

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 15 Nº 2 Ago/Set 2021

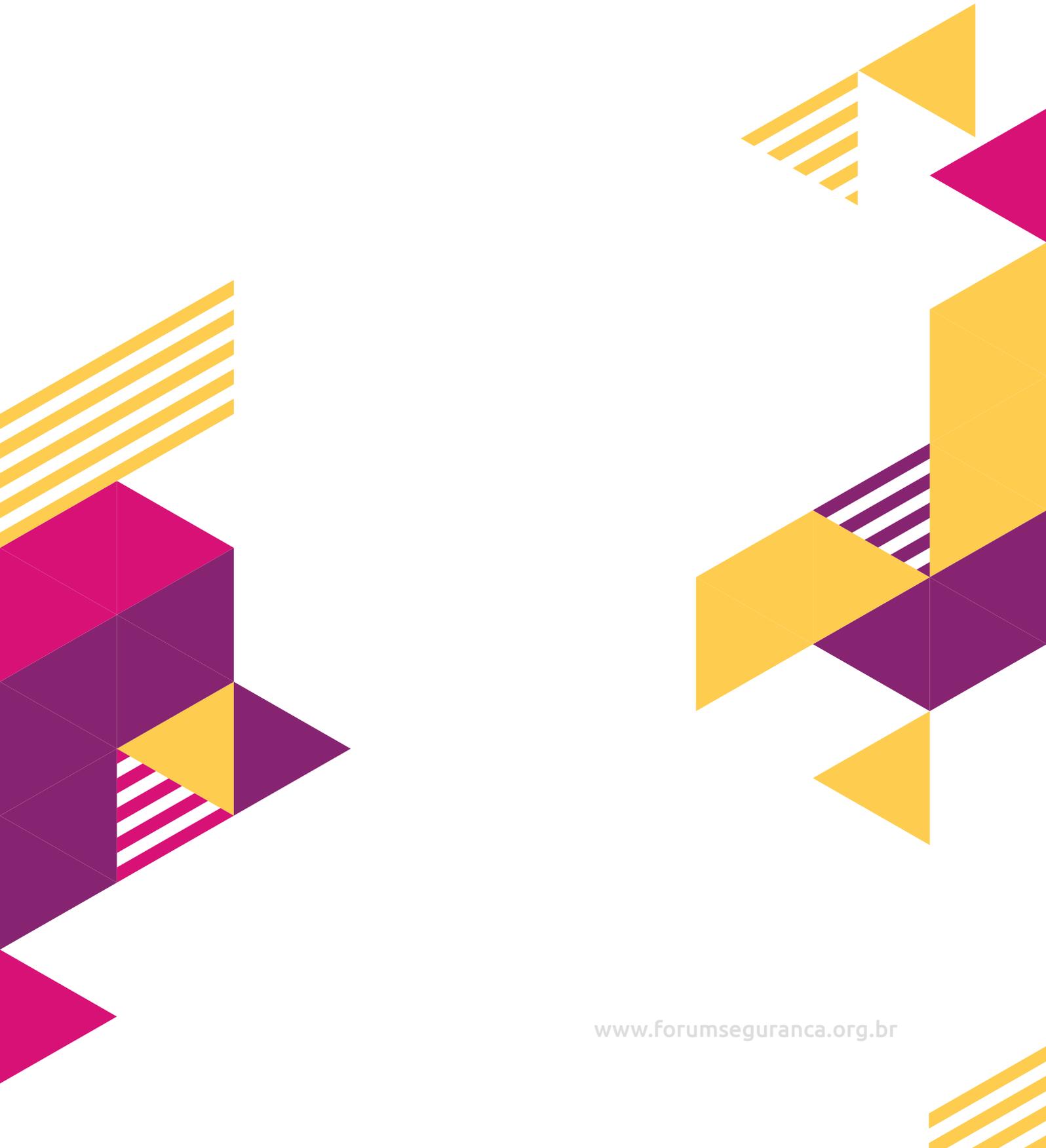
www.forumseguranca.org.br



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 15 Nº 2 Ago/Set 2021



www.forumseguranca.org.br

EXPEDIENTE

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

ISSN 1981-1659

Rev. Bras. segur. pública vol. 15 n. 2 São Paulo ago/set 2021

COMITÊ EDITORIAL

Paula Ferreira Poncioni (Universidade Federal do Rio de Janeiro) - Editora

Ludmila Ribeiro (Universidade Federal de Minas Gerais) - Editora Assistente

Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Pereira da Rocha, Secretaria de Segurança Pública do DF - Brasília / DF, Brasil

Alan Fernandes, Polícia Militar de São Paulo - São Paulo / SP, Brasil

Cristiane do Socorro Loureiro Lima, Polícia Militar do Pará e Universidade Federal do Pará - Belém / PA, Brasil

Christopher Stone, University of Oxford - Oxford/ Inglaterra

Desmond Arias, Baruch College - Nova Iorque/ NY, Estados Unidos

Elizabeth R. Leeds, Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA), Estados Unidos

Fiona Macaulay, University of Bradford - Bradford / West Yorkshire, Reino Unido

Lucia Dammert, University of Santiago / Santiago, Chile

Luiz Henrique Proença Soares, Fundação Seade - São Paulo / São Paulo, Brasil

Manuel Monteiro Guedes Valente, Universidade Nova de Lisboa / Lisboa, Portugal

Marcelo Fabián Sain, Universidade de Quilmes e Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Seguridad en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) - Buenos Aires / Argentina

Marlene Inês Spaniol, Brigada Militar do Rio Grande do Sul - Porto Alegre / RS, Brasil

Maria Stela Grossi Porto, Universidade de Brasília - Brasília / Distrito Federal, Brasil

Michel Misse, Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro / RJ, Brasil

Sérgio Adorno, Universidade de São Paulo - São Paulo / SP, Brasil

ASSISTENTES EDITORIAIS

Amanda Lagreca, Beatriz Teixeira, Caio Sena, David Marques e Lorraine Moia

REVISÃO DE TEXTOS

Denise Malta de Andrade

CAPA E PRODUÇÃO EDITORIAL

Oficina22

TELEFONE

+55 11 94120-2226

E-MAIL

revista@forumseguranca.org.br

APOIO

Open Society Foundations e Ford Foundation

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Cristiane do Socorro Loureiro Lima – Presidente

CONSELHEIROS

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra

Arthur Trindade Maranhão Costa

Ascânio Rodrigues Correia Junior

Cássio Thyone A. de Rosa

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

CONSELHO FISCAL

Camila Caldeira Nunes Dias

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Patricia Nogueira Proglhof

AGRADECIMENTOS

Aproveitamos para agradecer todos os pareceristas que colaboraram conosco no ano de 2021 até a conclusão desta edição. A atividade é de grande importância para o trabalho realizado pela Revista Brasileira de Segurança Pública.

Adorisio Leal Andrade	Cylviane Maria Cavalcante de Brito Pinheiro Freire
Alan Fernandes	Daniel Alves Boeira
Alexandre Giovanelli	Daniele Mendes Silva
Almir Oliveira Junior	Deborah Ferreira Cordeiro Gomes
Amadeu de Farias Cavalcante Júnior	Edson Benedito Rondon Filho
Amanda Matar de Figueiredo	Elisa de Santa Cecília Massa
Ana Beraldo	Ellen Rodrigues D'Andrea
Ana carla Oliveira Pinheiro	Evandro Camargos Teixeira
Ana Paula Karruz	Fabio de Sa e Silva
Anderson Duarte Barboza	Fábio Gomes de França
Andrea Lucas Fagundes	Felipe da Silva Freitas
Andréa Mazurok	Fernanda Almeida Gallo
Anísia Valéria Chaves e Silva	Fernanda Novaes Cruz
Antonio Hot Pereira de Faria	Fernando da Silva Cardoso
Ariane Gontijo Lopes	Francine Feldens
Arthur Trindade Maranhão Costa	Francis Albert Cotta
Bráulio Silva	Francisco Thiago Rocha Vasconcelos
Bruna Angotti	Gabriel Gerber Hornink
Bruno Marques	Gustavo Carvalho Moreira
Camila Costa Cardeal	Haydeé Caruso Caruso
Candido Gomes	Heitor Luiz Murat de Meirelles Quintella
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues	Hilderline Câmara Oliveira
Carolina Angelo Montolli	Igor Novaes Lins
Caroline Moreira Back	Iris Gomes Santos
Celeste Anunciata Baptista Dias Moreira	Ítalo Paula Casemiro
Celia Cristina Pereira da Silva Veiga	Izabel Saenger Nuñez
César Mauricio de Abreu Mello	Jacqueline Carvalho da Silva
Christiane Russomano Freire	Jacqueline Carvalho Quadrado
Clara Gomes Polycarpo	Jássio Pereira de Medeiros
Cristiane do Socorro Loureiro Lima	Jesus Barreto

João Fernando Finazzi
 Joaquim Miranda Maloa
 Jonas Henrique Oliveira
 Jorge André de Carvalho Mendonça
 José dos Santos Souza
 José Luiz Gonçalves da Silveira
 José Vicente Tavares dos Santos
 Joyce Ikeda
 Juliana Guimarães e Silva
 Juliane da Silva Ciriaco
 Júlio Cezar Gaudencio Silva
 Karol Amorim
 Lauro César Bezerra Nogueira
 Leonardo Mazzurana
 Letícia Maria Schabbach
 Letícia Núñez Almeida
 Lígja Mori Madeira
 Lucas e Silva Batista Pilau
 Luciane Patrício
 Luciano Loiola da Silva
 Ludmila Cavalcanti
 Luís Felipe Zilli
 Luís Flávio Sapori
 Luiz Antônio Bogo Chies
 Luiza Correa de Magalhães Dutra
 Mara Luiza Gonçalves Freitas
 Márcia Barros Ferreira Rodrigues
 Márcio Bonesso
 Márcio Mattos
 Marco Antonio Jorge
 Marcos Alan S. V. Ferreira
 Marcos Inácio Severo
 Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Maria Amélia Fadul Bitar
 Mariana Chies Santiago Santos
 Martha Giudice Narvaz
 Martim Cabeleira de Moraes Jr
 Mateus Rennó Santos
 Pablo Nunes
 Perla Alves Bento de Oliveira Costa
 Rafael Alcadipani
 Rafael De Tilio
 Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira
 Ricardo Machado da Silva
 Roberta Corradi Astolfi
 Roberto dos Santos Donato
 Robson Sávio Reis Souza
 Rochele Fellini Fachinetto
 Rodrigo de Araujo Monteiro
 Rodrigo Grazinoli Garrido
 Rodrigo Moraes Serpa
 Rodrigo Serpa
 Ronilson de Souza Luiz
 Rosângela Guimarães Rosa
 Rosânia Rodrigues de Sousa
 Rubia Carneiro Neves
 Samantha Haussmann
 Sandro Jose Gomes
 Tauã Lima Verdan Rangel
 Thais Battibugli
 Thais Duarte
 Tiago Castilhos
 Tiago Nogueira Hyra Chagas Rodrigues
 Vanessa Schinke
 Walkir Alexandre Toscano de Brito
 Wendell de Freitas Barbosa

SUMÁRIO

Apresentação.....	10
<i>As editoras</i>	

ARTIGOS

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública.....	12
<i>Lethal and Intentional Violent Crimes (CVLI): factors and motivations that influence them in accordance with public safety policies</i>	
<i>Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (In memorian), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas</i>	
A segurança humana no contexto de uma cidade educadora	28
<i>Human security in the context of an educating city</i>	
<i>Reis Friede</i>	
Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil	44
<i>Occurrence of domestic violence related to the consumption of alcohol and other drugs in Brazil</i>	
<i>Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha</i>	
Segurança pública: a população no planejamento urbano.....	74
<i>Public safety: population in urban planning</i>	
<i>Joanita Araújo Espanhol e Michelly Ramos de Ângelo</i>	
Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação.....	96
<i>Gender violence and law nº 11.340/2006: Views on violence against women in retration hearings</i>	
<i>Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves, Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira, Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins</i>	
Cem anos de Proibicionismo no Brasil: uma análise neo-institucionalista das políticas sobre drogas	112
<i>One hundred years of Prohibitionism in Brazil: a neo-institutionalist analysis of drug policies</i>	
<i>Herbert Toledo Martins e Rosilene Oliveira Rocha</i>	
Criminalidade e efeito <i>deterrence</i> no Brasil.....	130
<i>Criminality and deterrence effect in Brazil</i>	
<i>Pedro Rodrigues Oliveira, Stéffany Costa Jardim e Evandro Camargos Teixeira</i>	
Potencialidades do policiamento comunitário na redução do uso da força pelas polícias militares	160
<i>The potentials of community policing in the reduction of use-of-force levels by military police forces</i>	
<i>Alan Fernandes</i>	

<p>Buscar e evitar a ação policial: os dilemas operacionais dos policiais militares na execução do “serviço de rua” no Ceará..... 178</p> <p><i>Take police action or not? Operational dilemmas of police patrol in Ceará, Brazil</i></p> <p>Wendell de Freitas Barbosa</p>	178
<p>Padrões de mobilidade e <i>modus operandi</i> dos crimes de estupro em Maceió (AL) 196</p> <p><i>Mobility patterns and modus operandi of rape crimes in Maceió (AL)</i></p> <p>Fillipi Lúcio Nascimento</p>	196
<p>Escorregadios e aderentes: trajetórias de pessoas incriminadas por tráfico e sua classificação no sistema de justiça criminal 226</p> <p><i>Slippery or adherent: how does the criminal justice system deals with people accused of drug trafficking</i></p> <p>Izabel Saenger Nuñez e Marcos Alexandre Veríssimo</p>	226
<p>O que nos resta de polícia 244</p> <p><i>What “remains” of police</i></p> <p>Yanahê Fendeler Höelz</p>	244
NOTAS TÉCNICAS	
<p>Intervenção federal no Rio de Janeiro: reflexões 262</p> <p><i>Federal intervention in Rio de Janeiro: reflections</i></p> <p>Miguel Ramos</p>	262
<p>Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel: a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de locomoção dos policiais militares 276</p> <p><i>Who doesn't march correctly doesn't go arrested to the barracks anymore: Law 13.967/2019 and the guarantee of the fundamental right to freedom of movement for military police officers</i></p> <p>Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa</p>	276

APRESENTAÇÃO

A edição de número 29 foi realizada no contexto da pandemia de Covid-19.

Após 1 ano e meio de distanciamento social, a crise na saúde pública permanece, agravada por outras crises, como a política e a econômica.

A realização dessa edição, que conta com 12 artigos e duas notas técnicas, é fruto do compromisso das editoras, do(a)s assistentes editoriais e do(a)s pareceristas e de toda a equipe da RBSP que colabora no processo de produção das edições para a divulgação dos estudos realizados pelo(a)s autore(a)s.

Nesta direção, ainda, com o intento de incrementar os padrões de excelência de nossa publicação, temos o prazer de anunciar que nossa equipe de assistentes editoriais cresceu a partir do mês de setembro, com mais dois estagiários, Caio Sena e Lorraine Moia.

Além disso, tivemos alteração no nosso conselho editorial, que atualmente abrange diversos profissionais, de diferentes estados do Brasil e de vários países.

Segue abaixo o Conselho:

Alexandre Pereira da Rocha, Secretaria de Segurança Pública do DF - Brasília / DF, Brasil

Alan Fernandes, Polícia Militar de São Paulo - São Paulo / SP, Brasil

Cristiane do Socorro Loureiro Lima, Polícia Militar do Pará e Universidade Federal do Pará - Belém / PA, Brasil

Christopher Stone, University of Oxford - Oxford/ Inglaterra

Desmond Arias, Baruch College - Nova Iorque/ NY, Estados Unidos

Elizabeth R. Leeds, Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA), Estados Unidos

Fiona Macaulay, University of Bradford - Bradford / West Yorkshire, Reino Unido

Lucia Dammert, University of Santiago / Santiago, Chile

Luiz Henrique Proença Soares, Fundação Seade - São Paulo / São Paulo, Brasil

Manuel Monteiro Guedes Valente, Universidade Nova de Lisboa / Lisboa, Portugal

Marcelo Fabián Sain, Universidade de Quilmes e Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Seguridad en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) - Buenos Aires / Argentina

Marlene Inês Spaniol, Brigada Militar do Rio Grande do Sul - Porto Alegre / RS, Brasil

Maria Stela Grossi Porto, Universidade de Brasília - Brasília / Distrito Federal, Brasil

Michel Misse, Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro / RJ, Brasil

Sérgio Adorno, Universidade de São Paulo - São Paulo / SP, Brasil

Assim, deixamos o nosso agradecimento a todos que atuaram de forma a colaborar na construção dessa edição, ainda mais em um contexto de persistência de uma pandemia.

Atenciosamente,
As editoras.

