs que, diante da baixa gravidade do delito, a ausência de prejuízo – os quatro cartuchos foram recuperados – e a primariedade da ré, a promotora pedisse a suspensão condicional do processo. Ela achou razoável, aceitou e foi embora. David pediu então que seu estagiário fosse chamar a ré, que ainda estava ali pelo corredor, aguardando a sentença. Ele então explicou que ela seria beneficiada por uma suspensão condicional do processo, teria que passar dois anos “assinando esse sursis”, não poderia se envolver em nenhum outro “BO” – se o fizesse, a outra acusação como que despertaria aquela que estava suspensa. Disse que depois de assinar, o processo estaria formalmente encerrado e a “ficha” dela formalmente “limpa” – mas fez questão de salientar que policiais e “setores de RH” têm seus meios para saber se uma pessoa foi processada criminalmente. A mulher deixou a sala da defensoria bastante aliviada.

De outra audiência só acompanhei a conversa com o réu, flagrado furtando uma mochila de dentro de um carro estacionado na região central da cidade. Mesmo já tendo cumprido uma pena de mais de dois anos por outro delito, foi-lhe concedido o direito de aguardar o julgamento em liberdade – réu solto, portanto. Na conversa com David, o réu disse que na época estava viciado em crack e que tentou o furto num surto de loucura; agora, estava são, estudando, trabalhando. David lhe perguntou se ele teria condições de pagar uma multa, o rapaz disse que sim, se não fosse muito alta e se pudesse dispor de algum tempo. David saiu da sala e foi conversar com a promotora, tentar negociar a conversão de um pedido de pena de prisão

por um de multa. Minutos depois retornou, contando para mim e para o réu que ela havia, surpreendentemente, aceitado a proposta: ele teria que pagar dois salários mínimos e teria dois meses para levantar o dinheiro.

Desses dois casos, o que mais se destaca é esse trabalho subterrâneo do defensor, que nunca aparece nos autos do processo – ou melhor, aparece, mas no desenho dos termos de acusação, no que a promotoria “pede”. Sobre os bastidores da Justiça, Valverde (2015) pondera:

Of course, sociolegal scholars know that law is not limited to formal proceedings in formally designated times and places; but a plea bargain concocted in the men’s room of a court building is not law until it is re-narrated in the official space during a time that is official court time (that is, not during a lunch break). (VALVERDE, 2015, p. 17)

A ressalva é imprescindível, porque problematiza o modo como o cronotopo da Justiça, mesmo sob a mais rígida monumentalidade, abre-se para outras práticas e negociações, levadas a cabo outrora e alhures. O mesmo raciocínio pode também ser aplicado, com as necessárias adaptações, sobre as AIJ em tela. De todo modo, parece-me importante ressaltar uma diferença fundamental: no sistema de justiça criminal brasileiro, o “espaço oficial” onde o produto de negociações adquire os efeitos próprios da lei, mais do que a solenidade ritual da audiência, é a materialidade dos autos do processo. Mais do que um jogo entre palco e bastidores, entre um espaço em que os acordos são forjados e um espaço em que eles são oficializados, no cro-

notopo das audiências que aqui está sendo analisado, práticas correntes em diversos territórios – a sala da audiência, a sala do defensor, o corredor, o xadrez, etc. – se articulam em função da composição coletiva dos autos do processo. E assim como um julgamento não se encerra no ritual da audiência, a defesa não se reduz à formalidade das peças do defensor. De todo modo, é preciso reconhecer que essa diversidade de práticas só adquire efeitos legais na medida em que confluem e conformam a materialidade dos autos.

A máquina e a engrenagem

Para concluir essas reflexões gostaria de chamar a atenção para uma dimensão importante daquela inquietação destacada por Ribeiro (2010) e Ribeiro, Machado e Silva (2012) ao ponderarem sobre os efeitos possivelmente negativos da introdução das AIJ para o exercício da ampla defesa. Conforme esses trabalhos, se, por um lado, uma tensão entre a duração razoável do processo e a garantia do direito de ampla defesa é constante e incontornável, a unificação de diversos expedientes em uma só sessão parecia privilegiar a celeridade do processamento a custo de uma redução das possibilidades de defesa.

Vale ressaltar que, mesmo antes da reforma de 2008, a colonização do sistema de justiça criminal por critérios de eficiência econômica já vinha sendo identificada e as implicações dessa tendência para o direito de defesa também foram prontamente problematizadas. Saporì (1995, 1996) foi um dos primeiros pesquisadores brasileiros a indicar um quase secreto “colaboracionismo” das instituições de defesa, particularmente, das públicas, no interior de um sistema de produção de

condenações em massa. Com sua pesquisa, demonstrou como agentes de acusação e defesa, mais do que partes em conflito submetidas à neutralidade de um terceiro, conformam, nos seus termos, uma “comunidade de interesses”:

[...] observei a prevalência de prioridades estritamente burocráticas no processamento dos crimes a despeito dos fins substantivos que norteiam a justiça criminal moderna. A atuação dos atores legais ao longo do fluxo do processo penal tende a ser afetado pela sobrecarga de trabalho, que é crônica, nas varas criminais. Em função disso, a agilização do despacho de processos tornou-se interesse maior no sistema [...] a prevalência da meta da máxima produção na administração cotidiana da justiça criminal acabou por favorecer a institucionalização de uma série de procedimentos práticos que permitem o despacho de processos de forma seriada, em grande quantidade e em curto intervalo de tempo. Denominei tal conjunto de procedimentos como compondo uma justiça linha-de-montagem. (SAPORI, 1996, p. 22).

Segundo Saporì (1996, p. 23), o defensor público tende a ser “cooptado pela comunidade de interesses prevaletentes nas varas criminais”, enquanto o advogado constituído parece manter-se, na qualidade de representante legal de uma parte, como opositor direto de todo o sistema. O defensor público, ao participar do cotidiano da vara, “acaba por compartilhar com promotores e juizes a responsabilidade pelo encaminhamento do fluxo de trabalho que incide sobre ela diariamente” (SAPORI, 1996, p. 23). Saporì ensina que, há muito, o mecanismo judiciário de resolução de conflitos se converteu num sistema de mero processamento de casos e pessoas, num fluxo de trabalho administrativo e

burocratizado.

Entretanto, se a justiça linha-de-montagem parece funcionar como um descritor fidedigno do rito de processamento que venho explorando nestas páginas, a figura do defensor público cooptado pela comunidade de interesses de uma vara, inteiramente voltado para a manutenção de níveis de produtividade do sistema, parece deixar escapar o que há de específico no trabalho de defesa. De forma análoga, ao chamar a atenção para a impossibilidade de o defensor dialogar prévia e reservadamente com o réu, de arrolar testemunhas e colher provas como aspectos negativos da instauração das AIJ, perde-se de vista as inúmeras práticas e estratégias que os defensores efetivamente mobilizam para realizar seu trabalho sob esse novo arranjo.

Admitir que a justiça funciona como uma máquina burocrática que se distancia “dos fins substantivos que norteiam a justiça criminal moderna” e que a defensoria pública seria uma de suas engrenagens, não significa desconsiderar a particular natureza de suas práticas ou sua funcionalidade específica. Como se depreende dos breves relatos etnográficos aqui dispostos, a atuação do defensor pode ser qualificada como uma difícil arte: a arte de livrar – eis o conteúdo empírico por meio do qual vem se efetuando o direito abstrato à ampla defesa. Ao defender, mais do que simplesmente inocentar, o defensor tenta livrar e o faz por todos os meios que lhe estão disponíveis no cronotopo difuso da audiência e nos autos do processo. A melhor das defesas, neste contexto, parece se constituir como um mecanismo que, no interior de um aparelho de captura, introduz e organiza uma linha de

fuga (DELEUZE; GUATARRI, 1997). Uma fuga que, por certo, nunca é total, mas que interfere e faz diferença em condições muito concretas de vida. A ideia de linha de montagem não capta essa especificidade do labor da defesa. Obviamente, os defensores contribuem – em diferentes níveis – para azeitar a máquina judiciária, mas a imagem de uma linha de montagem não revela em que sentido essa particular engrenagem gira: para fazer sair, ainda que não totalmente livre, mas já sob uma outra condição, relativamente mais favorável à existência. Podia ser uma condenação, é um *sursis*; poderiam ser 10 anos, serão 6; poderia continuar preso, deverá sair no dia seguinte. Não deixa de ser uma colaboração, mas é também um mecanismo que organiza e possibilita o escape. Na atual conjuntura, os direitos ao contraditório e à ampla defesa não parecem muito mais do que isso: a introdução de um mecanismo interno de redução de danos, um dispositivo que expulsa, dentro de um aparelho de captura.

Considerações finais

Ao deter-me sobre as AIJ como um particular cronotopo da justiça procurei colocar em evidência as práticas de coprodução e movimentação de processos criminais, bem como alguns de seus possíveis efeitos. Ao fazê-lo, pretendo distanciar-me de certo gesto crítico reiterado que, há muito e pelas mais variadas vias, trata de apontar as lacunas e discrepâncias que se verificariam entre um “mundo real” e o “mundo do direito”. Essa espécie de mioopia jurídica constitutiva, essa necessária insuficiência do direito diante das demandas mais amplas da justiça (DERRIDA, 2010) são elaboradas, frequentemente, com referência aos autos do processo. De um lado,

afirma-se que a complexidade do mundo não pode caber nos autos; de outro, que, de um ponto de vista jurídico, o que não está nos autos não está no mundo. Os autos do processo figuram então como uma réplica defeituosa do mundo, no limite, como uma incontornável distorção da realidade, que só adquire relevância no horizonte estreito dos juristas. Nestas páginas, procurei desenvolver outra abordagem, procurei demonstrar como um processo criminal se compõe a partir de variadas práticas mundanas, bem como, ao mesmo tempo, sua materialidade compõe o mundo, ocupando nele um lugar que não pode ser considerado irrelevante e que merece ser mais bem conhecido. As AIJ e os autos do processo são como peças da “máquina mundo”, o que deles consta não só interessa porque remete mal ou bem ao mundo real, mas, sobretudo, porque conforma, orienta, determina destinos – individuais, coletivos e materiais.

É bem verdade que, desde Durkheim (1999), processos e procedimentos judiciais, constituem objetos privilegiados da sociologia. Mas, desde Durkheim, funcionam, preferencialmente, como vias de acesso a realidades sociais outras; são meios de pesquisa, não o foco da análise. Aqui, o procedimento adotado foi o inverso: a produção social do processo e seus efeitos – também sempre sociais – mantiveram-se no primeiro plano da descrição e da análise. Desse exercício de experimentação resultam outras figurações da justiça e, em particular, da defesa jurídica.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Frederico. **A advocacia e o acesso à justiça no Estado de São Paulo (1980-2005)**. 133 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- BRÖCKLING, Ulrich; KRASSMANN, Susanne; LEMKE, Thomas. **Governmentality: current issues and future challenges**. New York: Routledge, 2011.
- CAMPOS, Marcelo; SILVESTRE, Giane. Entre a defesa e o encarceramento: notas sobre a Defensoria Pública Paulista. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., 2013, Salvador. **Anais...** Salvador, 2013.
- CARDOSO, Luciana. **Uma fenda na justiça**: as inovações democráticas construídas na Defensoria Pública. São Paulo: Hucitec, 2010.
- COLLIER, Stephen. Topologias do poder: a análise de Foucault sobre governo político para além da ‘governamentalidade’. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 5, p. 245-284, 2011.
- DAS, Veena. **Life and Words**: violence and the descent into the ordinary. Berkeley: University of California Press, 2007.
- DEAN, Mitchell. **Governmentality**: power and rule in modern society. London: SAGE, 1999.
- DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Félix. 7.000 a.C. – Aparelho de Captura. In: DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Félix. **Mil Platôs**: capitalismo e esquizofrenia. v. 5. São Paulo: 34, 1997.
- DERRIDA, Jacques. **Força de lei**: o fundamento místico da autoridade. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- EWALD, François. Norms, Discipline, and the Law. **Representations**, v. 30, p. 138-161, 1990.
- FERGUSON, James. **The Anti-Politics Machine**: ‘development’, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU, 2002.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**: Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.
- FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.
- FOUCAULT, Michel. **A Sociedade Punitiva**: Curso no Collège de France (1972-1973). São Paulo: Martins Fontes, 2015.
- GODOI, Rafael. O controle da pena: presos, defensores e processos nos circuitos do sistema de justiça. **Dilemas**, v. 10, n. 3, p. 389-411, 2017.
- GUPTA, Akhil. **Red tape**: bureaucracy, structural violence and poverty in India. London: Duke University Press, 2012.
- HUNT, Alan. Foucault’s Expulsion of Law: Toward a Retrieval. **Law & Social Inquiry**, v. 17, n. 1, p. 1-38, 1992.
- INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo**. São Paulo: Open Society, 2016.
- IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: IPEA/ANADEF, 2013.
- KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaios de Antropologia e de Direito**: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

MACHADO, Maira. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

NUNES, Walter. Reforma do Código de Processo Penal: Leis n. 11.689, n. 11.690 e n. 11.719, de 2008. **Revista CEJ**, v. 44, p. 20-24, 2009.

REITER, Bernd. Theory and Methodology of Exploratory Social Science Research. **International Journal of Science and Research Methodology**, v. 5, n. 4, p. 129-150, 2017.

RIBEIRO, Ludmila (Coord.). **Pensando o direito** – os novos procedimentos penais. Série Pensando o Direito, v. 23. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. A reforma processual penal de 2008 e a efetivação dos direitos humanos do acusado. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 2, p. 677-702, 2012.

ROSE, Nikolas; VALEVERDE, Mariana. Governated by law? **Social and Legal Studies**, v. 7, n. 4, p. 541-551, 1998.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 143-156, 1995.

SAPORI, Luís Flávio. A defesa pública e a defesa constituída na justiça criminal brasileira. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 1996.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia. **Jogo, ritual e teatro**: um estudo antropológico do Tribunal de Júri. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

STEBBINS, Robert. **Exploratory Research in the Social Sciences**. Thousand Oaks: SAGE, 2001.

TUCCI, Rogério. **Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

VALVERDE, Mariana. **Chronotopes of law**: jurisdiction, scale and governance. New York: Routledge, 2015.



Efeitos do medo do crime na rotina e na saúde mental de adolescentes moradores da periferia de Belém (PA)

Rosália do Socorro Silva Corrêa

Doutora em Sociologia - UFPB. Mestre em Ciência Política - IUPERJ. Especialista em Ciência Política - UFPB. Pesquisadora e Professora Titular Pós-Stricto Sensu I de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano - UNAMA.

Jane Farias Ferreira

Especialista em Educação Classe I - Seduc-PA. Pesquisadora do GEPEM/UEPA. Graduação em Pedagogia - UNAMA. Especialização em Docência do Ensino Superior pelo - CESUPA. Mestre em Desenvolvimento Meio Ambiente Urbano - UNAMA.

Maria Lúcia Bahia Lopes

Graduação em Ciências - UFPB. Mestrado em Economia - UNAMA e Doutorado em Economia Aplicada - UFV. Atualmente é técnica científica V - Banco da Amazônia - Belém e professora do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano - UNAMA.

Fabício Khoury Rebello

Graduação em Economia - UNAMA. Mestre em Agriculturas Amazônicas - UFPB. Doutor em Ciências Agrárias. Área de concentração em Agroecossistemas da Amazônia. Professor Adjunto II - UFPA, lotado no Instituto Socioambiental e dos Recursos Hídricos.

Data de recebimento: 24/10/2018

Data de aprovação: 19/12/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1025

Resumo

Neste artigo, apresenta-se o resultado de um estudo exploratório realizado com o objetivo de verificar de que forma o medo do crime provoca mudanças de rotina e afeta a saúde mental dos adolescentes, estudantes e moradores de bairros da periferia de Belém, capital do estado do Pará, onde as ocorrências criminais são frequentes e os adolescentes convivem rotineiramente com situações violentas. Os resultados derivaram da primeira parte de uma pesquisa sobre violência urbana, que se estenderá para outros bairros, em busca de conhecer as novas estratégias criadas pelos adolescentes para enfrentar o medo do crime que resulta da insegurança pública. A pesquisa incluiu 28 estudantes do ensino médio, com idade entre 15 e 17 anos, matriculados em uma escola pública da rede estadual de ensino localizada no bairro do Bengu, um dos mais violentos da capital paraense, segundo dados Secretaria de Defesa e Segurança Pública do Estado do Pará (Segup). Percebe-se que o medo altera a rotina e os hábitos de convivência social dos adolescentes, bem como afeta a sua saúde mental, mas também potencializa recursos de prevenção e proteção contra o crime, para se evitar esse sentimento.

Palavras -Chave

Medo do crime; Adolescentes; Violência urbana; Insegurança pública.

Abstract

Fear of Crime Effects in Routine and Mental Health of Adolescents Living in the City of Belém (PA) Peripheral Zones

This article shows the results of an exploratory study aiming to verify how fear of crime causes changes in routine and affects the mental health of adolescents, students and residents of peripheral zones of Belém, state of Pará where crime offenses occur more often and the adolescents witness violent situations on a daily basis. The results originate from the research first phase on urban violence, which will cover other zones to learn the new strategies created by the adolescents to face fear of crime resulting from public insecurity crime. The information for the research development were collected from 28 high school students, between 15 and 17 years of age, enrolled in a public school located in Begui, in the periphery of Belém, and one of the most violent areas in the state capital, according to State Secretary of Public Defense (SEGUP). It is found that fear is changing the adolescents' routine and social living habits, as well as mental health, but also empowered resources of prevention and protection against crime, to avoid this feeling.

Keywords

Fear of crime; Public Insecurity; Mental Health; Urban Violence.

INTRODUÇÃO

Com base nos dados do Ministério da Saúde, o Atlas da Violência de 2017 mostrou que a taxa de homicídio dos jovens entre 15 e 29 anos aumentou 17,2 % entre 2005 e 2015. Nesse período, mais de 318 mil jovens foram assassinados no Brasil. No estado do Pará, em 2015, foram registrados 1.936 homicídios de jovens, com crescimento de 78,9% na última década (CERQUEIRA et al., 2017).

O município de Belém acompanhou este crescimento da criminalidade e ocupava, em 2017, o segundo lugar entre as capitais brasileiras no *ranking* dos Crimes Violentos Letais Intencionais, com a taxa de 64,9 mortes por 100 mil habitantes, perdendo apenas para Aracajú (66,7 mortes por 100 mil hab.), conforme o Anuário de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Apesar da publicação dessas estatísticas, oriundas de estudos sobre a criminalidade no Brasil, o Estado brasileiro ainda não foi capaz de implementar uma política efetiva de redução da criminalidade e, em especial, daquela que afeta os jovens, o que poderia evitar o sentimento de medo

permanente e os prejuízos à saúde mental desse segmento social.

Quando nos referimos à saúde mental, buscamos apoio no que sustenta a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS), para quem a saúde mental vai além da ausência de transtornos mentais, e constitui uma parte da saúde. Assim, não há saúde sem a saúde mental, que agrega um conjunto de fatores socioeconômicos, biológicos e ambientais. Trata-se, portanto, de um estado de bem-estar, por meio do qual um indivíduo realiza suas habilidades, pode lidar com as tensões normais da vida, trabalhar de forma produtiva e ser capaz de fazer contribuições a sua comunidade, desenvolvendo habilidades de pensar, se emocionar e interagir com os outros (ONU, 2016).

Ainda de acordo com a OMS, diversos fatores podem colocar em risco a saúde mental dos indivíduos. Entre eles, destacam-se as rápidas mudanças sociais, as condições de trabalho estressantes, a discriminação de gênero, a exclusão social, o estilo de vida não saudável, a violência e a violação de direitos humanos (ONU, 2016).

A violência, fenômeno que se produz e reproduz com maior intensidade nos espaços das cidades e se origina dos processos sociais, históricos e culturais, tem como uma das suas formas a criminalidade, constituída pelo conjunto de crimes que são cometidos em um determinado tempo e lugar. O medo do crime é um sentimento que se tornou trivial na vida das pessoas, independentemente dos locais onde habitam e dos vínculos que estabeleceram com esses locais. Entretanto, nas áreas mais vulneráveis à violência, reconhecidas pela frequência de ocorrências criminais, a expectativa de vitimização tem efeitos mais concretos na vida dos moradores, seja nas suas práticas cotidianas, seja nas condições emocionais necessárias para manter a saúde mental.

Inibir atitudes, restringir iniciativas e impor a abstenção de vida social são algumas armadilhas do medo do crime, que se dissemina e colabora para o estado real de sofrimento antecipado, precipitando fobias e perturbações no campo psíquico. A despeito da convicção de que certa quantidade de medo é considerada como um recurso necessário de sobrevivência e de defesa dos indivíduos (DANTAS; SILVA JÚNIOR; PERSJIN, 2006), a dúvida que se manifesta é quanto à manutenção do nível apropriado de medo na proporção dos níveis reais de risco.

Um caminho para se refletir acerca dessa questão foi observar e ouvir adolescentes moradores da periferia que, em tese, desenvolvem o hábito de circular pelas ruas do bairro em busca de alternativas de lazer, não disponíveis na maioria dessas áreas; de contato social, pela necessidade de formar grupos de amizade e compar-

tilhar suas expectativas, e, principalmente, das suas atividades cotidianas.

Os adolescentes são pessoas que têm muito contato com a dinâmica local, incluindo os crimes que acontecem nas ruas. Ao mesmo tempo, também são as vítimas mais prováveis da violência. Essas condições favorecem o sentimento de medo do crime e ratificam uma das conclusões que consta do guia *Reducing Fear of Crime: Strategies for Police* (CORDNER, 2010, p. 9), a qual defende que “jovens em idade escolar e jovens adultos costumam queixar-se de sentirem altos níveis de medo do crime [...]”.

Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito de um programa de pós-graduação, com dados produzidos na interação com adolescentes. Procurou-se avaliar suas reações e perturbações oriundas do medo do crime, as quais incluem renúncias, movimentos de retração e ansiedades, ao mesmo tempo em que sobrevém a descoberta de estratégias para lidar com essas situações. O estudo buscou descobrir de que forma o medo do crime altera a rotina e afeta a saúde mental desses adolescentes, moradores da periferia de Belém, onde há maior incidência de ocorrências criminais, se comparada ao centro da capital. O interesse é pela atitude diante do medo e pelas mudanças provocadas por esse sentimento.

O medo do crime como um problema social

O medo do crime como problema social começou a ser percebido nos Estados Unidos da América (EUA), a partir da década de 1960, quando as taxas de

criminalidade cresceram ao ponto de chamarem a atenção dos pesquisadores e dos políticos para a condição das vítimas. As pesquisas para mensurar o sentimento de medo em relação ao crime mostraram que esse sentimento era alto entre a população norte-americana e, a partir de então, as pesquisas sobre esse tema alcançaram outras partes do mundo (BORGES, 2011). Assim, passou-se a reconhecer o medo do crime como uma importante preocupação dos indivíduos e como um fenômeno responsável por mudanças nos hábitos e nas relações sociais, além de ele afetar o bem-estar das pessoas. O assunto ganhou uma posição de destaque no contexto da criminalidade.

Nesse sentido, Zaluar (2004) chama a atenção para o fato que o medo realista do crime, cujas taxas vêm aumentando sistematicamente nas últimas décadas, transformou-se em pavor ou terror irracionais e propiciou a volta da dicotomia entre o bem e o mal no entendimento de várias camadas da população.

Bauman (2009), por sua vez, entende que o medo faz parte de uma dinâmica básica que agregou as principais cidades do mundo, sem que elas pudessem escapar dessa nova imposição global. As cidades globais se tornaram o centro das transformações originadas de um duplo movimento. De um lado, as áreas urbanas concentraram as funções mais avançadas do capitalismo, que se ajustou a uma lógica de redes; por outro lado, as cidades experimentaram novos e intensos fluxos de população e uma redistribuição de renda que as dividiu da seguinte forma: nos bairros nobres concentrou-se a elite global móvel e altamente profissionalizada; e nos

bairros populares, os crescentes cinturões periféricos, reunindo grande quantidade de populações deserdadas. O resultado dessa nova dinâmica estrutural das cidades, oriunda do processo de globalização, está assim descrito:

O efeito desse duplo movimento é evidente na vida cotidiana de quem mora na cidade contemporânea: enquanto os bairros centrais são valorizados e tornam-se objeto de grandes investimentos urbanísticos, outras áreas são corroídas pela degradação e tornam-se marginais. Quem possui recursos econômicos ou tem condições de deslocar-se tenta se defender criando verdadeiros enclaves, nos quais a proteção é garantida por empresas privadas de segurança, ou transferindo-se para áreas mais tranquilas e nobres. Os mais pobres (ou seja, aqueles que são obrigados a permanecer onde estão) são forçados, ao contrário, a suportar as consequências mais negativas das mudanças. Isso só pode gerar um crescente e difuso sentimento de medo (BAUMAN, 2009, p. 8-9).

A divisão das cidades também concentra os riscos, e as vítimas preferenciais da violência e do medo são as pessoas que convivem com as escassas possibilidades e condições materiais dos bairros pobres, as quais também são estigmatizadas socialmente. A vulnerabilidade social e econômica desses locais torna-os um campo propício para a prática de determinados tipos de crime, e a intensidade das ocorrências no meio social determina a proporção do medo entre os moradores. Esse sentimento, por sua vez, acarreta prejuízos psicológicos, custos emocionais e sofrimento humano, deixando marcas que determinam mudanças dos hábitos cotidianos e comportamentais.

Mudanças de comportamento social das pessoas devido ao medo do crime tornaram-se comuns e constituem uma forma de adequar a vida social ao ritmo desse fenômeno, que não pode ser ignorado. O medo e a criminalidade são assuntos prevalentes, que provocam uma diversidade de interpretações e, em geral, estão presentes nas conversas entre as pessoas, que por sua vez desejam alertar seus interlocutores e apresentar as suas estratégias de enfrentamento. Esse tipo de diálogo é denominado “fala do crime”, que Caldeira (2000) usou para se referir aos relatos cotidianos das vítimas de qualquer situação violenta, como destacado a seguir:

[...] O medo e a fala do crime não apenas produzem certos tipos de interpretação e explicações, habitualmente simplistas e estereotipadas, como também organizam a paisagem urbana e o espaço público, moldando o cenário para as interações sociais que adquirem novo sentido numa cidade que progressivamente vai se cercando de muros. A fala e o medo organizam as estratégias cotidianas de proteção e reação que tolgem os movimentos das pessoas e restringem seu universo de interações (CALDEIRA, 2000, p. 27).

A “fala do crime” também pode ser representada pelas pessoas que convivem com a “expectativa do crime”, tendo em vista as suas condições concretas de vida social. Essa é a realidade dos adolescentes ouvidos nesta pesquisa, moradores de uma “área vermelha” marcada pela criminalidade crescente.

Metodologia

Com o propósito de ouvir adolescentes da faixa etária entre 15 e 17 anos, moradores de um bairro periférico de Belém, foi realizada, inicialmente, uma seleção, por sorteio, entre os dez bairros periféricos considerados pela Secretaria de Defesa e Segurança Pública como “áreas vermelhas”¹. Em seguida, como forma de reunir os adolescentes, optou-se por alunos de uma escola pública estadual do bairro sorteado. Assim, a pesquisa foi realizada na Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Maria Luiza da Costa Rego, localizada no bairro do Bengui, com 28 alunos do ensino médio, no período de agosto a outubro de 2016. A participação na pesquisa se deu de forma voluntária, o critério apenas obedeceu às variáveis já referidas.

Foram realizados os contatos iniciais com a equipe pedagógica da escola, para apresentar os objetivos da pesquisa e solicitar autorização para o acesso às turmas e convidar os alunos a participar da pesquisa. Posteriormente, foram realizadas entrevistas com grupos de alunos, utilizando recursos para sua gravação e com anotações em registros de campo.

As entrevistas foram divididas em temas, de acordo com o objetivo geral da pesquisa e com a ordem do roteiro das questões, o qual sofreu acréscimos e subtrações no decorrer do trabalho de campo. O primeiro tema tratado foi “criminalidade e o medo do crime”. O segundo foi “efeitos do medo do crime na rotina e na saúde mental”.

¹ Bairros com os maiores números de registros de ocorrências criminais, segundo as estatísticas da Secretaria de Defesa e Segurança Pública do Estado do Pará (Segup). A Secretaria apresenta um ranking das dez principais “áreas vermelhas” do município de Belém.

Ressalta-se que essa mesma metodologia de pesquisa será desenvolvida em mais duas escolas de outras “áreas vermelhas” do município de Belém, como forma de confrontar as realidades e, portanto, ampliar as descobertas sobre o problema estudado. Assim, espera-se oferecer subsídios para as distintas abordagens necessárias para o enfrentamento dessa questão de vulnerabilidade social e psicológica vivenciada por jovens residentes em bairros pobres, especialmente no município de Belém.

Resultados e discussão

Foram entrevistados 17 adolescentes do sexo feminino e 11 do sexo masculino que frequentavam o ensino médio da escola selecionada.

As Tabelas de 1 a 4 trazem os principais resultados do estudo, com base na divisão de temas prevista na proposta metodológica. Nas colunas constam as categorias relativas ao grupo dos pesquisados, as quais foram subdivididas entre as variáveis sexo e faixa de idade. Essa subdivisão objetiva indicar a alteração na rotina e os efeitos na saúde mental dos diferentes grupos.

Falar de crime e de violência nessas áreas consideradas “perigosas” provoca certo desconforto nas pessoas, seja pelo incômodo em admitir que façam parte de um ambiente marcado por um aspecto social negativo, seja porque, em muitos casos, mantêm relações muito próximas com criminosos. Assim, identificou-se certo retraimento dos adolescentes, apesar do visível desejo de falar sobre a situação de criminalidade no bairro e sobre o medo que sentem ao circularem por suas ruas.

Embora alguns adolescentes não tenham sofrido qualquer tipo de violência, eles também buscam meios para se proteger e o sentimento de medo faz parte do seu cotidiano. Durante as conversas com os grupos, percebeu-se a formação do que Eckert (2002) chama de “cultura do medo”. Para os pesquisados, a “cultura do medo” não é um produto dos exageros da mídia, pensamento que se tornou comum entre os estudiosos, quando sustentam que “a falsa sensação de medo é potencializada sobremaneira pelos meios de comunicação, verdadeiros veículos de ressonância que não economizam em reportagens sensacionalistas e exploração comercial de temas envolvendo criminalidade” (CASTRO; MATRAK FILHO; MONTEIRO, 2011, p. 97). Neste caso, o medo se origina de uma realidade objetiva, pautada nas experiências como vítima ou como testemunha dos crimes que ocorrem no bairro onde esses adolescentes residem.