ARTIGO

CRIMES VIOLENTOS LETAIS E INTENCIONAIS (CVLI): FATORES E MOTIVAÇÕES QUE OS INFLUENCIAM EM CONSONÂNCIA COM AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

BRUNNA SOUZA FERREIRA

Farmacêutica pela ASCES-UNITA e Pós-Graduada em Farmacologia Clínica pela UNINASSAU. Durante a graduação se dedicou à pesquisa Científica na área da criminologia e fitoterapia, onde tem artigos e livros já publicados. Atualmente atua na Assistência Básica de Saúde no Município de Pesqueira como também em Farmácia Comercial.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Pesqueira

Email de contato: brunnarissasmfm@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5880-8606>

ARQUIMEDES FERNANDES MONTEIRO DE MELO (*IN MEMORIAM*)¹

Farmacêutico pela UFPE (1994), mestrado em Ciências Farmacêuticas pela UFPE (2002) e doutorado em Produtos Naturais e Sintéticos Bioativos pela UFPB (2005). Tem experiência na área de Análises Toxicológicas Forenses e na área de Direito em Criminologia, Criminalística e Medicina Legal.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Recife

POLIANA CARVALHO GUARINO

Licenciada em História (Famasul), pós graduada em ensino da História (UFRPE), Pesquisa na pós Graduação em estudo do século XX (UFPE), acadêmica em Direito (ASCES-UNITA), atuando na monitoria e Pesquisa da instituição.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Arcoverde

Email de contato: 2018101075@app.asc.es.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9846-8909>

MARIA PERPÉTUA SOCORRO DANTAS

Graduada em Direito, Especialista em Processo Penal, Mestre em Ciência Política (UFPE); professora universitária (ASCES UNITA), coordenadora do Programa de Extensão Universitária: Adoção Jurídica de Cidadãos Presos, Envelhecer no Cárccere, Cine Cidadania e Proendividados (ASCES UNITA); coordenadora do Escritório Social do CNJ.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Caruaru

Email de contato: perpetuadantas2020@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4406-0833>

Contribuição de cada autor:

Brunna Larissa de Souza Melo Ferreira Maciel, autora principal; Poliana Carvalho Guarino, auxiliou no processo de escrita e correção; Maria Perpétua Dantas Jordão, orientadora auxiliar; Arquimedes Fernandes Melo, orientador principal (*In memoriam*).

RESUMO

Considerando o crescimento significativo dos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) e buscando elementos que colaboram com esse aumento, este estudo tem como objetivo analisar os principais fatores que influenciam o crescimento desses crimes, levando em consideração condições sociais, econômicas e políticas. As análises foram voltadas para o Estado de Pernambuco, mais especificamente à Região Metropolitana do Recife e à cidade de Caruaru, no interior do Estado, com dados coletados contidos nas

¹ Artigo dedicado ao orientador Arquimedes Fernandes Melo, que veio a falecer em Janeiro desse ano (2021). Trabalhou com afinco nessa pesquisa, com grande desejo de contribuir mais um pouco com a comunidade científica.

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança públicaBrunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

bases de dados secundários da Gerência de Análise Criminal e Estatística (Gace) e da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. Por fim, os resultados mostram que as circunstâncias econômicas do país, que atingem diretamente as políticas públicas e a condição social da população, corroboram o crescimento desses crimes, uma vez que é possível perceber que nos picos de crise econômica é onde também ocorrem os picos de criminalidade.

Palavras-chave: Criminologia. Homicídios. Política. Economia.

ABSTRACT

LETHAL AND INTENTIONAL VIOLENT CRIMES (CVLI): FACTORS AND MOTIVATIONS THAT INFLUENCE THEM IN ACCORDANCE WITH PUBLIC SAFETY POLICIES

Considering a significant growth in Lethal and Intentional Violent Crimes (CVLI) and looking for elements that contribute to this increase, this study aimed to analyze the main factors that influence the growth of these crimes, taking into account social, economic and political conditions. The analyzes were focused on the State of Pernambuco, more specifically the Metropolitan Region of Recife and the city of Caruaru, in the interior of the State, with data collected contained in the secondary databases of the Criminal and Statistics Analysis Management (Gace) and of the State Agency of Planning and Research of Pernambuco – Condepe/Fidem. Finally, the results show that the country's economic circumstances, which directly affect public policies and the population's social condition, corroborate the growth of these crimes, since it is possible to see that in the peaks of the economic crisis it is also where the peaks of the crime occur.

Keywords: Criminology. Homicide. Policy. Economy.

Data de recebimento: 20/06/2019 – **Data de aprovação:** 19/11/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1174

INTRODUÇÃO

A criminalidade no Brasil vem aumentando a cada dia, trazendo consigo medo e insegurança para a população, e tal aumento pode ser ligado a fatores políticos, econômicos e sociais do país. Os eventos criminais e violentos tiveram um nível de crescimento nos últimos anos, fazendo com que, nos crimes relativos a homicídio, roubo, roubo com consequência morte, extorsão mediante sequestro, tráfico de drogas e estupro, as taxas brasileiras excedam aquelas encontradas em países com organização social comparável à nossa (MACÊDO, 2012). E para esse aumento, algo tem que estar associado, uma vez que a criminalidade não surge do nada, ela em sua maioria é desencadeada por alguma falha.

Tendo em vista isso, podemos relacionar esse crescimento a diversos fatores, como a inaccessibilidade às redes de proteção social de prevenção à violência, que cria, ademais, uma situação favorável à expansão do crime organizado e do narcotráfico, os quais são fatores importantes ao incremento dos indicadores de criminalidade violenta no país (ADORNO, 2003). As circunstâncias, motivações, tipos e fatores deflagradores de ocorrências criminosas e violentas foram tornando-se mais complexas à medida em que os elementos de urbanização e metropolização se instauraram nas cidades brasileiras, ao passo que o sistema de justiça, no geral, manteve a mesma lógica de funcionamento vigente há décadas (SOARES, 2007).

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

No Brasil, a produção acadêmica sobre crime, violência e segurança pública está em desenvolvimento há, pelo menos, trinta anos. As linhas de pesquisa foram se consolidando e se fortalecendo e os objetos de estudo assumindo abordagens diferenciadas ao longo do tempo. Apesar de todo o avanço na consolidação de um campo de pesquisa próprio, a dificuldade de acesso às informações, organizações, pessoas e bases de dados consistentes é ainda um grande obstáculo. Tal dificuldade tem uma repercussão também dramática no campo da gestão das políticas públicas de segurança.

Políticas de valorização e capacitação periódica são ainda insuficientes para o contingente profissional existente, e as condições de trabalho são muitas vezes precárias, com escassez de recursos material e humano (BEATO, 2008; KANT DE LIMA, 2008; ZAVERUCHA, 2005; COSTA, 2004; SOARES, 2000). E a implantação de políticas e programas para combater e prevenir os crimes e a violência são poucos, pois são afetados primeiramente pela economia e segundo por muitas vezes não serem o principal foco das políticas públicas.

Mas em maio de 2007 foi lançado pelo Governo do Estado de Pernambuco o Pacto Pela Vida, que consiste em um plano que apresenta como meta prioritária a redução progressiva das ocorrências de homicídio doloso, roubo com consequência morte e lesão corporal seguida de morte, agregados sob a designação *Crimes Violentos Letais e Intencionais* – CVLI (MACÊDO, 2012). O Pacto, em um primeiro momento, teve resultado positivo significativo, alcançando realmente o seu objetivo, mas com o tempo e com mudanças no que consistia o projeto, houve uma queda no seu desempenho. E diante do contexto social, especialmente em Pernambuco, vem sendo travada uma luta para conseguir soluções para o fim da criminalidade, pois o Estado vem apresentando taxas criminais cada vez mais elevadas.

Levando em consideração esses elementos e analisando os dados dos Crimes Violentos Letais e Intencionais contidos nas bases de dados secundários da Gerência de Análise Criminal e Estatística (Gace) e da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem, este trabalho tem como objetivo compreender e comparar os fatores que influenciam a ocorrência de tais crimes, com uma metodologia de pesquisa do tipo bibliográfica e documental. Analisando assim as circunstâncias sociais, econômicas e políticas que provavelmente colaboram para o acontecimento desses delitos. E para ser possível uma análise mais profunda, foram escolhidas a Região Metropolitana do Estado e uma cidade do interior, que foi Caruaru, para assim comparar e compreender como a criminalidade afeta a capital e o interior, se de igual forma ou não.

A CRIMINALIDADE E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Faz-se necessária uma associação da criminalidade com as políticas de segurança pública, para assim entender como uma está associada a outra e como elas se afetam. Uma vez que políticas de segurança pública são um conjunto de princípios que tem como objetivo condicionar estratégias de segurança, visando a manutenção da ordem e a preservação da vida, enfrentando a violência e a criminalidade.

Todos os cidadãos estão expostos à criminalidade, independentemente do status social, da raça ou da idade. Entretanto, embora generalizados, dados revelam que crimes contra a pessoa, como homicídios, atingem principalmente homens e a camada mais jovem da população. Essas mortes estão vinculadas à impunidade das infrações e delinquências, ao consumo exagerado de bebidas alcoólicas, ao uso e tráfico de drogas, ao amplo acesso e à disponibilidade de armas de fogo e à ausência de um projeto político de maior inclusão que seja capaz de reduzir a exclusão social a que estão submetidos diversos segmentos da sua sociedade (REICHENHEIM, 2011).

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

Inegavelmente, a hipótese de que as condições econômicas e a criminalidade são estreitamente relacionadas é bastante plausível. Por isso, a análise econômica da criminalidade é importante e deve colaborar na identificação de suas causas e propor soluções que possam ser adotadas pelos formuladores de políticas públicas. Nesse sentido, como ciência, a Economia também tem se dedicado à investigação empírica dos determinantes da criminalidade (SANTOS, 2009).

No Brasil, pode-se dizer que a criminalidade é um dos mais perniciosos problemas enfrentados pela sociedade nos dias atuais, gerando uma crescente sensação de insegurança e o conseqüente sentimento de medo na população. Embora seja difícil mensurá-lo, o sentimento de insegurança não é irreal ou imaginário. No nível ideal-típico do medo, se associaria a uma sensação difusa de angústia ou de ansiedade que permaneceria para além dos acontecimentos e que não possuiria um objeto definido (MIRANDA, 2008). O medo é uma construção social (DELUMEAU, 1989), onde se teme o que se considera ser um grande perigo, não se levando em conta os riscos mais frequentes.

Uma breve retrospectiva nos mostra que as sucessivas administrações federais dos últimos 20 anos pouco contribuíram na construção de estratégias coordenadas voltadas para a redução de homicídios no Brasil. Durante o período em que o país foi governado por Fernando Henrique Cardoso, a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997, o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 e a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2001 constituíram as primeiras tentativas mais sistêmicas de tratar o problema da segurança no plano federal.

Já sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, as iniciativas mais relevantes, no plano federal, foram a Primeira Campanha Nacional de Desarmamento, entre 2004 e 2005, e o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) em 2007, que tinha por objetivo articular ações de segurança pública, prevenção da violência e políticas sociais com participação dos três níveis da federação (SOARES, 2007).

Apesar do entendimento de que um policiamento mais intensivo diminui a criminalidade, as suas causas fundamentais são estruturais e ligadas às oportunidades e condições de vida dos indivíduos. As altas taxas de desemprego, os baixos salários, a elevada desigualdade de renda e a pobreza extrema são apenas alguns dos fatores que justificam a criminalidade crescente e cada vez mais violenta no Brasil. A influência desses fatores, entretanto, pode se modificar, já que os criminosos tendem a adquirir experiência ao longo do tempo, tornando-se, conseqüentemente, mais eficientes (SANTOS, 2009).

Logo, pressupõe-se que quanto maiores forem os gastos com segurança pública, maior será a eficiência das atividades preventivas e de combate ao crime, ressaltando que política de segurança pública vai muito além de um maior policiamento. Não sendo exatamente isso que acontece, tendo em vista que os investimentos em políticas sociais cada vez mais são deixados de lado, inclusive os projetos que já estavam em vigor vêm sendo negligenciados, como por exemplo o próprio Pacto Pela Vida.

O PACTO PELA VIDA (PPV)

Levando em consideração a condição em que se encontrava o Estado de Pernambuco até o ano de 2007, principalmente a diminuição da expectativa de vida da população devido às mortes violentas e também a situação de pobreza e desigualdade social, ficava cada vez mais perceptível a necessidade de algum programa que ajudasse a controlar e solucionar tais problemas. Foi aí que o Pacto Pela Vida começou a

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

tomar forma, não sendo um programa que visava apenas a segurança pública em si, mas todo o contexto social que afetaria de uma maneira direta ou indireta a segurança do Estado.

A decisão de eleger a segurança pública como prioridade é o primeiro marco que precisa ser destacado quando se pensa em recuperar a memória desta política, tendo em vista que o tema da segurança pública, no Brasil, tem sido negligenciado por muito tempo pelos chefes dos executivos municipais, estaduais e federal (SAPORI, 2007), que não só não discutem o assunto, bem como, quando o fazem, o tratam de modo simplista, como uma questão que diz respeito apenas à polícia.

O Decreto nº 30.569, de 29 de junho de 2001, cria o Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, no qual a meta estruturante do Plano Estadual de Segurança Pública é construir um conjunto de ações sistêmicas de curto, médio e longo prazo que, definida, monitore responsabilidades, busque interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida.

A implementação do Pacto Pela Vida, que desde 2007 colocou em marcha uma série de estratégias de repressão e prevenção do crime com foco na redução dos homicídios, foi responsável pela diminuição de quase 40% dos homicídios no Estado, entre janeiro de 2007 e junho de 2013 (RATTON, 2014).

Marcado inicialmente pela elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (Pesp-PE 2007), do qual saíram 138 projetos estruturadores e permanentes de prevenção e controle da criminalidade, produzidos pelas câmaras técnicas, aglutinados em torno das linhas de ação e executados por organizações do Estado e da sociedade. O Pacto Pela Vida foi apresentado à sociedade no início do mês de maio de 2007 (MACEDO, 2012), entendido como uma grande concertação de ações com o objetivo de reduzir a violência e em especial os crimes contra a vida (Pesp-PE 2007).

Definindo, no Estado, um novo paradigma de segurança pública, que se baseou na consolidação dos valores descritos no Plano, no estabelecimento de prioridades básicas (como foco na redução dos crimes contra a vida, regulada pela meta de diminuição em 12% ao ano na taxa de CVLI) e no intenso debate com a sociedade civil (RATTON, 2014).

A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

A euforia da estabilização com algum crescimento dos primeiros anos, que garantiu a base para a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi dando lugar à estagnação econômica, à deterioração do mercado de trabalho e ao aprofundamento dos passivos fiscal e externo. Foi nesse contexto socioeconômico que ocorreu a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha uma visão muito voltada à distribuição de renda justa para uma redução da pobreza. Tendo de administrar uma profunda crise, potencializada pelas incertezas da transição política, o novo governo optou, inicialmente, por manter as diretrizes de política econômica herdadas do período anterior (FONSECA, 2013).

O atual contexto de crise financeira mundial recomenda uma última observação introdutória: a de que a crise reforça a importância de se discutir o desenvolvimento brasileiro. A inflação alta e a desindustrialização são sintomas da baixa produtividade do país, que tem a ver, entre outros fatores, com o atraso tecnológico, a escala reduzida e a falta de especialização que caracterizam nossas empresas de um modo geral. Essas

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

características são resultados do isolamento econômico a que o país se impôs em relação ao comércio internacional com exportações de apenas 12,5% do PIB (Produto Interno Bruto), que representam menos de 1,3% do total mundial em 2012. Medido pelo PIB o Brasil responde por 3,3% do total do mundo – um número 2,5 vezes maior do que sua participação nas exportações mundiais (BACHA, 2013).

No final da década passada o Brasil parecia haver entrado numa fase de crescimento sustentado com inflação sob controle. Era o que sugeria tanto a trajetória favorável da economia desde 2004 como sua rápida superação da crise mundial de 2008-2009. Entretanto, os PIBinhos e a alta inflação a partir de 2011 indicaram que a euforia econômica do período 2004-2010 teve caráter temporário, sendo explicada por fatores de natureza cíclica que se teriam esgotado em 2011.

A realidade econômica no Brasil passou por significativas mudanças durante o período de 2000 até 2015. Alterações como crescimento da economia, queda na taxa de desemprego e, mais recentemente, uma crise que tem levado a perdas de renda dos menos favorecidos economicamente e ao desemprego (SOMAVILLA, 2015).

Como consequência do aumento da inflação, entre outros fatores, vem uma má distribuição de renda. Mesmo sendo uma importantíssima ferramenta para o próprio giro capital do país, pois uma vez que programas sociais ajudam a tirar pessoas de uma situação de extrema pobreza, consegue assim estimular a economia em regiões que não tinham os estímulos necessários.

A INFLUÊNCIA DA CRISE ECONÔMICA NOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS E INTENCIONAIS (CVLI)

A sigla CVLI foi criada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social. Compreende todo crime violento que tenha como consequência a morte, sendo enquadrado nesse contexto: homicídio doloso (quando uma pessoa mata outra intencionalmente), lesão corporal com consequência morte e latrocínio (roubo com consequência morte). O modelo tem requisitos necessários para uma catalogação que trace um perfil correto na aferição da criminalidade homicida.

Levando em consideração a importância da avaliação e de estudos para diagnosticar fatores e possíveis soluções, estatísticas são elaboradas e publicadas por diversos órgãos, com dados que mostram os níveis e os tipos de CVLI. É evidente que não há um fator ou fatores específicos determinantes para o acontecimento do crime, podendo assim ser um conjunto de causas com diferentes níveis de influência que podem variar de acordo com a região e com o período de tempo analisado (SILVA, 2015).

Risco é um conceito de probabilidade e significa a chance que um indivíduo ou uma população tem de sofrer um dano futuro no seu equilíbrio vital, sendo que a eclosão desse dano está associada às condições de vida dos indivíduos e das populações. (AKERMAN, 1999, p. 114).

O crime surge em locais onde há uma alta vulnerabilidade com base nas influências combinadas a vários recursos que induzem a criminalidade. Para afirmar se um lugar é susceptível à ocorrência de crime, vale considerar se outros crimes ocorreram no mesmo lugar antes ou em áreas próximas, assim, a probabilidade de novos crimes acontecerem aumentará consideravelmente (SILVA, 2015).

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

A vulnerabilidade dos lugares com maiores taxas de CVLI está relacionada diretamente com as condições de vida oferecidas. Os locais com maiores índices de crimes são aqueles em que a população não possui uma condição digna mínima para sobrevivência. Daí se leva a importância das análises estatísticas para estudos que gerem novos programas de segurança adequados para cada realidade.

A desigualdade de renda é considerada um dos fatores criminógenos no cômputo das causas da criminalidade. Na perspectiva dos modelos econômicos do crime (BECKER, 1968; EHRLICH, 1973), a desigualdade gera crime por confrontar indivíduos de baixa renda com indivíduos de alta renda. O primeiro grupo tem baixo custo de oportunidade de ir para o crime, enquanto o segundo grupo se caracteriza por ser economicamente atrativo como vítimas.

Mendonça (2002) sugere que o agente possui um referencial de consumo “imposto” pelos padrões da sociedade. Contudo, por ter renda insuficiente para adquirir os bens que deseja, implicitamente surge um determinado grau de insatisfação de consumo. Segundo esse raciocínio, a desigualdade de renda e a fonte geradora dessa insatisfação são, portanto, propulsoras da criminalidade e potencializam a predisposição à delinquência para a satisfação desse consumo.

A atuação na criminalidade em um período implica em menores possibilidades de retorno a atividades legais nos próximos períodos e, portanto, em maiores oportunidades de cometimento de crimes, o que também justificaria a inércia criminal (BUANANNO; LOENIDA, 2005). O fato de a maioria dos crimes não serem efetivamente punidos conduz a uma generalizada sensação de impunidade, implicando redução do risco esperado em atuações na criminalidade, o que faz aumentar a utilidade esperada do crime e, portanto, incentiva o ato criminoso.

Além disso, não é novidade que ex-condenados têm menos oportunidades no mercado de trabalho legal e menores expectativas salariais (GROGGER, 1995), o que pode conduzir à reincidência no mundo do crime e, portanto, justificar parcialmente a existência desse efeito dinâmico na criminalidade.

RESULTADOS E DISCUSSÕES RELACIONANDO A CRISE COM O AUMENTO DOS CRIMES

A análise foi realizada em diversos bancos de dados; após unir todos esses dados em um único arquivo, foi analisada primeiramente a confiabilidade de suas fontes e depois realizado um comparativo entre os gráficos gerados de cada base de dados, selecionando os que estavam de acordo e vinham de bases realmente confiáveis. Depois dessa seleção, o estudo buscou ter primeiro uma visão geral do Estado de Pernambuco, seguindo por uma análise entre a Região Metropolitana do Recife e a cidade de Caruaru, localizada no interior do Estado, para assim ter uma visão mais ampla dos locais e da proporção desses crimes.

O primeiro banco de dados selecionado foi a Gerência de Análise Criminal e Estatística (Gace), que analisa e consolida dados coletados diariamente no IML, na Polícia Científica, na Coordenação de Plantão da Polícia Civil, no Serviço de inteligência da PMPE e no Centro Integrado de Operações de Defesa Social (Ciods), até o 15º dia do mês subsequente. Os CVLI, consolidados pela Gace, são um indicador constituído pelos crimes de homicídio doloso, crime contra patrimônio que resulta em morte e lesão corporal com consequência morte. Tal indicador é importante para dimensionar os casos de letalidade intencional.

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

Vale ressaltar que essa gerência adota uma metodologia inédita com o propósito de apresentar números mais apurados, cujos instrumentos utilizados são os Boletins de Identificação Cadavérica (BICs), o Número de Identificação Cadavérica (NIC) e a Pulseira de Identificação Cadavérica (PIC). Com esses instrumentos evitam-se subnotificação e hipernotificação, gerando assim, números mais precisos.

GRÁFICO 1

Análise dos dados coletados pela Gace dos Crimes violentos letais e intencionais de Pernambuco, Região Metropolitana do Recife e em Caruaru.



Fonte: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM.

Observando as taxas de CVLI no Estado de Pernambuco, há um evidente controle no número de mortes violentas até o ano de 2013, que com a ajuda do Pacto Pela Vida levou o Estado a uma redução de mais de 30% nas taxas de homicídios de 2007 até 2013. Mas com o declínio do Pacto Pela Vida em 2014, coincidindo também com a crise política e econômica que começou a assolar o país, o número de homicídios aumentou mais de 13% entre 2014 e 2015, logo, Pernambuco deixou de ser considerada a “ilha de diminuição de homicídios no Nordeste”.

Geralmente associa-se o crescimento da violência ao aumento do consumo de drogas ilícitas e à facilidade para aquisição das mesmas. Mas não é possível ignorar que esse fenômeno nefasto ocorre em um contexto social no qual o acesso à justiça ou aos mecanismos punitivos e de preservação de direitos é precário, o que faz com que os processos de (ir)resolução de conflitos assumam um caráter, muitas vezes, arbitrário e personalizado (MACÊDO, 2012). Logo, todas essas condições que de fato estavam ocorrendo em Pernambuco correlacionam-se diretamente com os aumentos percentuais da quantidade desses crimes.

Anteriormente, alguns estudiosos dedicaram-se ao entendimento da economia e do crime, dentre eles havia economistas, sociólogos e cientistas políticos. Podemos destacar os estudos realizados por Beato e Reis (2000), que apresentaram a conexão entre algumas variáveis socioeconômicas e a criminalidade, e por Beato *et al.* (2004) e Carneiro (2000), que observaram questões relativas do risco de vitimização. Já Araújo Jr. e Fajnzylber (2001) mostraram que a criminalidade é parcialmente afetada pelo ambiente econômico e, ainda, que esse efeito é diferente dependendo da faixa etária.

Algumas pesquisas recentes confirmam a tese da existência de uma correlação das taxas de crimes violentos com contextos de acentuadas desigualdades sociais e econômicas, de carências na infraestrutura e de serviços

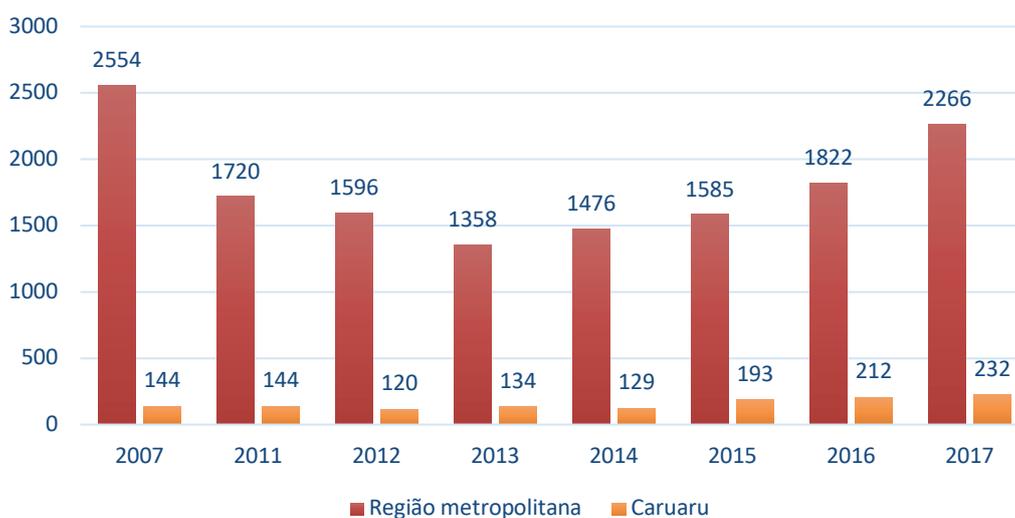
Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

coletivos de necessidade básica para sobrevivência. Além dessa relação, tal processo torna-se um ciclo vicioso, uma vez que o indivíduo após ser levado ao cometimento de um crime violento, devido às condições de vida, e ao direcionamento para o sistema prisional, o próprio Estado falha com a ressocialização do detento.

Com isso, após passar pelo sistema penitenciário, onde deveria receber uma reeducação para uma futura inserção social, torna-se ainda mais experiente em relação aos crimes. Também tem-se como um agravante a crise econômica, que diminuiu as oportunidades de emprego, principalmente para um ex-detento. Então a dificuldade em reintegrar-se no mercado torna-se ainda maior, tendo como consequência o retorno do criminoso no mundo dos crimes.

Outro banco de dados selecionado foi a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem, que é uma autarquia da Administração Indireta do Estado, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), na forma da Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia administrativa e financeira, com patrimônio próprio. A Agência Condepe/Fidem apoia e realiza estudos, pesquisas, planos e projetos nas 12 regiões do Estado, articulando e firmando parcerias com diversos atores públicos e privados, visando garantir o desenvolvimento e a harmonização de suas intervenções.

GRÁFICO 2**Análise dos Homicídios entre a Região Metropolitana do Recife e em Caruaru.**

Fonte: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM.

Pôde-se observar que, após o ano de 2007, a quantidade de homicídios dolosos começaram a diminuir significativamente, principalmente na Região Metropolitana. Tal onda de diminuição coincidiu com o ano em que foi implantado o Pacto Pela Vida. Mas com a decadência do programa no ano de 2013 e com o agravamento da crise econômica, os valores voltaram a aumentar, chegando a ficar elevados em 2015 na cidade de Caruaru-PE e na Região Metropolitana do Recife, onde a quantidade de homicídios subiu em um padrão jamais visto anteriormente.

Os sociólogos são familiarizados com duas teorias contrastantes, referentes às causas da criminalidade. A primeira versa a questão da violência e da criminalidade como fenômenos que se devem, essencialmente,

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

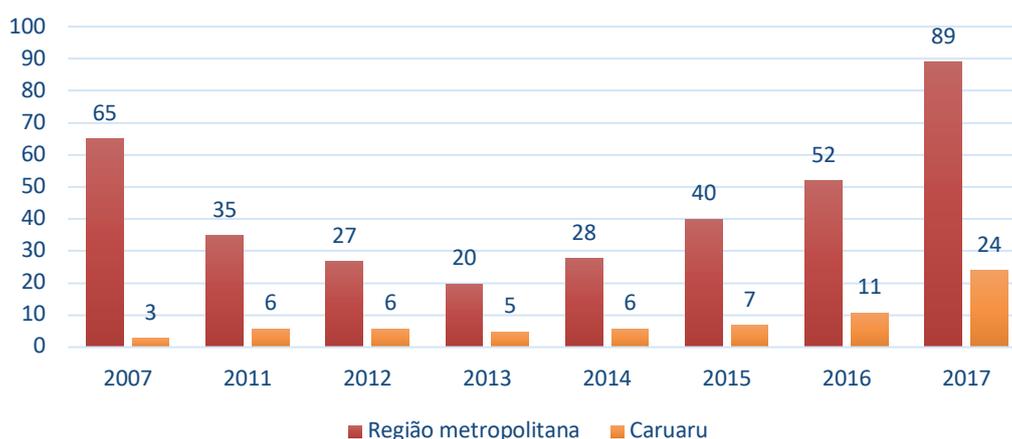
Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

a fatores sociais considerados como determinantes para a ação criminosa, tais como: falta de recursos financeiros, privação de oportunidades, desigualdade social e marginalização. A segunda aborda o crime como produto da prática de um indivíduo de baixo grau de integração moral. Ademais, há ainda outros fatores que podem ser determinantes para o aumento dos CVLI, como: consumo e tráfico de drogas, porte ilegal de armas, matadores de aluguel, milícias de bairro, além disso, Lima *et al.* (2005) consideram a ausência e morosidade da justiça em punir o agressor. (BEATO, 1998, p. 64).

O grande número de excluídos na sociedade, a pobreza e o alto nível de desemprego e subemprego cercam as “ilhas sociais” com altíssimo poder de consumo. Esse fato, juntamente com a vizinhança dos principais países produtores de cocaína e a existência de infraestrutura de transportes e de comunicações, colocou o Brasil em posição privilegiada nos negócios dos entorpecentes, trazendo consigo mais violência, principalmente pelo tráfico.

GRÁFICO 3

Análise dos Crimes contra o patrimônio que resulta em morte entre a Região Metropolitana do Recife e em Caruaru.



Fonte: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM.

Barbosa (1997 *apud* BAGGIO, 2012) define o latrocínio como a forma mais grave de roubo, isto é, a denominada atividade do ladrão é consumada na motivação patrimonial do cometimento do ataque. Esse tipo de crime remete a um roubo com conseqüente morte da vítima, e se trata de um ato de elevada complexidade na sua definição jurídica, porque é a junção de duas práticas ilícitas (morte e roubo). Segundo o Código Penal Brasileiro, o latrocínio (descrito no art. 157) é considerado um crime hediondo, tanto na sua vertente tentada quanto na consumada.

Mas como muitos estudos mostram, a racionalidade do indivíduo em cometer crimes é reflexo de incentivos. Logo, os criminosos preferem o risco, sob previsão de que tal atividade compensa em relação à apreensão, condenação e severidade da pena imposta; ou seja, a pena é insignificante em relação ao retorno da atividade criminosa (SOMAVILLA, 2015). E também se leva em conta a morosidade da justiça, ou seja, a lentidão dos processos e atos judiciais.

Na Região Metropolitana de Pernambuco, esse ato seguiu o mesmo padrão que os homicídios dolosos, já na cidade de Caruaru os valores se mantiveram bem controlados, mas com um crescimento constante,

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

mesmo que pequeno, até o ano de 2013. Isso pode ser associado à mudança do período econômico, em que a economia brasileira teve um relativo controle; posteriormente, quando ela entrou em crise, logo a taxa de desemprego foi elevada junto com a taxa de roubos qualificados.

Após analisar esses dados, podemos perceber como a crise econômica tem influência sobre a criminalidade, considerando que a desigualdade social, que é a distância que separa a classe social mais pobre da mais rica, é gerada a partir de uma falha da economia. Sendo essa de extrema importância para o funcionamento de qualquer tipo de sociedade, pois é a responsável pela produção, distribuição e pelo consumo de bens e serviços, observando as necessidades e os recursos disponíveis para ajudar e satisfazer a população.

Em 2004, Gutierrez *et al.* em sua análise obtiveram resultados que sugerem que a taxa de desemprego, urbanização e desigualdade de renda desempenham efeitos positivos sobre as taxas de homicídios. E em 1968, Becker já aplicava sua teoria de escolha racional, que mostra que um crime na maioria das vezes só é cometido se o “benefício” para o agente cometedor for maior do que em outras atividades, logo, ele só comete tal crime se for gerar algum tipo de renda para si mesmo.

Estando em crise, a economia não gera mais a renda necessária para atender todas as necessidades da sociedade, produzindo assim um ciclo de defeitos e falhas na estrutura e no controle social. O avanço no mercado de trabalho, gerando novas oportunidades de empregos, as políticas de educação, saúde, moradia e segurança pública, dentre outras, são grandemente afetadas, logo, a desigualdade social torna-se ainda mais drástica. E com isso, todo esse ciclo do contraste social entre as classes, da falta de recursos básicos necessários para o mantimento de uma vida digna e da falta das políticas essenciais para a sociedade, leva ao aumento da criminalidade.

Por fim, vale ressaltar o que Beccaria já dizia em sua obra *Dos delitos e das penas* (1764), que já naquele tempo associava o crime com a economia, e por conseguinte com a desigualdade social. Nessa obra, ele dizia:

É melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los; e todo legislador sábio deve procurar antes impedir o mal do que repará-lo, pois uma boa legislação não é senão a arte de proporcionar aos homens o maior bem-estar possível e preservá-los de todos os sofrimentos que se lhes possam causar. (BECCARIA, 1764,p. 67).

Quereis prevenir os crimes? Fazeis leis simples e claras; fazei-as amar; e esteja a nação inteira pronta a armarse para defendê-las, sem que a minoria de que falamos se preocupe constantemente em destruí-las. Não favoreçam elas nenhuma classe particular; protejam igualmente cada membro da sociedade; receie-as o cidadão e trema somente diante delas. O temor que as leis inspiram é salutar, o temor que os homens inspiram é uma fonte funesta de crimes. (BECCARIA, 1764,p. 67-68).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O alto crescimento da criminalidade no Brasil, especialmente na Região Metropolitana do Estado de Pernambuco e na cidade de Caruaru-PE, que foram os focos deste estudo, torna-se preocupante, pois recai como um problema social e econômico para a população. Não só pela criminalidade em si, pois a mesma gera inúmeros problemas sociais, econômicos e políticos que resultam na grande desigualdade social, fator este que impede a resolução dos problemas criminais.

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança públicaBrunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

A desigualdade e a consequente exclusão social fazem com que uma grande massa de pessoas fique na extrema pobreza, e a partir do momento em que sua sobrevivência e dignidade são violadas, alguns encontram no crime uma forma de sustento e de satisfação do status social a eles negados pela sociedade.

A crise econômica traz consigo uma gama de entraves que impossibilita a evolução social para muito, tais problemas levam à diminuição de investimentos do setor público em educação, saúde, segurança, previdência e lazer, ou seja, à negativa do art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa situação também leva à diminuição de investimentos do setor privado, gerando um círculo vicioso onde a crise econômica leva à diminuição de investimentos e consequentemente à diminuição no número de empregos, e a diminuição dos investimentos leva a mais crise econômica. Diante de tantas negativas o crime organizado e a própria miserabilidade se encarregam de arrebatar parte dessas pessoas para a criminalidade.

O desemprego leva à falta de condições de “sobrevivência” do ser humano e o caminho mais fácil é o crime; e uma vez criminoso, a própria sociedade com seu preconceito o exclui, aumentando a probabilidade de mesmo voltar para o crime e não ser ressocializado. Com isso percebemos o quanto a crise econômica, a falta de boas políticas públicas e o crescimento urbano desordenado afetam diretamente a sociedade, aumentando em grande escala a taxa de criminalidade.

Ao analisar as bases de dados diferentes, conseguimos ver que ambas mostram o aumento cada vez maior dos Crimes Violentos Letais e Intencionais. Mas se observarmos a situação no ano de 2018, após o Pacto Pela Vida ser reformulado, se percebe o aumento efetivo das Polícias Militar e Civil junto a algumas compras frequentes de equipamentos. Com isso, o programa volta a dar resultados na diminuição do número de homicídios.