Estudiosos como Glassner (2013) e Baiert (2004) admitem a cultura do medo e concordam quanto a sua influência no território, no tecido urbano e na formação do imaginário dos indivíduos, tendo como resultados o sentimento coletivo de insegurança e as alterações no cotidiano, orientados por uma percepção que nem sempre corresponde ao nível real do risco. Nessa direção, Miranda (2011) acredita que o medo existe, independentemente da realidade factual de violência, e mesmo quando as ocorrências de crimes diminuem em um determinado local, esse sentimento se mantém porque tem “vida própria”. Uma pessoa que interiorizou uma visão de mundo que inclua a insegurança e a vulnerabilidade recorrerá, rotineiramente,

te, mesmo na ausência da ameaça real, às reações adequadas a um encontro imediato com o perigo.

Diante de situações de violências ou ameaças, os adolescentes, de modo geral, não costumam reagir, especialmente os do sexo feminino e aqueles com idade entre 15 a 16 anos. Isso ocorre devido à orientação de não enfrentar os criminosos, que muitos recebem dos pais ou responsáveis. O sentido é a preservação da vida em detrimento dos bens materiais. Entretanto, não reagir ao ato, mas ficar indignado é uma forma de reação emocional, e esse tipo de reação alcançou, de forma abrangente, as diferentes categorias, com destaque para adolescentes do sexo masculino, os quais se mostraram mais intolerantes com a perda dos seus pertences.

A possibilidade de agir com violência diante de uma investida criminosa teve pouca participação do sexo feminino. Os rapazes e os mais velhos demonstraram mais ousadia e revolta, assinalando a in-

tolerância à vitimização. Nenhuma garota afirmou que reagiria se percebesse a fraqueza do opositor, para o que se sobressaíram os adolescentes mais velhos do sexo masculino, que avaliavam a possibilidade de reagir diante da aparente fragilidade física do criminoso e da ausência de armas.

Sobre as estratégias criadas para enfrentar o medo do crime, as redes de comunicação são as mais valorizadas. Nota-se que adolescentes do sexo feminino e os mais novos costumam retrair mais as suas ações cotidianas para evitar o perigo, por isso também recorrem mais às estratégias de enfrentamento. Já os adolescentes mais velhos e do sexo masculino são mais ousados e menos temerosos, daí a proporção do uso das estratégias destes últimos ser menor em relação aos demais. No campo da construção social das estratégias nota-se que o sentimento de medo tende a suscitar mecanismos criativos de prevenção e defesa, quando se trata de enfrentar ações violentas (Tabela 1).

Tabela 1 - Proporção de adolescentes, por sexo e faixa etária, segundo reação quando são vítimas de atos de violência. Belém (PA), 2016. Em %

Reação quando são vítimas de atos de violência	Sexo Feminino	Sexo Masculino	De 15 a 16 anos	Mais de 16 a 17 anos
Não reagiu ou não reagiria porque foi orientado(a) pelos pais ou responsáveis, mas se sente frágil e impotente.	88,20	72,70	81,20	83,30
Não reagiu ou não reagiria, porque foi orientado(a) pelos pais ou responsáveis, mas fica indignado(a) e se revolta contra a impunidade dos criminosos.	88,20	90,90	87,50	91,70
Não reagiu ou não reagiria porque se sente impotente, mas se pudesse reagiria com violência.	70,60	90,90	62,50	75,00
Reagiu ou reagiria se percebe que pode enfrentar o opositor.	0,00	90,90	50,00	75,00

Fonte: elaboração própria.

As adolescentes do sexo feminino estão mais propensas a alterar as suas rotinas por causa do medo do crime, e a renúncia da liberdade em favor da segurança inclui a necessidade da companhia de pessoas que supostamente possam protegê-las de situações perigosas. Também costumam abdicar da própria vaidade, quando adotam uma vestimenta básica e eliminam

ou camuflam os acessórios para não despertar o interesse de criminosos sobre os seus pertences. Neste ponto a discussão se concentrou na frustração dos adolescentes pela perda da liberdade, e nos limites que o crime e o medo impõem. A principal questão se refere à oscilação entre preservar a segurança ou manter a liberdade (Tabela 2).

Tabela 2 - Proporção de adolescentes, por sexo e faixa etária, segundo estratégias criadas para lidar com o medo do crime. Belém (PA), 2016. Em %

Estratégias criadas para lidar com o medo do crime	Sexo Feminino	Sexo Masculino	De 15 a 16 anos	Mais de 16 a 17 anos
Reduziu as atividades sociais.	82,30	63,30	75,00	66,70
Prefere andar e se divertir em grupos.	88,20	54,50	68,75	41,70
Adota diferentes horários de retorno das diversões.	41,20	72,70	50,00	58,30
Não usa utensílios e acessórios que chamam atenção pelo valor monetário.	88,20	36,40	56,20	41,70

Fonte: elaboração própria.

A rotina dos adolescentes sofre os efeitos do medo do crime na medida em que são introduzidas mudanças no estilo de vida social e no ritmo das atividades cotidianas. Adolescentes do sexo feminino e que estão na faixa entre 15 e 16 anos estão mais inclinados a flexibilizar as suas rotinas, por causa do medo, do que os do sexo masculino e aqueles com idade entre 16 e 17 anos. Chama a atenção o efeito que conduz ao “uso de roupas básicas, poucos ou nenhum acessório, em especial relógios e joias”, adotado por parte significativa do conjunto dos adolescentes. (Tabela 3).

Baumam (1998) problematizou sobre liberdade e segurança como fatores dis-

sociáveis no mundo atual e mostrou que liberdade e segurança se colocam em diferentes polos para o homem moderno. A escolha por uma das duas condições impõe sérias restrições à outra. Os adolescentes vivenciam esse conflito na vida diária e alguns assumiram que em determinadas ocasiões se sentiram seduzidos pelo desejo de exibir novos acessórios e resolveram enfrentar os riscos e o medo. Para uma parte desses adolescentes, a tensão gerada por esta decisão, decorrente da produção dos “fantasmas do medo”, teve custos emocionais mais intensos do que o sentimento de frustração, provocado pela limitação do uso de acessórios.

Tabela 3 - Proporção de adolescentes, por sexo e faixa etária, segundo efeitos do medo do crime na rotina. Belém (PA), 2016. Em %

Efeitos do medo do crime	Sexo Feminino	Sexo Masculino	De 15 a 16 anos	Mais de 16 a 17 anos
Redução do ritmo de circulação nas ruas do bairro.	76,40	45,40	62,50	50,00
Necessidade de companhia para sair em determinados horários.	82,30	45,40	75,00	58,30
Redução dos encontros com os amigos, em especial à noite.	70,60	36,30	62,50	41,70
Uso de roupas básicas, poucos ou nenhum acessório, em especial relógios e joias.	82,30	72,70	81,20	75,00

Fonte: elaboração própria.

Os efeitos do medo do crime na saúde mental são constatados por quase todos os adolescentes, mesmo quando não há uma relação objetiva com a realidade. A ansiedade e o estresse provocam nas mulheres o sentimento de autopiedade e fertilizam as suas imaginações sobre a possibilidade de serem vítimas dos mais variados tipos de violência. Enquanto nos homens estimulam a raiva, a revolta e o desejo de vingança, sentimentos impelidos pelo descrédito no sistema de justiça e nas demais instituições responsáveis pela segurança do cidadão (Tabela 4). O comentário mais expressivo acerca dos efeitos mencionados pode ser assim resumido:

Eu passo mal só de pensar em ir a pé para a escola, tenho pavor de alguém me seguir, de ser estuprada. Vou rezando até chegar lá. Se eu sentir que alguém se aproxima para falar comigo minhas mãos gelam, sinto medo, pânico. (A.B.C., 17 anos).

Nesse depoimento, percebe-se o que o medo faz no funcionamento do corpo e da mente dos adolescentes. Em relação aos efeitos provocados pelo medo, especialmente nas mulheres, pode-se supor que caminham em direção ao “medo doentio”, que segundo Dantas, Silva Júnior e Persjin (2006) consiste na sensação da antecipação ou de angústia e ansiedade de se tornar vítima (anticipation of victimization) do crime, sem uma relação lógica com a realidade, o que acarreta prejuízo significativo da qualidade de vida individual e, eventualmente, coletiva.

De modo geral, as mulheres costumam demonstrar mais medo do que os homens, mas em termos práticos os homens são mais vitimizados. Quando se trata de idade, as diferenças decorrem dos tipos de medo. Os jovens experimentam muito mais o medo concreto², que diminui na medida em que a idade aumenta, enquanto o medo difuso³ é maior entre os mais velhos (RICO; SALAS, 1992).

2 Corresponde ao receio de ser pessoalmente vítima de uma determinada infração.

3 Quando a pessoa considera o delito uma ameaça geral e longínqua.

Tabela 4 - Proporção de adolescentes, por sexo e faixa etária, segundo efeitos do medo do crime na saúde mental. Belém (PA), 2016. Em %

Efeitos do medo do crime na saúde mental	Sexo Feminino	Sexo Masculino	De 15 a 16 anos	Mais de 16 a 17 anos
Ansiedade e estresse quando percebem pessoas suspeitas.	82,30	63,30	75,00	58,30
Imaginação de cenários violentos estando na condição de vítima.	88,20	36,30	68,75	41,70
Sentimento de raiva, por causa das limitações impostas pela violência.	88,20	100,00	87,50	100,00
Desejo de vingança contra aqueles que subtraíram seus objetos ou lhe causaram dano físico.	41,20	9,10	56,20	83,30
Sentimento de autopiedade.	76,40	27,20	43,75	33,30

Fonte: elaboração própria.

Em síntese, os resultados expressam as formas de lidar com o aumento da criminalidade e o medo do crime que os adolescentes da periferia de Belém (PA) estão experimentando. Também indicam mudanças na maneira de viver e no comportamento dos adolescentes, que buscam ajustar suas ações às circunstâncias impostas pelo crescimento da criminalidade no bairro. Enquanto não são favorecidos por políticas públicas mais efetivas, tentam se esquivar dos riscos concretos ou imaginários, criando estratégias para garantir a sua segurança.

Durante a pesquisa, em reiteradas ocasiões os adolescentes sinalizaram que não estão expostos apenas à violência das ruas e ao medo dela decorrente, e quando se trata de situações que envolvem pessoas conhecidas os efeitos são mais perversos, as estratégias são outras e exigem ações e comportamentos cuidadosos. Apesar desse indicativo, os adolescentes não estavam completamente acessíveis para falar sobre

esse tema e, por isso, evitamos ampliar os rumos da pesquisa.

Considerações finais

Os adolescentes encaram a violência como um aspecto que já faz parte da rotina do bairro, embora reconheçam que se tornou um limite para a liberdade que desejariam experimentar, se vivessem num ambiente com mais segurança.

Acreditam nos efeitos do medo sobre sua saúde mental, porque alguns já manifestam reações físicas diante da expectativa de vitimização. Aqueles que já passaram por experiências violentas assumiram que desenvolveram alguns sintomas que indicam ansiedade e estresse. Alguns também potencializaram sentimentos como a raiva e o desejo de vingança.

Para enfrentar o medo e as ameaças de violências, os adolescentes buscam diferentes estratégias preventivas, mas que também limitam e inibem as ações próprias dessa fase da vida. Os jovens estão

cientes dessa limitação, mas acreditam que só haverá mudanças benéficas quando as instituições de controle social se tornarem confiáveis e com capacidade para conter a desordem da sociedade.

Um aspecto importante é a falta de crédito do poder público, de modo geral, e não apenas quanto ao fator segurança. Os adolescentes ressaltaram que os bairros da periferia são abandonados, bem como as pessoas que residem nesses locais, e esse é

um aspecto que contribui para o aumento da violência e do crime.

Outro fator observado foi que quando a segurança e a liberdade não são asseguradas pelos direitos civis, políticos, socioeconômicos e culturais, a manutenção de um elevado nível de saúde mental torna-se difícil, pois o ambiente deve respeitar e proteger os indivíduos que nele estão inseridos.

Referências Bibliográficas

BAIERL, Luzia Fátima. **Medo social**: da violência visível ao invisível da violência. São Paulo: Cortez, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BORGES, Doriam. **O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro**: uma análise sob as perspectivas das crenças de perigo. Curitiba: Appris, 2011.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de; MATRAK FILHO, Riskala; MONTEIRO, Victor Bomfim. O sistema de segurança pública e o medo do crime. **Revista Ordem Pública e Defesa Social**, v. 4, n. 1 e 2, semestre I e II, p. 91-100, 2011.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência**. Rio de Janeiro: IPEA/FBESP, 2017.

CORDNER, Gary. **Reducing Fear of Crime**: Strategies for Police. Washington, DC: The Office of Community Oriented Policing Services, 2010. Disponível em <www.cops.usdoj.gov>. Acesso em: 22 nov. 2013.

DANTAS, George Felipe de Lima; SILVA JÚNIOR, Álvaro Pereira da; PERSJIN, Annik. **O medo do crime**. 2006. Disponível em: <<http://www.observatorioseguranca.org/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

ECKERT, Cornélia. A cultura do medo e tensões do viver a cidade: narrativa e trajetória de velhos moradores de Porto Alegre. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; COIMBRA, Carlos E. A. (Orgs.). **Antropologia, Saúde e envelhecimento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

GLASSNER, Barry. **Cultura do Medo**. São Paulo: Francis, 2003.

MIRANDA, Márcia Mathias de. Sociedade, violência e políticas de segurança pública: da intolerância à construção do ato violento. **Revista Eletrônica Machado Sobrinho**, edição 3, jan. a jul. 2011.

ONU. Saúde mental depende de bem-estar físico e social, diz OMS em dia mundial. Nações Unidas Brasil, 10 out. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/saude-mental-depende-de-bem-estar-fisico-e-social-diz-oms-em-dia-mundial>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

RICO, José Maria; SALAS, Luis. **Delito, insegurança do cidadão e polícia**: novas perspectivas. Rio de Janeiro: Polícia Militar, 1992.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio dos; DUTRA, Luis Henrique; SILVA FILHO, Daniel Bernardo da. Levantamento da percepção do medo e do crime em Santa Catarina. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, edição 2, p. 94-119, 2007.

ZALUAR, Alba. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FVG, 2004.

Artigos

Efeitos do medo do crime na rotina e na saúde mental de adolescentes moradores da periferia de Belém (PA)

Rosália do Socorro Silva Corrêa, Jane Farias Ferreira, Maria Lúcia Bahia Lopes e Fabrício Khoury Rebello



Guardas Municipais: modelos de polícia cidadã

Isaiás Gonçalves de Oliveira

Licenciado em Letras/Português pela Universidade Federal do Paraná; guarda municipal em Curitiba e especializado em Administração Pública pelo Instituto Municipal de Administração Pública (Imap).

Nota Técnica

Data de recebimento: 04/12/2018

Data de aprovação: 08/02/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1054

Resumo

Este trabalho descreve a modalidade de polícia das guardas municipais brasileiras como polícias urbanas, de proximidade, cidadãs, por meio de uma pesquisa histórica da origem e do desenvolvimento das atividades de natureza policial nas sociedades e nos estados antigos e modernos, com atenção especial ao modelo proposto por Sir Robert Peel para a polícia de Londres em 1829. Busca também aplicar a análise tipológica das modalidades de polícia, conforme a tipologia de Dominique Monjardet, para propor um modo de análise que permita entender o fenômeno das guardas municipais num contexto mais amplo do que até aqui se tem praticado. Explicita também as implicações das normas legais mais recentes que tratam das guardas municipais e as relaciona com a tradição da polícia moderna, resgatando as raízes etimológicas do termo “polícia” e sua relação com as cidades.

Palavras -Chave

Polícia; Guarda municipal; Polícia brasileira; Polícia cidadã; Modalidades de polícia.

Guardas Municipais: modelos de polícia cidadã
Isaiás Gonçalves de Oliveira

Abstract

Municipal Guards as citizen police model

This work describes the police mode of the Brazilian Municipal Guards as urban police, proximity police, citizen police, through a historical and sociological research of the origin and development of police activities in ancient and modern societies and states, with special attention to model proposed by Sir Robert Peel for the police of London in 1829. It also seeks to apply the typological analysis of the police modalities, according to the typology of Dominique Monjardet, to the police of the Brazilian states and municipalities and through this to propose a mode of sociological based analysis approach that is added to the legal analysis and allows to understand the phenomenon of municipal guards in a wider context than has hitherto been practiced. It also explains the implications of the latest legal norms dealing with municipal guards and relates them to the tradition of modern police, rescuing the etymological roots of the term "police" and its relation to cities.

Keywords

Police. Municipal Guard; Brazilian Police; Citizen Police; Police Modalities.

Considerações iniciais

A base teórica para o entendimento do fenômeno policial no Brasil está quase sempre restrita à análise jurídica, com poucas iniciativas em abordar o tema também pelo viés sociológico ou histórico. Nesse sentido, muitas críticas são feitas à atuação das guardas municipais nas atividades típicas de segurança pública, e mesmo as inovações legais no sentido de ampliar suas atribuições são recebidas com alguma resistência (SOUZA; ALBUQUERQUE, 2017; SZABÓ; RISSO, 2018). Este trabalho procura reduzir essa lacuna no conhecimento, ao mesmo tempo em que propõe uma abordagem integrada do sistema policial e da atuação das guardas municipais como o resgate da essência policial como uma atividade que deriva da organização das sociedades humanas.

As guardas municipais estão numa posição importante nas discussões sobre a modernização do modelo policial brasileiro e a emergência de novas abordagens nas ações de segurança pública. Busca-se ampliar as responsabilidades dos municípios nessa área, considerando que a Constituição Federal tornou-os entes federativos autônomos (CARVALHO, 2017). Entretanto

há forte questionamento da sua condição de instituição de caráter policial (SZABÓ; E RISSO, 2018), sendo ela vista como mero serviço de vigilância com competência restrita às instalações municipais. Essa é uma visão muito restritiva, pois a polícia nasce nas organizações sociais locais e tem na administração das cidades sua origem etimológica (MONET, 2006), portanto já na origem ligada à cidadania.

A polícia moderna nasce na Inglaterra em 1829, por iniciativa do Ministro do Interior britânico Robert Peel, como uma alternativa à atuação militar ou miliciana no policiamento, bem como uma tentativa de criar uma instituição policial que seja não só uma força do Estado, mas também da sociedade (ROLIM, 2006). É um retorno à tradição histórica do policiamento, ao mesmo tempo em que implica num novo modo de policiar. O modelo britânico influencia então muitas polícias pelo mundo, mas é abandonado subsequentemente, principalmente nos Estados Unidos (BAILEY, 2017), por causa dos efeitos negativos gerados pela proximidade, tais como a corrupção e o uso político das polícias. Daí em diante as polícias se tornam mais distantes das comunidades que policiam. Atualmente há interesse em recuperar al-

guns desses valores. A polícia contemporânea integra todas essas características, com graus variados de especialização.

Monjardet (2002) descreve as polícias contemporâneas por meio de uma tipologia tripartite. Para ele há três modalidades de polícia que estão presentes em maior ou menor grau em todas as polícias. Há a *polícia de soberania ou território*, que surge a partir das Forças Armadas; a *polícia criminal*, ligada ao Judiciário; e a *polícia urbana*, municipal, de proximidade, que surge e se integra no seio da comunidade local. Esse modelo é bastante adequado para explicar a polícia brasileira, pois no Brasil, ao contrário da França, país de origem desse autor, as polícias são segmentadas dentro do ciclo de polícia. As polícias militares correspondem à polícia de soberania, ao passo que as civis estão relacionadas com as criminais e as guardas municipais, com as polícias urbanas. Quando trata das polícias urbanas, Monjardet usa a polícia de Peel como exemplo.

Como polícias urbanas, as guardas municipais estão em posição mais adequada para operacionalizar as estratégias de polícia comunitária e orientada para o problema que é, por definição, a aplicação das estratégias usadas por Robert Peel na polícia de Londres.

O objetivo deste estudo é mostrar que as guardas municipais fazem parte da mesma realidade histórica e social ocupada por outras modalidades de polícia, ao mesmo tempo em que exerce um modo de policiamento cidadão que tem sua origem nas primeiras manifestações do policiamento. Como objetivo complementar, propõe que a tipologia de Monjardet seja utilizada

para classificar as polícias brasileiras, oferecendo uma ferramenta teórica adequada à análise jurídica, histórica e social das polícias. Assim, pretende-se demonstrar que as guardas municipais, embora atuando no policiamento ostensivo, não se confundem com as polícias militares, nem usurpam suas funções. Com isso, resolvem-se dois problemas, saber se as guardas municipais possuem características pelas quais se pode afirmar que são de fato polícias e, em caso positivo, apontar que tipo de polícia elas são.

Com definições mais claras, os administradores municipais podem planejar melhor como vão desenvolver suas atividades locais de segurança pública e de que modo elas devem relacionar-se com as das demais instituições policiais, criando meios mais eficientes de integração e organizando de modo mais racional seus efetivos e esforços.

Metodologia

Creswell (2007) explica que os seres humanos extraem sentido do mundo em que vivem com base em sua suas perspectivas históricas e sociais. O pesquisador qualitativo, segundo o autor, busca entender os fenômenos que procura explicar partindo de sua formação e suas experiências particulares. O significado é produzido em bases sociais, construído a partir da interação humana. Esse foi o princípio utilizado na construção deste trabalho, produzido a partir de pesquisa em bibliografia especializada e acadêmica, mas com o olhar próprio das experiências do autor, ator envolvido na atividade que se propõe a estudar.

Esta pesquisa qualitativa exploratória teve como base fontes escritas. Segundo

Creswell (2007, p. 186):

A pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa. Isso significa que o pesquisador faz uma interpretação dos dados. Isso inclui o desenvolvimento da descrição de uma pessoa ou de um cenário, análise de dados para identificar temas ou categorias e, finalmente, fazer uma interpretação ou tirar conclusões sobre o seu significado, pessoal e teoricamente, mencionando as lições aprendidas e oferecendo mais perguntas a serem feitas.

O mesmo autor explica que o pesquisador qualitativo vê os fenômenos de forma holística, com visões amplas em vez de análises limitadas, “quanto mais complexa, interativa e abrangente a narrativa, melhor o estudo qualitativo” (CRESWELL, 2007, p.187). Creswell explica que o pesquisador é sensível a sua biografia pessoal, e usa uma forma de raciocínio complexo e multifacetado, interativo e simultâneo. O propósito é a busca nos dados, partindo indutivamente de temas amplos até o encontro de um modelo generalizado ou teoria. Aqui contempla-se tal visão metodológica, considerando que uma análise abrangente e interdisciplinar pode dar conta de explicar e propor uma solução, pelo menos no campo teórico, para a estrutura policial brasileira e o lugar das instituições municipais de segurança nesse sistema.

Desenvolvimento

Polícia

A polícia, antes de assumir a sua forma moderna nas instituições uniformizadas ou não, que têm a seu encargo a aplicação das leis, surgiu no seio das comunidades antigas como uma *função de coerção* com

a finalidade de regular as relações internas do grupo e de preservar sua continuidade. Carvalho (2017, p. 30) define-a como “[...] um organismo que emerge do seio do próprio grupo (sociedade humana), tendo como finalidade a garantia do bem comum de seus integrantes e da coesão entre eles”. A polícia é uma atividade em que a comunidade, de modo coletivo ou por intermédio de pessoas do seu meio, aplica a força, real ou como ameaça, contra si mesma (BAYLEY, 2017). Monjardet (2002, p. 27) explica que “[...] a ameaça da força desempenha o mesmo papel da força em si [...]”.

O policiamento moderno, ao contrário do praticado nas sociedades antigas, é exercido por “agências públicas, especializadas e profissionais” (BAYLEY, 2017, p. 35). A polícia como instrumento especializado deriva sua autoridade não do uso expresso da força, mas “da autorização para usá-la” (BAYLEY, 2017, p. 20). De acordo com esse autor, a instituição policial, especializada ou não, não se organiza sozinha, antes está *vinculada às unidades sociais que lhe conferem autoridade*. Monet (2006) entende que o que diferencia a polícia de qualquer outra profissão que utilize a coação física, como enfermeiros em hospitais psiquiátricos ou guardas prisionais, é que ela pode aplicar a força em situações para as quais não existe uma definição prévia das circunstâncias dessa atuação, ou seja, como interpretou Rolim (2006, p. 26), “a polícia seria caracterizada pelo fato de poder empregar seus recursos coercitivos contra qualquer pessoa em situações que, a rigor, nunca podem ser completamente definidas *a priori*”.

Para Monjardet (2002, p. 26), as socie-

dades têm como função básica “a regulação pública da violência privada”, e o fazem por meio de suas polícias. A função policial não se circunscreve, entretanto, à aplicação da força pontual na contenção da violência, ela também atua no intuito de evitá-la pela *mediação do conflito*. O mesmo autor aponta (p.27) que as forças policiais recorrem menos à força física do que a uma “força simbólica ou representação da força”. E termina por definir *polícia* como “a instituição encarregada de possuir e mobilizar recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas” (MONJARDET, 2002, p. 27).

A polícia, como representante mais visível do governo, atua nos conflitos cotidianos, sejam eles violentos sejam potencialmente violentos, de modo a garantir o monopólio do Estado na utilização da violência. Sua atuação assume uma natureza civilizatória na medida em que “uma polícia pública é sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer sua razão sobre as razões de seus súditos” (MONET, 2006, p.16). A existência do Estado é garantida pelas suas instituições policiais no âmbito interno, tanto quanto o é pelas suas Forças Armadas externamente, embora sob certas condições definidas pelas leis locais de cada Estado, as Forças Armadas, tanto no passado quanto no presente, tenham relativa presença na preservação interna. Tal efeito é hoje atenuado pela especialização das polícias, conforme Bayley (2017, p.53):

Um aspecto importante da especialização da polícia foi a remoção dos militares da manutenção da ordem interna. Uma vez que as unidades

militares também defendem as comunidades externamente, seu uso dentro do país, que ocorreu historicamente praticamente em todos os lugares, representa uma especialização imperfeita do policiamento.

A manutenção da ordem interna pelas Forças Armadas foi prática comum em muitas partes do mundo, inclusive no Brasil, entretanto, o policiamento é diferente desse tipo de atuação, o que leva a um modelo misto que reproduz características comuns aos conflitos bélicos. Unidades militares, convocadas a interferir em numerosas revoltas na Europa e em outros lugares do mundo, agiam com violência excessiva, deixando muitos mortos e feridos (BAYLEY, 2017).

A partir do século XIX, especialmente com o surgimento da polícia moderna, esta deixa de ser apenas uma ferramenta do poder, para se tornar garantidora de direitos, assumindo uma face democrática que recupera o seu sentido etimológico. Os termos ‘polícia’ e ‘política’ derivam da palavra grega *politeia* (MONET, 2006). Esse termo, até Aristóteles, indica tanto a cidade (*pólis*) como unidade política autônoma quanto à arte de administrar, de governar. Depois de Platão e Aristóteles, ela passa a designar o conjunto de normas relacionadas à boa administração da cidade em seus aspectos de ordem pública, moralidade e provisão, e os *guardiões da lei* citados por Platão em seus escritos. Entre os romanos, o termo também possui duas acepções: a de *res publica* (‘a coisa pública’), e o de *civitas*, com o sentido de ‘negócios da cidade’, latinizado para *politia*, a partir de *polis*, a cidade, “[...] de onde as línguas modernas formaram *police*, *polizia*, *politzei* ou polícia, entre outras” (ROLIM, 2006,

p. 24).

As ideias de organização política e de defesa instrumental da ordem estabelecida por meio da polícia são heranças da civilização grega: “Com a democracia, a função policial reencontra suas raízes gregas e aparece pelo que ela é: uma dimensão central da ação política” (MONET, 2006, p. 29). A polícia moderna não é instituída para aumentar o controle de governantes, mas como uma manifestação de valores ligados à sua herança democrática.

[...] uma das principais razões para o estabelecimento das forças públicas não foi com a finalidade de aumentar o nível total do controle social, mas, também, para produzir uma alternativa às vinganças particulares e, nos esforços de controle, para melhorar a justiça geral. Nesse aspecto, a polícia é, muito mais, o bastião dos valores democráticos do que uma ameaça a eles, e a melhoria de sua posição na comunidade pode se tornar mais uma celebração de tais valores do que um ataque a eles. (MOORE, 2003, p. 161-162).

Embora a polícia esteja relacionada à democracia e à defesa da cidadania, numa relação politicamente positiva, as instituições policiais e as populações que delas necessitam sofrem com a desconfiança e se ressentem com os desvios tomados por elas, seja por força de interesses políticos seja pela desestruturação dos órgãos. Para Rolim (2006, p. 28), é “[...] importante definir o trabalho policial como aquele vocacionado por uma missão civilizadora [...]” e analisar a polícia apenas sob o prisma do uso da força impede uma compreensão mais abrangente do seu papel na sociedade moderna. Jugend (2008, p. 63) entende que “uma polícia de verdade deve ser o mais forte fator social da não-violên-

cia”, e que a polícia, para atingir esse objetivo, “[...] deve ser fortemente encarada, tanto interna quanto externamente, como inspiradora e indutora da paz”. E esses são, exatamente, os valores que guiam a criação da polícia moderna.

O nascimento da polícia moderna

O surgimento da polícia moderna no Ocidente é um fenômeno do século XIX; até então, “[...] a história da ‘polícia’ não poderá ser contada em termos institucionais porque a organização típica do policiamento ainda não existia, como regra, de forma autônoma” (ROLIM, 2006, p.24). As funções policiais cotidianas, ou seja, a aplicação da justiça criminal, quando não de modo privado, são “exercidas de modo assistemático por cidadãos convocados, por voluntários ou por pessoas comissionadas pelos governos, as quais exerciam funções de natureza fiscalizatória ou mesmo vinculadas à arrecadação de tributos” (ROLIM, 2006, p. 24).

O fator responsável pelo surgimento da polícia é a eclosão de diversas revoltas populares e desordens urbanas na maior parte da Europa e a incapacidade dos governos de lidar com o problema por meio de convocação de tropas militares (ROLIM, 2006). Bayley (2017) explica que na Inglaterra o uso de forças militares sempre fora considerado anormal, e que, tanto ali quanto em outros lugares, esse uso é condicionado pela inexistência de uma força especializada em lidar com erupções prolongadas de episódios violentos praticados por um grande número de pessoas.

À época, além do uso das forças militares, os governos contam com milícias, forças voluntárias cooptadas localmente,

armadas pelo Estado, e que refletem os interesses políticos de seus guerrilheiros. Estas não possuem legitimidade e não são um bom substituto para forças regulares de manutenção da ordem interna. Seu uso se torna mais constante à medida que se exige mais participação nas questões políticas. Monet (2006) acrescenta que movimentos operários também protagonizam episódios violentos, com a urgência de integrar essas massas na democracia parlamentar, o que é percebido na Grã-Bretanha como a busca pelo direito de associação, concedida entre 1825 e 1826. O autor prossegue:

[...] por outro lado, o desenvolvimento de uma polícia suficientemente forte para tornar inútil o recurso ao exército e às milícias acompanha de perto o famoso Massacre de Peterloo (*The Battle of Peterloo*), no decorrer do qual a milícia de Manchester (*Manchester Yeomanry*) e os dragões do exército fizeram oito vítimas e centenas de feridos entre os amotinados sublevados contra a lei do trigo, em agosto de 1819. (MONET, 2006, p.217).

Os governos europeus do século XIX, diante do problema de como lidar com Forças Armadas relutantes, mas excessivamente violentas, e milícias fervorosas, mas pouco confiáveis, resolvem retirar dos Exércitos a responsabilidade pela manutenção da ordem interna, extinguem as milícias e começam a desenvolver uma força especializada de ordem pública (BAYLEY, 2017).

Na Inglaterra, o responsável pela criação dessa nova força é o ministro do interior britânico, Sir Robert Peel, que, apoiado pelo Duque de Wellington, principal autoridade militar do país, institui

em 1829 uma força policial de natureza civil mantida por fundos públicos e com número de integrantes suficiente para fazer frente aos distúrbios civis, a chamada “nova polícia” (BAYLEY, 2017; ROLIM, 2006,). Impera nesse período o modelo francês, que é bipartido, com uma divisão, a Tenência de Polícia, instituída em Paris pelo rei Luís XIV por volta de 1667, e a Guarda Civil, oriunda da *Maréchaussée*, polícia de origem puramente militar, nas regiões rurais (ROLIM, 2006; MONET, 2006). A Tenência de Paris tem funções de administração ampla da cidade, zelando pela segurança, reprimindo a criminalidade, tomando medidas preventivas contra incêndios e epidemias e o controle do abastecimento da cidade. Além disso, ela é responsável por monitorar a opinião pública por meio do controle da imprensa e das livrarias, impedindo a distribuição de panfletos e libelos, e acompanhando de perto todos os suspeitos de serem adversários da monarquia e da igreja, por meio de uma ampla rede de informantes. A *Maréchaussée* é a polícia montada francesa, rebatizada como *Gendarmerie* em 1791; com as guerras da Revolução e do Império e a difusão do código penal napoleônico, esta serve como modelo para as polícias militares europeias. Entre suas funções estão reprimir insurreições camponesas, debelar levantes, reprimir o contrabando e os salteadores de beira de estrada (MONET, 2006, p. 49-50).

A substituição das milícias e dos militares por uma polícia civil treinada se espalhou por toda a Europa no restante do século, embora os militares tenham continuado a desempenhar um papel mais importante no continente do que na Inglaterra, devido à existência de forças importantes

nas *gendarmes*. (BAYLEY, 2017, p. 56).

O novo modelo policial logo recebe ampla oposição, pois as forças policiais anteriores eram instrumentos do Estado e há o temor de que o modelo adotado seja o francês, a serviço de objetivos políticos e uma ameaça às liberdades individuais, e de que uma força policial profissional seja sempre instrumento de opressão governamental. Peel e aqueles que ele indicou como os primeiros comissários metropolitanos, Rowan e Mayne, neutralizam essas desconfianças com as medidas que tomam na organização do seu modelo policial (REINER, 2003; ROLIM, 2006). Robert Peel já tinha alguma experiência com o tema, pois em 1814 organizara as Forças de Preservação da Paz, que posteriormente se tornaram o Regimento da Guarda da Irlanda (BAYLEY, 2017). Com base nessa experiência, Peel cria uma organização de controle social que está entre uma força militar e uma civil, resolvendo problemas políticos e de ordem tática, com custos mais baixos que uma estrutura militar, além de criar menos ressentimentos e mais respeito à autoridade civil (MONKKONEN, 2003). Para Monet, a nova polícia, considerando que os ingleses reprovam o modelo continental, precisa resolver um problema duplo: “é preciso policiais bem visíveis para que possam ser controlados pelo público e para que não pareçam uma ‘polícia secreta’, mas é preciso evitar que seu uniforme e seu armamento lembrem o modelo das polícias militares do estilo das gendarmarias” (MONET, 2006, p.5). Desse modo, utilizando um uniforme mais próximo das vestimentas civis, sobrecasaca e cartola, e armados apenas com cassetete, é que, em 29 de setembro de 1829, 3 mil agentes da Polícia de Londres entram em

atividade (MONET, 2006).

Essa iniciativa busca a identificação entre polícia e sociedade, conforme a afirmação de Peel de que “A Polícia é o Público e o Público é a Polícia” (ROLIM, 2006, p.70). Segundo Bondaruk e Souza (2004), o ministro tem então como objetivos básicos o restabelecimento da fé do público na polícia, a proteção dos inocentes e a sustentação da lei.

A partir desses objetivos são definidos nove princípios que até hoje servem de diretrizes à polícia britânica (BONDARUK; SOUZA, 2004) e que recebem a denominação de “Princípios de Policiamento de Roberto Peel”. Todavia, segundo texto informativo do governo britânico intitulado *Definition of policing by consent* (UNITED KINGDOM, 2012), não existe confirmação de que os princípios tenham sido escritos por Peel; provavelmente foram concebidos pelos dois primeiros comissários da polícia londrina, Charles Rowan e Richard Mayne.

Esses princípios definem que a polícia existe para prevenir o crime e a desordem, como uma alternativa ao uso de força militar ou ao castigo derivado de uma condenação penal; que ela deve derivar seu poder da aprovação do público, mantendo uma postura de respeito pelo qual é obtida a cooperação voluntária, diminuindo a necessidade de uso da força física, que deve ser utilizada somente quando todos os recursos se esgotam; que ela deve agir com imparcialidade e independência da política; que deve manter um relacionamento com o público com base na tradição histórica de que público e polícia são uma mesma entidade, entendendo que policiais

são pessoas do povo pagas para fazer em tempo integral um trabalho que é de responsabilidade de todos; atuando de modo a não usurpar as funções do Judiciário; e reconhecendo que é a ausência de crime que mostra a eficiência do seu trabalho e não a evidência visível de suas ações para alcançar esse objetivo.

O modelo desenvolvido por Peel e seus subordinados é chamado de *policiamen- to por consentimento* (REINER, 2003). A neutralidade constitui a base de atuação da polícia inglesa, sendo ela uma instituição que não está somente a serviço do Estado, mas também de todos os cidadãos (SOUZA; ALBUQUERQUE, 2017). Além de ser um serviço para o público, a *Nova Polícia* fora criada de modo a ser fiscalizada pelo público. Pela primeira vez é estabelecido algum tipo de controle social da atividade policial. Esse modelo de atuação tem como efeito tornar a *Met* (termo usado pelos britânicos) um símbolo de orgulho nacional aceito por todos os cidadãos. Ela é a primeira força policial criada por uma nação em que o governo é representativo, e com foco na prevenção (REINER, 2003; MONET, 2006).

A polícia britânica, com suas características municipalistas e cidadãs, contribuiu para a formação de polícias em todo o continente europeu e na América do Norte, e as influencia com suas diretrizes de respeito à cidadania, conhecimento das leis, foco preventivo e obediência voluntária (SOUZA; ALBUQUERQUE, 2017). No dia em que sua polícia entra em atividade, Peel lembra aos agentes a filosofia por trás de seu cargo e seus deveres cotidianos:

O *constable* de ser civil e cortês com as pessoas de qualquer classe ou condição... Ele deve ser particularmente atento para não interferir desastrosamente ou sem necessidade, de modo a não arruinar sua autoridade... ele deve lembrar que não existe nenhuma qualidade tão indispensável ao policial como uma aptidão perfeita para conservar seu sangue-frio. (MONET, 2006, p. 51-52).

No século XX, as polícias americanas tendem à centralização por meio de uma especialização do serviço policial, em parte pelos níveis de corrupção decorrentes da proximidade com as estruturas sociais locais. Iniciativas como as de Peel são então relegadas a um segundo plano, ocasionando o afastamento entre polícia e população (REISS JR., 2003). Atualmente, as polícias tentam recuperar esse relacionamento de proximidade com a sociedade, conscientes de que o poder público sozinho não consegue resolver todos os problemas de segurança pública e de que sem o apoio da população não se pode fazer muito (ROLIM, 2006). No Brasil, nossas Guardas Municipais já nascem como polícias urbanas e de proximidade, com plena vocação comunitária, especialmente depois da entrada em vigor da Lei Federal 13.022/2014, chamada *Estatuto Geral das Guardas Municipais* (CARVALHO, 2017).

As modalidades de polícia

Não existe apenas um tipo de polícia, existem *polícias* que operam dentro de uma gama de atividades que por vezes se tocam, se sobrepõem ou concorrem umas com as outras. Para Monjardet (2002), a organização policial é formada por três sistemas separados cuja produção opera segundo três diferentes modalidades que

se conjugam nas tarefas de segurança. O autor explica, por meio de sua *sociologia da polícia*, que toda instituição policial é posta em ação a partir de três fontes: o Estado, governo ou poder; a iniciativa profissional dos policiais; e as demandas da sociedade. A essas três fontes correspondem três *princípios de ação concorrentes*: a manutenção da ordem, a luta contra o crime e a segurança pública. Toda política policial resulta de um compromisso entre esses três princípios. A manutenção da ordem é prioridade do Poder, a luta contra o crime o é da profissão policial, e a sociedade tem na segurança pública seu interesse. Monjardet (2002, p. 268) explica que “em termos de alocação de recursos, de prioridades operacionais, de critérios de eficácia, eles são concorrentes”. O autor entende, e aqui ele tem como objetos de análise a polícia francesa e em menor grau a inglesa, que toda instituição policial é a combinação das três polícias que se relacionam aos três princípios de ação e cujos modelos puros são abstratos.

Monjardet (2002) explica seu modelo, que ele integra numa tipologia completa das possibilidades de organização policial, a partir de polícias que se organizam em ciclo completo. De maneira distinta, no Brasil, segundo Carvalho (2017), e nas Repúblicas de Cabo Verde e Guiné-Bissau, o modelo adotado é o da divisão do ciclo em duas polícias separadas.

Em alguns países da Europa, da América do Sul e da América do Norte, o modelo adotado é o chamado *ciclo completo de polícia*, o qual se caracteriza pela atuação dos órgãos policiais de forma plena, tanto na prevenção quanto na repressão e na investigação. Esse modelo de distribuição da função

policial, antagônico à dicotomia policial existente no Brasil, acaba sendo muito mais eficaz, pois diminui o risco de redundância ou de sobreposição de funções [...]. (CARVALHO, 2017, p. 60, grifo do autor).

O modelo de Monjardet, aplicado às polícias da maior parte do mundo define modalidades abstratas. Cada polícia possui características dos três tipos, em maior ou menor grau, de acordo com o modelo de poder dominante e o modo como esse poder é exercido. Mas no Brasil sua aplicação é mais literal, porque suas modalidades, para fins de análise, realmente importam em polícias diferentes em nosso país, ainda que obedecendo a algumas poucas adaptações, entre as quais a principal é de que no modelo francês a polícia que mais se define pela manutenção da ordem é única, sendo ela de ciclo completo, e no Brasil há uma divisão por ente federado, nossas polícias estaduais. Também, como critério adaptativo, deve-se entender que o modelo brasileiro é um tanto mais complexo, com polícias que operam apenas no plano federal. Para os fins deste trabalho não serão objetos de análise as polícias de âmbito federal, pois estão menos relacionadas com as questões locais que importam às atividades das guardas municipais. Certamente há alguma sobreposição ou concorrência de funções, mas a modalidade de cada polícia é definida legalmente.

A primeira das três modalidades de polícia (MONJARDET, 2002) é a polícia de ordem pública ou de soberania. Essa polícia é oriunda das fileiras do Exército, de onde se desprende gradualmente, e se constitui como braço armado do Estado na ordem interna. Segundo Souza e Albuquerque (2017, p. 95, grifo nosso), “a

polícia militar é uma força uniformizada que reúne mais de 400.000 integrantes em todo o país, *com estrutura hierárquica simétrica à do Exército*, ao qual se integrará em caso de guerra ou grave perturbação da ordem”. As polícias militares e corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reservas do Exército (BRASIL, 1988). A polícia de ordem pública preserva a continuidade do poder, portanto do Estado, seu cliente, e atua na sociedade *desempenhando* a realidade da constituição, que é o sentido pelo qual se organiza o *estado de ordem pública*. As polícias militares brasileiras atuam nesse sentido, mas incorporam também o conceito de polícia ostensiva de caráter preventivo (CARVALHO, 2017; SZABÓ; RISSO, 2018). Monjardet (2002) explica que a polícia de ordem está em desnível com a sociedade, porque impõe uma ordem que se sobrepõe à sociedade. Mas isso não é inteiramente verdade sobre as polícias militares, que estão realmente um pouco mais afastadas por causa da estrutura hierárquica, mas que buscam aproximar-se por uma série de ações de polícia comunitária. Nesse sentido, essas polícias se enquadram como polícias de ordem, sendo uma *polícia sobre a sociedade*, seu foco principal, mas também atuam como polícias urbanas pelo contato com as demandas de segurança pública.

A segunda modalidade é a de polícia criminal que “instrumentaliza a força e os meios de ação não contratuais para reprimir os segmentos da sociedade que recusam as suas leis” (MONJARDET, 2002, p. 282). É a polícia que funciona como braço do Poder Judiciário, e tem como cliente o criminoso, posto que as leis penais são sua verdade. É uma *polícia da sociedade*. Equivale às nossas polícias civis,

que têm a função de polícias judiciárias, responsáveis pela investigação e apuração das infrações penais (SOUZA; ALBUQUERQUE, 2017). As polícias civis, na sua função de polícias judiciárias, atuam no aspecto repressivo da ação policial. A repressão, nesse sentido, indica a aplicação das leis de modo a reprimir a ação criminosa (CARVALHO, 2017).

A terceira modalidade é a de *polícia urbana* (municipal, comunitária, de proximidade) que se origina nos guetos burgueses e cujo papel é “a proteção do sono, o que supõe rondas de guarda” (MONJARDET, 2002, p. 283). A polícia urbana não tem os meios de vigiar o criminoso, no sentido da polícia criminal, nem para conter a desordem, o tumulto, no sentido da especialidade das polícias de ordem pública, mas retira sua força da submissão consentida do cidadão. Sua função é social, fazer com que se respeite a paz pública contra a perturbação do sossego, a desordem local, a sujeira e a pequena delinquência. Ela atua também na mediação dos conflitos e regula o trânsito. Monjardet (2002) sustenta que a polícia urbana mantém a ordem pública, que não é a de dominação do poder central, mas a da tranquilidade. Ela se representa na sociedade, de onde provém, e onde só pode agir eficazmente por sua integração.

Desse modo também, seu controle se opera através de sua visibilidade. Polícia uniformizada, ela está a observação de todos, como preconizava Peel. O uniforme aqui não é a vestimenta guerreira da polícia soberana que evoca o exército e simboliza o poder; é, ao contrário, exibição da qualidade policial, no sentido em que esta se coloca à disposição e sob o controle de todos. (MON-

JARDET, 2002, p. 284).

O cliente da polícia urbana é o cidadão comum, seu foco é a segurança pública e sua verdade são as leis comunais. Essa polícia é representada pela Nova Polícia de Peel, que é em si um resgate do conceito originário de polícia relacionado à cidadania. São representadas no Brasil pelas guardas municipais. Szabó e Risso, falando sobre a disputa que existe sobre as funções das guardas municipais, ampliadas por legislações recentes que muitos consideram que usurpam funções das polícias militares, afirmam:

Independente da disputa, há um enorme espaço para a atuação das guardas municipais. Isso porque uma grande parte do trabalho da polícia militar está voltada para problemas não criminais (perturbação do sossego, por exemplo), *o que deveria ser vocação das guardas*, agindo próximo às pessoas e com foco em ações educativas e de mediação de conflitos, de forma a colaborar com a autorregulação e a regulação coletiva. (SZABÓ; RISSO, 2018, p. 60, grifo nosso).

Carvalho (2017) explica que o policiamento cidadão sempre foi foco das guardas municipais, que existem desde o Império, tendo suas funções reduzidas ou mesmo sendo extintas em períodos de poder centralizado. Monjardet (2002) demonstra que em situações em que tanto a polícia de ordem quanto a criminal são fortes, a polícia urbana é instrumentalizada como reforço ocasional da polícia de ordem, o que parece ser o caso das guardas municipais em sua relação com as polícias militares. Com o trabalho de Monjardet é possível entender que ambas são complementares, uma é polícia de ordem, que faz *polícia-*

mento ocasional de proximidade, com foco na preservação e continuidade do Estado, e que outra é polícia urbana, com foco na paz social da comunidade por meio de um *policiamento permanente* de proximidade e comunitário.

Polícia cidadã

Souza e Albuquerque (2017, p. 101), analisando o impacto da sanção da Lei Federal 13.022 de 2014, o Estatuto da Guarda Municipal, explicam que ela “transformou as guardas municipais em polícias municipais”. Carvalho (2017) explica que essa lei, que define como competência das guardas municipais o patrulhamento preventivo das cidades, regulamenta o texto constitucional. A Constituição Federal, no seu artigo 144, parágrafo 8, prevê tal regulamentação: “Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, *conforme dispuser a lei*”, (BRASIL, 1988, grifo nosso). Para Carvalho (2017), a Constituição de 1988 altera o entendimento de ordem pública, passando a incorporar também a ordem econômica e social. Prossegue o autor:

Dessa maneira, as instituições policiais, visando ao cumprimento da lei maior, passaram a se adequar à norma vigente, assumindo uma função mais social e menos autoritária ou coercitiva, personificando o conceito de *polícia cidadã*. Essa polícia cidadã, independentemente de sua denominação institucional, nada mais é que a evolução e – por que não dizer? – o retorno à ‘fase embrionária’ e à concepção original de segurança pública, ou seja, servir à população local, atendendo às necessidades e demandas regionais. (CARVALHO, 2017, p. 25).

Pala Balestreri (1998), o policial é antes de tudo um cidadão, e que na cidadania deve nutrir sua razão de ser e pautar suas ações profissionais. Consequentemente, não existe antagonismo entre a classe policial profissional e a sociedade civil, posto que o policial *é parte* dessa sociedade. Quando Robert Peel criou a polícia de Londres era essa aproximação que tinha em mente, ou melhor, desfazer uma divisão que era artificial e criar identificação entre policiais e comunidade (ROLIM, 2006). Para Bayley, essa relação vai além da mera identificação, ela implica uma pedagogia peculiar, pois “uma vez que os policiais são a encarnação do governo, eles são os professores mais permanentes dos valores cívicos na sociedade” (BAYLEY, 2017, p. 212). Monjardet (2002) entende que agindo como professores, os policiais devem construir uma relação de autoridade com o público. Essa relação de autoridade não é mais uma imposição simples, mas deriva de uma construção que se manifesta no consentimento do público (BONDARUK; SOUZA, 2004).

Para Balestreri (1998), os policiais são cidadãos, mas cidadãos qualificados, ou, nas palavras atribuídas a Peel, os policiais são “[...] membros do povo que são pagos para dar atenção todo o tempo aos deveres de que são encarregados (*sic*) cada cidadão, nos interesses do bem-estar da comunidade e do próprio ser” (BONDARUK; SOUZA, 2004, p. 17-18). Balestreri explica que, assim como em outras profissões de suporte público, existe essa dimensão pedagógica na ação policial que é anterior à sua especialização, ou seja, a função policial ensina antes mesmo que houvesse agente especializado na aplicação da lei. Rolim (2006) diz que no Brasil nunca foi

dada muita atenção ao papel pedagógico da polícia na formação do caráter nacional. No caso inglês, alguns autores (ROLIM, 2006; BAYLEY, 2017) entendem que muitas das características presentes na população britânica, como cortesia, respeito e apego às leis, são diretamente influenciadas pelos policiais formados nos princípios de Peel. O que esses autores parecem indicar é que o fator pedagógico existe, para o bem ou para o mal, e que utilizado criteriosamente pode ter um impacto muito positivo sobre as gerações futuras. É uma característica civilizatória e a polícia funciona como um baluarte dos valores democráticos (MOORE, 2003). Entretanto, isso pode levar ao pensamento de que tal defesa é sempre pacífica, o que não é. Quando a polícia controla o crime, ela não está em contradição com esses valores democráticos, pois com altas taxas de crimes a democracia também está em risco, de modo que atuar contra o comportamento criminoso é servir aos valores democráticos, o que por sua vez significa indiretamente apontar o comportamento correto (SHERMAN, 2003).

O policiamento cidadão é exercido de modo mais claro e eficiente no policiamento de proximidade ou comunitário, funções da polícia urbana (MONJARDET, 2002), em conexão com o policiamento orientado para o problema. Ambos são “estratégias organizacionais” (MOORE, 2003, p.116). Para Monjardet, o policiamento comunitário implica a delegação de autoridade na tomada de decisões aos policiais que *atuam na ponta*, expressão popular entre a classe. Moore (2003) explica que tal estratégia promove a mudança de um modelo centralizado de comando para um de estruturas descentralizadas

que proporciona ligações de proximidade com as comunidades locais. O policiamento *comunitário*, no plano operacional, implica a inversão da pirâmide hierárquica e enfatiza que os cidadãos são, eles mesmos, a primeira linha de defesa contra a criminalidade (MOORE, 2003).

O *policamento orientado para o problema* busca encontrar soluções locais para problemas também locais, fazendo uma abordagem situacional das circunstâncias que originam o crime e promovendo a descentralização das responsabilidades, possibilitando a comunicação horizontal (MOORE, 2003, p. 137). Policiamento comunitário e orientado para o problema são estratégias complementares que buscam a aproximação com a comunidade, no sentido de firmar uma parceria ativa em que o policial assume o “[...] papel direto de animação, de conselho e de apoio às associações de bairro, e que em matéria de prevenção (endurecimento dos alvos ou ‘prevenção situacional’, dispositivos coletivos de vigilância, etc.) cabe-lhe assegurar a *leadership* [‘liderança’] e o controle” (MONJARDET, 2002, p. 263, grifo do autor). Essa aproximação da comunidade também se dá na coleta de informações relativas a seus próprios problemas (MONJARDET, 2002), desempenhando tal função do sistema de inteligência policial (ROLIM, 2006).

A maior parte das demandas que a sociedade faz à polícia não é de natureza criminal (perturbação do sossego, mediação de conflitos, acidentes de trânsito), mas pode evoluir nessa direção (BAYLEY, 2107; MOORE, 2003; ROLIM, 2006), sendo sua resolução uma questão preventiva. Muitas dessas demandas estão relacio-

nadas a serviços de responsabilidade municipal (MOORE, 2003; ROLIM, 2006). Szabó e Risso (2018, p. 60) acreditam que a resolução desse tipo de problema deveria ser uma vocação das guardas municipais, que atuariam “de modo a colaborar na autorregulação e na regulação coletiva”. Nesse sentido, a população não cumpre um papel secundário em relação à polícia, mas a polícia que é suplementar à população (ROLIM, 2006). As guardas municipais já atuam de modo comunitário, e com o advento do *Estatuto da Guarda Municipal*:

[...] as guardas municipais passaram a ter materializada na norma jurídica uma função já rotineira e fundamental para a execução da atividade de polícia comunitária, atividade esta executada por todas as guardas municipais já existentes em razão da peculiaridade de serem instituições locais, que atuam desde sua criação de forma a interagir com a sociedade civil buscando a solução de problemas e a implantação de projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades. (CARVALHO, 2017, p. 133).

As guardas municipais são instituições de caráter civil que recrutam seus efetivos da comunidade local, possuem estrutura hierárquica simplificada e comando acessível, facilitando a inversão hierárquica no plano operacional. Realizam serviços que exigem proximidade em escolas, unidades de saúde, no apoio a redes de assistência social, fiscalizando e controlando o trânsito de veículos e pessoas, mediando conflitos, fazendo o patrulhamento urbano, e atuando em todos os tipos de situações de emergência e defesa civil. As pessoas que utilizam esses serviços vivem nos municípios, e estão em contato com suas autoridades locais, tendo mais facilidade para

influir na formulação de políticas públicas de segurança e de fiscalizar e avaliar o seu desempenho (JUGEND, 2008). As guardas municipais têm seu foco na modalidade de polícia urbana, conforme a tipologia de Monjardet, com verdadeira vocação para o policiamento de proximidade, comunitário, voltado para a promoção da cidadania, sendo, portanto, *modelos de polícia cidadã*.

Conclusão

A história da origem e do desenvolvimento das instituições policiais, com atenção às questões sociais que permeiam essa história, demonstra que o surgimento das polícias se confunde com a origem da democracia, tanto no sentido criado pela civilização grega, quanto em seu germe no limiar das primeiras sociedades humanas. O poder construído coletivamente sempre emanou da organização social que lhe dava legitimidade, conforme até hoje lemos em nossa Constituição, “todo poder emana do povo” (BRASIL, 1988). A polícia moderna nasce dessa constatação, por mais que em muitos momentos tenha dela se afastado. Mesmo assim, é no retorno à sua origem que a polícia encontra seu futuro.

O gestor municipal, munido dessa certeza, e guiado pelo farol civilizatório que aponta a sua comunidade local, permite que sua guarda municipal encontre a plena realização de sua vocação no serviço ao cidadão. No Brasil, as polícias municipais ainda são subutilizadas, quando não confundidas com uma estrutura militar que não é sua aptidão, mas na qual tentam moldá-las. Este trabalho demonstrou que elas derivam das comunidades locais, numa longa tradição que é comum ao mundo todo, e que existe uma direção para elas.

O policiamento é encarado, muitas vezes, como uma instituição, ou uma espécie de poder transcendente, mas ele é um serviço que o Estado presta aos seus cidadãos.

Pensar as polícias brasileiras pela metodologia explicitada permite que metas melhores sejam traçadas para a atuação dessas instituições, evitando a confusão de se usar uma dessas estruturas como uma espécie de improvisação às lacunas deixadas por outra. Esse talvez seja o maior benefício da tipologia de Monjardet, a qual ajuda também a entender que as guardas não são meras figurantes, mas que possuem um papel muito claro na segurança pública, assim como libera as polícias ostensivas estaduais de demandas que elas, em muitos casos, não têm como satisfazer.

As guardas estão em melhor posição para atuar nas estratégias de policiamento modernas que exigem uma aproximação maior com a comunidade, e, por sua estrutura hierárquica menos rígida, satisfazem à exigência da inversão da estrutura de poder em nome da operacionalização do policiamento comunitário. E também, pela adesão das prefeituras, podem orientar o fator civilizatório da pedagogia da ação policial. É o resgate dos valores que guiaram o nascimento da polícia moderna, e uma promessa para um futuro em que polícia e comunidade caminhem juntas no esforço de se produzir uma sociedade mais segura, que é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988).

Referências Bibliográficas

- BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos:** Coisa de Polícia. Passo Fundo, RS: CAPEC, Pater Editora, 1998.
- BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento.** Tradução: Renê Alexandre Belmonte. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 5 out. 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2018.
- BONDARUK, Major Roberson Luiz; SOUZA, Major César Alberto. **Polícia Comunitária:** Polícia Cidadã para um Povo Cidadão. 2 ed. Curitiba: Comunicare, 2004.
- CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A Evolução da Segurança Pública Municipal no Brasil.** Curitiba: Intersaberes, 2017.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- JUGEND, Marcelo. **A Morte do Super Homem:** Propostas para o enfrentamento Democrático da Violência e da Criminalidade. Curitiba: DPB, 2008.
- MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa.** Tradução: Mary Amazonas Leite de Barros. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2006.
- MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia** – Sociologia da Força Pública. Tradução: Mary Amazonas Leite de Barros. Ed. Rev. São Paulo: Edusp, 2002.
- MONKKONEN, Erick H. História da Polícia Urbana. 1992. In: TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento moderno.** Tradução: JacyCardiaGhirotti. São Paulo: Edusp, 2003.
- MOORE, Mark Harrison. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. 1992. In: TONRY, Michael H.; Norval Morris (orgs.). **Policiamento moderno.** Tradução: JacyCardiaGhirotti. São Paulo: Edusp, 2003.
- REINER, Robert. A Pesquisa Policial no Reino Unido: Uma Análise Crítica. 1992. In: TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento moderno.** Tradução: JacyCardiaGhirotti. São Paulo: Edusp, 2003.
- REISS JR., Albert J. Organização da Polícia no Século XX. 1992. In: TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento moderno.** Tradução: JacyCardiaGhirotti. São Paulo: Edusp, 2003.
- ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha:** policiamento e segurança pública no século XXI. 3 ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- SHERMAN, Lawrence W. Combatendo o Crime: A Polícia e o Controle do Crime. 1992. In: TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento moderno.** Tradução: JacyCardiaGhirotti. São Paulo: Edusp, 2003.
- SOUZA, César Alberto; ALBUQUERQUE, Marinson Luiz. **Segurança Pública:** Históricos, Realidades e Desafios. Curitiba: Intersaberes, 2017.
- SZABÓ, Ilona; RISSO Melina. **Segurança pública para virar o jogo.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento moderno.** Tradução: JacyCardiaGhirotti. São Paulo: Edusp, 2003.
- UNITED KINGDOM. **Definition of Policing by Consent.** Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent>>. Acesso em: 25 out. 2018.



Dossiê: Violência, polícia e justiça no Brasil

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Bolsista de Produtividade do CNPq, membro do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-INEAC).

O presente número apresenta os três primeiros artigos do dossiê que reúne contribuições sobre segurança pública e justiça criminal apresentadas no 18º Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado em Brasília no ano de 2016, em Grupo de Trabalho coordenado pelos professores Maria Stella Grossi Porto e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

Dois dos artigos tratam do tema da implantação das audiências de custódia, nos estados de São Paulo e Rio Grande do Norte. Como é sabido, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Ministério da Justiça, desde o ano de 2015 passou a estimular a adoção da Audiência de Custódia como rotina dos tribunais estaduais para apresentação dos presos em flagrante à autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas após sua prisão, na tentativa de garantir que a manutenção da prisão se configure apenas nas hipóteses estritamente necessárias. Medida aplicada em consonância com o chamado Pacto de San Jose da Costa Rica, do qual é Brasil foi signatário. A iniciativa foi regulamentada pela Resolução 2013/2015, e por meio de termos de adesão, os 26 estados da Federação e o Distrito Federal adotaram a medida.