Porém, se outras medidas não forem adotadas, principalmente relacionadas com a diminuição da desigualdade social, os índices de violência voltarão a subir, como ocorreu em outros Estados brasileiros, bem como em outros países. É condição *sine qua non* a necessidade de investimentos nas políticas de segurança, bem como em educação, saúde, infraestrutura e condições de trabalho, para que ocorra a diminuição da desigualdade social, pois em todos os cantos do mundo a desigualdade social está diretamente ligada aos índices de violência e criminalidade.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. In: **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 103-104, nov. 2003.

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2017**. Recife, 2018.

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2016**. Recife, 2017.

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2015**. Recife, 2016.

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2014**. Recife, 2015.

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2013**. Recife, 2014.

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2012**. Recife, 2013.

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2011**. Recife, 2012.

AKERMAN, M.; BOUSQUAT, A. Mapas de risco de violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez, 1999.

ARAÚJO JÚNIOR, A.; FAJNZYLBER, P. **O que causa a criminalidade violenta no Brasil?** Uma análise a partir do modelo econômico do crime: 1981 a 1996. Textos Para Discussão, n. 162. Universidade Federal de Minas Gerais, Cedeplar-UFMG, set. 2001.

BACHA, E. **Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial**. ieVersão de 12.09.2013. [Preparado para o Fórum Nacional (Sessão Especial), Brasil: Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade. Rio de Janeiro: BNDES, 18-19 set. 2013].

BAGGIO, K. A. E. **Latrocínio: natureza jurídica do delito e tentativa**. 2012. Monografia (Especialista em Direito Penal e Processual Penal) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília-DF, 2012.

BEATO, C. (Org.). **Compreendendo e Avaliando: Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BEATO FILHO, C.; PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V. Crime, oportunidade e vitimização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 73-89, 2004.

BEATO FILHO, C. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, jun. 1998.

BEATO FILHO, C. C.; REIS, I. A. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000, cap. 13, p. 385-402.

BECCARIA, C. **Dos delitos e das penas (1764)**. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: https://www.oab.org.br/editora/revista/revista_08/e-books/dos_delitos_e_das_penas.pdf. Aberto em 08/07/2021 às 9:52.

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BUONANNO, P.; LEONIDA, L. **Criminal Activity and Education: Evidence from Italian Regions**. Quaderni di ricerca del Dipartimento di Scienze Economiche “Hyman P. Minsky”, n. 3, 2005.

CARNEIRO, L. P. **Violent crime in Latin America Cities: Rio de Janeiro and São Paulo**. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, Research Report, jan. 2000.

COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e de Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DELUMEAU, J. **História do Medo no Ocidente 1300-1800: uma cidade sitiada**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

EHRlich, I. Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. **Journal of Political Economy**, v. 81, n. 3, p. 526-536, 1973.

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança públicaBrunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. da S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, ago. 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Brasília: Ministério da Justiça, ano 5, 2011.

GROGGER, J. The Effects of Arrests on the Employment and Earnings of Young Men. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 1, p. 51-71, fev. 1995.

GUTIERREZ, M. B. S.; MENDONÇA, M. J. C. de; SACHSIDA, A.; LOUREIRO, P. R. A. Inequality and criminality revisited: further evidence from Brazil. **Anais... 32º Encontro Nacional de Economia**. Promovido pela Anpec, em João Pessoa-PB, dez. 2004.

KANT DE LIMA, R. **Ensaio de Antropologia do Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIMA, M. L. C.; XIMENES, R. A. A.; SOUZA, E. R.; LUNA, C. F.; ALBUQUERQUE, M. F. P. M. Análise espacial dos determinantes socioeconômicos dos homicídios no Estado de Pernambuco. **Rev. Saúde Pública**, v. 39, n. 2, p. 176-182, 2005.

MACEDO, A. de O. **Polícia, quando quer, faz!** Análise da estrutura de governança do “Pacto Pela Vida” de Pernambuco. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2012.

MENDONÇA, M. J. C. de. Criminalidade e violência no Brasil: Uma abordagem teórica e empírica. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 2, n. 1, p. 33-49, jan./maio 2002.

MENDONÇA, M. J. C. de. **Um Modelo de Criminalidade para o Caso Brasileiro**. Ipea, 2000. [*Manuscrito*].

MIRANDA, A. P. M. *et al.* **A Análise Criminal e o Planejamento Operacional**. Organizadoras: Andréia Soares Pinto e Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro. Coordenador: Mário Sérgio de Brito Duarte. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

PERNAMBUCO. **Pacto Pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública**. 2007. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC%20VCM%20034%20Anexo%2004.pdf> Aberto em: 08/07/2021 às 9:36

RATTON, J. L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M.. **O Pacto Pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco**. Instituto Igarapé, artigo estratégico, ago. 2014.

RATTON, J. L.; TORRES, V.; BASTOS, C. Inquérito policial, sistema de justiça criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 29-58, jan./abr. 2011.

REICHENHEIM, M. E.; SOUZA, E. R. de; MORAES, C. L.; JORGE, M. H. P. de M.; SILVA, C. M. F. P. da; MINAYO, M. C. de S. Violência e lesões no Brasil: o efeito, progressos realizados e os desafios à frente. **The Lancet**, v. 377, p. 1962-1975, jun. 2011.

SANTOS, M. J. dos. Dinâmica Temporal da Criminalidade: Mais Evidências Sobre o “Efeito Inércia” nas Taxas de Crimes Letais nos Estados Brasileiros. **Revista EconomiA**, Brasília-DF, v. 10, n. 1, p. 169-194, jan./abr. 2009.

SANTOS, M. J. dos; KASSOUF, A. L. Estudos Econômicos das Causas da Criminalidade no Brasil: Evidências e Controvérsias. **Revista EconomiA**, Brasília-DF, v. 9, n. 2, p. 343-372, maio/ago. 2008.

SAPORI, L. F. **Segurança Pública: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. de. Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira. In: CRUZ, M. V. G; BATITUCCI, E. C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, p. 191-228, 2007.

Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp. **Manual de Preenchimento**: formulário de coleta mensal de ocorrências criminais e atividades de Polícia. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

SILVA, T. P. Análise espacial e avaliação de vulnerabilidade socioeconômica para os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no Estado de Pernambuco. **Revista Geoingá**, Maringá-PR, v. 7, n. 2, p. 60-77, 2015.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general**: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 267-276, set./dez. 2007.

SOMAVILLA, L. M. **Fatores determinantes dos latrocínios na região metropolitana de Porto Alegre**: uma análise econométrica. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo-RS, 2015.

ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.

Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública

Brunna Souza Ferreira, Arquimedes Fernandes Monteiro de Melo (*In memoriam*), Poliana Carvalho Guarino e Maria Perpétua Socorro Dantas

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

A SEGURANÇA HUMANA NO CONTEXTO DE UMA CIDADE EDUCADORA

REIS FRIEDE

Mestre e Doutor em Direito, Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local da UNISUAM, Professor do Mestrado Profissional em Gestão do Trabalho para Qualidade do Ambiente Construído da USU.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

Email de contato: assessoriareisfriede@hotmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0001-9316-3690>

RESUMO

Este artigo tem como intuito apresentar um novo modelo de segurança pública, a segurança humana, ampliando o conceito de segurança que tradicionalmente estava focado na ideia de defesa do território. Discorre sobre sua relação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e como pode ser aplicado junto ao conceito de cidade educadora, por ser esse um caminho possível para o pacifismo que se almeja, como também do desenvolvimento sustentável e da igualdade de oportunidades para todos. A abordagem metodológica empregada foi a qualitativa, tendo sido feita uma pesquisa bibliográfica que levantou artigos acadêmicos e documentos elaborados pelo governo e pelas instituições que tratam dos temas abordados. O material selecionado foi lido por uma perspectiva crítica analítica.

Palavras-chave: Segurança humana. Cidade educadora. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

HUMAN SECURITY IN THE CONTEXT OF AN EDUCATING CITY

This article aims to present a new model of public security, the human security, broadening the concept of security, which was traditionally focused on the idea of defense of the territory. It discusses its relationship with the Sustainable Development Goals and how it can be applied to the concept of the educator city, as this is a possible path to the desired pacifism, as well as sustainable development and equal opportunities for all. The methodological approach used was the qualitative, having been made a bibliographical research that raised academic articles and documents elaborated by the government and the institutions that deal with the addressed subjects. The selected material was read from a critical analytical perspective.

Keywords: Human security. Educator city. Sustainable development.

Data de recebimento: 09/09/2019 – **Data de aprovação:** 16/06/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1202

“Quando a pessoa se pacifica, o mundo se torna melhor”
(Edmundo Oliveira)

O texto a seguir foi produzido, inicialmente, como uma palestra pronunciada na Assembleia Geral do Comitê Permanente da América Latina para Prevenção do Crime (COPLAD), programa do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Crime e Tratamento do Delincente (ILANUD), que se realizou em abril de 2019 na cidade do Rio de Janeiro. O evento teve como objetivo abrir os trabalhos de apresentação do Relatório Geral da América Latina para o 14º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, que a ONU inicialmente realizaria em 2020 na cidade de Tóquio, mas que foi adiado para o ano de 2021 por conta da pandemia de COVID-19.

O COPLAD foi instalado em 2016, por iniciativa do ILANUD, e busca alinhar o tema da prevenção do crime com o documento “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015), que reúne as metas que os Estados-membros das Nações Unidas concordaram, por unanimidade, atingir até 2030. Na Agenda 2030 constam os novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que resultaram de negociações entre diversos governos, entre eles o Brasil. O acordo a que se chegou abrange 17 Objetivos e 169 metas, que envolvem temas diversificados.

O COPLAD também tem a função de discutir a elaboração do planejamento institucional e pedagógico para a implantação da Universidade Mundial de Segurança e Desenvolvimento Social das Nações Unidas no Brasil. Esse modelo de universidade tem como objetivo colocar em prática um novo modelo de segurança pública, a segurança humana, ampliando o conceito de segurança que tradicionalmente estava focado na ideia de defesa do território.

Partindo da fala realizada no evento, e a ampliando, se busca discutir neste trabalho, de forma objetiva, o que é o conceito de segurança humana, sua relação com os ODS e como ele pode ser aplicado junto ao conceito de cidade educadora.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi realizada uma pesquisa qualitativa, por ser uma interpretação subjetiva do material levantado, de caráter bibliográfica, a partir do levantamento de artigos e materiais científicos em geral.

OS ODS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Todos os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõem o documento *A transformação do nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, são integrados e indivisíveis, pois para que cada objetivo alcance o sucesso é preciso envolver temas que são pertinentes a outros objetivos. Eles fazem parte de uma convocatória da ONU para que os governos e as pessoas colaborem na eliminação da pobreza e da fome, na promoção da prosperidade, na proteção do planeta e na garantia da paz entre os indivíduos e os povos. Mas o que é paz? Ela tanto pode ser um estado de tranquilidade e de quietude quanto a ausência de guerra ou violência, entendendo que o estado de não guerra ou não violência não necessariamente significa um estado de tranquilidade.

Em certa perspectiva, os ODM [Objetivos de Desenvolvimento do Milênio] podem ser interpretados como uma nova formatação das agendas de desenvolvimento das Nações Unidas, promovidas desde os anos 1960

para orientar o esforço estratégico de suas agências na busca por maior prosperidade e bem-estar pelo mundo. Como observa Koehler (2016), essas agendas – estabelecidas pela Secretaria Geral com anuência da Assembleia Geral das Nações Unidas – propunham metas quantitativas de crescimento econômico e, gradativamente, ampliaram o escopo para contemplar medidas de bem-estar social para países em desenvolvimento. Já na segunda “Década de Desenvolvimento” das Nações Unidas, iniciada em 1971, além da reiteração quanto à necessidade de crescimento econômico, mencionava-se a importância de objetivos sociais nas áreas de emprego, educação, saúde e nutrição. A menção ao combate à fome e à pobreza como objetivo fundamental da agenda internacional aparece, segundo a autora, a partir da terceira Década de Desenvolvimento, em 1981, não tendo mais saído das agendas desde então. (JANNUZZI; CARLO, 2019, p. 9).

A Agenda 2030 é um documento importante porque, pela primeira vez, são reunidas dimensões para o desenvolvimento sustentável que sempre eram pensadas de forma separada: econômica, social e ambiental. E vai além, ao colocar como fundamental a igualdade de gênero e o empoderamento feminino para que os objetivos propostos sejam alcançados.

“Tão ambígua quanto usual, a expressão ‘desenvolvimento sustentável’ remete a uma corrente de reflexões que perdura há mais de vinte anos” (GODARD, 1997, p. 107). Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de atender às necessidades da sociedade sem comprometer o suprimento dessas necessidades às futuras gerações. Mas o que significa cada um dos termos que compõem o conceito: desenvolvimento e sustentável?

O que é desenvolvimento? Podemos dizer que ele se configura como um dos conceitos mais importantes e mais polêmicos dentro do campo das Ciências Sociais. No período posterior ao final da Segunda Guerra Mundial (1938-1945), entendia-se que desenvolvimento significava crescimento econômico e isso levou a uma predominância de economistas discutindo o tema. Mas, ao mesmo tempo, outras áreas também buscaram contribuir no debate e ampliaram o conceito ao valorizar os direitos sociais e humanos que, não apenas, mas principalmente, se traduziram em publicações e compromissos da ONU.

Mobilizador de vontades de mudança e de transformação das sociedades e dos indivíduos, tem servido também para avaliar e classificar o seu nível de progresso e bem-estar. Presente em várias áreas disciplinares, deu corpo a diversas teorias da mudança mas também galvanizou e avaliou práticas e intervenções. É, desse ponto de vista, um dos conceitos com mais possibilidades de alimentar diálogos (ou confusões) interdisciplinares e de estabelecer pontes ou rupturas entre a teoria e a prática. Por isso, nem sempre, na sua abordagem, foi fácil estabelecer fronteiras entre a teoria, a ideologia, a doutrina, a utopia e as práticas sociais. (AMARO, 2003, p. 1).

Sustentável é aquilo que se consegue sustentar, e quando o conceito de desenvolvimento se une ao de sustentável o objetivo é harmonizar economia e ambiente, principalmente dentro do modo de produção capitalista. Ou seja, é conscientizar todas as partes que compõem a sociedade sobre a necessidade de se usar os recursos naturais de modo racional e inteligente, pois somente assim será possível garantir qualidade de vida para todos.

Segundo Feil e Schreiber (2017, p. 268), os termos sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, mesmo que sejam muito utilizados em diferentes setores, ainda não possuem um consenso como conceito, e os diferentes significados desses termos apresentam uma variação a partir do número de perspectivas e vinculações ao contexto e ao campo de atuação.

Apesar da ausência de consenso sobre o conceito destes termos, existe a aceitação geral em relação à busca do equilíbrio entre as necessidades do ser humano e o meio ambiente, e em entender suas complexas dinâmicas de interação, para aprofundar e ampliar seu significado (BARBOSA et al., 2014). Outro aspecto de consenso sobre os termos é que representam algo positivo e bom (BAÑON GOMIS et al., 2011). As diversas discussões atreladas aos termos sustentável, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável ocorreram visando à obtenção do bem-estar humano em longo prazo por meio da gestão do sistema ambiental humano (ADAMS, 2006; SEAGER, 2008). (FEIL; SCHREIBER, 2017, p. 668).

O conceito de desenvolvimento sustentável está relacionado à sobrevivência da espécie humana, a partir de uma mudança de comportamento e da adoção de uma série de atitudes e iniciativas pelo próprio homem. E

nas palavras de Barter e Russell (2012), a definição de desenvolvimento sustentável não se refere a salvar a natureza, mas à internalização de estratégias, agregando, assim, novos recursos para permitir o crescimento econômico e a prosperidade compartilhada por todos. (FEIL; SCHREIBER, 2017, p. 675).

Para Godard (1997, p. 108), o conceito de desenvolvimento sustentável, nos dias atuais, é utilizado para expressar um desejo de “conciliação entre desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente do planeta a longo prazo”.

Quando a Agenda 2030 reúne dimensões para o desenvolvimento sustentável que sempre eram pensadas de forma separada – econômica, social e ambiental –, e coloca como fundamental promover a igualdade de gênero, ela está propondo “um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade” (ONU, 2019a). E mais, ela reconhece como o maior desafio do planeta acabar com a pobreza por ser este um dos requisitos fundamentais para o desenvolvimento sustentável.

Nós decidimos acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares, até 2030; combater as desigualdades dentro dos países e entre eles; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e de seus recursos naturais. (ONU, 2019a).

Dentre os 17 ODS que compõem a Agenda 2030, o de número 16 recomenda “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2019a). Ao apontar a necessidade de se promover sociedades pacíficas e inclusivas, o Objetivo 16 se torna fundamental para que todos os outros objetivos sejam alcançados. Isso implica pensar que devemos aprender a respeitar e trabalhar com a diversidade e utilizá-la como fator de promoção de uma sociedade em consonância com o desenvolvimento sustentável, na qual existam oportunidades para todos, tornando a vivência mais segura e pacífica.

Nos desdobramentos do Objetivo 16 aparecem como metas “16.1 – Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares” e “16.b – Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2019b), o que mostra que o desenvolvimento sustentável assume uma dimensão que vai além da dimensão da natureza, e que falar de desenvolvimento sustentável é falar, também, de cidades, do espaço urbano, da vida nesses espaços e de tudo que esteja relacionado a eles, como o combate à violência e a promoção da paz.

Sociedade pacífica é aquela que almeja a paz, o que nos leva à percepção de que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável (ONU, 2019b). Assim, podemos ampliar a ideia de que a paz, quando está associada a um estado de não guerra, mas sem estar associada ao desenvolvimento sustentável, não significa um estado de tranquilidade. Ou seja, para que o conceito de paz possa ser realizado pela ausência de guerra e presença de um estado de tranquilidade, é necessário que ele esteja associado às diretrizes do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, à segurança humana.

SEGURANÇA HUMANA

Para que possamos pensar num desenvolvimento que seja capaz de atender às necessidades da sociedade sem comprometer o suprimento dessas necessidades às futuras gerações, ou seja, para que os governos pratiquem o desenvolvimento sustentável, é preciso que as sociedades sejam pacíficas e inclusivas, além de justas. Mas como atender essa necessidade?

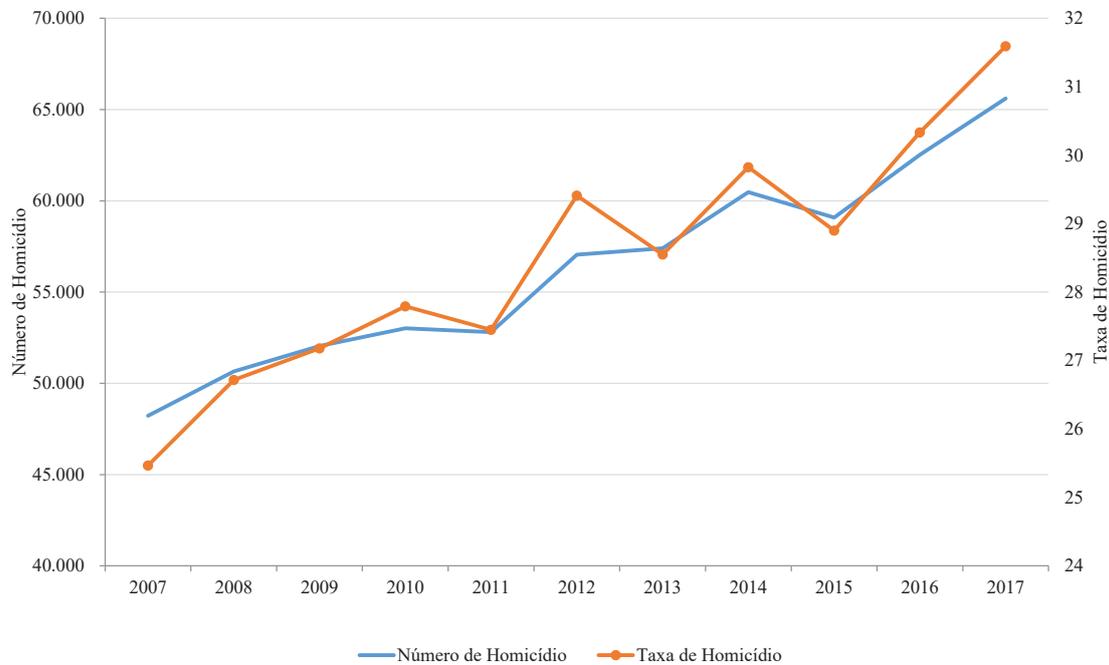
A promoção de sociedades pacíficas e inclusivas passa a ser pensada, hoje, a partir de um novo conceito de segurança, a segurança humana. Oliveira (2018, p. 68) define o conceito de segurança humana como “a garantia da sobrevivência individual e do bem-estar com dignidade das pessoas no contexto do convívio social”. Como podemos ver, o conceito vai além da ideia mais simples de garantia da segurança física, sendo preciso garantir também a segurança social.

Para Sorj (2005, p. 40), “o estudo da segurança humana precisa ter um foco mais claro na violência armada, levando em conta também as dimensões institucionais e sociais”. Diante desta colocação, um dos caminhos para se entender a importância da segurança humana no corpo social é visualizar os números sobre violência relativos ao local em que se pretende aplicar o conceito.

Segundo dados divulgados no *Atlas da Violência 2019* (IPEA; FBSP, 2019), produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ipea em colaboração com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no ano de 2017 o Brasil alcançou a marca histórica de 65.602 homicídios. Isso equivale a uma taxa de 31,6 mortes para cada 100 mil habitantes. Historicamente, este é o maior nível de letalidade violenta intencional no país (Figura 1).

FIGURA 1

Taxa de homicídio no Brasil



Fonte: Atlas da Violência 2019 (IPEA; FBSP, 2019).

Quando os números são vistos desmembrados a situação se mostra ainda mais grave: das 65.602 vítimas de homicídio, 59,1% tinham entre 15 e 29 anos – entre os jovens o risco de morrer assassinado é maior, e se torna um entrave ao desenvolvimento do país; 4.936 mulheres foram assassinadas, ou seja, 4,7 homicídios para cada 100 mil brasileiras; 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros (definidos aqui como a soma de indivíduos pretos ou pardos, segundo a classificação do IBGE utilizada também pelo SIM – Sistema de Informações de Mortalidade).

Essas taxas tão elevadas de homicídio somente confirmam a existência de um problema que ainda não foi enfrentado pelos governos com políticas que busquem saná-lo em longo prazo. As taxas elevadas somadas ao delineamento do perfil social das vítimas mostram que não só o problema não foi visto com a gravidade que tem como também expõe a baixa visibilidade que determinados grupos apresentam na sociedade, como os negros, pois segundo o Atlas da Violência 2019 (IPEA; FBSP, 2019), para cada indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, 2,7 negros foram mortos. Mas de qual violência estamos falando?

A palavra [violência] origina-se do latim *violentia* que remete a vis e significa caráter violento ou bravo, força, vigor, potência, emprego de força física. Significa também quantidade, abundância, essência e força em ação. Para Michaud (1989), a etimologia do termo evidencia a ideia de uma força não qualificada que se torna violência apenas quando passa da medida, quando perturba uma ordem, quando rompe acordos e regras que ordenam relações. (BONAMIGO, 2008, p. 205).

De forma geral, a palavra violência assume diferentes significados a partir da situação que pretende qualificar. Segundo Misse, “não existe violência, mas violências, múltiplas, plurais, em diferentes graus de visibilidade, de abstração e de definição de suas alteridades” (MISSE, 1999, p. 38). O conceito de violência

tratado neste artigo está alinhado à colocação de Misse e se refere à violência urbana e seus impactos em todas as esferas da sociedade.

Diante de uma infinidade de manifestações da violência, se torna compreensível que também se busque definições de segurança que possam dar conta dessas variações, ou melhor, que se busque um conceito de segurança que possa englobar o maior número possível dessas variações de violência.

A Guerra Fria foi um conflito que durou logo ao final da Segunda Guerra Mundial (1947) até a extinção da União Soviética (1991) e consistiu num período de disputa entre Estados Unidos e União Soviética pela hegemonia econômica, política e militar do mundo. O conceito de segurança humana surge justamente ao final desse conflito, como fruto de formulações teóricas nos estudos sobre segurança, conflitos e paz desenvolvidas nas décadas anteriores.

O conceito tradicional de segurança centrado no Estado, na sua soberania e integridade territorial, pressupõe que a segurança é conquistada na medida em que se fortalece a sua capacidade militar. Diante dessa concepção, desde a década de 70, emergiram em vários círculos acadêmicos novas propostas e formulações alternativas que questionavam esse conceito tradicional de segurança, tais como: a segurança comum, abrangente, cooperativa, coletiva, global, etc. E todas essas concepções alternativas abriram caminho para que, na década de 90, se formulasse o conceito de Segurança Humana. (OLIVEIRA, 2009, p. 68).

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) têm como objetivo, desde 1990, colocar na pauta de discussão pública questões e políticas que estejam relacionadas ao desenvolvimento humano. Eles também incluem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e apresentam dados e análises relevantes para a agenda global.

O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) é reconhecido pelas Nações Unidas como um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. A publicação tem autonomia editorial garantida por uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. A premissa do primeiro RDH, em 1990, era de que as pessoas são a verdadeira riqueza das nações, conceito que guiou todos os relatórios subsequentes. (PNUD, [s.d.]).

O RDH de 1994 é o documento em que aparece, pela primeira vez, o conceito de segurança humana na fala do PNUD:

O conceito de segurança há tempos é interpretado de forma restritiva: como segurança do território à ameaça externa, como proteção dos interesses nacionais na política externa ou como segurança global da ameaça de um holocausto nuclear. Tem sido mais relacionado aos estados-nação do que às pessoas. As superpotências estavam imobilizadas numa luta ideológica – lutando uma guerra fria em todo o mundo. As nações em desenvolvimento, tendo vencido sua independência apenas recentemente, estavam sensíveis a quaisquer ameaças reais ou percebidas às suas frágeis identidades nacionais. Eram esquecidas as preocupações legítimas das pessoas comuns que buscavam segurança em suas vidas diárias. Para muitas delas, a segurança simbolizava a proteção contra a ameaça de doenças, fome, desemprego, crime, conflito social, repressão política e riscos ambientais. Com as sombras escuras da guerra fria recuando, foi possível perceber agora que muitos conflitos estão dentro das nações em vez de entre elas¹. (UNDP, 1994, p. 22, tradução nossa).

¹ The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more to nation-states than to people. The superpowers were locked in an ideological struggle-fighting a cold war all over the world. The developing nations, having won their independence only recently, were sensitive to any real or perceived threats to their fragile national identities. Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. For many of them, security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environmental hazards. With the dark shadows of the cold war receding, one can now see that many conflicts are within nations rather than between nations.

E o Relatório continua apontando que uma consideração básica do conceito deve se concentrar em suas quatro características essenciais: é uma preocupação universal; os seus componentes são interdependentes; é mais fácil de garantir pela prevenção precoce do que pela intervenção posterior; é centrado na pessoa (UNDP, 1994, p. 22-23, tradução nossa).

O conceito de segurança humana é inovador em sua ênfase no cumprimento das leis de defesa dos direitos humanos individuais. Considera-se esta a principal tarefa da ordem internacional, mesmo contra a vontade dos Estados, mencionados como uma das principais fontes de insegurança individual. Todavia, como veremos, apesar de estar centrada nos indivíduos, a segurança humana não pode ser dissociada dos quadros institucionais, em especial dos Estados sob os quais os direitos humanos são (ou não) implementados. (SORJ, 2005, p. 42).

O conceito de segurança humana está sintetizado nos 17 ODS que compõem a Agenda 2030. Segundo Eduardo César Leite, secretário Executivo do Coplad: “A Segurança Humana é centrada no bem-estar do povo, assegurando sua sobrevivência para que, assim, possam criar sistemas políticos (sociais, ambientais, econômicos e culturais) que lhe permitam viver com dignidade, tendo seus direitos respeitados” (INCORPORATIVA PAUTAS, 2018).

O conceito de segurança se diferencia do conceito de segurança humana porque este é mais amplo, porque sua perspectiva se desloca de uma visão centrada no Estado para uma visão centrada no sujeito, no cidadão. Se no período da Guerra Fria o conceito de segurança que prevalecia se voltava para a proteção do território e a garantia da soberania do Estado contra possíveis ataques inimigos, no período posterior a questão principal passou a ser como proteger o indivíduo, e não apenas o território, das ameaças cotidianas.

A segurança agora vai além da visão territorialista, da visão militarizada, e passa a incluir também uma visão humanizada, ou seja, uma visão sobre o humano que habita dentro do território, uma visão que entende que a não proteção do indivíduo frente aos problemas cotidianos também se configura como uma forma de violência.

Para podermos pensar um território que promova qualidade de vida e bem-estar para a população, que gere igualdade de oportunidades e que respeite a diversidade, é preciso se pensar num projeto de cidade que se pretenda pacífica, inclusiva, sustentável e segura. Ou seja, é preciso se pensar numa cidade que seja educadora, por ser esse um caminho possível para o pacifismo que se almeja, como também do desenvolvimento sustentável e da igualdade de oportunidades para todos.

CIDADES EDUCADORAS

Medidas que garantam aos cidadãos seu desenvolvimento integral com relação à educação, à equidade e aos direitos humanos são responsáveis pela diminuição dos índices de violência. O Professor Euler, presidente da Comissão de Educação, Cultura e Turismo do Legislativo de Curitiba (PR), defendeu a indicação da cidade de Curitiba para integrar a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), usando Medellín, na Colômbia, como exemplo de cidade que controlou a violência após adotar os princípios da Carta de Barcelona. Segundo Euler, “A carta [de Barcelona] é uma articulação entre desenvolvimento sustentável, direitos humanos e sentimento de pertencimento dos cidadãos em relação à sua cidade” (NOTÍCIAS DO LEGISLATIVO, 2018).

A Rede Brasileira de Cidades Educadoras (Rebrace)², coordenada pela cidade de Vitória (ES), é composta por 21 cidades: Araraquara (SP), Camargo (RS), Carazinho (RS), Curitiba (PR), Gramado (RS), Guarulhos (SP), Horizonte (CE), Marau (RS), Mauá (SP), Nova Petrópolis (RS), Passo Fundo (RS), Santiago (RS), Santo André (SP), Santos (SP), São Bernardo do Campo (SP), São Carlos (SP), São Gabriel (RS), São Paulo (SP), Soledade (RS), Sorocaba (SP), Vitória (ES); destas, apenas três são capitais e o estado com o maior número de cidades participantes é o Rio Grande do Sul.

A Associação Internacional de Cidades Educadoras, uma organização em rede que tem integrantes de diferentes países ao redor do mundo, acredita que toda cidade tem potencial educativo e que este potencial é capaz de fazer com que todos os cidadãos atinjam o desenvolvimento integral.

O movimento de Cidades Educadoras teve início em 1990, em Barcelona, a partir do pacto selado por um grupo de representantes de cidades que se propuseram a trabalhar juntas para promover a melhora da qualidade de vida de seus habitantes por meio de projetos e atividades que utilizassem o próprio território.

As cidades representadas no I Congresso Internacional das Cidades Educadoras, que teve lugar em Barcelona em Novembro de 1990, reuniram, na Carta inicial, os princípios essenciais ao impulso educador da cidade. Elas partiam do princípio de que o desenvolvimento dos seus habitantes não podia ser deixado ao acaso. Esta Carta foi revista no III Congresso Internacional (Bolonha, 1994) e no de Génova (2004), a fim de adaptar as suas abordagens aos novos desafios e necessidades sociais. A presente Carta baseia-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), na Declaração Mundial da Educação para Todos (1990), na Convenção nascida da Cimeira Mundial para a Infância (1990) e na Declaração Universal sobre Diversidade Cultural (2001). (PREFEITURA DE VITÓRIA, [s.d.], p. 3).

Quando a cidade é um território que educa, quando é o lugar, além da escola, que assume a função de dar continuidade à formação do indivíduo, pois se vê como o espaço propício para a realização do processo de ensino aprendizagem, então ela é educadora. Uma cidade educadora é aquela que busca alcançar o desenvolvimento econômico reduzindo a pobreza, preservando o meio ambiente e garantindo aos habitantes seus direitos fundamentais, alinhada aos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A cidade será educadora quando reconheça, exerça e desenvolva, para além das suas funções tradicionais (econômica, social, política e de prestação de serviços), uma função educadora, isto é, quando assume uma intencionalidade e responsabilidade, cujo objetivo seja a formação, promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes, a começar pelas crianças e pelos jovens. (PREFEITURA DE VITÓRIA, [s.d.], p. 3).

Uma cidade gerida de acordo com princípios educadores procura garantir aos seus habitantes, ao longo de suas vidas, e “em condições de liberdade e igualdade, os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal” (PREFEITURA DE VITÓRIA, [s.d.], p. 6).

O conceito de educação associado ao de cidade vai formar um conceito mais amplo, o de cidade educadora, que se constitui numa cidade com a intencionalidade educativa distribuída em todas as suas esferas, desde os espaços da escola até às políticas públicas. A responsabilidade de formar o cidadão vai além dos muros da escola, embora ela possa e deva ser o espaço privilegiado para isso, porque essa formação é contínua, precisa se atualizar com as mudanças que ocorrem na sociedade, no mundo.

2 Site: <https://www.edcities.org/listado-de-las-ciudades-asociadas/>

Todos os temas desenvolvidos dentro do espaço escolar precisam refletir no entorno da escola, do local ao global, se não for deste modo a educação oferecida perde seu sentido, é como o médico que indica ao paciente que não fume mantendo um cigarro entre os dedos. É preciso envolver o bairro, a cidade, no processo de educar. E como uma cidade pode se envolver no processo educativo da população? Quando ela conhece seu território, conhece suas necessidades, quais são seus problemas, ou seja, como é a cidade pela visão da população e qual a cidade que se deseja ter.

Um dos problemas que hoje se encontra diluído por toda a sociedade é a violência, que atinge as pessoas independente de sua situação econômica. Encontrar formas de controle e de combate à violência se transformou num desafio para os governos. Se uma cidade educadora é aquela que respeita os direitos humanos, então o tema da violência é uma das pautas principais em suas ações.

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos. (BENGOCHEA et al., 2004, p. 119-131).

Uma cidade educadora é aquela que promove o diálogo entre as forças policiais e a população, como um dos caminhos no combate à violência. Em vez de promover ações repressoras, cria políticas que levem à orientação e suporte aos cidadãos. Vivemos numa sociedade em que as ações tomadas pelo governo para garantir a segurança pública não são vistas de forma positiva pela população de maneira geral, mas, ao mesmo tempo, essa mesma população não tem a percepção de que a segurança pública é responsabilidade de todos, e transfere todas as ações para o governo, que se expressa principalmente nas medidas policiais, se eximindo de qualquer responsabilidade.