Para enfrentar o problema do superencarceramento, a Lei das Cautelares (12.403/2011) já havia trazido um avanço importante. No entanto, a conversão em prisão preventiva da prisão em flagrante continuou a ser utilizada de maneira evidentemente abusiva. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Cândido Mendes, coordenada por Julita Lemgruber e Marcia Fernandes (2015), verificou-se que dois anos após a Lei 12.403/2011, em relação aos crimes vinculados ao tráfico de drogas distribuídos às varas criminais do fórum da capital fluminense, a prisão ainda foi a principal medida utilizada em três quartos dos casos. O centro de estudos analisou todos os processos vinculados ao tráfico de drogas, distribuídos durante o ano de 2013. Em 2011, antes da Lei das Cautelares, 99% dos réus acusados de tráfico de drogas tinham suas prisões em flagrante convertidas em privação de liberdade. Apesar da visível melhora, os números continuaram alarmantes. Isso porque, consultando os dados dos processos de réus acusados de tráfico de drogas concluídos em 2013, percebeu-se que em 55% dos casos as pessoas presas provisoriamente foram absolvidas ou foram condenadas a penas restritivas de direitos, o que evidencia que a maioria poderia ter respondido em liberdade durante o processo.

Como as pesquisas sobre o tema têm evidenciado, a proporção de liberdades e prisões em cada lugar também depende de uma série de questões, como das políticas de segurança pública adotadas pelos estados, da cultura profissional e corporativa dos profissionais do sistema de justiça criminal, do retrospecto de utilização de alternativas penais assumidas pelo Judiciário, bem como da disponibilidade e da qualidade das políticas sociais e assistenciais do Poder Executivo de cada estado e município.

O artigo que trata da implementação das audiências em São Paulo parte da observação direta de audiências no período compreendido entre maio e dezembro de 2015. Além disso, relatórios de pesquisa, matérias veiculadas na imprensa e dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e pelo Tribunal de Justiça, foram utilizados como fontes secundárias. A pesquisa aponta os limites que se impõem à potência inovadora das audiências de custódia, partindo do pressuposto de que compõem um arranjo institucional muito mais amplo, que engloba desde as agências policiais até o sistema prisional. Portanto, embora seja possível identificar pontos de inflexão tendo como foco de análise apenas a cena das audiências de custódia, a autora aponta também para permanências, sobretudo no que diz respeito ao descrédito atribuído às narrativas dos indivíduos presos e questões relacionadas à violência institucional.

O artigo que trata das audiências de custódia em Natal partiu também da observação de audiências, para avaliar o impacto de tal procedimento no cotidiano do judiciário, descrevendo as audiências, tanto em sua estrutura geral, como os rituais específicos de interação entre custodiados e operadores do direito – juízes, promotores e defensores. Os autores destacam a coexistência entre uma dimensão formal e outra informal das audiências. Enquanto na estrutura formal o protagonismo cabe ao juiz, seguido pelo promotor, tomando decisões a partir das prescrições do direito processual penal; a estrutura informal apresenta padrões persistentes de sujeição criminal, motivações pessoais e supervalorização do trabalho policial de produção de flagrantes, tendendo à persistência institucional de padrões de seletividade penal.

Por fim, o dossiê apresenta um artigo que discute a experiência do Pacto Pela Vida, em Pernambuco, avaliando especificamente os limites e possibilidades da participação da sociedade civil em uma política pública de segurança. Segundo o autor, tendo como referência entrevistas realizadas com atores envolvidos na implementação do Pacto, é possível perceber que, embora na formulação o Pacto Pela Vida tenha havido um processo democrático, com forte participação popular, durante o seu desenvolvimento as instituições de implementação não incorporaram a participação popular como método, dificultando assim a mudança de cultura política no relacionamento entre agentes do Estado e da sociedade civil. No mesmo sentido, o autor avalia que, diante do binômio prevenção/repressão, a segunda teria sido priorizada, o que justificaria os altos índices de encarceramento produzidos a partir da implementação do Pacto.



Análise das audiências de custódia realizadas no estado do Rio Grande do Norte, na comarca de Natal

Claudio Roberto de Jesus

Professor Adjunto do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), coordenador do grupo de pesquisa Cidades Contemporâneas e coordenador do projeto de extensão Motyrum Penitenciário. Sociólogo, graduado pela UFMG, com mestrado em Economia Social e do Trabalho (UNICAMP) e doutorado em Geografia (UFMG).

Rodrigo Figueiredo Suassuna

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), atuando no grupo de pesquisa Cidades Contemporâneas. Mestre e Doutor em Sociologia pela UnB e graduado em Relações Internacionais para mesma universidade.

Data de recebimento: 04/11/2018

Data de aprovação: 08/02/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1032

Resumo

O presente artigo tem por objetivo geral descrever sistematicamente as audiências de custódia ocorridas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN), na comarca de Natal. Para tanto, avaliou-se o impacto de tal procedimento no cotidiano do Judiciário, descrevendo as audiências, tanto em sua estrutura geral, como os rituais específicos de interação entre custodiados e operadores do direito – juízes, promotores e defensores. Na descrição das audiências, incluem-se seus atores e suas situações recorrentes e excepcionais, buscando-se ainda analisar as práticas dos agentes ligados ao poder público. Tal avaliação tem por base uma observação sistemática de práticas e procedimentos que envolvem as audiências de custódia realizadas no TJRN. Em termos de estrutura geral, as observações apontaram a coexistência de uma dimensão formal e de outra informal das audiências. Enquanto na estrutura formal o protagonismo cabe ao juiz, seguido pelo promotor, tomando decisões a partir das prescrições do direito processual penal; a estrutura informal apresenta padrões persistentes de sujeição criminal, motivações pessoais e supervalorização do trabalho policial de produção de flagrantes. De forma geral, aponta-se a persistência institucional de padrões de seletividade penal.

Palavras -Chave

Audiências de custódia; Justiça criminal; Reforma da Justiça; Poder Judiciário; Encarceramento em massa.

Abstract

Analysis of custody hearings in Rio Grande do Norte state, Natal county

This article aims at systematically describing custody hearings occurred at Rio Grande do Norte Justice Court, in Natal county. The article evaluates the impact of hearings upon everyday life in courts, describing hearings' general structures and specific interaction rituals involving detainees and justice officers – judges, prosecutors and defenders. The hearings description includes its actors and its recurring as well as exceptional situations and it seeks to ground analyses of public agents' practices. Such an evaluation is based on systematic observation of practices and procedures involving the custody hearings that occur at Rio Grande do Norte Justice Court. In terms of general structure, observations indicate the coexistence of a formal and an informal dimension of the hearings. While within formal structure, the main role is performed by the judge and then by the prosecutor, who makes decisions out of criminal procedure law; informal structure presents persistent patterns of criminal subjection, personal motives and overvaluation of police production of pretrial arrests. In general, this study points to institutional persistence of criminal selectivity patterns.

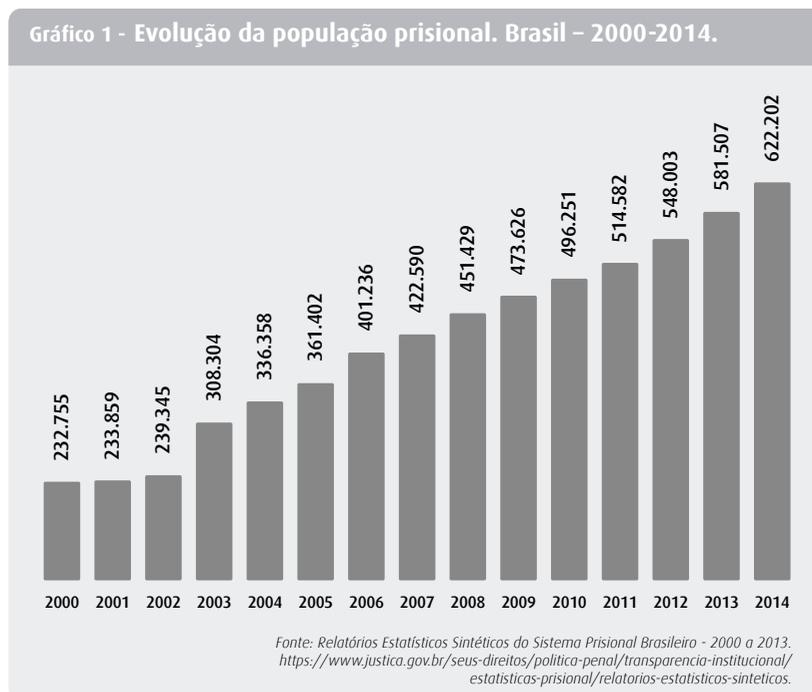
Keywords

Custody hearings; Criminal justice; Justice reform; Judicial power; Mass incarceration.

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2017, o estado do Rio Grande do Norte viveu um dos piores momentos de sua constante crise carcerária. Durante quase uma semana, o presídio de Alcaçuz foi palco da disputa entre duas facções rivais. Os detentos assumiram o controle da penitenciária e como consequência houve corpos dilacerados, fugas e muita repercussão nacional e internacional (MELO; RODRIGUES, 2017). Ao mesmo tempo, os dados do Observatório da Violência Letal Intencional do RN – Ob-

vio (2017) apontam um crescente número de crimes letais no Rio Grande do Norte, especialmente em Natal e cidades próximas. De acordo com o Obvio, tais ocorrências aumentaram em 51% entre 2015 e 2017, sendo que o número de vítimas ampliou-se não só entre os homens, mas também em relação às mulheres. Nesse sentido, a crise do sistema carcerário e o crescente índice de mortes violentas refletem um grande problema do sistema de segurança pública não só do estado, mas do país.



O leitor desavisado pode entender o aumento da privação de liberdade como indicador de que o Estado tem combatido a criminalidade de forma intensa. No entanto, os dados retratam não só a ineficiência no combate à violência e criminalidade, mas também a ineficiência do sistema prisional.

Diversos aspectos têm contribuído para o crescimento da população carcerária, mas o determinante para tal evolução relaciona-se com o tráfico de drogas. No entanto, seria um grande equívoco considerar essa atividade como o principal causador de encarceramento. Se o encarceramento é a forma tipicamente moderna de punição de crimes, então deve-se buscar entender a construção social do crime em suas quatro dimensões: *criminalização*, *criminação*, *incriminação* e *sujeição criminal*, conforme explica Misse:

[...] proponho que se considere a construção social do crime em quatro níveis analíticos interconectados: 1) a *criminalização* de um curso de ação típico – idealmente definido como “crime” (através da reação moral à generalidade que define tal curso de ação e o põe nos códigos, institucionalizando sua sanção); 2) a *criminação* de um evento, pelas sucessivas interpretações que encaixam em um curso de ação local e singular na classificação criminalizadora; 3) a *incriminação* do suposto sujeito autor do evento, em virtude de testemunhos ou evidências intersubjetivamente partilhadas; 4) a *sujeição criminal*, através da qual são selecionados preventivamente os supostos sujeitos que irão compor um *tipo social* cujo caráter é socialmente considerado “propenso a cometer um crime” (MISSE, 2008, p. 14).

Assim, no que concerne à criminali-

zação, definida como a institucionalização de condutas passíveis de punição, é preciso entender o contexto de mudanças substantivas na atividade legislativa nos anos 1990, quando se criaram novos tipos penais e enrijeceram-se as penas, com mudanças nos tipos de cumprimento de penas.

Nota-se, portanto, que na esfera do Poder Legislativo inúmeros fatores contribuíram para o incremento dos índices de encarceramento: (a) criação de novos tipos penais a partir do novo rol de bens jurídicos expressos na Constituição (campo penal); (b) ampliação da quantidade de pena privativa de liberdade em inúmeros e distintos delitos (campo penal); (c) sumarização do procedimento penal, com o alargamento das hipóteses de prisão cautelar (prisão preventiva e temporária) e diminuição das possibilidades de fiança (campo processual penal); (d) criação de modalidade de execução penal antecipada, prescindindo o trânsito em julgado da sentença condenatória (campo processual e da execução penal); (e) enrijecimento da qualidade do cumprimento da pena, com a ampliação dos prazos para progressão e livramento condicional (campo da execução penal); (f) limitação das possibilidades de extinção da punibilidade com a exasperação dos critérios para indulto, graça, anistia e comutação (campo da execução penal); (g) ampliação dos poderes da administração carcerária para definir o comportamento do apenado, cujos reflexos atingem os incidentes de execução penal (*vg.* Lei 10.792/03) (campo penitenciário). (CARVALHO, 2010, p. 157).

Se a criminalização está incluída no processo de produção legislativa, a incriminação e a criminação ocorrem tipicamente sob a forma do processo penal, em

que se efetiva a punição a agentes e ações específicas, respectivamente (MISSE, 2008). Tais processos se dão no contexto das organizações da justiça criminal, em eventos como as audiências de custódia. O endurecimento das leis no sentido de definir crimes e procedimentos penais evidentemente tem oferecido vocabulários de justificativas para as práticas de criminalização e incriminação massivas nos órgãos da justiça penal – tribunais, promotorias, defensorias e polícias – nos últimos anos no Brasil (JESUS, 2016).

Entretanto, a sujeição criminal, ou a crença generalizada de que um tipo social é propenso ao crime, parece ter uma influência significativa sobre os processos decisórios da justiça penal. Os processos formais de “qualificação” de suspeitos, indiciados e réus associam-se a práticas informais de associação às imagens de “bandido”, “criminoso contumaz” ou “mulher de bandido” (ANTUNES, 2013; JESUS, 2016; SANTOS, L. A., 2016), em oposição às imagens de “trabalhador”, “homem de bem” e “mãe de família”, ligadas a tipos sociais que raramente aparecem nas estatísticas de encarceramento.

Os dados apresentados refletem, portanto, o endurecimento das instituições do sistema penal brasileiro, que fez com que o país se tornasse, relativamente, uma das nações com grande população carcerária.

O endurecimento das penas e o retorno do encarceramento como principal ferramenta de controle dos indesejáveis não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Ao longo do século XX, diversas críticas (acadêmicas e de movimentos sociais) apontaram o caráter classista, higienizador

e punitivo das instituições de privação de liberdade, como cadeias e manicômios. Ao mesmo tempo, as políticas redistributivas do Estado de Bem-Estar Social e a busca por soluções alternativas à privação de liberdade impulsionaram novas práticas jurídicas e de políticas públicas (GARLAND, 2008).

Se, por um lado, a reclusão via manicômios seguiu o caminho de uma drástica redução, onde não só o Estado, mas também a opinião pública percebeu sua inutilidade, por outro, ao final do século XX o sistema prisional ganha novo impulso com a perspectiva neoliberal de diminuição das políticas sociais e o retorno do Estado Penal, que procura controlar, sujeitar e retirar do convívio social os indesejáveis (PASTANA, 2013; WACQUANT, 2001). Nesse sentido, a prática de encarceramento cresce em países como Estados Unidos e Reino Unido, entre outros, com a política criminal centrada no que Garland (1999) denomina “criminologia do outro”, que se compõe de ações do Estado centradas no reforço de seus mecanismos punitivos (*e.g.* aumento do encarceramento) como resposta à criminalidade crescente. No trabalho do autor, que enfoca o caso britânico, o conceito de “criminologia do outro” opõe-se analiticamente ao conceito de “criminologia do eu”, que constituem elementos contraditórios, embora complementares e coexistentes, das políticas penais contemporâneas:

Há uma “criminologia do eu” que faz do criminoso um consumidor racional, à nossa imagem e semelhança, e uma “criminologia do outro”, do pária ameaçador, do estrangeiro inquietante, do excluído e do rancoroso. A primeira é invo-

cada para banalizar o crime, moderar os medos despropositados e promover a ação preventiva, ao passo que a segunda tenta satanizar o criminoso, a provocar medos e hostilidades populares e a sustentar que o Estado deve punir ainda mais (GARLAND, 1999, p.75).

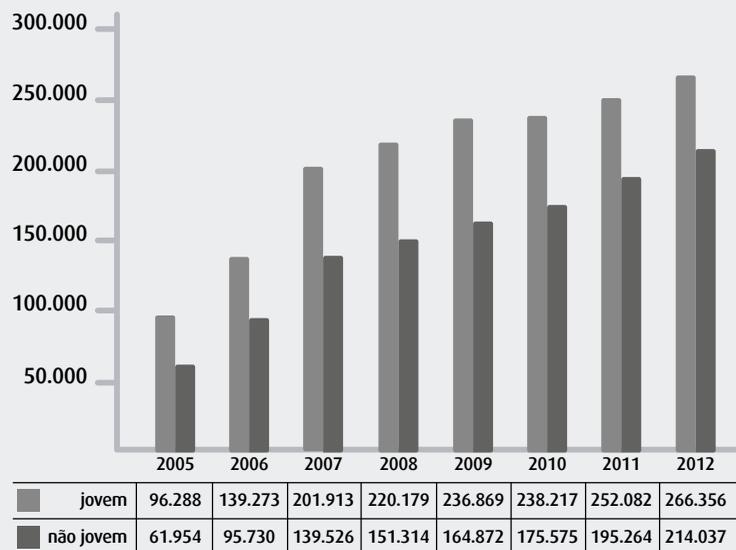
De um lado, tem-se a “criminologia do eu”, que alerta para as altas taxas de criminalidade e, colateralmente, aumenta a sensação de insegurança. De outro, aparece a política criminal de tipo punitiva, que tem como premissa a representação do criminoso como elemento dissocializado e de difícil recuperação, ideia que pode ser tida como conteúdo da sujeição criminal. Neste tipo de política, como ideia subjacente, tem-se também o reforço do poder de punir do Estado, especialmente diante das demandas por punição oriundas de elites políticas e da mídia. Essas duas tendências contraditórias e complementares podem explicar o encarceramento em massa e

perpassam, por hipótese, as audiências de custódia pesquisadas na comarca de Natal.

No caso dos países de capitalismo periférico é preciso ressaltar que o sistema de proteção social não chegou a se constituir de forma integrada e articulada, o drama social da desigualdade e pobreza não foi superado e o sistema prisional foi naturalizado como solução para conter os indesejáveis. Ressalta-se ainda que, nos longos períodos de ditadura, a prisão era usada sem distinção de classe e cor contra aqueles que se opunham ao sistema.

No entanto, como dito anteriormente, no século XXI a população carcerária cresce vertiginosamente, tendo em vista razões também já apontadas. O perfil dessa população segue, em grande medida, o padrão norte-americano. No Brasil, a seletividade do sistema penal pode ser percebida através do perfil da população prisional:

Gráfico 2 - População prisional, segundo jovens e não jovens. Brasil - 2005-2012.

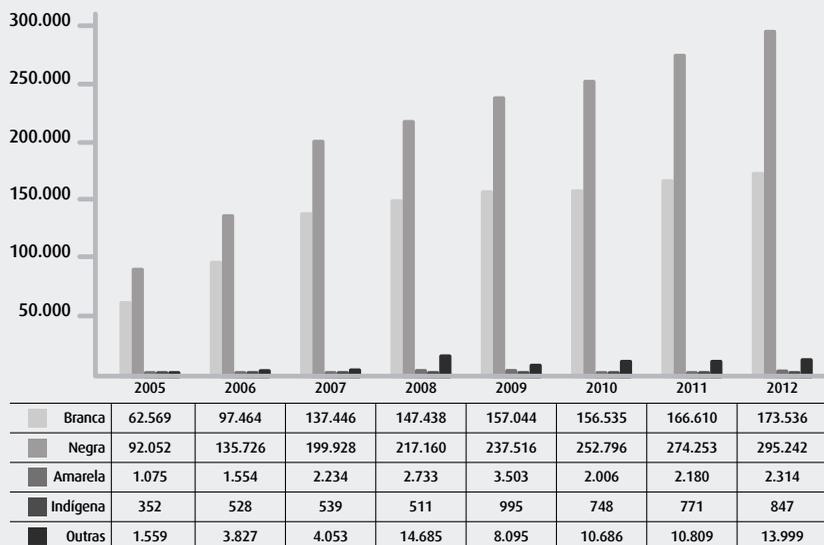


Fonte: BRASIL. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil. Brasília, DF: Secretaria - Geral da Presidência da República, 2014. p. 25

A maior parte dos encarcerados é de jovens e negros, como pode ser observado no Gráfico 3.

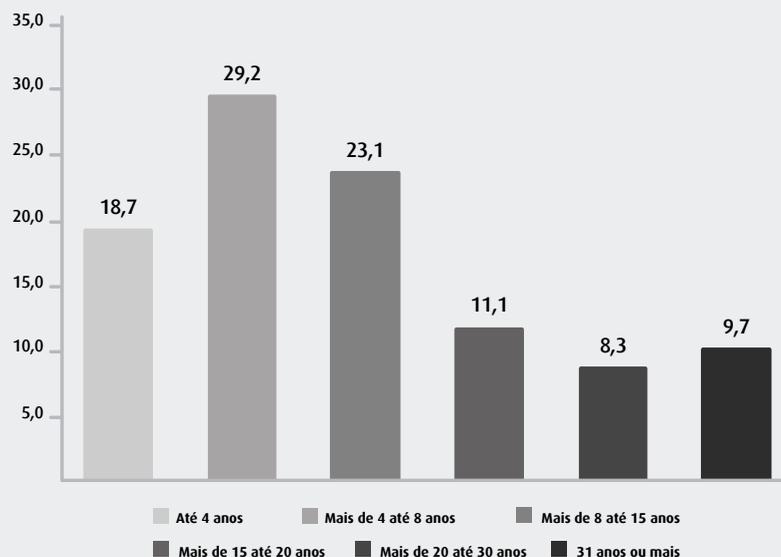
Outro ponto que chama a atenção diz respeito ao tempo de pena e ao tipo de delito cometido.

Gráfico 3 - População prisional, segundo raça/cor. Brasil - 2005-2012.



Fonte: BRASIL. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil. Brasília, DF: Secretaria - Geral da Presidência da República, 2014. p. 25

Gráfico 4 - Distribuição da população prisional, segundo o tempo de pena. Brasil - 2012.

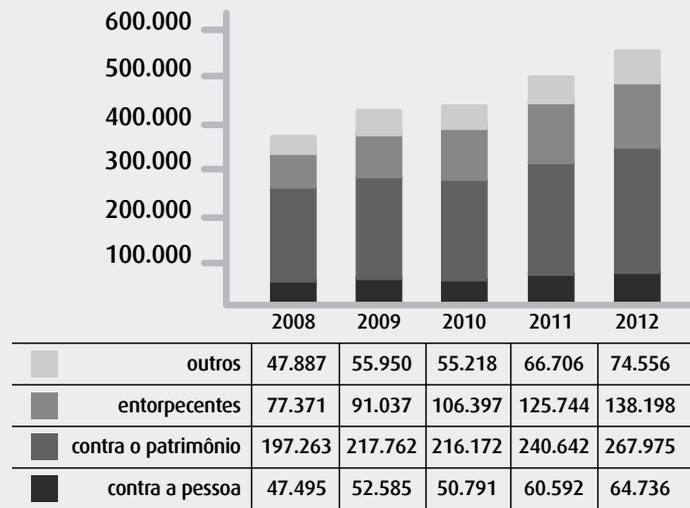


BRASIL. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. p. 29

Um percentual expressivo da população carcerária (18,7%) poderia estar cumprindo penas alternativas, conforme previsto pela legislação para delitos considerados leves. Em um contexto de super-

lotação dos presídios, tal percentual poderia contribuir para minimizar o problema. Outro ponto importante relaciona-se com o tipo de delito cometido.

Gráfico 5 - População prisional, segundo tipos de crime. Brasil- 2005-2012.



Fonte: BRASIL. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. p. 30

Percebe-se que a maior causa de prisão são crimes contra o patrimônio e por tráfico ou associação ao tráfico. Tais delitos estão em grande medida associados à exclusão social e à dificuldade de se discutirem tabus relacionados às drogas. A superlotação dos presídios generalizou-se em todos os estados brasileiros e, como consequência, a prisão tornou-se um atentado à dignidade humana respaldado por uma opinião pública pouco reflexiva e sedenta de soluções fáceis. São diversos os documentos com relatos de maus tratos, violência institucional, comida estragada, atentados à vida, assassinatos, violência psicológica, doenças e estigmatização cau-

sados na e pela prisão. O ambiente hostil e degradante das penitenciárias produziu as facções, que devem ser entendidas não meramente como extensão do crime organizado nas prisões, mas também, substantivamente, como organizações de resistência e proteção diante das barbáries do sistema prisional. Nesse sentido, as facções são alimentadas pelo populismo prisional, pois para sobreviver em uma penitenciária torna-se indispensável a filiação a algum grupo que ofereça o mínimo de proteção (FELTRAN, 2012; LOURENÇO; ALMEIDA, 2013; MELO; RODRIGUES, 2017).

Este trabalho tem como hipótese que *essa marcante seletividade está ligada a processos decisórios caracterizados pela sujeição criminal ou criminologia do outro*. Assim, voltamos ao ponto inicial do texto: o sistema penitenciário aponta suas fragilidades e insuficiências, ao mesmo tempo em que o poder público se mostra incompetente e negligente para dar conta do problema da superlotação e disputa entre facções.

No intuito de minimizar o problema da superlotação, foram instituídas em 2015 as audiências de custódia, que passaram a caracterizar as práticas institucionais da justiça criminal no Brasil. Por recomendação do Conselho Nacional de Justiça (2015) e por determinação do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (2015), em setembro de 2015 tal prática teve início em Natal (RN).

As audiências de custódia são processos decisórios formais da justiça penal, realizados na presença do preso, para julgar a validade da prisão em flagrante e determinar a prisão preventiva ou alvará de soltura. Um dos seus objetivos é combater a cultura do encarceramento no Brasil. No entanto, é importante avaliar o impacto das audiências no cotidiano do Judiciário, mesmo aquelas consequências não intencionais dessa reforma da Justiça.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disponibilizou um balanço das audiências de custódia em todo o Brasil, desde a sua implantação até junho de 2017. Foram realizadas 258.485 audiências, entre as quais 142.988 (55,32%) resultaram em prisão preventiva e 115.497 (44,68%), em liberdade. No Rio Grande do Norte, até 30 de junho de 2017, foram realizadas 3.270

audiências, com 1.709 pedidos de prisão preventiva, equivalente a 52,26%, e 1.561 alvarás de soltura, cerca de 47,74%. Importante destacar que, do total de audiências, em 77 (2,00%) alegou-se violência no ato da prisão e 34 presos foram encaminhados para o serviço social (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2017]). Os dados apresentados pelo CNJ apontam a diminuição do encarceramento, inclusive no Rio Grande do Norte. Porém, é preciso aprofundar as pesquisas nessa seara para verificar se de fato tal redução impacta o processo de superencarceramento.

Antes das audiências de custódia, os flagranteados também tinham a possibilidade de liberdade provisória, no entanto, o processo normalmente era lento e dependia de uma série de procedimentos executados pela polícia. Sendo assim, os flagranteados, enquanto esperavam a decisão de liberdade provisória, ficavam presos em delegacias, centros de custódia e até mesmo em presídios. O tempo em que permaneciam detidos variava de dias até semanas ou meses. As audiências de custódia, na medida em que fazem cumprir o que se estabeleceu com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, promovem um avanço na garantia dos direitos fundamentais do cidadão. Estudos e pesquisas sobre as audiências têm destacado tais aspectos.

A garantia da dignidade humana, a diminuição dos maus-tratos e a redução dos abusos do Estado são destacados pelos trabalhos de Cesari e Piva (2018), De Oliveira (2017), Silva (2017) e Cordeiro e Coutinho (2018). Os autores destacam a importância de o Brasil se adequar aos tra-

tados internacionais, bem como os impactos imediatos nas localidades onde as audiências de custódia foram implantadas. Os dados do CNJ corroboram as conclusões dos autores citados no que diz respeito à diminuição do encarceramento de caráter provisório. Em relação à prática de tortura e ao tratamento inadequado dos presos, as audiências também mostraram impacto positivo, tanto por conta da diminuição do tempo de permanência do flagranteado no cárcere, quanto pela obrigação de o juiz questionar se houve tortura ou outra forma de violência no momento da prisão.

Sob essa ótica, é indiscutível que a efetivação das audiências de custódia, ainda que tardia, representa um avanço considerável na efetivação dos direitos do cidadão. No entanto, outros trabalhos têm apontado que determinados problemas são persistentes. Santos (2016), ao fazer uma reflexão sobre os possíveis impactos das audiências de custódia, aponta precisamente o seu potencial de redução do encarceramento como um aspecto negativo dessa reforma no sistema de Justiça:

Aplicar as audiências de custódia na estrutura atual não resolverá o problema, pelo contrário, estará atraindo outros. Não há quadro de policiais suficiente para realizar as conduções ao magistrado. Não há juízes, promotores e defensores suficientes para se garantirem agendas sempre coincidindo a fim de garantir o cumprimento do prazo de 24 horas. E não há estrutura e equipamentos adequados e em quantidade necessária para aplicação das penas alternativas. Todos esses fatores corroboram o relaxamento da prisão e mais uma vez o Estado deixando de aplicar o *jus puniendi*. (SANTOS, 2016, p. 13).

Lemgruber e Fernandes (2015), após análise de 1330 casos de pessoas presas em flagrante acusadas de tráfico de drogas, no período de 2013 até março de 2015, ou seja, no momento em que a audiência de custódia ainda não existia e no início de sua implantação, percebem que, apesar das mudanças positivas advindas da realização das audiências:

[persistem] três graves problemas do sistema de justiça criminal fluminense e brasileiro, particularmente gritantes no caso de processos por tráfico de drogas: (a) o uso indiscriminado e indevido da prisão provisória; (b) o déficit de defesa que compromete o acesso à Justiça e a legitimidade do processo penal; (c) a larga margem de discricionariedade e arbítrio na definição de quem é traficante ou usuário de drogas, assim como a prevalência de uma visão conservadora e preconceituosa no tratamento das pessoas acusadas de vender substâncias ilícitas. (LEMGRUBER; FERNANDES, 2015, p. 23-24).

Kuller (2016) questiona se as audiências de custódia representam uma inflexão no sistema de justiça criminal em São Paulo, o que verificou na observação direta das audiências, mas também identificou a persistência de problemas. Kuller destaca que questões externas às audiências, como “a lógica inquisitorial que pauta o trabalho das instituições policiais e que resiste na fase acusatória” (KULLER, 2016, p. 122) fazem com que o número de prisões em flagrante supere demasiadamente o de prisões feitas com mandado judicial. Além disso, “há elementos próprios das audiências que de certa forma funcionam como focos de resistência a mudanças” (KULLER, 2016, p. 123). Ela destaca que o trabalho da Defensoria Pública muitas

vezes é limitado, muitos juízes agem muito mais a partir das suas convicções, em detrimento do que foi produzido durante a audiência, e pautam suas decisões quase que exclusivamente pela narrativa policial.

É a partir dessa perspectiva, que pretende apontar as resistências ao conteúdo inovador e democrático das audiências, que a observação direta das audiências no Rio Grande do Norte foi realizada. As perguntas que conduziram a pesquisa foram: até que ponto as audiências de custódia, realizadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, na comarca de Natal, têm instituído novas práticas na burocracia do Judiciário? A implantação da audiência de custódia no Rio Grande do Norte contribuiu para romper com a seletividade penal?