Vale registrar o que asseverou o colega Delegado de Polícia do Distrito Federal, WILMAR COSTA BRAGA no seu artigo pertinente à Segurança Pública: “Parece ser a Polícia o único órgão responsável pela segurança, mas não é. Apenas tem a função mais árdua de todos os outros, porque atua na garimpagem de criminosos e na execução das Leis, a fim de torná-las efetivas ao exigir o cumprimento das regras sociais e solucionar os seus conflitos. Daí a preocupação que deve ter o dirigente de um órgão policial com o perfil, com a remuneração, com o preparo técnico e operacional, com a coibição dos desvios de conduta, em face da vulnerabilidade com a criminalidade e com o risco de vida”. (MARQUES, 2009a).

Se o objetivo comum de uma sociedade pacífica é alcançar a paz, por não poder se pensar em desenvolvimento sustentável sem a sua efetividade, então é preciso promover um ideal de segurança que conte com a colaboração e participação de todos, poder público e sociedade, para se atender aos anseios e desejos de todos.

APLICAÇÃO DA SEGURANÇA HUMANA NUMA CIDADE EDUCADORA

Para se pensar em formas que possibilitem a aplicação, em conjunto, dos dois conceitos trabalhados até o momento, segurança humana e cidade educadora, associados aos Objetivos do Desenvolvimento

Sustentável, é preciso que existam projetos do governo e políticas públicas que promovam e sustentem esse tripé.

O primeiro passo para se pensar numa cidade educadora é que o poder público tenha interesse em aderir à Associação Internacional de Cidades Educadoras. No site³ da AICE fica claro que qualquer cidade, para se associar, primeiro precisa se comprometer com os princípios da Carta das Cidades Educadoras, e então seguir os passos abaixo:

Procedimento:

- Aprovação da adesão por parte do órgão de decisão municipal dos políticos eleitos (conselho municipal, conselho plenário, ou outros).
- Cumprir os princípios da Carta das Cidades Educadoras.
- Participar nos canais de debate, intercâmbio e colaboração da AICE.
- Divulgação de suas experiências através do Banco Internacional de Documentos de Cidades Educadoras (BIDCE).
- Pagar a taxa anual correspondente nos prazos previstos.

Os requisitos para formalização do ingresso são os seguintes:

1. Completar todas as seções do pedido de admissão à AICE e adesão à Carta das Cidades Educadoras, assinada pelo prefeito e ratificada pelo órgão decisório municipal de políticos eleitos (conselho municipal, conselho plenário, ou outros).
2. Remeter cópia do acordo do órgão selecionado e a solicitação de ingresso à secretaria da AICE.
3. Pagar a taxa correspondente. (AICE, [s.d.], tradução nossa).

E por que se associar? Serão usados exemplos que mostram como uma cidade educadora pode mudar a vida da população. O Portal Aprendiz publicou em 2015 um artigo intitulado *5 Cidades educadoras que transformaram suas realidades locais pelo aprendizado* (PORTAL APRENDIZ, 2015), e dentre as cidades citadas, três são brasileiras: Santos (SP), Sorocaba (SP) e Maranguape (CE).

A cidade de Santos (SP), para concretizar a ideia de que o indivíduo aprende ao longo de toda a vida, investe em políticas públicas que fortaleçam a ligação da comunidade com a escola, além de fazer da escola um ponto de prestação de serviços de saúde e emissão de documentos. Sorocaba (SP) aliou saúde e educação para se repensar e criou em 2005 o Programa Cidade Educadora, Cidade Saudável, e estabeleceu um sistema pedagógico ancorado em três pilares: aprender a cidade, aprender na cidade e aprender com a cidade. Maranguape (CE), distrito de Cachoeira, criou um Ecomuseu comunitário e, com seu passado de cooperação para garantir as colheitas e a posse da terra, aprendeu a trabalhar coletivamente, incorporando todo o público escolar às atividades de educação integral entre a escola e o museu (PORTAL APRENDIZ, 2015).

É possível perceber que iniciativas até mesmo simples podem ser o início de grandes transformações. Mas se essas transformações podem ocorrer a partir de medidas pensadas em cooperação com a sociedade, ao falar do combate à violência vemos que tudo fica mais complexo, porque depende também de mudanças estruturais nas instituições que compõem a sociedade, como a instituição policial, por exemplo, já que a figura da polícia está diretamente associada às questões de segurança.

3 Disponível em: <http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_howtojoin.html>.

O que se espera de uma polícia que atua no território de uma cidade educadora é que ela seja uma polícia cidadã, que compreenda a amplitude do conceito de segurança humana e sua efetiva aplicabilidade. Mas o que é uma polícia cidadã?

A Polícia cidadã é a transformação pela qual passou a Polícia de outrora por exigência da Constituição Cidadã e pelo desejo do cidadão. Essa Polícia estabelece um sincronismo entre o seu labor direcionado verdadeiramente a serviço da comunidade, ou seja, uma Polícia em defesa do cidadão e não ao combate do cidadão. (MARQUES, 2009b).

O documento *Modernização da Polícia Civil Brasileira. Aspectos Conceituais, Perspectivas e Desafios* (BRASIL, 2005), como o próprio nome já diz, foi elaborado com a perspectiva de promover “uma firme autocrítica sobre os fundamentos da prática policial civil brasileira” (p. 4), e foi apresentado ao então Secretário Nacional de Segurança Pública como “resultado dos estudos sobre as atividades da polícia judiciária e de apuração das infrações penais” (idem).

Destacamos abaixo um trecho que demonstra como, já há algum tempo, a relação entre os órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil, aqui pela fala da Polícia Civil, e a população vêm sendo pensada de forma mais pedagógica e colaborativa.

Como definido na Constituição Federal, à Polícia Civil atribui-se a missão de executar a política de apuração das infrações penais e de polícia judiciária, desempenhando a primeira fase da repressão estatal, de caráter preliminar à persecução processual penal, oferecendo suporte às ações de força ordenadas pela autoridade judiciária. Tal empreendimento exige posturas altamente profissionalizadas por técnicas de gestão e ação operativa, tudo conforme a legislação nacional e os tratados internacionais, particularmente, no que se refere ao *respeito pelos direitos fundamentais do homem*, segundo fartamente gravado no ordenamento jurídico pátrio.

Conquanto esta competência legal não se caracterize pela prevenção de caráter ostensivo, como ocorre com a Polícia Militar, ela também abarca o sentido finalístico de prevenir o delito, seja por dissuasão gerada pela eficiência e eficácia do método repressivo, seja pelo papel proativo de interlocução com a sociedade civil, *pelo qual a polícia também desempenha uma função pedagógica, fomentadora das posturas concorrentes do cidadão, na produção da segurança pública*.

Neste último sentido, *a polícia atua como educadora para a cidadania*, comunicando técnicas, recomendando procedimentos e atitudes que resultem em efetiva prevenção ao crime, perfazendo a vocação da chamada polícia comunitária.

Esta vocação também recomenda franca abertura para os influxos da realidade social, especialmente pela correta audição do público usuário, o que é premissa para a superação do papel meramente reativo da atividade investigativa, uma vez que é ali, na dramática realidade do conflito sobre o qual cotidianamente se projeta, o efetivo lugar de produção de um direito penal que rompa com as estigmatizações contra os segmentos sociais hipossuficientes. (BRASIL, 2005, p. 21-22, grifos nossos).

Creemos que o documento supracitado seja um bom exemplo de iniciativa que promova uma melhor relação entre a polícia e a população, e mais, como um agente que pode, pelo papel que exerce no corpo social, educar para a cidadania.

Uma iniciativa por parte da sociedade civil que se enquadra nos moldes de uma cidade cidadã é a do Instituto Sou da Paz, que criou, em 2003, o Prêmio Polícia Cidadã, para reconhecer, estimular e valorizar o trabalho da boa polícia, cujo objetivo é aproximar os agentes da sociedade e fortalecer o que a polícia tem de melhor; é a própria sociedade civil que faz a avaliação da premiação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar os vínculos entre a segurança humana e a cidade educadora ganha relevância à medida que nos permite projetar um território com qualidade de vida e bem-estar, gerando oportunidades iguais e respeito pela diversidade, o que nos leva a um projeto de cidade que se pretenda pacífica, inclusiva, sustentável e segura.

Acreditamos que, ao se comprometer em ser educadora, a cidade amplia seu foco ao observar sua realidade em uma perspectiva integral e humanizada, tendo como compromisso o desenvolvimento sustentável para todos, o que engloba todas as dimensões prescritas nos 17 ODS.

Esse trabalho não se faz em uma única ação, mas se concretiza à medida em que se estabelece como prioridades a segurança e a proteção humana, incluindo nessas prioridades o ambiente no qual o indivíduo se insere.

Torna-se necessário que projetos de governo e políticas públicas sejam estabelecidas para desencadear um conjunto de ações necessárias, mas não podemos nos deter nisso, é imprescindível que seja ampliada a participação dos indivíduos e que estes se tornem cada vez mais conscientes de seu papel de cidadão, responsabilizando-se também pelo projeto de cidade que almejam. Ser cidadão implica em participar ativamente na realização de um projeto de vida social com qualidade e bem-estar.

No mundo de hoje, trabalhar para o alcance de um projeto que privilegie educação e segurança amplas e associadas à responsabilidade com o ambiente, favorece a ampliação dos aspectos humanos e sociais, e estimula ao exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AICE. Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Cómo asociarse. [s.d.]. Disponível em: <http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_iaec.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 4, p. 35-70, 2003. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/cea/1573>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BALLESTEROS, Jesús. Segurança humana, direitos e políticas públicas. **Direito & Justiça**, v. 40, n. 1, p. 30-38, jan./jun. 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/mxc/Downloads/16546-64056-1-PB.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. A Transição de uma polícia de controle para um polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p.119-131, 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/a%20transicao%20para%20uma%20policia%20cidadada.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAMIGO, Irme Salete. Violências e contemporaneidade. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 204-213, jul./dez. 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Modernização da Polícia Civil Brasileira**. Aspectos Conceituais, Perspectivas e Desafios. 2005. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/seguranca-publica/modernizacao_policias_civis.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, jul./set. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395157473>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

GODARD, Olivier. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. In: CASTRO, Edna; PINTON, Florence (Orgs.). **Faces do trópico úmido** – conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém: Cejup/UFPA-NAEA, 1997.

INCORPORATIVA PAUTAS. **Ribeirão Preto recebe, pela 1ª vez, especialista ligado à ONU para falar sobre Segurança Humana**. Incorporativa Pautas, 27 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.pautas.incorporativa.com.br/a-mostra-release.php?id=35946>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Prêmio Polícia Cidadã. [s.d.]. Disponível em: <<http://soudapaz.org/o-que-fazemos/desenvolver/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/policia/premio-policia-cidada/>>. Acesso em: 07 jun. 2021.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2019.

ISHALC. Instituto de Segurança Humana para a América Latina e Caribe. Segurança Humana é a Nossa Meta. Disponível em: <<http://segurancahumana.com.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, jan. 2019. Disponível em: <<http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/143>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

MARQUES, Archimedes. **A Polícia cidadã e a Sociedade**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 23 maio 2009a. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/coluna/284/a-policia-cidada-e-a-sociedade>>. Acesso em: 29 maio 2020.

_____. **Polícia cidadã depende do empenho da sociedade**. Consultor Jurídico, 23 dez. 2009b. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-dez-23/policia-efetivamente-cidada-depende-empenho-toda-sociedade>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

MISSE, M. Malandros, marginais e vagabundos e a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999. Tese (Doutorado em Sociologia) Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1999.

NOTÍCIAS DO LEGISLATIVO. **Aprovada integração de Curitiba à Associação de Cidades Educadoras**. Curitiba, 3 maio 2018. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=30247#&panel1-1>. Acesso em: 2 abr. 2019.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: o Conceito de Segurança Humana. **AURORA**, ano III, n. 5, dez. 2009. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/OLIVEIRA.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

OLIVEIRA, Edmundo. **O universo da segurança humana**. Apoio para publicação: Instituto de Segurança Humana do Brasil. São Paulo – Brasil. Coplad – Ilanud Publication. San José – Costa Rica, 2018.

ONU. Nações Unidas no Brasil. **17 Objetivos para transformar o mundo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 2 abr. 2019a.

_____. Nações Unidas no Brasil. **A Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 3 abr. 2019b.

PEQUENO, Marconi. Violência e Direitos Humanos. **Revista de Filosofia Aurora**, v. 28, n. 43, p. 135-146, abr. 2016. ISSN 1980-5934. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/aurora/article/view/aurora.28.043.DS07/241>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O que é o RDH. [s.d.] Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-rdh.html>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

PORTAL APRENDIZ. **5 cidades educadoras que transformaram suas realidades locais pelo aprendizado**. Portal Aprendiz, 7 maio 2015. Disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2015/05/07/5-cidades-educadoras-que-transformaram-suas-realidades-locais-pelo-aprendizado/?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br>. Acesso em: 24 jul. 2019.

PREFEITURA DE VITÓRIA. Vitória Cidade Educadora. **Carta das Cidades Educadoras**. Coordenação da Rede Brasileira de Cidades Educadoras, Vitória-ES. Disponível em: <http://www.edcities.org/rede-brasileira/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/20171205_carta_cidades_educadoras-VIX.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

Programa Cidades Sustentáveis. Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

ROCHA, Raquel Maria de Almeida. O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 104-129, 2017.

SORJ, Bernardo. Segurança, Segurança Humana e América Latina. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 3, ano 2, p. 40-59, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452005000200004>. Acesso em: 24 jul. 2019.

UNDP. United Nations Development Programme. **Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security**. 1994. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

WHO. World Health Organization. Global consultation on violence and health. **Violence: a public health priority**. Geneva: WHO, 1996 (document WHO/EHA/SPI.POA.2).

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

OCORRÊNCIA DE VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR RELACIONADA AO CONSUMO DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS NO BRASIL

LUÍS PAULO SOUZA E SOUZA

Enfermeiro graduado pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Atuou como Residente em Saúde Cardiovascular no Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Enfermagem pela UFMG; Doutor em Saúde Pública pela UFMG; Pós-Doutorado em Educação (Educação em Saúde) pela Universidade do Estado do Pará (UEPA) e em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

País: Brasil **Estado:** Amazonas **Cidade:** Manaus

Email de contato: luis.pauloss12@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9801-4157>

GRAZIELLE NEVES SOARES

Possui graduação em Enfermagem pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007). Especialista em Saúde da Família e Comunidade pela UFMG. Atualmente trabalha no Serviço Atendimento Médico de Urgência (SAMU-USA 03) e na Atenção Primária (Centro de Saúde Jardim Alvorada) ambos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Cursando Especialização em Atenção em Álcool e Drogas na Escola de Saúde Pública de Minas Gerais.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

MARCONI MOURA FERNANDES

Possui graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2010); Pós graduação em Análise Institucional, Esquizoanálise e Esquizodrama: Clínica de Indivíduos, Grupos, Organizações e Redes Sociais pela Inst. Félix Guattari / Fund. Gregório Barenblitt (2012); e Mestrado em Enfermagem na linha de pesquisa educação em saúde pela Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais (2016). Tem experiência nas áreas de psicologia clínica; análise institucional de grupos, instituições e movimentos sociais; educação; ética e pesquisa clínica em saúde; políticas públicas de saúde; promoção da saúde; reforma psiquiátrica e luta antimanicomial.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

ALINE MARIA FIGUEIREDO KO DA CUNHA

Possui graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2006) e especializações em Educação na Saúde para Preceptores do SUS (2014) e em Atenção a Usuários de Drogas no SUS (2019). Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicanálise, Saúde Mental e Saúde Pública.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Belo Horizonte

RESUMO

Objetivou-se analisar a produção científica brasileira acerca da relação entre o consumo de álcool e de outras drogas (AD) e a ocorrência da violência intrafamiliar (violência na família). Revisão integrativa, utilizando todas as bases de dados incluídas na Biblioteca Virtual em Saúde, selecionando artigos publicados entre 2013 a 2019, em português, disponíveis na íntegra eletronicamente e com acesso gratuito. A partir dos 42 estudos selecionados, foi possível observar um papel importante no consumo de álcool e de outras drogas na ocorrência da violência intrafamiliar, indicando, na maior parte dos artigos, o uso do AD como um dos principais fatores (propiciador, influenciador, motivador, desencadeador). Em contrapartida, também foi

descrito que o consumo de AD pode ser consequência da violência intrafamiliar, podendo atuar como um ciclo de consumo e reação, atuando a violência como propulsora do uso e vice-versa, descrevendo o uso de AD como importante, mas não unicausal para a violência intrafamiliar. Foi possível analisar a interferência do consumo de AD na violência intrafamiliar, envolvendo os membros (mulheres, crianças, adolescentes, idosos) e sob vários aspectos, sugerindo que o álcool é a principal substância lícita envolvida no fenômeno da violência no Brasil, assim como outras drogas ilícitas, mesmo que em menor proporção. Apesar de a violência na família ser multifatorial, torna-se essencial considerar o efeito do consumo de AD na ocorrência desse agravo, pois eles ocorrem simultaneamente e compartilham um conjunto complexo de fatores de risco, com graves efeitos psicossocioeconômicos individuais e coletivos, requerendo ações intersetoriais para seu enfrentamento.

Palavras-chave: Violência na família. Bebidas alcoólicas. Comportamento de fumar. Abuso de drogas. Drogas ilícitas.