Não se trata de uma análise sob a ótica jurídica, mas que tem o viés sociológico como fio condutor do olhar do pesquisador, portanto, determinados conceitos, como “sujeição criminal”, são tão importantes, ou mais, que o arcabouço jurídico que envolve as audiências. Além disso, mais do que avaliar a audiência de custódia do ponto de vista da eficiência, o objetivo principal da pesquisa é observar se nela ocorre o princípio da efetividade.

A análise sistemática desses aspectos permite entender melhor os efeitos da perspectiva punitiva populista nas práticas da justiça criminal, visto que as audiências de custódia revelam ao mesmo tempo novas e velhas práticas em relação às pessoas que cometem delitos. Em estudos futuros, a sistematização das informações quantitativas do perfil dos custodiados, dos tipos de delitos e dos resultados das audiências

ajudará a entender melhor os condicionantes da prática de encarceramento, bem como avaliar o mecanismo de audiência de custódia.

Audiências de custódia em Natal (RN)

As audiências de custódia no Rio Grande do Norte tiveram início em 2015, a reboque de uma determinação nacional. A opinião pública reagiu com ceticismo a tal determinação, tendo em vista que, para o senso comum, a audiência seria uma forma de “soltar bandido”, ou seja, um mecanismo de impunidade. De 9 de outubro de 2015 até 9 de outubro de 2016 foram realizadas, no Rio Grande do Norte, 1.919 audiências, sendo que 918 casos acabaram em liberdade. (PORTAL DO JUDICIÁRIO, 2016).

As audiências ocorrem diariamente na Central de Flagrantes, situada no bairro da Ribeira, começando às 14 horas e sem um tempo exato para o fim. A audiência segue um ritual específico, onde o flagranteadado (custodiado) é conduzido perante o juiz em até 24 horas, para que este julgue a legalidade do flagrante e a necessidade, ou não, de sua prisão preventiva. A pessoa chega algemada e fica em uma cela improvisada aguardando ser chamada, em primeiro lugar pelo advogado ou defensor público e posteriormente pelo juiz, para a audiência propriamente dita.

É importante sublinhar que o acompanhamento das audiências foi feito porque os autores se colocaram à disposição da Pastoral Carcerária para ajudar na coleta de dados e apoio aos custodiados, tendo em vista que o acesso às audiências não é tão aberto quanto deveria ser. Apenas dessa forma foi possível ter acesso aos flagrantea-

dos antes, durante e depois das audiências.

Do ponto de vista metodológico, optou-se pelo uso da observação direta, o que permite uma aproximação do objeto, porém feita de forma sistemática. Durante os anos de 2017 e 2018, ao menos em um dia de todas as semanas do ano, houve acompanhamento das audiências nesse trabalho conjunto com a Pastoral Carcerária. Assim como no trabalho cotidiano dos agentes da Pastoral, os pesquisadores aplicavam um questionário aos flagranteados, depois assistiam à audiência e faziam anotações seguindo um roteiro de observação previamente estabelecido, o que possibilitou uma certa padronização dos relatos. Nesse sentido, pretendia-se observar imediatamente se os procedimentos seguiam as indicações do Conselho Nacional de Justiça.

A seguir, a estrutura geral das audiências é descrita, bem como casos particulares acompanhados em 2016 e 2017. Os dias foram variados e aleatórios, e os nomes, quando aparecem, são fictícios.

Estrutura geral das audiências

No momento dos preparativos para as audiências, os custodiados são colocados em pequenas celas – há duas na Central de Flagrantes –, algemados, e assim permanecem, mesmo quando vão conversar com o defensor público. Para tal conversa, passam pela sala de espera e, mesmo que se deparem com parentes ou amigos, são impossibilitados de qualquer diálogo com eles. A punição é imediata, mesmo considerando que o indivíduo ainda não foi formalmente incriminado e sua prisão sequer foi validada juridicamente. Privação de liberdade, algemas, comunicação restrita e olhares condenatórios de quem pouco

sabe sobre as circunstâncias que determinaram o lugar do custodiado naquela cena caracterizam o contexto imediatamente anterior às audiências.

A audiência propriamente dita começa assim que o juiz chega, até então o ambiente é “morno”, ou seja, há pouca movimentação nos corredores. Raramente aparecem familiares ou advogados contratados. Os funcionários passam, organizando a papelada, os policiais comentam os casos, o defensor procura informação sobre os flagranteados e os familiares ficam perdidos, tentando se situar naquele ambiente. Assim que chega o juiz, a movimentação nos corredores torna-se intensa, desde o café que circula na bandeja com xícaras, até a papelada que vai e vem. Enquanto isso, os custodiados são conduzidos ao defensor; poucos são os custodiados que têm um advogado contratado para acompanhar seus casos.

Os participantes obrigatórios das audiências são: um juiz da vara criminal, um promotor, um advogado ou defensor público e o flagranteado (custodiado) que, embora não tendo sido ainda denunciado em processo penal formal, é frequentemente designado como “réu” ou “acusado”. As audiências sempre contam também com a presença de policiais militares (não agentes penitenciários) na escolta do flagranteado – dado relevante, pois um dos propósitos das audiências de custódia é coibir prisões abusivas por parte de policiais militares e civis. Além dos assistentes da Pastoral Carcerária, que, como já dito, são autorizados a permanecer nas audiências, frequentemente, algum familiar do flagranteado recebe permissão específica do juiz para assistir ao ritual. Completam

o quadro das audiências de custódia: o assistente administrativo, que, sentando-se ao lado do juiz, faz todos os registros da audiência e fornece informações solicitadas pelo magistrado durante o ritual; e estagiários de cursos de direito que, frequentemente, assistem às audiências ao lado de agentes pastorais e familiares.

Em quase todas as falas observadas nas audiências de custódia o primeiro turno coube ao juiz. Este declara a abertura e o encerramento da sessão, interroga o flagranteado e pergunta sobre quais serão as petições do promotor e do defensor. Mas a fala mais aguardada é o pronunciamento do juiz sobre a manutenção da prisão ou a concessão de liberdade provisória, após a qual a sessão praticamente perde seu sentido.

Um aspecto importante da estrutura das audiências de custódia observadas diz respeito ao grau variável de formalidade da associação entre os operadores do direito nesses eventos. De modo geral, pode-se afirmar que as audiências são processos racionais e formais de aplicação da lei penal: as audiências são pensadas como processos que envolvem a consideração das características objetivas de cada prisão em flagrante, contrastando então essas características com as normas abstratas presentes, sobretudo, no Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) e no Código Penal (BRASIL, 1940)¹. As audiências estariam assim próximas do tipo ideal que Weber define como direito formal: aquele que “se limita a considerar [...] as características gerais, unívocas dos fatos” (WEBER, 1999, p. 13).

Contudo, como será apontado pelas descrições específicas das audiências, esses processos decisórios são frequentemente caracterizados por informalidade, casuismo, subjetividade dos operadores e presença de emoções como o ressentimento e o medo. Algumas observações da pesquisa apontam esses desvios da estrutura formalista das audiências, como, por exemplo, as piadas feitas pelos operadores, depreciando o custodiado durante o processo decisório. Além desses exemplos, numa audiência sobre roubo de carros à mão armada, o juiz, após decidir pela prisão provisória do custodiado e já na ausência do mesmo, confessou aos audientes que, na mesma semana, seu filho havia sido vítima de roubo de carro à mão armada, caso semelhante ao julgado. Ele utilizou o exemplo do próprio filho como justificava de que era necessário reprimir duramente esse tipo de crime. De modo semelhante, as decisões judiciais nas audiências são frequentemente justificadas pelos próprios juízes como parte de seu “estilo pessoal” de decidir, em vez de se referirem às normas abstratas que caracterizam o direito penal brasileiro. Em outra ocasião, havia na pauta das audiências o caso de um policial militar sob custódia que se distanciou significativamente da forma geral das demais audiências observadas, sem que houvesse qualquer justificativa legal para tanto. Nesse caso, nenhum membro da Pastoral teve acesso à audiência, nem qualquer outra pessoa que não fosse militar. Em momento algum a imagem do flagranteado foi posta em público.

Nem racionais, nem formais, as au-

¹ Dentro desse tipo ideal, a criminalização exerce o papel preponderante nos processos de incriminação

diências com essas características aproximam-se do que Weber denomina irracionalidade material:

[A criação e a aplicação do direito] são materialmente irracionais, na medida em que a decisão é determinada por avaliações totalmente concretas de cada caso, sejam estas de natureza ética, emocional ou política, em vez de depender de normas gerais. (WEBER, 1999, p. 13).

Como associações do tipo irracional material, as audiências são pautadas não pela objetividade dos fatos julgados (os atos que levaram à prisão em flagrante), mas por fatores como: o estilo pessoal do juiz, o ressentimento e o medo por parte dos operadores, a sujeição criminal do custodiado, a deferência aos policiais que efetuaram o flagrante, entre outros.

A estrutura geral das audiências de custódia pode, assim, ser compreendida sob duas dimensões: uma formal, objetiva e referente a normas gerais; e outra informal, subjetiva e casuística. Uma análise preliminar da estrutura formal pode levar a pensar o juiz como o grande protagonista do processo decisório envolvido pelas audiências. Contudo, boa parte das informações que qualificam o flagranteado e reconstroem as cenas do ato criminoso e do ato de prisão são lidas na documentação remetida pela polícia: registro da ocorrência policial, auto de prisão em flagrante, depoimentos de vítimas, “condutores” e “testemunhas” – estes dois últimos designando os policiais que atuaram na prisão em flagrante, oferecendo “provas testemunhais”. Observou-se que o juiz só inicia uma audiência quando está de posse desses documentos e a falta desses papéis é

a mais frequente justificativa para o atraso das sessões – muito mais do que o atraso na chegada dos custodiados. Além disso, em uma das audiências observadas, quando o flagranteado apresentou os próprios dados pessoais – nome, filiação e endereço – divergentes do que havia sido fornecido pela polícia, o promotor e o juiz arguíram o custodiado se o documento apresentado à autoridade policial era falso. Assim, os policiais civis e militares que efetuaram a prisão em flagrante e, sobretudo, aqueles que registraram a ocorrência e documentaram o flagrante são atores importantes nas audiências, uma vez que suas práticas documentais contribuem para estruturar as interações nas sessões e construir o perfil do flagranteado como sujeito criminal ou não.

Em suma, as observações apontam que, considerando a estrutura informal das audiências, os policiais, sobretudo os policiais militares, possuem elevado status moral. Não apenas as informações produzidas por esses operadores são tidas como verdadeiras, como também, quando custodiados, eles não se submetem ao mesmo conjunto de punições pré-incriminatórias – como no exemplo mencionado, em que um policial encontrava-se custodiado. Esses apontamentos sobre a superioridade dos policiais nos esquemas de julgamentos morais dos operadores das audiências de custódia convergem com o que foi sublinhado por Jesus (2016) no estudo das audiências de custódia do crime de tráfico de drogas em São Paulo.

As interações entre custodiados e operadores do direito

A seguir, são descritas audiências selecionadas entre as observadas na pesquisa,

a fim de compreender as consequências da forma como são desempenhados rituais específicos de interação entre custodiados e operadores do direito. Destaca-se a persistência de alguns padrões de interação que divergem dos objetivos das audiências de custódia, entre os quais: (a) irresponsabilidade dos operadores do direito para com a situação do custodiado após a prisão; (b) sujeição criminal; (c) deferência dos operadores aos policiais que efetuaram a prisão em flagrante; e (d) subjetividade e informalidade no processo decisório.

Os três casos a seguir (1, 2 e 3) apontam o descolamento entre o processo decisório das audiências de custódia e a realidade do custodiado após a prisão. Além disso, os casos indicam que fatores de ordem pessoal dos operadores do direito – juiz, promotor e defensor – tornam-se mais relevantes do que considerações objetivas dos fatos julgados na audiência durante o processo decisório.

1) Carlos foi denunciado por tráfico de drogas, não foi revelada a quantidade de drogas que portava. Jovem, solteiro, cumpria prisão em regime semiaberto também por tráfico, no entanto, sofrera um atentado quando ia dormir na prisão e fora ameaçado, por isso deixou de se apresentar. Disse ter sido agredido durante a prisão, passou por exame de corpo delito, mas não sabia o resultado. A promotora pediu sua prisão preventiva por causa dos antecedentes, já o defensor público não teve tempo para avaliar o processo, apenas leu na hora a papelada e preferiu se manifestar posteriormente, quando tivesse maior conhecimento das circunstâncias do ocorrido. Nos casos em que as pessoas deixam de cumprir o regime semiaberto,

as ameaças das facções são recorrentes, assim como as tentativas de morte nas prisões, porém, isso tende a apresentar pouca relevância no processo decisório das audiências. Além disso, a leitura rápida e, por vezes, inadequada dos documentos processuais constitui um fator subjetivo que tende a ser importante nas decisões tomadas nas audiências.

2) Flávio era jovem, moreno claro, chegou descalço, com bermuda e camisa de mangas compridas. Não tinha antecedentes criminais e trabalhava como sergente de pedreiro. Foi acusado de roubar uma corrente de pescoço de uma mulher com uso de faca. Quando o juiz perguntou o que tinha ocorrido, justificou seu ato por estar em dívida com a facção. Disse que tinha guardado 100 gramas de cocaína para eles e que o produto foi roubado. Disse ainda que não era usuário de drogas e que começou a sofrer ameaça de morte e, no desespero, resolveu roubar para ver se conseguia dinheiro e assim pagar a dívida. A promotora olhava a papelada enquanto ele dava as explicações; pediu a homologação do flagrante e a manutenção da prisão preventiva tendo em vista a necessidade da “manutenção da ordem pública”. O defensor concordou com a homologação do flagrante, mas argumentou que o acusado era réu primário, fez uso de arma branca e que provavelmente teria uma pena branda, que não implicaria privação de liberdade. O juiz ficou pensativo e, fugindo ao convencional, começou a falar sobre sua dificuldade em definir o caso. Primeiro, explicou quais seriam os critérios que orientariam suas decisões: “não gosto de soltar no caso de crimes com violência contra a pessoa, pois tenho muita resistência, inclusive em relação à violência doméstica”. Depois seguiu-se um debate

entre a promotoria e defensoria, em que o defensor argumentou que a chance de o acusado ser cooptado por uma facção criminosa durante a prisão provisória era grande, enquanto a promotora defendeu a ideia de que soltá-lo implicaria o descrédito da Justiça, seria necessário pensar também na pessoa atacada e no olhar da sociedade em relação à impunidade. Em momento algum desse diálogo os debatedores voltaram a interrogar o acusado, sequer olharam em sua direção. Flávio permaneceu todo o tempo com as mãos atrás do corpo e de cabeça baixa, até o momento em que todos ficaram em silêncio e ele levantou a cabeça para dizer que estava arrependido. O juiz disse que estava muito resistente em soltá-lo logo após o ocorrido, que o ideal seria ele passar alguns dias na prisão para pensar sobre o que fez e que não tinha culpa da superlotação dos presídios. Então, decidiu pela prisão preventiva.

3) Roberto foi preso sob acusação de furtar protetor solar em um hipermercado da cidade de Natal. Jovem, negro, solteiro, nascido em Pernambuco, era morador de rua, vendedor ambulante na praia de Ponta Negra, e sua namorada estava grávida, o filho era esperado para o mês seguinte. Ele já havia sido pego em outras duas ocasiões pelo mesmo delito, sendo que em uma delas foi sentenciado ao regime semiaberto, o que deixou de cumprir, segundo sua fala, por ter sido ameaçado na cela. A promotoria teve contato com a papelada durante a audiência e pediu a prisão preventiva, a defensoria argumentou que o delito era leve, na verdade nem tinha sido consumado, tendo em vista que o acusado nem tinha saído do supermercado com a mercadoria. Além disso, argumentou que a prisão era desproporcional à pena que o acusado receberia, caso fosse julgado culpado. O juiz

decidiu pela prisão preventiva e logo após a saída do acusado questionou sobre a marca do produto furtado, fazendo chacota do nome do produto. O ambiente séptico, hospitalar, o ritual gélido da fala burocrática regularmente é alterado por conversas amenas entre juiz, promotor e defensor/advogado, às vezes sob a pecha de trivialidades, outras pelo humor debochado das situações que envolvem os flagranteados.

As próximas duas observações (4 e 5) apontam processos decisórios nos quais a sujeição criminal aparece como fator que se sobrepõe às considerações objetivas próprias do processo decisório formal. Na primeira delas (4), novamente, as necessidades pessoais de um dos operadores – no caso, o juiz – parecem desempenhar um papel relevante na decisão.

4) Eduardo era solteiro, tinha dois filhos e era pintor de carro. Tinha dois mandados de prisão em aberto e respondia a diversos processos por furto. Passou quase três anos preso e sistematicamente era preso, saía e era pego em novo delito. A promotoria pediu a prisão preventiva tendo em vista os diversos processos a que o custodiado respondia, já a defensoria pediu a liberdade provisória, pois as circunstâncias da prisão não foram bem estabelecidas. O juiz decidiu pela prisão provisória, não só por conta da recorrência da ação delituosa, mas também por causa da falta de comprovante de endereço. Nesse dia, o juiz chegou às 15h40 e era visível a sua urgência em dar a palavra final no caso em questão. Assim que proferiu seu parecer, o juiz soltou um sonoro “vamos embora”, ou seja, era preciso fazer funcionar a engrenagem. O curioso é que, enquanto a secretária redigia os termos finais, ele verificou

que o flagranteado tinha sido preso nas duas vezes anteriores por furto de queijo, o que o levou a dar conselhos ao rapaz para não incorrer mais em tal delito, tudo com pitadas de deboche e ironia.

5) Um dos casos observados envolve Lúcio e Jean, que foram detidos acusados de roubo qualificado, tendo em vista que os dois estavam circulando em uma moto, pararam e Lúcio sacou uma arma e efetuou um roubo. Quando chamaram Lúcio, descalço, negro, jovem, solteiro e sem filho, ele logo declarou que era membro do PCC. Mesmo sem as algemas, permaneceu com as mãos abaixadas como se estivesse algemado. O juiz perguntou se tinha sofrido violência quando foi preso, disse que tinha levado uns “bofetes”. Rapidamente foi dispensado, pois já tinha um mandado de prisão em aberto. Logo em seguida foi chamado o outro envolvido, Jean, de 18 anos, também descalço, e que pilotava a moto. O rapaz trabalhava com o pai entregando água mineral, era estudante e estava assistido por uma advogada contratada, que apresentou todos os comprovantes de endereço, de escolaridade e de que o acusado era primário. Jean sentou-se, manteve suas mãos sobre a mesa, gesticulou ao argumentar que Lúcio tinha pedido para deixá-lo em casa, mas no caminho pediu para parar e efetuou o roubo. Mesmo sendo primário e apresentando os documentos necessários para responder em liberdade, teve decretada a prisão preventiva sob o argumento de que o ato fora executado com violência. Aqui, está presente a ideia de que o crime é “contagioso”, além da deferência aos policiais, que não tiveram sua atitude violenta questionada.

Outro padrão persistente nos rituais de

interação observados é o papel estruturante das informações fornecidas pela polícia, que se sobrepõem à versão trazida pelos custodiados – é o que se descreve com as observações 6 e 7, a seguir.

6) Observou-se a audiência de Aurélio, jovem, negro, descalço, perna machucada. Disse que quando viu a viatura saiu correndo, pois deveria dormir na penitenciária, mas, como havia começado a estudar à noite, deixou de ir. Quando correu tomou um tiro na perna, foi pego com dez gramas de cocaína. O juiz abriu a sessão para perguntas, a promotora não fez observações e a defensoria perguntou sobre como fora feita a prisão e sobre o tiro que levava. Aurélio respondeu que foi orientado pelos policiais a dizer que tinha atirado e quando perguntado se sofreu agressão, respondeu que foi agredido com chutes e não teve direito ao exame de corpo delito. O flagranteado foi retirado da sala e só então foi passada a palavra à promotora, que pediu a manutenção da prisão tendo em vista a sua preocupação com a ordem pública, argumento recorrentemente citado pela promotoria e por juízes. O defensor não se manifestou contra a prisão, tendo em vista os antecedentes do rapaz, mas recomendou encaminhá-lo para exame de corpo de delito. A decisão do juiz então encaminhou-se para a manutenção da prisão preventiva de Aurélio.

7) Júnior, 23 anos, foi preso por roubo majorado. Ele seria um dos dois assaltantes que, mediante ameaça com uma arma de fogo, levou a moto e o celular da vítima. Esta, ao procurar a polícia, teria seguido o sinalizador GPS do celular, o que levou policiais e vítima à casa de Júnior. A moto foi encontrada a 300 metros da casa de Júnior; já o celular, após intensa busca, não

foi encontrado. A vítima teria reconhecido Júnior, reconhecimento que estaria documentado com sua assinatura nos autos lidos pelo juiz na audiência. Argumentando com base na gravidade do crime (cometido com o uso de uma arma de fogo) e na manutenção da ordem, o promotor pediu a prisão de Júnior, enquanto o defensor argumentou que se tratava de um réu primário, não constituindo ameaça à ordem. O juiz, com as mesmas justificativas do promotor, decretou a prisão preventiva e também o fim da audiência. Nesse momento, a esposa do custodiado, que assistira a toda a audiência, pediu licença para falar com o juiz, afirmando ter certeza de que seu marido era inocente e que igualmente estava convicta de que a vítima, por estar emocionalmente alterada, havia errado ao reconhecer seu marido como agressor. Ela argumentou também que seu marido era “um bom homem” e o juiz anuiu, dizendo que era incomum um réu primário aos 23 anos. O juiz então decidiu telefonar para a vítima, utilizando o número que estava no registro de ocorrência. Ao fim da ligação, o juiz afirmou que, segundo a vítima, os assaltantes usavam capacete no momento do assalto e que ela teria sido induzida pela polícia a reconhecer Júnior como um dos assaltantes. O juiz assim reabriu a audiência e, consultando promotor e defensor com base nas novas informações, decidiu pela concessão de liberdade provisória. Nesta audiência, observa-se como o questionamento das informações dadas pela polícia, se levado a sério pelos audientes, pode mudar o rumo do processo decisório. Aqui também se indica a excepcionalidade da fala de familiar, desviando-se do padrão geral das audiências.

Finalmente, nas audiências das obser-

vações 8 e 9, indica-se um padrão de informalidade e subjetividade na decisão. Na primeira delas (8), observa-se o desconhecimento de elementos do processo formal. Na segunda (9), esse padrão é, provavelmente, causado pelo fato de a legislação brasileira antidrogas não fixar a quantidade que defina o que é considerado tráfico, conforme aponta Jesus (2016).

8) Ricardo foi um dos raros casos em que havia pessoas da família para acompanhar o caso. Jovem, sem antecedentes criminais, era borracheiro e foi acusado de homicídio culposo. Estava pilotando uma motocicleta sem habilitação e após ingestão de bebida alcoólica, atropelou uma idosa que veio a falecer. O juiz explicou como funcionava a audiência e passou a palavra à promotora, que tomou conhecimento dos fatos na hora, o que é quase uma regra, pedindo logo a seguir a homologação do flagrante e a prisão preventiva. O defensor alertou para o fato de que não existe prisão preventiva para homicídio culposo, o que fez a promotora rever seu parecer e levou o juiz a conceder liberdade provisória.

9) Edilson era carroceiro, tinha 20 anos, estava sem documentos tocando uma moto roubada e com 25 gramas de maconha. De acordo com o depoimento dado quando da sua prisão, ia jogar a droga sobre o muro do presídio João Chaves. A promotora pediu a homologação do flagrante e a prisão por tráfico, pois estava levando drogas para outras pessoas. A defensora sinalizou pela homologação do flagrante, mas argumentou que a quantidade de maconha era pequena e pediu a liberdade provisória. O juiz disse que diante da insegurança jurídica vivida na cidade e da banalidade do crime e ainda tendo em

vista que o acusado levava drogas para presos, considerava temerária a permanência do jovem na rua.

Considerações finais

Neste trabalho, buscou-se descrever as audiências de custódia de Natal, tanto em sua estrutura geral, como os rituais de interação que compõem audiências específicas que foram diretamente observadas. As audiências podem ser consideradas resumidamente como um processo produtivo no qual o principal insumo são as informações constantes dos documentos fornecidos pela polícia. As interações desse processo que envolvem o flagranteado têm papel secundário, assim como algumas formalida-

des são desconsideradas em prol de observações subjetivas de juízes, promotores e defensores. Nas audiências, o custodiado pouco pode fazer contra o arcabouço informacional oferecido pela polícia e contra o distanciamento marcado por uma série de estereótipos de sujeição criminal. Nesse sentido, a possibilidade de um indivíduo entrar no sistema penitenciário tem pouca ou nenhuma relevância no processo interativo das audiências, a despeito de todas as consequências sociais e pessoais do encarceramento. Todo este quadro aponta a resiliência de padrões estruturais e rituais da justiça criminal, apesar da reforma da justiça promovida com a implementação das audiências de custódia.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Gilson. **O processo de construção da verdade no tribunal do júri de Recife** (2009-2010). Recife, 2013. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

BRASIL. **Decreto-lei 3.689** (Código de Processo Penal), de 3 de outubro de 1941.

BRASIL. **Decreto-lei 2.848** (Código Penal), de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. **Mapa do encarceramento**: os jovens do Brasil. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

CARVALHO, Salo. Substitutivos Penais na Era do Grande Encarceramento. In: GAUER, Ruth (Org.). **Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos II**. 1 ed. Porto Alegre, 2010, v. 1, p. 146-171.

CESARI, Celina R. Z.; PIVA, Gabriela S. **Considerações Acerca da Audiência de Custódia**. 6º Simpósio de Sustentabilidade e Contemporaneidade nas Ciências Sociais, 2018. Disponível em: <<https://www.fag.edu.br/upload/contemporaneidade/anais/5b45ed9079168.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiência de custódia** – dados estatísticos / mapa de implantação. Brasília, DF: CNJ, [2017]. Disponível em : <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/mapa-da-implantacao-da-audiencia-de-custodia-no-brasil>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 213** (Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas), de 15 de dezembro de 2015.

CORDEIRO, Néfi; COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. A audiência de custódia e seu papel como instrumento constitucional de concretização de direitos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito** – RECHTD. v. 10, n. 1, p. 76-88, jan./abr. 2018.

DE OLIVEIRA, Thiago A. F. Audiência de custódia, um direito internacionalmente respeitado. **Amazon's Research and Environmental Law**, v. 4, n. 3, p. 61-80, 25 fev. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.14690/2317-8442.2016v43199>>.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão dos homicídios em São Paulo (1992-2011). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 232-255, 2012.

GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

GARLAND, David. **A cultura do controle**. Rio de Janeiro: REVAN, 2008.

JESUS, Maria Gorete Marques de. **“O que está no mundo não está nos autos”: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas**. São Paulo, 2016. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2016.

KULLER, Laís Bóas Figueiredo. **Audiências de custódia: um ponto de inflexão no sistema de justiça criminal?** Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC, 2016.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 17, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/boletim/trafico-de-drogas-na-cidade-do-rio-de-janeiro-prisao-provisoria-e-direito-de-defesa/>>.

LOURENCO, Luiz Claudio; ALMEIDA, Odilza Lines de. "Quem mantém a ordem, quem cria desordem": gangues prisionais na Bahia. **Tempo Social**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 37-59, jun. 2013.

MELO, Juliana; RODRIGUES, Raul. Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, p. 48-62, 2017.

MISSE, Michel. Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. In: _____. **Acusados e acusadores**. Rio de Janeiro: REVAN, 2008.

OBVIO. Observatório da Violência Letal Intencional no Rio Grande do Norte. **Boletim Analítico Mensal**, ano II, n. 15, 2017.

PASTANA, Débora Regina. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 13, n. 1, p. 27-47, ago. 2013.

PORTAL DO JUDICIÁRIO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Central de Flagrantes faz balanço do primeiro ano de funcionamento das Audiências de Custódia**. Natal: TJRN, 2016. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/11238-central-de-flagrantes-faz-balanco-do-primeiro-ano-de-funcionamento-das-audiencias-de-custodia>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Tradução: Gizlene Neder. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Felipe Rodrigues dos. A audiência de custódia e os impactos na segurança pública no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO SOBRE POLÍCIA JUDICIÁRIA, 3., 2016, Campina Grande. **Anais...** Campina Grande, 2016. Disponível em: <http://www.cedipe.com.br/3cbpj/docs/artigos_pdf/08_audiencia_de_custodia_impactos_na_seguranca_publica_Brasil.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

SANTOS, Leonardo Alves dos. O amor da “mulher de bandido”. In: MELO, Juliana; SIMIÃO, Daniel; BAINES, Stephen. **Ensaio sobre justiça, reconhecimento e criminalidade**. Natal: Ed. UFRN, 2017.

SINHORETTO, Jacqueline. **Mapa do encarceramento**: os jovens do Brasil. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude, 2015.

SILVA, Maria Rosinete dos Reis. **Os impactos da audiência de custódia no sistema de justiça criminal do Acre**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. 156 f.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução n. 18/2015** (Disciplina a instalação da central de flagrantes e o funcionamento da audiência de custódia na Comarca de Natal), de 16 de setembro de 2015.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. v. 2. Brasília: Ed. UnB, 1999.



Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida

Gilson Macedo Antunes

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia da Violência, atuando principalmente nos seguintes temas: sociologia do crime e metodologias informacionais. Pós-Doutor em Sociologia do Crime e da Violência pela UFPE. Atualmente é Professor do Departamento de Sociologia da UFPE.

Data de recebimento: 04/11/2018

Data de aprovação: 08/02/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1034

Resumo

Este estudo se propõe a analisar – com recurso à metodologia qualitativa – algumas implicações da política pública de segurança Pacto pela Vida (PPV) promovida pelo Governo do Estado de Pernambuco, entre os anos de 2007 e 2016, verificando como foi construída esta política com a participação social desde a formulação das estratégias até sua execução. O que nos estimulou a refletir sobre esta temática foi a presença nos espaços de participação da sociedade civil organizada durante a construção do PPV. Foram considerados os casos do Fórum Pernambucano de Segurança, o Plano Estadual de Segurança Pública, Câmaras Técnicas e o Conselho Gestor. Neste trabalho, analisamos a forma de interação e negociação dos atores da sociedade civil organizada com os atores institucionais encarregados pelo desenvolvimento desta política de segurança e pela sustentabilidade social do plano. Os resultados desta pesquisa foram confrontados com quatro outras pesquisas de natureza assemelhada realizadas em Recife (Ratton, 2014, 2016); no Rio de Janeiro (Paes, 2010) e, em São Paulo (Sinhoretto, 2010). Os dados desta pesquisa foram coletados no âmbito de uma pesquisa nacional realizada em três capitais brasileiras: Recife, Belo Horizonte e São Paulo (Antunes, Sinhoretto, Ratton, 2016).

Palavras -Chave

Participação; Pacto pela Vida; Pernambuco.

Abstract

On limits and possibilities of civil society participation in public security policy – Pacto Pela Vida

This study proposes to analyze - with the use of the qualitative methodology - some implications of the public policy of security Pacto Pela Vida (PPV) promoted by the Government of the State of Pernambuco between 2007 and 2016, verifying how this policy was constructed with the social participation from the formulation of the strategies to their execution. What stimulated us to reflect on this theme was the presence in the spaces of participation of organized civil society during the construction of the PPV. The cases of the Pernambuco Security Forum, the State Plan for Public Security, Technical Chambers and the Management Council were considered. In this work, we analyze the interaction and negotiation of the actors of organized civil society with the institutional actors in charge of the development of this security policy and the social sustainability of the plan. The results of this research were confronted with four other similar studies that were carried out in Recife (Ratton, 2014, 2016); in Rio de Janeiro (Paes, 2010) and in São Paulo (Sinhoretto, 2010). The data of this research were collected as part of a national survey carried out in three Brazilian capitals: Recife, Belo Horizonte and São Paulo (Antunes, Sinhoretto, Ratton, 2016).

Keywords

Participation; Pacto pela Vida; Pernambuco.

INTRODUÇÃO

Entre 2007 e 2009, o governo Eduardo Campos iniciou um ambiente de diálogo e escuta com todos os setores da sociedade civil, igrejas, associações de policiais e movimentos sociais, buscando a construção de uma política de segurança pública no estado de Pernambuco (Ratton, 2015). Neste sentido, a discussão de problemas de segurança pública era necessária, especialmente para propor soluções para a alta taxa de homicídio pernambucana, que em 2007 correspondia a 49 homicídios por 100 mil habitantes, enquanto a taxa nacional era de 20 mortes por 100 mil habitantes.¹ Isso seria fundamental para aproximar o Executivo dos movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos e associações e, com tal finalidade, foram realizados fóruns, conferências regionais e estaduais.

A partir desse movimento de articulação entre sociedade civil e principalmente a secretaria de planejamento do governo do estado pôde ser desenhado um projeto de segurança pública para Pernambuco – o Pacto pela Vida. Desta forma, segundo Ratton (2015: 15): “Os movimentos

sociais e ONGs que pouco tinham sido ouvidos nos anos anteriores e pouca afinidade tinham com o governo anterior, se mostravam mais reconhecidos e tolerantes com as iniciativas do governo de centro-esquerda que se iniciava”. No decorrer dos últimos anos, só para apontar algumas fragilidades, a estrutura organizacional de gestão e monitoramento do Pacto foi afastando a participação da sociedade civil da troca de informações e do acompanhamento da gestão, criando situações de falta de transparência entre gestão e sociedade civil. Contudo, foi a partir da morte do governador Eduardo Campos em 2014 que se criou um abismo entre a participação da sociedade civil e a construção e o desenvolvimento da política de segurança pública chamada Pacto pela Vida (PPV).

Atualmente, o estado de Pernambuco já conta com mais de quatro mil vítimas de homicídios em 2017, e pedidos de transparência e participação da sociedade civil na referida política do governo e principalmente a necessidade de criação de um Conselho Estadual de Segurança para reduzir novamente essa taxa provocaram reações do Legislativo, de impedimento de

¹ Informação disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/tableau-ocorrencias/>, acesso em 17 de maio de 2019.

participação de integrantes de movimentos sociais em uma audiência pública que debatia o tema.² Desta forma, constata-se que a sociedade civil está ausente do Pacto pela Vida, ou melhor, que os grupos que deram legitimidade a esta política não fazem mais parte dela. Neste sentido, pergunta-se: quais são os limites e possibilidades da participação social no âmbito do Pacto pela Vida?

Para aprofundar a discussão foi realizada uma análise sobre o tema com recurso à metodologia qualitativa, abrangendo os anos de 2007 e 2016, desde a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007) até o presente momento do PPV. Neste intento, foram estudadas as formas de interação e negociação dos atores da sociedade civil organizada com os atores institucionais encarregados pelo desenvolvimento desta política de segurança.

Sociedade civil e participação social

Embora seja um termo amplamente utilizado tanto na literatura acadêmica quanto na atuação política, não há consenso sobre o conceito de sociedade civil. De acordo com Ramos(2005), historicamente, tal conceito vai de uma identificação com o Estado para uma oposição a este. Pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau realizavam uma oposição entre “estado de natureza” e “estado de civilização”, de forma que a sociedade civil era a condição, a forma de organização humana na qual escapava-se da vida “selvagem” e adentrava-se em uma forma contratual de governo regida pela lei. Para essa concepção, sociedade civil era sinônimo de

Estado. Posteriormente, autores como Tocqueville passam a opor a ideia de sociedade civil à noção de Estado, de forma que aquela figuraria como um ente regulador do poder deste (RAMOS, 2005).

Avritzer (2012) relaciona este conceito a países da Europa e aos Estados Unidos:

Tal conceito surgiu no século XIX, por volta de 1820, como uma dimensão dualista capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno. [...] Assim, em sua primeira formulação, a sociedade civil é um conceito dualista, que expressa o início de um processo de diferenciação entre Estado e sociedade na Europa. (AVRITZER, 2012, p. 73).

No século XX, surge a concepção tripartite de sociedade civil. Para tal noção, sociedade civil diferencia-se não apenas do Estado, mas também do mercado. Assim, além da ideia de sociedade civil não estar atrelada ao Estado, tampouco diz respeito às relações econômicas particulares da esfera mercantil. Tal conceito passa a carregar o significado de interação social e de atividades públicas no mundo da vida (AVRITZER, 2012).

No Brasil, o surgimento da sociedade civil dá-se a partir de alguns processos colocados por Avritzer (2012). Em primeiro lugar, ela surge na época de redemocratização do país, mais especificamente no

² Informação disponível em: https://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2017/05/25/interna_vidaurbana,705625/frente-cobra-participacao-e-transparencia-na-politica-de-seguranca-em.shtml, acesso em 17 de maio de 2019.

período da “liberalização”, quando o governo ainda autoritário passou a liberar o controle sobre algumas regras relativas à realização de reuniões públicas. O rápido processo de urbanização pelo qual passava o país, com a conseqüente organização dos pobres na luta por serviços públicos, bem como o combate à tecnocracia governamental nas áreas da saúde, educação e planejamento urbano e a oposição de setores liberais e de classe média à ausência de regras nos processos políticos e civis foram outras dinâmicas essenciais no surgimento da sociedade civil no Brasil. Por fim, destaca-se ainda o aprofundamento democrático advindo com o processo constituinte e com a Constituição Federal de 1988 e a reação às posteriores reformas liberais como outros pontos importantes na história da formação da sociedade civil no Brasil.

Avritzer (2012) aponta, ainda, um ponto essencial ao entendimento da sociedade civil no Brasil: a questão da autonomia. De acordo com o autor, a busca por autonomia em três concepções distintas é um traço marcante na formação e no desenvolvimento da sociedade civil brasileira. Tais concepções são: a busca por ser uma esfera independente das ingerências do Estado, a realização da organização interna a seus próprios modos (sem tolhimento estatal) e a tentativa e a realização de formas de administração de políticas sem a participação estatal.

Nos anos 90 do século XX, a história da sociedade civil no Brasil passa de um momento de busca por total independência do Estado para uma fase de estabelecimento de relações dentro do seio estatal, realizando, assim, certa interdependência entre as duas esferas. Tal comunicação dá-

-se devido a uma busca pelo aprofundamento democrático e pode ser entendida na formulação, por exemplo, de conselhos nas áreas de saúde, educação, planejamento e segurança pública.

Assim, no Brasil, a sociedade civil tem sua definição delimitada por uma espécie de não correspondência nem com o Estado, nem com o mercado. Para este trabalho, portanto, são considerados como sociedade civil movimentos sociais, organizações não governamentais, integrantes da academia, civis no exercício democrático, entre outras formas de agrupamento de cidadãos organizados no âmbito da sociedade. E, nesse sentido, o principal material empírico utilizado foram as entrevistas realizadas com integrantes de movimentos sociais, integrantes de organizações não governamentais, ativistas e estudiosos da segurança pública. Portanto, conclui-se que a história da sociedade civil no Brasil passa por dois momentos: um primeiro momento de busca de autonomia perante o Estado e um segundo momento de participação em esferas estatais como tentativa de aprofundamento democrático.

É nesse movimento de amadurecimento da democracia brasileira que aqui se analisa a participação da sociedade civil pernambucana (a partir da ótica dela própria) na área de segurança pública com base na experiência do Pacto Pela Vida. Em um contexto de construção da justiça cidadã, a segurança pública coloca-se não mais como campo de construção exclusivo de gabinetes estatais, mas como um espaço de articulação ampla entre direitos humanos, sociedade e direito.

Segundo Souza (2010), para que uma

política seja considerada como participativa, é necessário que haja quatro elementos: 1) a previsão de ocorrência de fóruns ou momentos deliberativos; 2) o incentivo à realização de discussões públicas e à resolução coletiva de problemas; 3) a congregação de atores estatais, sociais e profissionais da segurança pública; 4) a existência de paridade entre os integrantes. Continua a autora:

Seguindo a seu modo uma tendência já incorporada e estabilizada em outros âmbitos das políticas públicas, esses novos formatos institucionais vêm adquirindo relevância no âmbito da segurança pública, principalmente a partir dos anos 2000. A participação torna-se elemento central do novo paradigma que se consolida desde então no campo da segurança, da “segurança cidadã”. (SOUZA, 2016, p. 98).

O surgimento das iniciativas participativas no Brasil possui íntima ligação com a formação da sociedade civil, sendo a década de 1980 um período importante para ambos. Como exemplos de instrumentos de participação popular nas políticas públicas, têm-se os conselhos, os fóruns e as conferências. Embora criados já na Constituição Federal de 1988, esses instrumentos são ainda pouco utilizados no Brasil. Em Pernambuco, apenas com a criação do Pacto Pela Vida (PPV), em 2007, sob a liderança do governador à época, é que a participação da sociedade civil na segurança pública começou a se delinear.

Uma das primeiras medidas do Pacto Pela Vida foi a instituição do I Fórum

Estadual de Segurança Pública, que reuniu gestores, trabalhadores da segurança pública, especialistas e a sociedade civil organizada. Daí, surgiu o I Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, que, entre várias medidas, previu a I Conferência Estadual de Segurança Pública. Esta, por sua vez, ocorreu em 2009, sendo antecedida por etapas regionais, e possuiu caráter deliberativo. Seu tema central foi “Construindo o Sistema Estadual de Segurança Pública” e foi dividida em três eixos temáticos: direitos humanos e repressão qualificada da violência, prevenção social do crime e da violência e gestão democrática e controle social da política pública de segurança. Teve como participantes representantes da sociedade civil, dos governos municipal e estadual e de trabalhadores da área de segurança pública, obedecendo à proporção de 50%, 25% e 25%, respectivamente, na distribuição de vagas.

Aspectos metodológicos empreendidos na pesquisa

Os resultados apresentados neste artigo dizem respeito à dimensão qualitativa da pesquisa de avaliação das articulações, tensões e correlações entre a política pública de segurança de Pernambuco, o Pacto Pela Vida, e o tratamento que foi dado por esta política aos assuntos penitenciários e de segurança pública neste estado.³ Entre os meses de abril e junho de 2016, foram elaborados os roteiros de entrevistas, bem como o planejamento e a realização da pesquisa de campo.

Os aspectos importantes para a construção deste artigo e que foram recupe-

³ *Segurança Pública e encarceramento no Brasil: articulações e tensões entre políticas e práticas. Pensando a segurança pública – 5ª edição – Ministério da Justiça/SENASP/PNUD, setembro de 2016.*

rados das entrevistas tratam dos atores da sociedade civil e as narrativas sobre experiências profissionais ligadas ao Pacto Pela Vida, em seu eixo repressivo ou preventivo. Neste sentido, buscou-se captar as diversas percepções destes sujeitos que pudessem dar conta da interconexão entre as ações da segurança pública e do sistema penitenciário, do início do Pacto Pela Vida até 2017. Procurou-se compreender, no âmbito do PPV, o percurso dos entrevistados em suas distintas atividades profissionais, ligadas à esfera da segurança pública, direta ou indiretamente, em Pernambuco. A análise versa sobre as suas atuais percepções e avaliações (pontos positivos e críticas) do desenho e da construção do PPV e a possível integração com a questão penitenciária.

As entrevistas com os gestores de segurança pública exploraram o desenho e a construção do Plano Estadual de Segurança Pública, seus pontos fortes e suas fragilidades, bem como os principais efeitos inesperados ou perversos que podem ser considerados consequências deste desenho e deste processo de construção. Essas entrevistas também acentuaram as possíveis estratégias de integração das instituições ligadas à segurança pública, no desenvolver da referida política de segurança.

As entrevistas com os atores da sociedade civil buscaram as suas percepções sobre o Pacto pela Vida e sobre os efeitos desta política na redução da criminalidade, bem como a possível existência de programas voltados ao sistema prisional e se estes foram executados no âmbito do PPV.

Ao todo, foram realizadas 14 entrevistas com profissionais que têm a sua área

de atuação ligada direta ou indiretamente à segurança pública; 4 operadores do sistema de justiça criminal (2 defensores, 1 juíza, 1 promotor), 1 agente penitenciário, 2 gestores (um secretário estadual e outro secretário executivo municipal), 2 policiais (uma delegada da polícia civil, e um policial militar) e 5 atores da sociedade civil. As entrevistas aconteceram nos locais de trabalho dos entrevistados e na universidade federal.

Não houve dificuldades para a organização da pesquisa de campo. A equipe de pesquisadoras afirmou ter sido bem recebida em secretarias, gabinetes e na universidade federal, as quais ofereceram condições adequadas para a realização de entrevistas. Também não houve problemas na interação entre pesquisadoras e entrevistados, os quais demonstraram disponibilidade real em participar da pesquisa e satisfação em apresentar as suas percepções e ter a sua opinião levada em consideração.

Os informantes foram selecionados pela coordenação da pesquisa e, por conta desse tipo de seleção, houve uma tendência à realização de entrevistas com pessoas que participaram diretamente e indiretamente nas diferentes fases do Pacto pela Vida: a sua construção; o seu apogeu, com a redução dos índices de criminalidade; e o seu declínio, com a retomada do incremento desses índices no estado de Pernambuco. A exceção foi um entrevistado que foi indicado por outro, porque aquele respondia mais claramente aos objetivos do projeto.

Considerando o eixo analítico participação social, que emergiu a partir dos primeiros achados da pesquisa, seguiram-se

o desenvolvimento e o aprofundamento da análise dos dados conjuntamente a um maior embasamento teórico, partindo-se da perspectiva da *grounded theory*, que afirma que as teorias devem ser empiricamente fundamentadas a partir de fenômenos sociais a propósito dos quais as análises até então não tenham sido suficientemente articuladas (LAPERRIÈRE, 2008). Assim, ao contrário de pesquisas que vão a campo para verificar a aplicabilidade (ou não) das teorias, este estudo procurou, de maneira contrária, fundamentar suas teorias a partir dos resultados que foram emergindo ao longo da pesquisa.

A participação da sociedade civil na política de segurança pública no estado de pernambuco

Os entrevistados argumentaram sobre os espaços de participação da sociedade civil organizada durante a construção do Pacto pela Vida (PPV), e neste sentido foi necessário descrever e explicar os mecanismos de formulação e gestão desta política de segurança pública. Pode-se dizer que tanto gestores quanto atores da sociedade civil organizada reconheceram aspectos positivos no PPV, entretanto, a pouca dedicação do governo – por meio de seus gestores – para desenvolver uma política penitenciária foi importante aspecto negativo.

No estado de Pernambuco, analisar os espaços de efetiva participação social, especialmente no que diz respeito à formulação de políticas públicas de segurança, envolve entender o modelo existente de integração entre política de segurança e política penitenciária. No início de 2007, o Fórum Pernambucano de Segurança Pública promoveu um amplo e sistemático diálogo

entre o governo recém-iniciado e diversos setores da sociedade civil (movimentos sociais, organizações não governamentais, igrejas, associações de policiais, entre outros), o que teve como principais resultados o Plano Estadual de Segurança Pública e o Pacto Pela Vida (PPV). Já em seu início, o Plano estabeleceu os principais valores a orientar a construção da política de segurança: articulação entre segurança pública e direitos humanos; compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política. Estabeleceu-se como prioridade o combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI), com a meta de redução de 12% ao ano (RATTON, 2015).

Entretanto, só participavam do Comitê Gestor do Pacto Pela Vida, coordenado pelo governador e pelo secretário de Planejamento e Gestão, os seguintes atores institucionais: secretários de Defesa Social, Administração Prisional (Ressocialização), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; comandantes das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros; superintendência de polícia científica; representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dirigentes das unidades especializadas das polícias, bem como coordenadores de programas de prevenção social da criminalidade. Como desdobramento da atuação do Comitê Gestor do Pacto pela Vida foram definidos os focos prioritários de investimento e atuação, tanto no plano coercitivo, quanto

no plano preventivo, na busca pela redução dos crimes violentos letais intencionais (CVLI) no estado. Tais focos eram regiões, dentro das áreas integradas, que apresentavam taxas de homicídio mais elevadas. A identificação das prioridades do PPV nos seus primeiros sete anos permitiu constatar o seu êxito, expresso pela redução dos crimes contra a vida e a consequente redução da taxa de CVLI em Pernambuco. Porém, em 2016 e 2017, a taxa cresceu no estado, evidenciando sinais de fragilidade.

O Comitê passou a monitorar o PPV por procedimentos de gestão e análise de indicadores, sob a tutela da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (Seplag), e com participação importante da Secretaria de Defesa Social. Cabe destacar que a coordenação, o monitoramento e a gestão do PPV eram processuais e dinâmicos, e sofreram modificações e aperfeiçoamentos ao longo dos anos. O modelo de gestão do PPV, portanto, trouxe em seu bojo uma dimensão de governança – elemento de poder e liderança política – e de gestão. O Comitê Gestor, atualmente, desdobra-se em cinco câmaras técnicas: 1) defesa social; 2) administração prisional; 3) articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria; 4) prevenção social e 5) enfrentamento ao crack. Cada uma dessas câmaras reúne-se entre segunda e quarta-feira para deliberar sobre questões a serem tratadas na reunião semanal do Comitê Gestor, que acontece todas as quintas-feiras e, uma vez ao mês é presidida pelo próprio governador, algo que se manteve até o fim da pesquisa em 2017.

A participação da sociedade civil só foi considerada pelo Executivo no momento da construção da política de segurança, ou

seja, ocorreu em momentos de formulação e elaboração, em um plano mais consultivo, e não em momentos de monitoramento e avaliação, com características mais deliberativas.

O fato de o PPV ter contado com a participação social no momento de construção resultou em avaliações positivas dos entrevistados, principalmente de representantes de organizações da sociedade civil. Em seus relatos foi muito comum a compreensão de que o PPV foi desenhado com a sociedade, com o Estado reconhecendo a importância dos capitais político e teórico da sociedade civil, com vistas à ampliação da participação social. Desta forma, processos participativos que envolveram representantes da sociedade de diversos setores (universidade, ONGs, associações, sindicatos, entre outros) e mecanismos de gestão foram compartilhados pelo Estado, como é relatado por um ator da sociedade civil:

Nesse processo, houve participação da universidade, a defesa do planejamento em segurança pública com dados, metas etc. Com isso, estabeleceu-se a necessidade de avaliações permanentes, de integração dos crimes com apurações de denúncias de grupos de extermínio, crimes de pistolagem, tráfico de armas, crimes graves apontados como críticos no estado de Pernambuco (Sociedade Civil).

Além de gestores e organizações da sociedade civil, durante sua formulação, o PPV colocou em diálogo diversos atores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das polícias. Esse momento de escuta e participação foi lembrado

como um momento de grande importância para a construção da política (RATTON, 2015). Contudo, ficou claro que a forma de integração e de diálogo entre governo e atores da sociedade civil construída no âmbito do PPV estabeleceu uma relação hierárquica e assimétrica entre representantes da sociedade civil e os atores institucionais, de modo que organizações sociais foram excluídas dos momentos de monitoramento e avaliação do PPV.

Uma entrevistada, representante da sociedade civil, destacou a ausência de uma política pública de segurança no estado de Pernambuco, havendo somente um plano de segurança pública, o PPV, na sua percepção. Ela reportou que, por ter feito parte da construção desse plano, pode dizer que hoje, nessa lógica de intersectorialidade e interinstitucionalidade, ficou “algo de Estado, de governo” sem a participação efetiva da sociedade civil. Nessa ótica, “a gestão seria apenas institucional e não participativa” (Sociedade Civil). Outro ponto de destaque pelos entrevistados tratava do papel desempenhado pelo governador no desenvolvimento da política pública de segurança. Análises apontam que esta disposição do governador no período trouxe implicações no plano simbólico e prático (RATTON et al., 2014). No plano simbólico, evidenciou um compromisso com a questão, que se tornou prioridade de governo, e isso repercutiu nas instituições e nas práticas dos atores implicados na seara da segurança pública. Portanto, a vontade política do governador disparou mudanças no arranjo institucional que conduziram os processos de formulação e implementação do PPV.

Assim, um dos mais importantes des-

dobramentos institucionais da vontade política do governador refletiu-se no papel desempenhado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (Seplag) no PPV. Este papel é apontado como fator fundamental para garantir o sucesso e a sustentabilidade do PPV ao longo dos anos, tendo sido o governador o centro da gestão do governo, e a secretaria mencionada, a responsável por coordenar a execução dos projetos e das ações prioritárias do governo. Desse modo, a Secretaria de Planejamento esteve presente desde o momento inicial de formulação do PPV, e assumiu maior protagonismo na sua coordenação, com a instauração do Comitê Gestor, instância de monitoramento do PPV.

Outra semelhança nas falas dos entrevistados é de que foi exatamente um problema de gestão que fragilizou o PPV como uma política pública de segurança. Neste sentido, a política liderada por muito tempo pelo governador teria sofrido um efeito de “desmantelamento” com a morte desse ator em 2014. Desta forma, não houve previsão considerando sistemas intermediários e a transferência de responsabilidade na ausência do governador. Na prática, “não havia o modelo de gestão, pois o modelo de gestão era o governador” (Sociedade Civil).

Outro ponto negativo relatado pelos entrevistados apontou a necessidade de sustentabilidade social do plano, que nos dias atuais careceria de participação social. Com o desenvolvimento da política de segurança, o estado teria reduzido a participação da sociedade civil no PPV, fazendo com que ele perdesse a sua legitimidade, ficando somente na legalidade. O Comitê Gestor do PPV reconheceu as queixas re-

lativas à interrupção de mecanismos mais diretos de diálogo com a sociedade civil organizada (RATTON, 2015).

Contudo, para os atores da sociedade civil, a falta de participação social enfraqueceu o PPV, pois para se estabilizar como política pública, precisaria aprofundar a sua dimensão intersetorial, o que envolveria abranger também a sociedade civil na implementação e avaliação da política, não somente em sua formulação. Este ponto foi ressaltado nas falas de entrevistados: “Foi preciso que o PPV existisse, mas é uma falha não existir Conselho Estadual de Segurança Pública ou Defesa Social” (Sociedade Civil). Ainda nas palavras de pessoas consultadas:

O Estado foi desarticulado. Não criaram um Conselho Estadual de Segurança Pública, não existe controle social. Assim, o PPV deixa de ser política, esvazia-se para ser programa, agenda. O pacto foi traído pelo estado (Sociedade Civil).

Outro aspecto salientado na fala da maioria dos entrevistados indicou que quando da formulação do PPV como política de segurança pública havia a promessa de interface com a sociedade civil, que previa articular e monitorar a segurança, mas este monitoramento restringiu-se às câmaras de monitoramento, ligadas diretamente ao Conselho Gestor e ao próprio governador. Segundo uma representante da sociedade civil, atualmente esta política de monitoramento é ineficaz na redução da criminalidade, o que acaba por afetar diretamente a política carcerária, a saber:

O atual secretário é muito técnico, sem qualquer diálogo com a sociedade, ele escondeu o que não dava certo, a política de monitoramento não dá resultado, e não houve nenhuma articulação para que o sistema de justiça aconteça. O que prevalece é a lógica do encarceramento e da redução de homicídios a qualquer custo, sem a participação da política de prevenção. (Sociedade Civil).

Contudo, percebeu-se em diversas falas dos entrevistados que, no desenho da política de segurança pública, houve um pacto com a sociedade que teve como produto o plano estadual, mas nos tempos atuais, discutir segurança com a comunidade estaria cada vez mais difícil, porque o PPV estaria distante da população. As avaliações sobre o PPV apontam que os gestores públicos, quando provocados a esse respeito, negam a interrupção desse diálogo. Afirmam que as reuniões do Comitê são abertas, que o alto escalão negocia e recebe a sociedade civil sempre que solicitado e que todo o planejamento de ações governamentais tem levado em consideração as demandas da população através dos seminários Todos por Pernambuco.⁴

No que se trata da compreensão dos entrevistados sobre a concepção da integração entre a política de segurança pública e a política penitenciária, pode-se dizer que desde o início do PPV houve a participação da Secretaria de Administração Penitenciária. No entanto, o PPV não avançou significativamente em relação ao sistema prisional. Houve descaso, principalmente, em relação à estrutura do sistema penitenciário, “tudo o que vai pro preso se faz ruim” (Agente Penitenciário). E ainda, para alguns entrevistados o pre-

⁴ Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>, acesso em 17 de maio de 2019.

so deveria sofrer – pensamento atrelado à lógica punitivista e à ideia de que justiça apenas se faz com encarceramento. Com isto, percebe-se que são poucas as pessoas da sociedade civil que reivindicam melhorias no sistema prisional. Ainda devem ser ressaltadas as semelhanças na maioria das falas dos entrevistados da sociedade civil que abordaram o tema da segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos. Por exemplo, “os agentes públicos deveriam ser sensibilizados para uma segurança ‘humana’, procurando ressaltar a importância da participação da sociedade civil” (Sociedade Civil).

Já para os gestores um mecanismo no desenho do PPV teria favorecido resultados positivos, como a redução da taxa de homicídio: o avanço no diálogo entre os diversos atores das polícias e do Executivo, em que o princípio do PPV seria colocar todos para conversar, analisar o problema e conseguir uma solução em conjunto. Desta forma, o sistema de interligação poderia funcionar para todo tipo de crime em qualquer cidade, com alta ou baixa taxa de violência. Além disso, houve avanços primordiais no trabalho da polícia militar, em relação à mobilidade interna na instituição e às estruturas física e de pessoal, bem como na atuação da polícia civil.

Outros pontos de avanço foram o fortalecimento dos meios garantidores de transparência nas informações sobre crimes em Pernambuco e a diminuição nos níveis de letalidade policial, com a desarticulação de diversos grupos de extermínio – que contavam, em sua maioria, com participação policial. Todavia, as falas de representantes da sociedade civil apontando efeitos positivos do PPV sobre o siste-

ma prisional foram mínimas. Para eles, a sociedade civil participava, mas de maneira crítica e não adesista. No desenho do PPV, existiu a inserção de valores na política e do diálogo entre sociedade civil e gestão, mas por falta de monitoramento da sociedade, perderam-se transparência e credibilidade, evidenciando que a “prisão se aprofundou como um depósito de pessoas, trapos de seres humanos” (Sociedade Civil).

Para os entrevistados, a participação social constituiu um possível gargalo para o atual fracasso de objetivos do PPV, principalmente por essa participação ter se restringido ao momento de construção do Pacto. Sinteticamente, os atores da sociedade civil reivindicaram: a ampliação de sua participação no Conselho Gestor e nas câmaras técnicas do PPV; mais prevenção, menos repressão; transparência nas ações do Conselho Gestor e da Seplag; mais ações e investimentos voltados ao sistema penitenciário, inclusive mais “humanização no tratamento aos presos” (Sociedade Civil).

Nitidamente, a linha estratégica governamental procurou privilegiar a repressão, contrapondo-a à prevenção, principalmente no que diz respeito a investimentos. Mesmo durante o período exitoso do PPV, a prevenção social, que pode ser organizada e articulada nas comunidades, foi tratada com descaso. Segundo a fala de uma entrevistada, “não houve sustentação na prevenção e participação social, como também [houve] falta de investimentos” (Polícia Civil).

A maioria das falas dos atores da sociedade civil sugere que quando houve a par-

ticipação popular por meio de conselhos e conferências foram produzidas propostas para acompanhar o desenvolvimento das ações governamentais relacionadas à segurança pública, entretanto, tais propostas não foram realizadas pelo governo. Ou seja, “as propostas foram para as gavetas” (Sociedade Civil).

Na compreensão destes atores, os governos do PSB não tiveram, no decorrer de suas gestões, o hábito de ouvir a população, não houve e não há participação efetiva. O papel que o Conselho Gestor e a Seplag destinaram às instituições sociais ligadas à promoção dos direitos humanos diz respeito a um tipo de coautoria de uma proposta pronta. Contudo, segundo boa parte dos representantes da sociedade civil que foram entrevistados, hoje em dia, a sociedade não desistiu de participar, mas o Estado não admite a possibilidade de estar equivocado na forma de condução do PPV.

Neste sentido, os atores da sociedade civil não visualizavam a possibilidade de gestores mudarem a sua percepção, a sua maneira de agir, referente ao cotidiano rechaço do ponto de vista das organizações sociais diante dos problemas de segurança pública e do sistema penitenciário. Segundo um representante da sociedade civil, “eles podem ser bem intencionados, mas estão com uma concepção diferente de segurança, diferente da que se construiu na universidade e [que é] respaldada pela sociedade civil no desenho do PPV” (Sociedade Civil).

Para Souza (2016), a participação torna-se elemento central no âmbito das políticas públicas de segurança e desta maneira

o PPV contemplou este novo paradigma de segurança cidadã. Contudo, o seu desenvolvimento não avançou para além da produção de documentos oficiais, como o Plano Estadual de Segurança Pública, ou a sua inclusão em reuniões do Conselho Gestor do PPV.

Percebe-se que o PPV atendeu a uma série de itens necessários em um projeto democrático para incrementar a participação da sociedade civil organizada na construção de sua política de segurança pública. As universidades, organizações não governamentais, associações, sindicatos, entre outros órgãos, pressionaram o governo estadual e se engajaram na construção deste projeto que visou, entre outros objetivos, ampliar o controle social por parte dos cidadãos organizados e especializados em problemas como: aumento da criminalidade em geral, excesso de violência policial, péssimas condições de saúde dos presos, inexistência de vagas no sistema carcerário, necessidade de melhorar as condições de trabalho para os policiais e de aperfeiçoar as tecnologias de informação criminais, entre outras carências no campo da segurança pública.