ABSTRACT

OCCURRENCE OF DOMESTIC VIOLENCE RELATED TO THE CONSUMPTION OF ALCOHOL AND OTHER DRUGS IN BRAZIL

The objective of this study was to analyze the Brazilian scientific production about the relationship between alcohol consumption and other drugs (AD) and the occurrence of intrafamily violence (domestic violence). Integrative review, using all databases included in the Virtual Health Library, selecting articles published between 2013 and 2019, in Portuguese, available in full electronically and with free access. From the 42 selected studies, it was possible to observe an important role in the consumption of alcohol and other drugs in the occurrence of intrafamily violence, indicating, in most articles, the use of AD as one of the main factors (propitiator, influencer, motivator, trigger). On the other hand, it has also been described that the consumption of AD can be a consequence of intrafamily violence, and may act as a cycle of consumption and reaction, acting violence as a driving force for use as a consequence, describing the use of AD as important, but not unique for intrafamily violence. It was possible to analyze the interference of AD consumption in intrafamily violence, involving the various members (women, children, adolescents, the elderly) and in various aspects, suggesting that alcohol is the main licit substance involved in the phenomenon of violence in Brazil, as well as other illicit drugs, even in a lesser proportion. Although violence in the family is multifactorial, it's essential to consider the effect of AD consumption in the occurrence of this aggravation, because they occur simultaneously and share a complex set of risk factors, with serious individual and collective psychosocioeconomic effects, requiring intersectoral actions for their coping.

Keywords: Domestic violence. Alcoholic beverages. Smoking behavior. Drug abuse. Street drugs.

Data de recebimento: 10/04/2019 – **Data de aprovação:** 13/08/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1212

INTRODUÇÃO

A violência na família (ou violência intrafamiliar) e o consumo de álcool e de outras drogas são dois grandes problemas de saúde pública em todo o mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS (OMS, 2009). Além de suas altas prevalências, ambos os fenômenos resultam em consideráveis repercussões biológicas, psicológicas e sociais, sejam individuais ou coletivas. Com frequência, esses fenômenos

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

ocorrem simultaneamente e compartilham um conjunto complexo de fatores de risco psicossociais (GEBARA *et al.*, 2015).

Em relação à violência, a OMS (2002) a conceitua como:

O uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. (OMS, 2002, p.5).

Destaca-se que o uso da palavra “poder” amplia a natureza dos atos violentos, saindo do conceito usual de apenas cunho físico, incluindo atos que resultem de uma relação de poder – ameaças, intimidações, privações, entre outros (OMS, 2002; SOUZA e SOUZA *et al.*, 2015). A violência é um fenômeno complexo, com influências dos contextos histórico, social e político em que está inserida, envolvendo época, locais e circunstâncias do sujeito que a vivencia, não existindo um fator único que explique o porquê de as pessoas agirem violentamente (MINAYO *et al.*, 2018). Assim, para ser enfrentada, é preciso a junção dos diversos seguimentos da sociedade – saúde, educação, segurança pública, justiça criminal, entre outros (COSTA *et al.*, 2015).

A violência pode ser classificada de diversas formas e conforme a intencionalidade do agente. Segundo as características daqueles que cometem o ato violento, é dividida entre: violência autodirigida (subdividida em comportamento suicida; pensamentos suicidas; tentativas de suicídio; agressão autoinfligida; automutilação); violência interpessoal (na família e entre parceiros íntimos; violência na comunidade – violência entre indivíduos sem relação pessoal); e violência coletiva (social, política e econômica, desencadeada por grandes grupos ou países). Quanto à natureza dos atos, pode ser: física; sexual; psicológica; relacionada à privação ou ao abandono (DAHLBERG; KRUG, 2006).

Neste estudo, o objeto central é a violência interpessoal, mais especificamente a violência na família ou intrafamiliar. A violência intrafamiliar é aquela praticada por um ou mais autores com laços familiares, conjugais ou de parentesco, ou com vínculo afetivo em condições de relação de poder, seja real ou de ameaça. Essa relação de poder pode ser física, etária, social, psíquica, hierárquica ou de gênero. Portanto, não se restringe apenas ao espaço físico onde a violência ocorre, mas, também, às relações em que os indivíduos constroem (BRASIL, 2002; BRASIL, 2008; MACHADO *et al.*, 2014). É um fenômeno que afeta toda a sociedade, repercutindo em agressões contra as mulheres; por parceiro íntimo; contra crianças e adolescentes; contra idosos; e até contra portadores de deficiência física (DAHLBERG; KRUG, 2006). Devido aos seus impactos social, psicológico e econômico, a violência intrafamiliar é um importante problema de saúde pública no Brasil (MINAYO *et al.*, 2018).

Para fins de compreensão da gênese da violência, a OMS estabeleceu um modelo ecológico em que explora a relação entre os fatores individuais e os externos na influência do comportamento (DAHLBERG; KRUG, 2006). No primeiro nível, busca-se compreender os fatores biológicos e da história pessoal que o sujeito traz para o seu comportamento, tais como impulsividade, uso de álcool e de outras drogas (AD), passado de agressão, abuso e omissão. No segundo nível, tenta-se compreender as relações sociais próximas que esse indivíduo estabelece (família e amigos), com grande influência na reação aos atos violentos (aumento do risco de vitimização ou agressão violenta). O contexto comunitário estabelecido nas relações sociais externas (escola, comunidade, bairros, locais de trabalho) define o terceiro nível e também se relaciona com o quarto e último nível, o qual compreende as normas sociais, culturais, legais e políticas que visam normatizar o convívio em sociedade (DAHLBERG; KRUG, 2006).

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

Ao analisar esse modelo ecológico, é importante frisar, sem deixar de lado os demais fatores, o papel que o consumo e o abuso de substâncias químicas – destacando o álcool e outras drogas – assumem na ocorrência dos atos violentos.

As bebidas alcoólicas e as outras drogas estão descritas desde o início da humanidade, e o seu uso tem sido amplamente discutido ao longo dos anos (SILVEIRA; DOERING-SILVEIRA, 2017). As literaturas nacional e internacional têm apontado uma importante relação entre o uso de AD e a violência, encontrando este consumo em grande parte dos eventos violentos, principalmente no contexto intrafamiliar, agravado por condições particulares, individuais e familiares, tais como desequilíbrio emocional, famílias disfuncionais, crise ou perdas recentes, modelo familiar violento, entre outros (MARTINS; NASCIMENTO, 2017; LUCCHESI *et al.*, 2017; AGUIAR; MENEZES, 2017; WARMLING; LINDNER; COELHO, 2017; ANDREUCETTI *et al.*, 2018; ARAÚJO *et al.*, 2018). Embora alguns estudos relacionem o consumo de AD com o comportamento violento, não é possível estabelecer uma associação simples e unidirecional, devido à complexidade dessa relação (LARANJEIRA; DUAILIBI; PINSKY, 2005; BENNETT; O'BRIEN, 2007; GEBARA *et al.*, 2015; ANDREUCETTI *et al.*, 2018).

A Lei nº 11.343, de 2006, define como droga: “as substâncias ou produtos capazes de causar dependência”, assim especificado no parágrafo único, art. 1º (BRASIL, 2006a). No Brasil, atualmente, o álcool e o tabaco são considerados como drogas lícitas, acrescidos dos medicamentos psicotrópicos prescritos por médicos. Outras drogas conhecidas como a maconha, o *crack*, a cocaína, a dietilamida do ácido lisérgico (LSD), a *metilnodioximetanfetamina* (mais conhecida como *ecstasy*), os opiáceos, a heroína, entre outras, são descritas na lei como ilícitas, sendo vetados seu porte, consumo, fabricação e comercialização, acarretando comportamentos violentos em sua cadeia de produção, venda e consumo (BRASIL, 2006a).

O álcool tem o consumo admitido e, muitas vezes, incentivado pela sociedade, tornando-se um sério problema de saúde pública quando consumido de forma excessiva (GBD, 2018). Em contrapartida, as outras drogas são menos aceitas, sendo, na maioria das vezes, alvo de ações preconceituosas, o que aumenta o estigma de quem faz uso. Assim, é necessário compreender a dinâmica das relações que esses usuários estabelecem com o meio em que vivem, bem como diferenciar algumas práticas nem tão patológicas no consumo de AD, frisando que nem todo uso é problemático (BRASIL, 2003a).

É comum encontrar a utilização do termo “*álcool e outras drogas*” de forma associada, isso porque as substâncias psicoativas podem ser complementares, podendo o consumo de uma estar ligado ao consumo de outra. A OMS enfatiza que alcoolistas são mais propensos a serem fumantes de tabaco e consumidores frequentes de outras substâncias psicoativas; e que o consumo de duas ou mais substâncias em conjunto pode ter efeito multiplicativo – ao invés de aditivo (OMS, 2018a).

Especificamente sobre as bebidas alcoólicas, apesar de alguns estudos sugerirem que seu consumo esteve mais associado à gravidade dos atos de violência do que ao aumento de sua ocorrência (LEONARD, 2005; GRAHAM *et al.*, 2011), outros sugerem que há relação de ambos – gravidade e aumento dos atos violentos (MOREIRA *et al.*, 2008; TUMWESIGYE *et al.*, 2012).

Segundo a Organização Mundial da Saúde, o consumo *per capita* de álcool puro no mundo é de 6,4 litros, com projeções de aumento para os próximos dez anos. Na região das Américas, o consumo *per capita* é de 8 litros e, no Brasil, o valor médio é de 7,8 litros. Quando se avaliaram somente as pessoas que fizeram uso nos 12 meses anteriores à pesquisa, 43% da população mundial estavam nessa categoria; 54,1% nas

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

Américas; e 40% no Brasil (OMS, 2018a). Mundialmente, há 1,1 bilhão de fumantes adultos no mundo e pelo menos 367 milhões de usuários de derivados do tabaco que “não produzem fumaça” (OMS, 2017).

A pesquisa Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel) apontou que, em 2018, a frequência de adultos fumantes foi de 9,3%. Já o consumo abusivo do álcool (consumo, em uma mesma ocasião, nos últimos 30 dias, de quatro ou mais doses para mulheres ou cinco ou mais doses para homem) foi de 17,9% (BRASIL, 2019). Em 2017, o Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (Inca) fez uma estimativa da proporção de cigarros ilegais consumidos no Brasil, indicando 38,5% do consumo desses cigarros (INCA, 2017).

Para entender melhor como o consumo de álcool e de outras drogas pode estar relacionado à maior gravidade da violência intrafamiliar, é importante considerar não apenas os efeitos farmacológicos dessas substâncias, mas, também, os fatores ambientais e socioculturais que influenciam os padrões de consumo e os comportamentos violentos (GRAHAM *et al.*, 2011). Por serem importantes agravos no Brasil e no mundo, e por apresentarem relação entre eles, torna-se importante conhecer sobre o papel do consumo de AD na ocorrência da violência na família, principalmente no contexto brasileiro.

Assim, este estudo objetivou analisar a produção científica brasileira acerca da relação entre o consumo de álcool e de outras drogas e a ocorrência da violência intrafamiliar.

METODOLOGIA

DEFINIÇÃO, PROTOCOLO E CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Trata-se de uma revisão integrativa da literatura, que visa reunir e sistematizar resultados de pesquisa sobre um determinado tema ou uma determinada questão, contribuindo para o aprofundamento do tema investigado. Neste estudo, iniciou-se com a definição do problema: *Qual a relação entre o consumo de álcool e de outras drogas e a ocorrência da violência intrafamiliar no Brasil?*

Esta revisão foi elaborada seguindo protocolos já estabelecidos e cientificamente aceitos (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008; SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010). A elaboração da revisão integrativa foi sistematizada em obediência aos seguintes critérios definidos por Souza, Silva e Carvalho (2010): 1) estabelecimento do objetivo específico; 2) formulação dos questionamentos a serem respondidos ou da hipótese a ser testada; 3) levantamento para identificar e coletar o máximo de materiais relevantes de acordo com os critérios de inclusão e exclusão previamente estabelecidos. Os autores, então, avaliaram minuciosamente os critérios de métodos empregados no desenvolvimento dos estudos selecionados, a fim de determinarem se são validados metodologicamente. Esse processo resultou em uma redução de estudos incluídos na revisão. Os dados coletados foram interpretados e sistematizados, e as conclusões foram formuladas com base nos vários estudos selecionados.

A busca bibliográfica ocorreu na segunda quinzena de fevereiro de 2019, tendo sido realizada pelos autores, separadamente, para que houvesse validação da busca. Como critérios para seleção dos artigos, adotaram-se os seguintes: artigos (observacionais, experimentais, revisões, relatos de experiência, entre outros) que abordassem a temática da violência intrafamiliar, seja ela com envolvimento do autor ou da vítima e a relação com o consumo de AD; publicados no período de 2013 a 2019; em português;

disponíveis na íntegra eletronicamente e com acesso gratuito. Reforça-se que foram excluídos os estudos que estavam repetidos nas bases de dados, as teses, dissertações e os relatórios técnicos. A definição do período se deu pela opção em analisar a literatura mais atual.

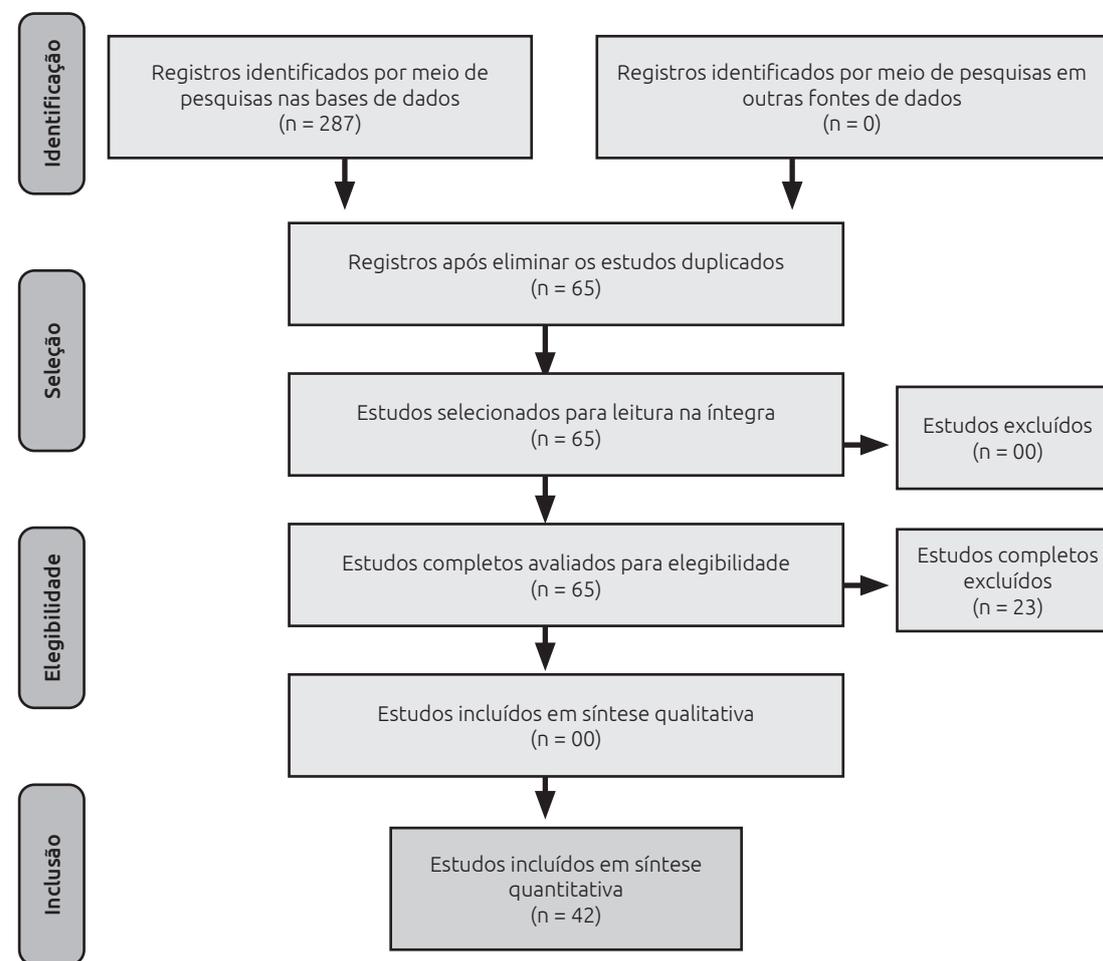
FONTES DE INFORMAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE BUSCA

Para a coleta de dados, foram utilizadas todas as bases de dados incluídas na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS). Foram utilizados descritores controlados, encontrados nos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS): “Bebidas Alcoólicas”, “Abuso de Álcool”, “Alcoolismo”, “Abuso de Drogas”, “Dependência de Drogas”, “Comportamento de Fumar”, “Drogas Ilícitas”, “Violência na Família”, “Violência Doméstica”, “Violência Infantil”, “Violência Contra a Mulher”, “Violência por Parceiro Íntimo”, “Violência de Gênero”, “Violência Contra o Idoso”. Conceitualmente, a violência doméstica se distingue da intrafamiliar por incluir outros membros do grupo sem função parental, como agregados, empregados domésticos e visitantes periódicos (BRASIL, 2002). No entanto, o termo é comumente utilizado para designar a violência de gênero e contra crianças em situações de abuso e maus tratos, por isso, também foi utilizado como descritor nestarevisão.

Como descritor não controlado, utilizou-se o termo “Drogas Lícitas”. Santos, Pimenta e Nobre (2007) explicam que os descritores controlados representam os termos registrados no DeCS e são utilizados para indexação de artigos nas bases de dados. Já os não controlados se referem a palavras ou sinônimos que a grafia e o significado representem o assunto a ser pesquisado, mas não são utilizados para a indexação dos artigos, não estando registrados no DeCS. Contudo, quando estes são utilizados, proporcionam a busca/refinamento do material escolhido. Como operador booleano, foi utilizado o termo “AND” durante as buscas. Foram utilizadas 56 estratégias de busca, combinando os descritores (de dois em dois, por exemplo, “Bebidas Alcoólicas AND Violência na Família”).

SELEÇÃO E EXTRAÇÃO DOS DADOS

A seleção das referências relevantes foi feita por todos os autores, considerando os títulos e os resumos, sendo que as discordâncias foram resolvidas por consenso. Se o resumo estava indisponível, era acessado o texto completo para determinar a elegibilidade. A **Figura 1** mostra o esquema representativo dos procedimentos de seleção dos artigos, indicando a amostra final de 42.