Contudo, foi manifestada a falta de sustentação política dos gestores do governo estadual para as metas que foram acordadas entre governo e sociedade civil organizada. Isso explicitou a fragilidade institucional em integrar as organizações sociais que participaram da construção do PPV para debater e planejar soluções de problemas do campo da segurança pública, bem como de questões do sistema penitenciário (SOUZA, 2016).

Apesar disso, os entrevistados manifes-

taram a sua adesão e capacidade de retomar as discussões sobre estratégias e modos de lidar com os principais problemas no campo da segurança pública, desde que os gestores do governo estadual estejam dispostos a retomar a construção do PPV com a participação da sociedade civil organizada. Neste sentido, estas organizações têm dado sinais de que estão dispostas a enfrentar seus próprios obstáculos, em busca de maior capacidade de participação com o propósito de engajar cada vez mais protagonistas sociais.

Conclusões preliminares sobre os limites e possibilidades da participação da sociedade civil no Pacto Pela Vida

Os problemas e gargalos expostos pelos entrevistados com relação à ausência de canais de participação para a sociedade civil no Pacto Pela Vida são abrangidos pelo diagnóstico de Souza (2016: 11):

A participação torna-se elemento central do novo paradigma que se consolida desde então no campo da segurança, da “segurança cidadã”. Não obstante, quando cotejamos as diferentes experiências estaduais, municipais e federais, sua trajetória de desenvolvimento não se apresenta linear, tampouco homogênea; ademais de sua criação, em um volume expressivo de casos, não avança para além dos discursos e documentos oficiais.

Avritzer (1995: 9) interpreta a distância entre os documentos oficiais e a prática governamental e entre esta e a prática da sociedade civil a partir da ideia de “cultura política”:

Trata-se de compreender que existe uma cultura política não democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. As práticas do-

minantes, neste caso, não são puramente democráticas nem puramente autoritárias. Podemos, portanto, supor a existência de duas culturas políticas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político.

Nas formulações de Avritzer (1995), para que haja uma efetiva democracia, não basta a supressão do veto à livre coordenação política (ou seja, a existência do formalismo democrático). Ao lado da livre coordenação política, é necessário que haja o compartilhamento de um conjunto de valores, crenças e normas fundamentados numa cultura política efetivamente democrática.

Assim, não havendo uma “cultura política” efetivamente democrática, é plausível que coexistam (o que, de fato, ocorre) o formalismo democrático e uma cultura política de cunho autoritário ou quase isso. Contudo, a execução do que estava previsto no desenho do Pacto, ou seja, as realizações das conferências regionais, a realização da conferência estadual, a implementação tanto das câmaras temáticas quanto das câmaras de monitoramento, foram momentos de marcante participação da sociedade civil na formulação e no início do Pacto Pela Vida, e este foi um ponto bastante abordado nas falas dos entrevistados. De acordo com o entrevistado 4, o PPV:

[...] é uma pactuação porque ele partiu do conhecimento do capital político e teórico da sociedade civil. [...] Pela primeira vez, a academia pôde contribuir de uma forma mais operativa. Eu acho que surgiu um planejamento de segurança pública – metas, definição de dados, transparência nesses dados – que não havia. [...] O Pacto Pela Vida,

ele foi um programa pensado pela sociedade civil dialogando com o aparato de polícia, dialogando com os sistemas de gestão da segurança e ao mesmo tempo foi dado um golpe, o golpe, a meu ver, um tiro mortal, por que o Pacto deixou de ser um diálogo com a sociedade e se tornou eficaz na agenda interna dos atores da polícia, do Judiciário, do Ministério Público. (Sociedade Civil).

Para uma entrevistada 1, o PPV “surgiu com uma participação muito grande da sociedade civil institucionalizada”, com uma “promessa de interface com a sociedade”. Para ela, um aspecto positivo do PPV foi a verificação de que é possível articular a sociedade em torno de uma política de segurança pública, algo que é muito difícil no Brasil. Assim, “o Pacto Pela Vida conseguiu mostrar que, sim, é possível colocar a sociedade pra dentro, é possível essa construção, que no Brasil é difícil mesmo com a redemocratização” (Sociedade Civil).

Assim, no seu início, o PPV se materializou como uma política de segurança pública efetivamente democrática, que possuiu abertura para a participação da sociedade civil na sua formulação. Entretanto, conforme esboçado na fala do entrevistado 4, durante o desenvolvimento do Pacto, o mesmo não ocorreu:

Eu acho, assim, que o Pacto Pela Vida foi esse passo decisivo, a meu ver, mas, infelizmente, eu acho que ele foi traído pelo próprio Estado. O Estado, a meu ver, ele foi se afastando de seus pressupostos. E eu digo isso de uma forma flagrante na questão do Conselho Estadual de Segurança Pública, que até hoje não existe, que, para nós, é um órgão fundamental para que existisse no Estado um controle social da atividade policial, que pra mim isso é um princípio: se não tiver controle

social da atividade policial, você não pode falar em direitos humanos e segurança pública. Você vai ter política, você vai ter metas, você pode até ter horizontes importantes de cumprimento de diretrizes, formação, tudo bem, você pode até ter vários elementos, mas a atividade policial precisa ser controlada pela sociedade, a sociedade precisa entender o que é segurança pública, precisa cobrar resultados e a polícia precisa se render a esse controle. E isso eu acho que, ao longo do tempo, o Pacto foi se afastando desse pressuposto e foi se tornando um programa do Estado. Quando ele deixa de ser uma política e passa a ser um programa, eu acho que ele se esvaziou, porque ele é hoje uma agenda, uma agenda importante, uma agenda que garante compromissos, uma agenda que garante atuações dentro das metas policiais que são colocadas, mas a sociedade fica totalmente à margem desse resultado. (Sociedade Civil).

Para a entrevistada 1, na gestão do Pacto Pela Vida, um dos secretários possuía uma postura muito técnica, que desfavorecia o diálogo com setores da sociedade civil e terminava por “encastelar” o PPV. Já para a entrevistada 3, houve um problema de gestão no PPV, uma vez que a gestão dependia fundamentalmente da liderança do governador à época. Enquanto o governador liderava, a implementação do Pacto ocorria bem. Contudo, com o seu afastamento do governo, não houve “sistemas intermediários ou transferência de responsabilidade”.

A questão do monitoramento do PPV também foi levantada por todos os entrevistados. Para a entrevistada 1, “o monitoramento do Pacto ficou fechado na câmara de monitoramento, que é só governamental”. Neste sentido, não havia controle sobre o que estava e o que não estava a

ser feito pelo governo, sendo necessária, muitas vezes, a realização de pedidos de informação perante o Executivo. A entrevistada afirmou, ainda, que a deficiência na transparência da política pública afetou o seu trabalho com a sociedade civil. Para ela, em 2007, período do surgimento do PPV, as comunidades acreditavam na política pública. Contudo, com o passar do tempo, a falta de informação e de canais de participação fez com que a população se tornasse descrente. Assim:

Discutir segurança com as comunidades fica mais difícil porque o Pacto tomou um rumo diferente do que foi proposto. A sociedade civil não acredita mais na política de segurança. A sociedade civil começa a entender que não tem mais jeito, que não adianta fazer outra política de segurança que não vai dar certo. [...] Não é só a ausência da participação, mas também a falta de legitimidade. A política de segurança se enfraquece, ocorrem mais crimes, a sociedade desacredita ainda mais na política de segurança. (Sociedade Civil).

Para o entrevistado 2, havia discrepância entre a concepção de segurança pública da sociedade civil e a concepção do governo. Ele afirmou que o governo gestor do Pacto Pela Vida:

[...] não possui o hábito de ouvir a sociedade civil, há um teatro, mas não há participação política efetiva. Os conselhos estão esvaziados e desvalorizados. A sociedade civil quer participar, mas o Estado faz de conta que não há essa demanda por participação. (Sociedade Civil).

Ele afirmou ainda que não conseguia ver mudança por parte do governo na noção e na postura acerca da importância da participação social na política de segurança

pública. Já para o entrevistado 4, a falta de canais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil na implementação do Pacto Pela Vida prejudicou os defensores de direitos humanos, na medida em que estes, não possuindo fontes diretas de interpelação no Executivo, sentiam-se vulneráveis em seu trabalho. Esse cenário, para ele, dá-se pela falta de reconhecimento do Estado com relação aos defensores de direitos humanos, ao lado do fortalecimento de uma democracia policial.

Pela fala dos entrevistados, foi possível perceber que, embora na formulação o Pacto Pela Vida tenha se pautado por um processo democrático com forte participação popular, durante o seu desenvolvimento, as instituições de implementação não mostraram uma efetiva internalização de uma normatividade democrática. Neste sentido, a liderança política do governador como marca central do Pacto e a dificuldade de diálogo do Secretário à época com a sociedade civil consistiram em marcas da falta de compartilhamento da mesma cultura política entre agentes do Estado e a sociedade civil.

De maneira geral, as análises empreendidas pelos entrevistados giraram em torno da percepção de que existe, em Pernambuco, uma política pública voltada à segurança chamada Pacto Pela Vida. Alguns setores da sociedade civil, entretanto, questionaram a existência desta política, asseverando que, na verdade, trata-se de um “programa” ou “agenda”. Tal assertiva dá-se pela concepção de que, embora a sociedade civil tenha participado da concepção do PPV, não foi dada a ela, por parte do governo do estado de Pernambuco, a oportunidade de participar amplamente de sua implementação e de seu monitora-

mento.

Assim, teria ocorrido uma “traição” do Pacto por parte do poder estatal. Observa-se que, no plano formal, foi pensada a segurança pública de forma a contemplar as perspectivas preventiva e repressiva, sendo tal complementariedade um fator de destaque. Entretanto, na prática, observou-se o privilégio da repressão, tendo sido deixada de lado, consideravelmente, a prevenção. Tal postura fez aumentar em proporções alarmantes o número de pessoas custodiadas no sistema prisional. Outro fator levantado diz respeito a ser o Pacto uma política de estado ou de governo, pois, embora o PPV figure como uma po-

lítica na área de segurança pública formal e consistentemente elaborada, sua aplicação é recorrentemente atrelada à força política da pessoa do governador no período; tendo sido constatado que, posteriormente, nenhum outro gestor deu prioridade ao PPV.

Destacou-se também a necessidade de maior abertura para a participação da sociedade civil tanto na formulação quanto na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas, inclusive tendo sido apontada a indispensabilidade do Conselho Estadual de Segurança Pública.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p. 109-122, jun. 1995.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, nov. 2012, p. 383-398.

LAPERRIÈRE, Anne. A teorização enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. In: PIRES, Álvaro et al. **A Pesquisa Qualitativa**. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 353-385.

LIMA, Renato; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

Pacto pela vida. Disponível em: http://www.sds.pe.gov.br/images/media/arquivos/seminario_de_analise_criminal/Resumo_PPV_Dr_%20Alessandro_Sec_Exe_PE.pdf, acesso em 15 de maio de 2019.

RAMOS, Leonardo C. S. **A Sociedade Civil em Tempos de Globalização**: Uma Perspectiva Neogramsciana. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

RATTON, José Luiz et al. (Org.). **I Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2007.

RATTON, José Luiz. **Pacto pela Vida**: o que funcionou, o que não funcionou, o que é promissor. Mimeo, 2015.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. **O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, ago. 2014. Artigo estratégico.

SILVEIRA, Raul; RATTON, José Luiz; MENEZES, Tatiane; MONTEIRO, Circe. **Avaliação de Política Pública para redução da criminalidade violenta: o caso do Programa Pacto pela Vida do estado de Pernambuco**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41, 2013, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos...** Foz do Iguaçu: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2013. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_/i12-a18f8b2a674b482bcc8caaf814b25e1a.docx.

SINHORETTO, Jacqueline. **Segurança Pública e encarceramento no Brasil**: articulações e tensões entre políticas e práticas. Pensando a segurança pública. 5 ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça/SENASP/PNUD, set. 2016.

SOUZA, Letícia Godinho. **A participação social na segurança pública**: desenhos e resultados institucionais. Palestra realizada no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG). Belo Horizonte, 13 maio 2016.

SOUZA, Letícia Godinho. Segurança pública, participação e a 1ª Conseq. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 4, ed. 7, 2010.



Audiências de custódia e o funcionamento do sistema de justiça criminal: rupturas ou permanências?

Camila Nunes Dias

Mestre e doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professora da Universidade Federal do ABC, onde também exerce a função de vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, no qual é docente permanente. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo e conselheira do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Laís Boás Figueiredo Küller

Graduada em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Mestre e doutoranda em Ciências Humanas e Sociais pelo programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Data de recebimento: 25/11/2018

Data de aprovação: 08/01/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1045

Resumo

As audiências de custódia representam uma novidade empírica no campo da justiça criminal ao introduzirem a realização de procedimentos inovadores no processo que define se um indivíduo preso em flagrante permanecerá detido até seu julgamento. Ao serem instituídas em fevereiro de 2015, em São Paulo, elas foram divulgadas como importante mecanismo para a redução do número de prisões provisórias e para garantir uma observação mais atenta dos direitos e garantias das pessoas presas. Entretanto, o sistema de justiça criminal historicamente tem funcionando segundo lógicas pouco permeáveis aos princípios democráticos previstos constitucionalmente. Este artigo apresenta algumas reflexões realizadas no âmbito da pesquisa "Audiências de custódia: um ponto de inflexão no sistema de justiça criminal?". Foram realizadas observações diretas das audiências semanalmente no período compreendido entre maio e dezembro de 2015. Além disso, relatórios de pesquisa, matérias veiculadas na imprensa e dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e pelo Tribunal de Justiça foram utilizados como fontes secundárias. A pesquisa aponta os limites que se impõem à potência inovadora das audiências de custódia, partindo do pressuposto que compõem um arranjo institucional muito mais amplo, que engloba desde as agências policiais até o sistema prisional. Portanto, embora seja possível identificar pontos de inflexão tendo como foco de análise apenas a cena das audiências de custódia, observam-se também permanências sobretudo no que diz respeito ao descrédito atribuído às narrativas dos indivíduos presos e às questões relacionadas à violência institucional.

Palavras -Chave

Audiências de custódia; Sistema de justiça criminal; Prisão provisória.

Abstract

Custody Hearings and the Functioning of Criminal Justice

Custody hearings represents an empirical novelty in the field of criminal justice by introducing innovative procedures in the process that define whether a person 'caught in the act' by the police, will be detained until their judgment. Implemented in February 2015 in São Paulo, they were released as an important mechanism to reduce the number of pre-trial custody and assure a more attentive observation of prisoners' rights and guarantees. However, the criminal justice system functions according to logics that have been historically resistant to the incorporation of democratic principles envisaged by the Constitution. This article presents some reflections made in the scope of the research "Custody hearings: a turning point for the Brazilian criminal justice system?". The research points out the limits that are imposed on the innovative power of the custody hearings, starting from the assumption that they are part of a broader institutional arrangement, which encompasses a wide range of actors, from police agencies to prison authorities. Direct observations were carried out weekly in the period between May and December 2015, and represent the main field of analysis. In addition, research reports, press materials and data provided by the São Paulo Public Security Secretariat and by the Court of Justice of São Paulo were also used as secondary sources. The conclusion points out that, although it is possible to identify some points of inflection, with only the scene of custody hearings being analyzed, there are also permanencies, especially regarding the discredit attributed to the narratives of the arrested individuals and issues related to institutional violence.

Keywords

Custody Hearings; Criminal Justice System; Pre-trial Custody.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa¹ foi construída a partir de indagações surgidas a respeito de uma novidade empírica no campo do sistema de justiça criminal (SJC): a instituição das audiências de custódia, que em fevereiro de 2015 começaram a ser realizadas na capital de São Paulo, a partir de um projeto piloto. O modelo de audiência de custódia, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) e o Ministério da Justiça (MJ), prevê a apresentação do preso em flagrante a um juiz de direito, acompanhado por defensor público ou advogado particular, além do Ministério Público, no prazo de até 24h após efetuada a prisão em flagrante delicto. A audiência deve verificar a legalidade do flagrante e a necessidade da manutenção da prisão, além de identificar possíveis abusos ou tortura por parte da polícia con-

tra o autuado.

O procedimento realizado majoritariamente até fevereiro de 2015 segue um fluxo parecido, segundo o qual a autoridade de polícia judiciária remete o auto de prisão em flagrante ao fórum criminal para apreciação de um juiz de direito do Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária² (Dipo) no que é conhecido como “plantão judiciário”³. Tal procedimento continuava sendo realizado, já que as audiências só aconteciam de segunda a sexta-feira, em dias úteis. Aos finais de semana e feriados a apreciação do flagrante seguia o modelo anterior, do “plantão”. Entretanto, nos plantões os atores do sistema lidavam com papeis, narrativas escritas, não havia debate oral entre os representantes das diferentes instituições, tampouco a presença do autuado.

1 Dissertação de mestrado *Audiência de custódia: um ponto de inflexão do sistema de justiça criminal*, defendida em dezembro de 2016.

2 O Departamento (Dipo) funciona como a “porta de entrada” no Judiciário dos atos realizados pela polícia judiciária (polícia civil). É o local onde são recebidos os inquéritos policiais e os autos de prisão em flagrante e onde esses processos ficarão arquivados caso não haja denúncia ou se tomarão processos caso o Ministério Público faça a denúncia.

3 O plantão judiciário é uma forma de oferecer a casos urgentes em horários e/ou dias em que não há expediente no fórum, atendimento imediato. Desde 2016, com base na Resolução 740/2016 do TJ SP, o plantão ordinário (que funciona aos finais de semana e feriados) começou a realizar audiências de custódia.

Em declarações à imprensa, representantes do Tribunal de Justiça de São Paulo afirmavam – poucos meses após a instituição das audiências – que, por conta delas, números expressivos de pessoas deixaram de ser presas provisoriamente na capital (STOCHERO, 2015). Com base nessa linha narrativa, as audiências eram tomadas como uma fórmula em si para a redução do encarceramento, especialmente no que tange à prisão provisória. Importante mencionar que o Provimento Conjunto 03/2015, documento que dispõe sobre a criação e o funcionamento das audiências no estado, sinaliza a realidade do sistema penitenciário como justificativa para a medida, bem como a necessidade de observação dos direitos de garantias da pessoa presa e a coibição de práticas de violência.

Chamavam a atenção porque se tratava de uma mudança aparentemente circunscrita ao Judiciário, e que colidia com as representações em torno da atuação do TJ-SP que, como demonstrou pesquisa realizada pela FGV⁴, é o tribunal com o maior número de decisões reformadas pelo Superior Tribunal de Justiça. Segundo a pesquisa, a porcentagem de reversão das decisões do TJ-SP pelo STJ chega a 62%. Isso quer dizer que as instâncias estaduais de certa forma ignoram decisões anteriores do STJ, e acabam aplicando decisões menos garantistas que na sequência são revertidas pelo Superior Tribunal. Logo, de que maneira mudanças tão expressivas puderam ser observadas, a partir de uma normativa interna e em tão pouco tempo? Essa foi a primeira questão, de cunho empírico, que suscitou as demais que procu-

ramos discutir neste trabalho.

Cabe dizer que o objetivo formal das audiências (reduzir o número de prisões provisórias observando os direitos e garantias das pessoas presas) encontra-se, aparentemente, em sentido oposto à forma segundo a qual o sistema de justiça criminal tem operado no Brasil. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), o total de pessoas encarceradas no Brasil até junho de 2016 chegou a 726.712. Em dois anos, entre dezembro de 2014⁵ e junho de 2016, mais de 104.000 pessoas ingressaram no sistema. E, ainda, 40% das pessoas encarceradas no país são presos provisórios, os quais permanecem presos antes mesmo do julgamento e da condenação. No estado de São Paulo, os provisórios correspondem a 32% do total da população prisional. Outros estudos mostram que o sistema opera majoritariamente com base na prisão em flagrante (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 2011; INSTITUTO SOU DA PAZ, 2012; COSTA; OLIVEIRA JUNIOR, 2016) e que o uso da prisão provisória tem se mostrado abusivo (IPEA, 2015a; 2015b; TEIXEIRA; MATSUDA, 2015).

Assim, a partir da aparente contradição das práticas historicamente cristalizadas no sistema de justiça criminal (MISSE, 2010), pautadas em grande parte pela lógica inquisitorial (LIMA, 1989), baseadas no sigilo e suspeição sistemática direcionada a grupos específicos em geral marginali-

⁴ Pesquisa financiada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e pelo Ipea, realizada pela FGV Direito Rio.

⁵ O último levantamento publicado pelo Depen foi feito com base nas informações penitenciárias em dezembro de 2014.

zados na sociedade, iniciou-se a reflexão de caráter teórico sobre a emergência das audiências de custódia. Diante do contexto mencionado, qual a capacidade inovadora da política em questão? De que forma as práticas históricas do sistema de justiça se acomodam nesse novo contexto? Como as instituições e os atores que compõem as audiências respondem aos seus objetivos segundo seus aspectos formais e práticos? Há focos de tensão? Onde se localizam? É possível observar rupturas? E permanências?

Marcos institucionais

Quando o projeto piloto das audiências de custódia teve início em São Paulo, em fevereiro de 2015, não havia um documento que regulasse a realização dessas audiências em âmbito nacional. Os parâmetros de atuação foram determinados nos diferentes estados a partir dos provimentos frutos de parcerias entre o CNJ e os Tribunais de Justiça locais. Assim, o Provimento Conjunto 03/2015, do Tribunal de Justiça de São Paulo, é o primeiro documento formal a instituir audiências de custódia no país.

O texto reforça já em suas considerações iniciais a necessidade de controle judicial mais eficaz no que diz respeito à manutenção da custódia cautelar⁶ e a apresentação do preso em flagrante a um juiz de direito em até 24 horas da comunicação do flagrante à autoridade policial. O artigo sexto do provimento estabelece diretrizes a serem observadas pelo juiz que preside a

sessão, como esclarecer ao autuado da possibilidade de não responder às perguntas que lhe forem feitas e proporcionar espaço para qualificação do autuado, quando serão feitas perguntas sobre sua condição de vida e as circunstâncias objetivas de sua prisão. Além disso, no parágrafo primeiro o documento informa que não devem ser feitas perguntas que antecipem a instrução própria de eventual processo de conhecimento, ou seja, que não cabe ao juízo naquele momento iniciar questionamentos sobre o mérito da causa – sobre se o autuado é culpado ou inocente.

No final de 2015 todas as capitais do Brasil já realizavam audiências de custódia. Em dezembro do mesmo ano, o CNJ publicou a Resolução 213, que disciplina a prática das audiências de custódia, estabelecendo parâmetros de atuação comuns a serem seguidos pelos Tribunais de Justiça (BRASIL, 2015). Tal resolução frisa que um dos objetivos da audiência de custódia é reprimir a prática de tortura no momento da prisão, e que por isso a condução rápida do autuado ao Fórum é imprescindível para que tal objetivo seja alcançado. A Resolução é ainda mais específica do que o provimento do TJ de São Paulo no que diz respeito ao combate da prática de tortura, citando a Recomendação CNJ 49, de 1º de abril de 2014⁷.

Além disso, a resolução conta com dois protocolos. O protocolo I contém orientações e diretrizes sobre a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares

⁶ Prisão provisória

⁷ Dispõe sobre a necessidade de observância, pelos magistrados brasileiros, das normas - princípios e regras - do chamado Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), e, bem assim, do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, em casos de crime de tortura, e dá outras providências.

diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia. E o protocolo II dispõe sobre procedimentos para denúncias de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. O documento cita a Lei 9.455/97, de 7 de abril de 1997, que tipifica os crimes de tortura (BRASIL, 1997), e ainda estabelece dois elementos essenciais para a caracterização da prática: a) a finalidade do ato, voltada para a obtenção de informações ou confissões, aplicação de castigo, intimidação ou coação, ou qualquer outro motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; b) a aflição deliberada de dor ou sofrimentos físicos e mentais.

O funcionamento do sistema de justiça criminal no Brasil

O Brasil superou a Rússia, e hoje é o terceiro país com maior população prisional, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Os números do sistema prisional no Brasil crescem vertiginosamente e a porcentagem de presos provisórios no período se manteve em 40% do total da população⁸. Vale dizer que os presos provisórios se encontram encarcerados a despeito de ainda não terem sido julgados e, portanto, não possuem condenação judicial. Segundo o Depen (2016), 55% da população é composta de jovens entre 18 e 29 anos, e 64% são negros (considerando-se pretos e pardos).

Um estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015a) sobre a aplicação de penas e medidas alternativas no Brasil chegou à conclusão de que há excesso quanto à im-

putação de prisão provisória. Segundo a pesquisa, em 65,0% dos processos analisados os acusados já se encontravam presos no momento da instauração do inquérito policial. Além disso, somente em 86,9% dos casos em que o acusado se encontrava preso a denúncia foi aceita, e pior, 37,0% dos réus que responderam ao processo presos não foram sequer condenados a penas privativas de liberdade. Ou seja, a prisão não se justificava em ao menos quatro em cada dez casos.

Outra pesquisa, também realizada pelo Ipea (2015b), traz observações interessantes sobre o uso da prisão provisória, que é abusivo no país, como explicitam os pesquisadores. O levantamento aponta a forma predominantemente cautelar/preventiva com que as instituições que compõem o sistema penal utilizam o aparato repressivo (IPEA, 2015b), chancelando de forma quase automática o trabalho das autoridades policiais (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 2011). Ainda conforme o estudo (IPEA, 2015b), nos crimes de furto, roubo e tráfico, o sistema opera majoritariamente a partir do flagrante e a prisão provisória é convertida quase automaticamente. Além disso, os pesquisadores observaram que, em geral, o crime de tráfico registrado é o do tipo tráfico simples, quando o flagrante é feito direcionando-se em geral a um indivíduo e não a alguma organização criminosa (IPEA, 2015b, p. 33).

Todos esses estudos apontam o que Arthur Trindade Maranhão da Costa e Almir de Oliveira Jr. caracterizam como a emer-

⁸ No levantamento feito em 2014, a porcentagem de presos provisórios era de 40%, considerando a média do Brasil. Entretanto, em alguns estados o percentual de provisórios chega a quase 80% da população prisional.

gência de novos padrões de investigação policial (COSTA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016). Segundo os autores, são raros os processos criminais resultantes propriamente do trabalho de investigação, já que mais da metade dos acusados foi presa em flagrante ou estava presa por outros crimes. Logo, o trabalho da polícia majoritariamente resume-se à produção de provas que sustentem uma incriminação previamente realizada. Sobre como o processo de incriminação acontece na prática, os autores escrevem:

A despeito de a legislação e a doutrina jurídica brasileiras enfatizarem que não compete às polícias a tarefa de incriminar suspeitos, na prática sabemos que a investigação criminal parte de uma lógica inversa. As evidências que serviram para instruir o processo, portanto, para incriminar os suspeitos, são produzidas pela polícia depois de sua identificação. Desta forma, como apontam Kant de Lima (1995) e Misse (2010), a investigação criminal exerce papel central na formação de culpa (COSTA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 152).

Nesse sentido, os autores apontam a centralidade do trabalho policial no que será produto da justiça criminal. E mais, situam tal centralidade problematizando as condições de trabalho disponíveis e a criação de mecanismos que tornem a dinâmica de trabalho mais produtiva, ou seja, que produzam desfecho. O desfecho aqui corresponde a um fluxo encadeado de acontecimentos: denúncia, julgamento, condenação. Resta lembrar que o objetivo que parece precípua da justiça criminal é a

prisão, tanto que ela precede a condenação judicial em 40% dos casos.

Tal forma de atuação das instituições e o funcionamento da justiça criminal produzem o cenário: foco no policiamento ostensivo; aumento constante das estatísticas criminais; processamento majoritário de crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas em detrimento de outros tipos penais (IPEA, 2015b); e aumento progressivo da população prisional, com espraiamento das redes criminais intra/extra muros (DIAS, 2013).

Assim, se por um lado a referida dinâmica tem contribuído para um incremento dos mecanismos de controle e punição, por outro lado, tem se direcionado à criminalidade não violenta. Pesquisa recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018) apontou que menos de 40% das pessoas apresentadas em audiência de custódia em São Paulo eram acusadas por crimes violentos⁹. Diante desse cenário torna-se relevante buscar compreender como o judiciário lida com os casos de flagrante e como os objetivos centrais das audiências serão materializados na atuação dos atores.

A pesquisa

Com o interesse de responder ao problema formulado, isto é, se seria possível perceber alguma inflexão do sistema de justiça criminal (SJC) quanto à garantia dos direitos das pessoas presas em flagrante¹⁰ a partir da instituição das audiências de custódia, analisaram-se, com base na observação direta da atuação dos atores presentes na cena das audiências, as pis-

9 O mesmo foi observado nas demais localidades em que a pesquisa foi realizada.

10 Especialmente a legalidade da prisão, violência institucional e necessidade de manutenção da prisão.

tas que as interações observadas podiam dar sobre o funcionamento do SJC. As observações diretas foram realizadas a partir de um modelo passivo (JACCOUD; MAYER, 2008), na maior parte do tempo por conta da dinâmica da audiência, que só possibilita ao pesquisador o papel de observador, já que todos os outros atores são previstos na cena e encontram-se socialmente posicionados.

As sessões foram acompanhadas semanalmente de maio a dezembro de 2015, por conta da riqueza do material que só a oralidade e a observação da interação entre os diferentes atores podem oferecer. As audiências de custódia caracterizam *locus* privilegiado para a análise do SJC, por diversos motivos. Reúnem em uma única sala os representantes de praticamente todos os órgãos que compõem o SJC (pelo menos todas as instituições judiciais) e também grande parte das prisões em flagrante realizada na capital¹¹. Além disso, a despeito de produzirem documentos formais escritos, as audiências privilegiam a oralidade, já que todos os representantes do SJC presentes na sala (e além deles o preso) podem se manifestar em momentos determinados anunciados pelo juiz.

Além da observação direta, foram utilizadas também outras fontes, como relatórios de pesquisa sobre a implementação das audiências de custódia (INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA, 2016; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016) e dados estatísticos disponíveis no site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. Apesar da combinação de fontes e por conta da natureza do objeto de

pesquisa, optou-se por uma abordagem qualitativa que pudesse melhor descrever a interação entre indivíduos representantes de grupos sociais distintos. Buscou-se, portanto, compreender como as já conhecidas práticas atinentes às diferentes instituições do sistema de justiça criminal se expressam e se transformam diante das possibilidades trazidas pelo novo instituto. Tais escolhas se justificam porque ao mesmo tempo em que pressupõem a existência de estruturas e instituições, jogam luz sobre os indivíduos, as exceções e as mudanças ou processos sociais. Privilegiam, ainda, a análise dos conflitos existentes na vida social, revelando que as normas e práticas não constituem um todo coerente e acabado, ao contrário, estão o tempo todo em disputa.

Análise dos dados: um panorama

No primeiro ano do projeto piloto da capital de São Paulo foram realizadas 13.496 audiências de custódia. Entretanto, como é possível observar a seguir, houve uma diferença significativa, mais de 50%, entre o número de pessoas presas em flagrante segundo dados da Secretaria de Segurança Pública e o número de pessoas apresentadas em audiência de custódia. Essa diferença pode estar relacionada a muitos fatores, como o fato de não serem realizadas naquele momento audiências durante os finais de semana e feriados, ou porque os crimes dolosos contra a vida e relacionados à Lei Maria da Penha também não eram encaminhados às audiências. Tem-se com esse dado um primeiro entrave relacionado à efetividade do instituto para a redução do número de presos provisórios.

¹¹ São apresentados no Dipo todos os flagrantes relacionados a crimes dolosos, com exceção dos decorrentes de crimes dolosos contra a vida e os referidos na Lei Maria da Penha.

Tabela 1 - Número de pessoas presas em flagrante, apresentadas em audiência de custódia e não apresentadas em audiência de custódia. São Paulo, abril de 2015 a dezembro de 2015.

Trimestre	Pessoas presas em flagrante	Pessoas apresentadas em audiência de custódia	Pessoas não apresentadas em audiência de custódia	Participação das pessoas não apresentadas em audiências de custódia no total de pessoas presas em flagrante
2º trimestre	8.983	3.645	5.338	59,42%
3º trimestre	9.339	5.382	3.957	42,37%
4º trimestre	8.916	4.469	4.447	49,88%
Total	27.238	13.496	13.742	50,45%

Fonte: Secretaria de Segurança Pública; Tribunal de Justiça de São Paulo; IDDD. Elaborado pelas autoras

Assim, das 13.496 audiências realizadas de abril a dezembro de 2015, a pesquisa acompanhou 210, o que não constitui uma amostra representativa do universo. Ainda assim, para fins de análise qualitativa, considera-se a potência do material coletado durante as observações diretas para propor reflexões sobre o funcionamento da justiça criminal, apontando rupturas e

também permanências no que diz respeito ao padrão histórico de atuação do SJC no Brasil.

Os tipos penais de maior incidência durante a pesquisa foram, em ordem decrescente: furto, tráfico de drogas, roubo e porte ilegal de armas (Tabela 2).

Tabela 2 - Número de audiências de custódia observadas, por tipo de ocorrência. São Paulo, abril de 2015 a dezembro de 2015.

Tipos de ocorrência	Número de audiências de custódia observadas
Furto	69
Tráfico	57
Roubo	47
Receptação	20
Porte ilegal de arma de fogo	9
Outros ¹	8
Total	210

Fonte: Elaborado pelas autoras; (1) A categoria "Outros" compreende estelionato, falsidade ideológica, estupro, porte de munição de uso restrito e crime contra a saúde pública.

Observa-se correspondência entre os tipos criminais mais frequentes apresentados em audiência de custódia (prisão em flagrante) e aqueles mais representativos do universo da população prisional. Tal relação entre flagrante e condenação tem sido apontada em pesquisas recentes (IPEA, 2015a; COSTA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

Nesse sentido, pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 2011) indica que nos casos de prisão em flagrante de tráfico de drogas, pouca ou nenhuma investigação é acrescida ao inquérito policial após a prisão e antes do julgamento, ou seja, o auto de prisão parece trazer uma verdade incontestada, já que é com base quase exclusivamente no que foi produzido no referido documento que a autoridade judicial manifesta sua decisão. Logo, pode-se dizer que nos casos de prisão em flagrante o auto de prisão constitui o eixo narrativo que dá os contornos e os conteúdos que estarão presentes nas outras etapas, quais sejam, inquérito e processo.

Ainda sobre os tipos de crimes observados durante as audiências de custódia, é possível tecer alguns apontamentos com base na pesquisa de campo. As categorias duras e superabrangeantes (furto, roubo, tráfico, estupro, estelionato) perdem seus contornos e podem incluir quase qualquer coisa, caso assim entenda a autoridade policial – o delegado.

A grande categoria “furto” desdobra-se em furto consumado ou tentado, este últi-

mo preponderante em relação ao primeiro. Nas observações, a grande categoria “furto” apareceu frequentemente relacionada a pequenos furtos contra grandes empresas varejistas, como Carrefour, Extra, Pão de Açúcar, etc. Foram garrafinhas da Barbie, pedaços de queijo, desodorantes, “um danoninho e um doritos”¹². Dezenas de pessoas foram presas todos os dias na capital por crimes como esses, que sequer produziram dano – já que o bem foi, em geral, restituído.

Pesquisa do Instituto Sou da Paz (2012) sobre prisões em flagrante na cidade de São Paulo, ao analisar as prisões efetuadas pelos crimes de roubo, furto e receptação, observou que os bens subtraídos com maior incidência são celulares (30,4%) e veículos (28,8%). Itens alimentícios, de vestuário e higiene somam pouco menos de 20% do total¹³. Ao se incluir o tipo penal “recepção” observa-se uma alta representação dos veículos como objetos subtraídos, o que é relevante, porque em que pese a possibilidade de arbitrar fiança em sede policial para o crime de furto, apenas um tipo específico de “furtador” é apresentado em audiência, provavelmente quem não pode efetuar o pagamento dos valores estipulados. Quanto a isso, observou-se durante as audiências que os juízes tendem a retirar a cautelar de fiança em casos de furto simples.

A fiança é mantida, em geral, nos casos de receptação, porque mesmo prescindindo do emprego de violência ou grave ameaça, tal prática revelaria maior familiaridade do preso com as práticas do mundo do

¹² Como mencionou um rapaz apresentado em uma das tardes.

¹³ Cabe mencionar que o crime de roubo é prevalente em relação ao de furto nas estatísticas criminais.

crime (RAMALHO, [1976] 2002), e por essa razão observa-se resistência de parte dos juízes em conceder liberdade provisória, especialmente sem adição da referida medida cautelar. A fiança constitui assim, em parte dos casos, uma forma de dificultar o acesso do indivíduo à liberdade.

Tal arranjo encontra-se formalmente inserido no âmbito legal, descaracterizando-se assim como mera arbitrariedade individualmente localizada. Trata-se, ao contrário, de uma forma instituída, a partir de um mecanismo legalmente previsto (a fiança), de manter desnecessariamente pessoas presas. Vale destacar, como assinado por Foucault (2010; 2014) que a norma, base para o exercício do poder disciplinar, está muito além dos códigos legais. Inscreve-se de forma capilar nos comportamentos, nos corpos, nas práticas, muito mais do que na letra da lei, por exemplo.

Ademais, como parte significativa dos flagrantes dá-se em circunstância de crime contra o patrimônio, durante as audiências é muito comum que as manifestações do Ministério Público busquem atrelar o crime em questão à vida pregressa do preso, especialmente diante da existência de reincidência típica (ADORNO; BORDINI, 1989)¹⁴. Uma frase bastante proferida pelos representantes do MP é a seguinte: “percebe-se, assim, que o acusado possui personalidade delitiva voltada para a prática de crimes contra o patrimônio”.

Tal correlação (entre reincidência e personalidade delitiva) foi amplamente utilizada pela criminologia positivista, e pelas políticas correcionalistas até a década de

1970 (GARLAND, 2008; FOUCAULT, 2014). Mas, neste caso, a correlação apareceu em tipos penais em que o emprego de violência e o exotismo das práticas eram o fator constitutivo mais relevante. O foco e o tratamento direcionavam-se a um número restrito de indivíduos e de condutas.

Logo, a frase que correlaciona personalidade delitiva e crimes contra o patrimônio, largamente utilizada por representantes do MP, parece deslocada dentro desse campo teórico. Além disso, parece descolar-se da realidade social capitalista ao ignorar outros fatores, como ampliação de circulação de bens e capitais, desigualdade como fator constitutivo da sociedade brasileira (TEIXEIRA, 2012; ADORNO, 2002), entre tantos outros, em detrimento da atribuição de determinismos psicológicos como fator explicativo da prática de crimes dessa natureza.

Na Tabela 3 apresentam-se os tipos de desfechos possíveis durante as audiências e a sua frequência durante a pesquisa. Na audiência o juiz pode: converter a prisão em flagrante em prisão preventiva (mantendo a prisão) – com base no artigo 312 do CPP; conceder liberdade provisória com ou sem outras medidas cautelares; relaxar o flagrante quando identificar ilegalidade na prisão. Sobre as medidas cautelares, a Lei 12.403/11, também conhecida como Lei de Cautelares, estabeleceu as seguintes medidas alternativas à prisão: a) pagamento de fiança; b) monitoramento eletrônico; c) prisão domiciliar; d) comparecimento periódico em juízo; e) recolhimento domiciliar em período noturno; f) proibição de acesso ou frequência

¹⁴ Quando o indivíduo possui reincidência no mesmo tipo penal.

em determinados lugares; g) proibição de manter contato com pessoa determinada; h) proibição de ausentar-se da comarca; i)

suspensão do exercício de função pública; j) internação provisória.

Tabela 3 - Número de audiências de custódia observadas, por tipos de desfecho. São Paulo, abril de 2015 a dezembro de 2015.

Tipos de desfecho	Número de audiências de custódia observadas
Conversão flagrante em preventiva	101
Liberdade provisória com cautelar diversa da fiança	67
Liberdade provisória com fiança	21
Flagrante relaxado	20
Liberdade provisória sem cautelares	1
Total	210

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Em quase metade dos casos o flagrante foi convertido em prisão preventiva. Tal dado produzido durante a pesquisa se aproxima do que constatou o Relatório de Monitoramento das Audiências de Custódia elaborado pelo IDDD (2016), que diz que em 61% dos casos a prisão é mantida.

Sobre como tais desfechos são produzidos, retoma-se o que foi observado em cena. Apesar de promotores e magistrados possuírem relações mais estreitas, que na maioria das vezes não inclui a defensoria pública¹⁵, foi possível perceber durante as audiências posturas significativamente diferentes do mesmo promotor quando na

sala de diferentes juízes.

Defensores públicos que na presença de determinados magistrados fazem defesas bastante econômicas, do ponto de vista dos argumentos que podem ser utilizados, justificam essa posição dizendo que é possível saber de antemão como cada magistrado trabalha e pensa, sendo desnecessário realizar pedidos que sabidamente não serão aceitos. Assim, apesar de a composição das salas não ser fixa, porque há troca de defensores e promotores, e apesar da constituição de um debate oral que inclui o autuado, é possível perceber um padrão nas decisões segundo cada um dos magis-

¹⁵ Existe um alinhamento perceptível entre a maioria dos juízes e os representantes do Ministério Público. Tal alinhamento fica claro quando esses dois atores debatem – quase sempre sem a presença do defensor público, e antes mesmo do início da audiência – os pontos de dúvida dos autos de prisão em flagrante e as posições a adotar durante a sessão

trados.

Nesse sentido, ao finalizarem a audiência e proferirem sua decisão aos autuados, alguns magistrados dizem “Eu não tenho como saber se o senhor está falando a verdade. Na dúvida, eu vou ficar com o depoimento dos senhores policiais. Por ora, o senhor fica preso”. Tal argumento é bastante recorrente durante as sessões e ele por si revela como se tende a desqualificar a narrativa do autuado, a despeito de sua presença em cena. Além disso, mostra como a punição como medida preventiva é naturalizada pelos atores.

Ainda sobre os dados relacionados ao desfecho, entre as 210 audiências obser-

vadas, 20 tiveram como desfecho o relaxamento da prisão em flagrante¹⁶. O relaxamento do flagrante deve ocorrer sempre que o magistrado se deparar com uma prisão ilegal. Dentro do que foi observado, pode-se perceber que o argumento majoritário utilizado pelos juízes dizia respeito a problemas formais relacionados às narrativas constantes dos autos de prisão em flagrante. Na maioria das vezes, os juízes mencionavam problemas de escrita, aspectos não informados que seriam relevantes para a compreensão da dinâmica criminal – a relação entre autuado e a droga encontrada, por exemplo¹⁷, ou como em vários casos observados, a total ausência de referências sobre o que teria ensejado a operação policial, como teria se dado a en-

Tabela 4 - Número de audiências com relaxamento da prisão em flagrante, por tipos penais. São Paulo, abril de 2015 a dezembro de 2015.

Tipo penal	Número de audiências
Tráfico	9
Furto	5
Receptação	2
Roubo	2
Porte ilegal de arma de fogo	1
Estupro	1
Total	20

Fonte: Elaborado pelas autoras.

¹⁶ O relatório do IDDD (2016) chegou a um número semelhante, 10% dos casos tiveram como desfecho o relaxamento do flagrante. Pesquisa recente do FBSP (2018) apontou a manutenção dessa proporção, 9,8%.

¹⁷ Um dos juízes que diz não conceder liberdade provisória para caso algum de tráfico de drogas em uma das audiências deixou bem claro que iria ter que relaxar o flagrante porque o policial não escreveu o que tinha que ter escrito. Segundo o magistrado, ao dizer apenas que a droga estava na viela e que o “fulano” também estava na viela, sem mencionar a manipulação da droga pelo “fulano”

trada no local (dinâmica dos eventos), etc. Portanto, as observações revelaram que, em um número relevante de audiências, o magistrado entendeu se tratar de uma prisão ilegal. A Tabela 4 mostra a distribuição dos relaxamentos por tipos penais.

É necessário que durante o flagrante fique evidente a materialidade e autoria do crime, ou seja, a relação entre o ato delitivo e o autuado pelo crime – e isso precisa estar claro na narrativa do auto de prisão em flagrante elaborado pela autoridade de polícia judiciária. O tipo penal *tráfico de drogas*, embora não seja o de maior frequência durante as audiências, foi o que apresentou o maior número de relaxamentos da prisão em flagrante.

Nesse sentido, embora seja possível sustentar a narrativa de que a justiça criminal historicamente esteve pautada nos discursos oficiais a partir da voz dos representantes do Estado que primeiro delimitam uma versão sobre os fatos (os policiais), é importante observar que o crime com maior número de relaxamentos é também aquele em que não há vítima e que, em geral, apresenta exclusivamente os testemunhos dos policiais que efetuaram a prisão (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 2011).

Vale lembrar que nenhum dos relaxamentos observados se deu por conta de possíveis atitudes truculentas ou desrespeitosas atribuídas às condutas dos policiais, embora muitas vezes tais condutas fossem relatadas pelos presos e problematizadas pelos defensores públicos. Algumas vezes sob a alegação de terem tido entrada fran-

queada, e sem possuírem mandado judicial, os policiais adentraram a residência dos autuados. Quase sempre a prática era justificada nos autos com base na afirmação de que havia algum tipo de denúncia anônima ou proveniente do disque denúncia. No entanto, como enfatizado por defensores, nos autos não constava qualquer número de protocolo, horário, ou outro detalhe mais específico da chamada.

Durante uma das tardes foram acompanhadas as audiências na sala de uma juíza, que no mesmo dia relaxou duas prisões em flagrante, ambas se referiam ao crime de tráfico de drogas. Durante a leitura do auto de prisão em flagrante de um dos casos, e já mencionando ao promotor de justiça que relaxaria o flagrante, ela disse “Não me sinto à vontade para cancelar um trabalho como esse. Não é possível entender o que aconteceu a partir do que narra este auto”.

O promotor de justiça disse na ocasião e referindo-se à fragilidade da narrativa, que “o problema é que um flagrante demora muito tempo para ser feito. As delegacias territoriais não gostam porque atrapalha o funcionamento do DP, aí acontecem essas coisas”. No mesmo dia, num outro momento, a juíza conversando com um advogado particular sobre o trabalho na Justiça Criminal, disse: “sabe, a escassez de recursos é tão grande, há tão pouca investigação, que às vezes eu me sinto mais uma cartomante do que uma aplicadora da lei”. Apesar de contundente para a compreensão do número elevado de relaxamentos, essa foi uma das raras ocasiões em que se presenciou um desabafo

ou atos de mercancia, não era possível manter a prisão. Disse que o policial não escreveu a coisa certa.

como esse por parte dos magistrados.

A despeito de muitas vezes ficarem evidentes problemas relacionados ao trabalho policial como mencionado anteriormente, há juízes que em pouco ou nada aproveitam o que é produzido durante as audiências para construir seu convencimento. Nesse cenário, o auto de prisão em flagrante, o papel, a escrita, a narrativa policial, continuam sendo prevalentes em relação ao procedimento oral, o debate, a narrativa do preso.

Outro aspecto relevante mostra-se quando os magistrados, ao se depararem com denúncias de flagrante forjado, ou demais arbitrariedades no momento da prisão, perguntam se os presos conheciam os policiais que efetuaram a prisão e, diante de respostas negativas, emendam “mas, se o senhor não conhecia os policiais, que motivos eles teriam para prender o senhor?”. Tais posicionamentos por parte dos juízes revelam aparente desconhecimento de questões latentes relacionadas ao trabalho das instituições policiais, cujas metas de produtividade não podem ser ignoradas.

Trata-se de um aparente desconhecimento porque durante as observações diretas das audiências foi possível constatar a realização de operações policiais em determinados dias do mês¹⁸, quando um volume considerável de autos era apresentado. O manuseio desses autos permitia verificar que as instituições policiais direcionavam seus esforços a atos insignificantes¹⁹.

Embora não seja possível afirmar, tal como sugere Gorete Marques de Jesus (2016), essa dinâmica pode indicar o cumprimento de metas de prisão aos quais os policiais estão sujeitos (SIENA, 2017). Assim, apesar de os magistrados estarem em contato direto com os efeitos específicos produzidos por políticas de gestão do crime, na maior parte das vezes optam por sustentar uma postura a qual privilegia a performance do desconhecimento.

A Resolução 213 do CNJ frisa que um dos objetivos da audiência de custódia é reprimir a prática de tortura no momento da prisão, e que por isso a condução rápida do autuado ao Fórum é imprescindível para que tal objetivo seja alcançado. A ênfase da Resolução quanto à questão da tortura pode ser compreendida com base na observação da atuação dos magistrados na condução das sessões. Levantamento feito pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (2016) durante o primeiro ano das audiências em São Paulo apontou o fato – também percebido durante as observações desta pesquisa – de que em quase metade dos casos (45%) nenhuma pergunta é feita sobre atuação policial/violência no momento da prisão, nem pelo magistrado que conduz a sessão, nem pelo defensor, nem pelo MP. E, embora tais dados refram-se à fase inicial de implementação das audiências em 2015, pesquisas subsequentes indicam que esse problema, que impacta diretamente um dos principais objetivos das audiências de custódia, se mantém (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; FÓRUM BRASILEIRO

¹⁸ Jesus (2016) constatou em sua pesquisa que se tratava sempre do mesmo período do mês, sugerindo estarem relacionadas ao cumprimento de metas, embora não possa ser comprovado.

¹⁹ Constataram-se durante o campo numerosos autos de exibição e apreensão constando um único CD pirata apreendido, por exemplo.

DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Nesse sentido, em certos casos, mesmo quando a pergunta é feita, o preso prefere não denunciar a ocorrência ao juiz por medo de represálias, embora tenha dito durante a conversa com o defensor que sofreu agressões por parte da polícia no ato da prisão. Tal comportamento pode ser explicado pelo fato de um ou mais policiais militares permanecerem dentro da sala durante toda a sessão, com a possibilidade de ouvirem tudo o que é dito. Esses mesmos policiais serão os responsáveis por conduzir o preso à carceragem ao final da audiência. Desse modo, pode-se apontar que o funcionamento da audiência impõe constrangimentos quanto a possíveis denúncias de agressão ou tortura por parte do preso.

Além disso, é possível perceber certos padrões quanto à atuação dos magistrados. Há aqueles que sempre perguntam, os que nunca perguntam, e os que só perguntam quando o preso aparece durante a audiência visivelmente machucado. Durante as observações foi possível ver presos serem apresentados com a cabeça enfaixada, olho roxo, braço quebrado, perna sangrando – além dos casos em que a audiência acontece sem a presença do preso porque este encontra-se no hospital em decorrência de intervenção policial armada. Em todos os casos, basta que conste no auto de prisão que houve resistência à prisão para que a violência seja naturalizada.

Assim, o deslocamento mais relevante que poderiam produzir as audiências, e que provavelmente constitui seu maior desafio, diz respeito à observação e ao respeito aos direitos e garantias individuais

das pessoas presas. Nesse sentido a atuação de parte dos defensores mostra-se isolada das demais atores. Os defensores, em geral, procuram desnudar e, desta forma, explicitar as práticas de violência policial ocorridas na prisão em flagrante e, neste aspecto, acabam por ser os únicos atores que buscam tensionar a cena e colocar em xeque as narrativas predominantes, marcadas pela naturalização e banalização da tortura, das arbitrariedades e das várias formas de violência institucional.

Considerações finais

A lógica inquisitorial que pauta o trabalho das instituições policiais e que resiste na fase acusatória, como apontado por Kant de Lima (2010), compõe chave relevante para a compreensão da dinâmica das prisões em flagrante, bem como das prisões provisórias, produtos da complexa engrenagem que dá forma ao sistema de justiça criminal. Este tem privilegiado o policiamento repressivo e ostensivo e o número de prisões em flagrante supera em muito as prisões efetuadas mediante mandado judicial.

Assim, em que pese grande parte da literatura ter apontado os aspectos relativos à integração problemática entre os diferentes órgãos do SJC, é necessário fazer uma distinção importante: a maioria das pesquisas (VARGAS, 2011; MISSE, 2010) tem como ponto de análise os inquéritos policiais. Segundo a lente do inquérito policial, observa-se uma disjunção mais evidente entre o Ministério Público e a polícia civil, por exemplo. Entretanto, durante a fase flagrantial a dinâmica é oposta, o que pode ser constatado nos altos índices de prisões provisórias que de exceção constitucional passam a compor a

rotina da justiça criminal.

Nesse sentido, ao contrário do que as pesquisas recentes que levam em consideração os inquéritos policiais e seus desdobramentos judiciais têm apontado, há mostras de que na fase flagrançial prevalecem a confiança e a boa-fé entre as instituições judiciais e as instituições policiais. Jesus (2016) observou que se constrói um repertório de crenças dos atores judiciais para com as narrativas policiais, que fazem com que o trabalho dos diferentes atores do sistema produza algum desfecho. Tal constatação é central diante da prevalência do flagrante e de sua importância em toda a cadeia de acontecimentos na justiça criminal, cujo desfecho ideal é a condenação e a privação da liberdade, a partir de uma lógica em que a prisão constitui um objetivo em si mesma.

Assim, com base no que foi observado durante a pesquisa de campo, é possível perceber que há um foco relevante de resistência à mudança, por exemplo no que diz respeito à atuação do Ministério Público. Tal instituição, que é responsável pelo controle externo da atividade policial, na fase flagrançial, ou seja, na recepção do flagrante pela justiça, não produz qualquer tensão na cena. O mesmo se percebe por parte dos magistrados, apesar de figuras centrais na produção de toda a cena e de seu desfecho (RIBEIRO, 2017). O papel tensionador em cena tem ficado quase sempre restrito à atuação da Defensoria Pública, cuja capacidade de produzir rupturas é limitada por todo o exposto.

Portanto, a partir desta pesquisa, aponta-se que as audiências de custódia apresentam potencial e são capazes de causar

impacto no equilíbrio sensível das políticas de segurança pública do estado de São Paulo – pautadas no flagrante, que por sua vez facilita e induz as prisões provisórias, num fluxo constante de aumento do encarceramento.

Nesse sentido é importante mencionar que a condição para a perpetuação de práticas históricas discriminatórias e pouco democráticas no âmbito da justiça criminal, inclusive em institutos inovadores como as audiências de custódia, é o eficiente apagamento da humanidade de certos grupos sociais, em especial a categoria inteira de *criminosos* (MISSE, 2010), e a naturalização da violência de todos os tipos contra esses corpos (GOMES, 2017). Em virtude disso, a potência que reside no novo instituto parece ser reduzida. As narrativas dos presos são o tempo todo questionadas, enquanto, por exemplo, as narrativas policiais tendem a ser preservadas e, na dúvida, o flagrante acaba sendo convertido.

Assim, é necessário que outras instâncias da administração pública estejam envolvidas para que o Estado seja capaz de promover formas de controle de crime que funcionem fora da lógica do policiamento ostensivo e, portanto, dos flagrantes como elemento central para o desencadeamento de prisões, como forma de “bater” as metas de produtividade, ou quase como meio exclusivo de iniciar processos criminais. Todos esses processos acabam por produzir e reproduzir uma dinâmica de seletividade, discriminação e de segregação de segmentos específicos da população brasileira, notadamente, os jovens, pobres e negros.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana B. T. Reincidência e Reincidentes Penitenciários em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 3, p. 70-94, 1989.

ADORNO, Sérgio. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. Os crimes que se contam no Tribunal do Júri. **Revista USP**, São Paulo, v. 21, p. 132-51, 1994.

ADORNO, Sérgio. Crise no sistema de justiça criminal. **Ciência e Cultura**, Ano 54, n. 1, p. 50-51, jul./ago./set. 2002.

BRASIL. CNJ. **Resolução nº 213**, de 15 dez. 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF: CNJ, 2015.

BRASIL. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. **DOU**, Brasília, DF, 8 abr. 1997.

COELHO, Edmundo. **A Oficina do Diabo**: Crise e Conflitos no Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ, [1987] 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Direitos e Garantias Fundamentais. Audiência de Custódia, Prisão Provisória e Medidas Cautelares**: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Brasília, DF: CNJ/FBSP, 2018.

COSTA, Arthur; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. Novos padrões de investigação policial no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 31, n. 1, 2016.

DIAS, Camila C. **PCC**: Hegemonia nas prisões e monopólio da violência. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. 455 p.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Tradução: Raquel Ramalheite. 37 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008, 422 p.

GOMES, Mayara S. **Isso é tortura? Disputas, consensos e narrativas na construção social do crime de tortura na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal do ABC: São Bernardo do Campo, 2017.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo**. São Paulo: IDDD, 2016.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **O impacto da Lei de Cautelares nas prisões em flagrante na cidade de São Paulo**. São Paulo: ISP, 2014.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Prisões em flagrante na cidade de São Paulo**. São Paulo: ISP, 2012.

IPEA. **Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015a.

IPEA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. **Excesso de prisão provisória no Brasil**: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto roubo e tráfico. Brasília, DF: Ipea/MJ, 2015b.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. A observação direta e a **pesquisa qualitativa**. In: A pesquisa qualitativa. Rio de Janeiro: Vozes, p. 254-294, 2008.

JESUS, Maria Gorete M. de. **“O que está no mundo não está nos autos”**: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2016.

KÜLLER, Laís Boás Figueiredo. **Audiências de Custódia: um ponto de inflexão no sistema de justiça criminal?** Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – UFABC, São Bernardo do Campo, 2016.

LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, p. 65-84, 1989.

LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. **Anuário Antropológico**, v. 2, p. 25-51, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. **Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: Análises de Experiências e Recomendações de Aprimoramento**. Brasília, DF: MJ, 2016a.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**, Junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça, 2016b.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**, Junho de 2014. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

MISSE, Michel. Crime, Sujeito e Sujeição Criminal. Aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria bandido. **Lua Nova (Impresso)**, v. 79, p. 15-38, 2010.

MISSE, Michel. O Inquérito Policial no Brasil: Resultados Gerais de uma Pesquisa. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, p. 35-50, 2010.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. NEV/USP. **Prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: 2011.

RAMALHO, José Ricardo. **O mundo do crime: A ordem pelo avesso**. São Paulo, Ibccrim, [1976] 2002.

RIBEIRO, Natália Caruso Theodoro. **Implementação de Políticas Públicas e Burocracia de Nível de Rua: Programa Audiência de Custódia**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UNB, Brasília, 2017.

SIENA, David Barbosa Pimentel de. **São Paulo contra o crime: governamentalização da segurança pública?** Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2017.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina. **Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante**. Relatório de Pesquisa, GEVAC/UFSCar, 2014.

STOCHERO, Tahiane. Audiência de custódia evitou a entrada de 8 mil nos presídios; entenda. **G1**, São Paulo, 10 out. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/audiencia-de-custodia-evitou-entrada-de-8-mil-nos-presidios-entenda.html>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

TEIXEIRA, Alessandra; MATSUDA, Fernanda Emy. Do Carandiru aos Centros de Detenção Provisória: sobre gestão prisional e massacres. In: MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Carandiru não é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre**. 1 ed. São Paulo: FGV Direito SP, 2015, v. 1, p. 399-418.

TEIXEIRA, Alessandra. **Construir a delinquência, articular a criminalidade**. Um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012.

VARGAS, Joana; RODRIGUES, Juliana. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília: v. 26, n. 1, p. 77-96, 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

Instruções aos autores

- 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 e referências bibliográficas.
- 2** Os trabalhos deverão ser enviados através do sistema on-line de gestão da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/>. Para tanto, os autores devem realizar um cadastro, que permitirá o acesso à área de submissão de trabalhos, bem como permitirá o acompanhamento de todo processo editorial. Toda a comunicação com os autores que submeterem o trabalho através do sistema será realizada por meio da ferramenta.
- 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 rerepresentar o original ao autor com sugestões de alterações
- 7** Os trabalhos poderão, ALTERNADAMENTE, ser enviados por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 0540-010. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser 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
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9** Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a "Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais", assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/declaracaorbbsp.pdf>

Critérios Bibliográficos

Resenhas

Serão aceitas resenhas de livro 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 ideias 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 aplicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (paper) ou eletrônica (Internet, etc.). 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 arquivos 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.

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/ título da obra em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ n° da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO/.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome (como no item anterior) /PONTO/ título do artigo /PONTO/ nome do periódico em negrito /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /VÍRGULA/ data /VÍRGULA/ numeração das páginas /PONTO/.

Capítulo: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título do capítulo /PONTO/ In /DOIS PONTOS/ sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO/.

Coletânea: sobrenome do organizador, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTOS/ título da coletânea em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ n° da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO/.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da tese em negrito /PONTO/ número de páginas /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /TRAVESSÃO/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ data /PONTO/.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Primeiro autor: _____

Título do artigo: _____

Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem o artigo:

1. Declaração de Responsabilidade - Garanto que em caso de vários/as autores/as, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os coautores leram e concordaram com os termos desta declaração.

Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico.

Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores.

Certifico que todos os/as autores/as participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores/as, a declaração deve especificar, ao lado dos nomes indicados acima, o(s) tipo(s) de participação de cada autor/a, conforme especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

Assinatura de todos os autores:

Data: _____

2. Transferência de Direitos Autorais - Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

Assinatura de todos os autores:

Data: _____





**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**