FIGURA 1**Esquema representativo dos procedimentos de seleção dos artigos**

Fonte: Elaborado pelo autor (fev. 2019).

ANÁLISE DOS DADOS

Realizou-se a leitura na íntegra das 42 referências remanescentes, de forma interpretativa. Destaca-se que o processo de análise foi baseado em protocolos já estabelecidos (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008; SAMPAIO), adaptados ao objeto deste estudo, e envolveu: caracterização de cada artigo selecionado (título, autores, ano de publicação, local de realização da pesquisa, população e tipo de estudo); avaliação da qualidade do conteúdo (conceitos importantes na área); tipos de drogas envolvidas entre os participantes dos estudos; comparação de possíveis fatores associados; discussão das ideias dos autores; conferência do método utilizado em cada referência; limitações dos estudos.

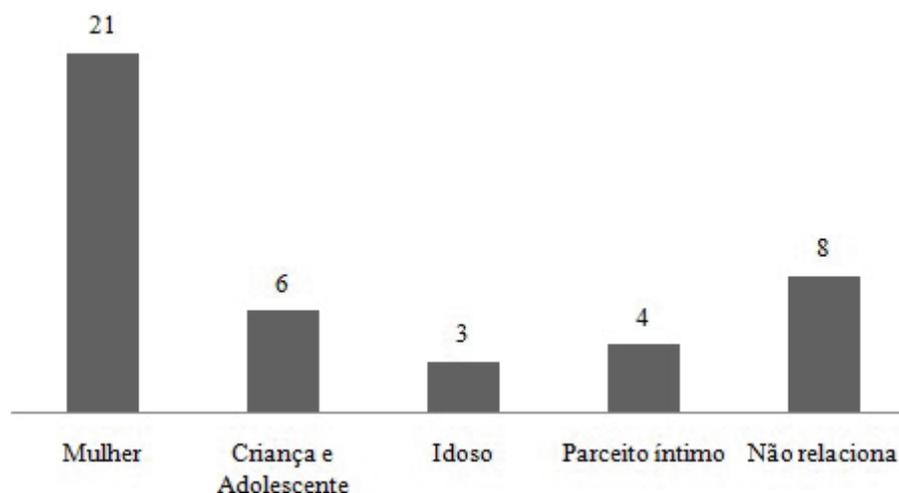
RESULTADOS

Para facilitar a apresentação dos resultados, foram criados quadros sinópticos que contemplaram os aspectos considerados pertinentes. No Quadro 1, são apresentadas as características dos artigos segundo título; ano de publicação; revista; tipo/abordagem e local do estudo; população/público-alvo; e principais resultados. Observa-se que a maior parte dos estudos era do tipo transversal ($n = 22$; 52,4%), sendo onze descritivos e onze analíticos, publicados em 2017 ($n = 10$; 23,8%) e desenvolvidos na região Nordeste do Brasil ($n = 12$; 28,6%).

Em relação à população ou ao público-alvo dos estudos, destaca-se maioria de mulheres ($n = 21$; 50%) (Figura 2), em circunstâncias diversas, tais como gestação, privação de liberdade, situação de rua, entre outras.

FIGURA 2

Quantidade de artigos segundo população ou público-alvo envolvido na violência intrafamiliar nos estudos incluídos nesta revisão



Fonte: Elaborado pelo autor (fev. 2019).

Quanto ao local em que os estudos foram desenvolvidos, destaca-se que a maior parte foi realizada em estabelecimentos de saúde ($n = 20$; 47,61%), seguidos dos de segurança pública ($n = 9$; 21,42%), educacionais/escolares ($n = 2$; 4,76%), domicílios [amostragem domiciliar] ($n = 3$; 7,14%), e outros estabelecimentos ($n = 8$; 19,04%).

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

QUADRO 1

Descrição dos artigos incluídos na revisão segundo variáveis de interesse

Ano de publicação	Título	Revista	Tipo/abordagem	Local	População/público-alvo	Principais resultados
2013	O alcoolismo na história de vida de adolescentes: uma análise à luz das representações sociais	Texto & Contexto Enfermagem	Qualitativo (história de vida e observação livre)	Belém do Pará –Pará	Adolescentes participantes de um projeto social	Adolescentes que convivem com alcoolistas têm mais risco de consumir álcool e de se envolver em violência; Álcool aumenta a violência doméstica
	Fatores associados à agressão física em gestantes e os desfechos negativos norecém-nascido	Jornal de Pediatria	Transversal (analítico)	Rio de Janeiro – Rio de Janeiro	Puérperas hospitalizadas por ocasião do parto	Maior consumo de álcool e drogas associam a violência pelo parceiro; Quanto maior a violência pior o pré-natal; 36,2% dasvítimas usaram álcool
	Perfil da violência doméstica e familiar contra a mulher em um município de Minas Gerais, Brasil	Cadernos Saúde Coletiva	Transversal (descritivo)	Alfenas – Minas Gerais	Mulheres (Fonte: Boletins de Ocorrência Policial)	Violência independe de raça, cor, idade, etnia, religião ou condição social; Pouca influência de drogas; Maior incidência: noite e fins de semana
	Mulheres em tratamento ambulatorial por abuso de álcool: características sócio-demográficas e clínicas	Revista Gaúcha de Enfermagem	Transversal (descritivo)	Ribeirão Preto – São Paulo	Mulheres em tratamento ambulatorial por abuso de álcool	40,7% relataram violência familiar e 9,5% apontam a violência como disparador do alcoolismo; 81,5% tinham outro familiar alcoolista; 92,6% eram mães
	Relação da violência intrafamiliar e o uso abusivo de álcool ou entorpecentes na cidade de Pelotas, RS	Revista da AMRIGS	Transversal (descritivo)	Pelotas –Rio Grande do Sul	Membros da família que realizaram corpo dedelito no Instituto Médico Legal (IML)	89% eram do sexo feminino; Em 86,6% o agressor era o companheiro; 27,7% dos agressores ingeriram álcool; 7,8% usou outras drogas; 10,2% ingeriu AD
	Perfil socioeconômico e demográfico em uma comunidade vulnerável ao uso de drogas de abuso	Acta Paulista de Enfermagem	Transversal (descritivo)	Não informado	Moradores de uma comunidade com índices elevados de violência relacionados às drogas	Não relaciona violência e drogas; 19,8% referiram problemas com drogas na família; 18,2% referiram fazer uso de alguma droga
	Exposição à violência entre adolescentes de uma comunidade de baixa renda no Nordeste do Brasil	Ciência & Saúde Coletiva	Transversal (analítico)	Fortaleza – Ceará	Adolescentes de ambos os sexos, residentes em comunidade de baixa renda	32,3% referiram ter pais etilistas; 26,2% consumiram álcool nos últimos seis meses; 23,8% já fizeram uso de drogas; 13,5% fazem abuso do álcool; 17,7% expostos à violência
	Violência física por parceiro íntimo na gestação: prevalência e alguns fatores associados	Aquichan	Transversal (analítico)	Maringá – Paraná	Puérperas atendidas pelo serviço de saúde	7,5% tiveram algum episódio de violência na gestação; Destas, 5,9% e 13,3% fizeram uso de AD, respectivamente; 17,9% dos companheiros estavam sob efeito de drogas
	A importância da família no processo de prevenção da recaída no alcoolismo	Revista de Enfermagem da UERJ	Qualitativo (grupo focal)	Rio de Janeiro – Rio de Janeiro	Usuários do serviço da Secretaria Municipal de Saúde/RJ	Maior demanda no grupo é motivada pela violência intrafamiliar não somente do alcoolismo, pois este leva à alteração no comportamento
2014	Abuso de álcool e drogas e violência contra as mulheres: denúncias de vividos	Revista Brasileira de Enfermagem	Qualitativo (entrevistas semi estruturadas)	Rio Grande do Sul –Rio Grande do Sul	Mulheres que realizaram a denúncia da violência do companheiro	Uso de AD potencializou violência nas mulheres entrevistadas; 84,61% relacionou o uso de AD às agressões
	Violência conjugal: as controvérsias no relato dos parceiros íntimos em inquéritos policiais	Ciência & Saúde Coletiva	Transversal (quanti-qualitativo, descritivo)	Florianópolis –Santa Catarina	Casais (homens e mulheres) com caso de violência descrito em inquéritos policiais	Principal motivo de agressão para as mulheres é AD; Homens responsabilizam as mulheres pela agressão e falam do álcool, mas não de drogas
	Estudo sobre a violência sexual em Serviço de Atendimento à Mulher	Revista de Enfermagem da UFPI	Transversal (descritivo)	Teresina – Piauí	Mulheres atendidas no ambulatório	Autores: 46,82% eram desconhecidos, mas 53,17% haviam feito uso de AD; Vítimas: 21,42% haviam feito uso de AD, mas 61,12% não haviam usado AD
	Prevalência e fatores associados à violência sofrida em mulheres encarceradas por tráfico de drogas no Estado de Pernambuco, Brasil: um estudo transversal	Ciência & Saúde Coletiva	Transversal (analítico)	Recife – Pernambuco	Mulheres privadas de liberdades por tráfico de drogas em Colônia Penal Feminina	78,9% não brancas; 85,8% solteiras com filhos; 83,3% tinham baixa escolaridade; 44,1% são vítimas de violência e destas 44,1% o agressor era o companheiro; 47,3% fizeram uso de drogas

continua

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

2015	Violência doméstica e abuso de álcool e drogas na adolescência	Revista Ciência Plural	Transversal (analítico)	Natal – Rio Grande do Norte	Adolescentes atendidos em um Programa de Assistência à Saúde do Adolescente	Uso e abuso de AD são as principais causas desencadeadoras de situações de vulnerabilidade; 30,5% identificam AD como um problema na família
	A violência contra a mulher em Montes Claros	Barbarói	Retrospectivo (quanti-qualitativo, descritivo)	Montes Claros – Minas Gerais	Mulheres que registraram boletim de ocorrência de violência	53,9% das vítimas já sofreram violência antes; 73,6% dos agressores tinham problema com álcool e 18,1% com outras drogas
	Prevalência de violência física por parceiro íntimo em homens e mulheres de Florianópolis, SC, Brasil: estudo de base populacional	Cadernos de Saúde Pública	Transversal (analítico)	Florianópolis – Santa Catarina	Adultos residentes em zona urbana do Município de Florianópolis	Mulheres são mais susceptíveis; 18,5% fizeram uso abusivo de álcool; AD apontado como um dos principais motivos para a violência
	Notificações de violência sexual contra a mulher no Brasil	Revista Brasileira em Promoção da Saúde	Retrospectivo (descritivo)	Brasil (SINAN)	Notificações relativas à violência sexual contra mulheres de qualquer idade	49,4% das vítimas tinham de 10 a 19 anos; 60,6% ocorreram na residência da mulher; Em 25,8% o autor era desconhecido; Em 42,8% não havia suspeita de uso de álcool
	A dinâmica das relações familiares de moradores de rua usuários de crack	Saúde em Debate	Qualitativo (sócio-histórico)	Florianópolis – Santa Catarina	Homens e mulheres moradores de rua usuários de crack	Família não é a única causa do crack, mas destaca-se o exemplo do uso de AD como disparador; A violência na família foi a motivação para morar na rua e consumir crack
	Uso de drogas, saúde mental e problemas relacionados ao crime e à violência: estudo transversal	Revista Latino-Americana de Enfermagem	Transversal (descritivo)	São Paulo – São Paulo	Adultos usuários de álcool e/ou de outras drogas que buscaram tratamento no CAPSad	85,2% eram homens; Comum relação entre transtornos psiquiátricos e uso de substâncias; Quanto maiores os sintomas internos maior a interação com a violência
	Violência perpetrada por parceiro íntimo à gestante: o ambiente à luz da teoria de Levine	Revista da Escola de Enfermagem da USP	Qualitativo (entrevistas semiestruturadas)	Rio de Janeiro – Rio de Janeiro	Gestantes que vivenciaram a violência perpetrada por parceiro	66,6% sofreram violência física na infância e na adolescência; Presenciaram a mãe sendo agredida pelo pai alcoolizado; Maior violência quando o parceiro usa AD
	Violência contra a mulher: agressores usuários de drogas ilícitas	Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental	Retrospectivo (descritivo, documental)	Rio Grande – Rio Grande do Sul	Inquéritos policiais de violência contra Mulheres em Delegacia de Polícia	62,8% eram parceiros íntimos; 100% estavam sob o efeito de drogas; 50,8% também estavam alcoolizados; 72,8% tinham antecedentes criminais

continua

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

2016	Prevalência e fatores associados à violência entre parceiros íntimos após a revelação do diagnóstico de doenças sexualmente transmissíveis ao parceiro	Cadernos de Saúde Pública	Transversal (analítico)	Fortaleza – Ceará	Pessoas atendidas em serviços de referência para doenças sexualmente transmissíveis	28,1% praticaram violência, destes 35,8% usam álcool e 20% usam drogas; Álcool contribui para a violência doméstica e também para maior gravidade das lesões
	Violência contra idosos na família: motivações, sentimentos e necessidades do agressor	Psicologia: Ciência e Profissão	Qualitativo (entrevista semiestruturada)	Pernambuco – Pernambuco	Agressores familiares de idosos envolvidos em processos judiciais	2/3 dos agressores são filhos e cônjuges; Álcool apontado como motivação; 75% dos agressores se referiram como usuários de AD
	Violência física pelo parceiro íntimo e uso inadequado do pré-natal entre mulheres do Nordeste do Brasil	Revista Brasileira de Epidemiologia	Transversal (analítico)	Recife – Pernambuco	Gestantes cadastradas no Programa Saúde da Família	Violência por parceiro íntimo diminui a captação e a adesão ao pré-natal e aumenta a ocorrência de consumo de AD; Em 25,4% dos pré-natais inadequados, a gestante sofreu violência e 73,7% dos pré-natais o parceiro usava drogas
	Perdoar verdadeiramente ou agredir novamente: dilemas da violência familiar contra idosos	Kairós Gerontologia	Teórico (reflexivo)	Não informado	Textos sobre violência familiar contra idosos	O idoso por sua fragilidade aceita a violência; Coloca o usuário de AD como o agressor que também necessita de cuidados; Dilema entre amor e violência
	Dependência química e violência no universo feminino: revisão integrativa	Revista online de pesquisa	Revisão Integrativa da Literatura	Bases de dados: LILACS, MEDLINE/CINAHL	Textos sobre as evidências científicas sobre as relações entre dependência química e a violência no universo feminino	Uso de AD aumenta o risco de ser vítima; AD são fatores importantes na violência em relação ao autor, assim como depressão e condições econômicas
	Mulheres em situação de violência que buscaram apoio no centro de referência Geny Lehnen/RS	Enfermagem em Foco	Transversal (descritivo)	Parobé – Rio Grande do Sul	Mulheres em situação de violência atendidas em um Centro de Referência e Atendimento à Mulher	Em 85% dos casos o agressor era o companheiro; 79,5% das mulheres receberam prescrição de psicotrópicos
	Gênero, violência e viver na rua: vivências de mulheres que fazem uso problemático de drogas	Revista Gaúcha de Enfermagem	Qualitativo (entrevista semiestruturada)	Salvador – Bahia	Mulheres assistidas por um CAPSad	Presenciaram violência na família; Sofreram violência na infância; Se sujeitam à violência para obter droga; Também se consideram autoras de atos violentos: reação
	Uso de drogas injetáveis entre mulheres na Região Metropolitana de Santos, São Paulo, Brasil	Physis: Revista de Saúde Coletiva	Qualitativo (observação participante e grupo focal)	Região Metropolitana de Santos – São Paulo	Mulheres usuárias ativas ou ex-usuárias de drogas injetáveis	Iniciaram uso na puberdade e na adolescência; Violência maior é decorrente da disputa pela droga; Poucas demonstram preocupação como uso de drogas na família
Associações entre a prática de bullying e variáveis individuais e de contexto na perspectiva dos agressores	Jornal de Pediatria	Transversal (analítico)	Brasil (PeNSE)	Estudantes do 9º ano do ensino fundamental de escolas públicas e privadas (zona urbana e rural) do Brasil	Bullying amplifica a adoção de prática de AD; Uso de AD é considerado comportamento de risco; 37,2% dos agressores referiram violência intrafamiliar	

continua

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

2017	Violência sexual na adolescência, perfil da vítima e impactos sobre a saúde mental	Ciência & Saúde Coletiva	Transversal (analítico)	Brasil (PeNSE)	Estudantes do 9º ano do ensino fundamental de escolas públicas e privadas (zona urbana e rural) do Brasil	3,96% sofreram abuso; Vítimas têm mais chance de se envolverem com álcool e drogas; Abuso sexual tem relação com o consumo de AD
	Perfil epidemiológico do atendimento por violência nos serviços públicos de urgência e emergência em capitais brasileiras, Viva2014	Ciência & Saúde Coletiva	Transversal (descritivo)	Distrito Federal e em 24 capitais brasileiras	Adultos atendidos em 86 serviços de urgência e emergência no âmbito do SUS	73,2% eram homens; 32,7% das vítimas tinham ingerido bebidas alcoólicas, com maior ocorrência nos finais de semana; Em 29,9% agressão era perpetrada por algum familiar
	Violência doméstica, álcool e outros fatores associados: uma análise bibliométrica	Arquivos Brasileiros de Psicologia	Investigação bibliométrica	Portal Capes	Todo o material disponível que tivesse sido publicado em periódicos entre os anos de 2003 e 2013	43% das mulheres brasileiras já sofreram violência; 70% dos casos acontecem dentro de casa; A Dagravam o risco; Vítimas têm mais risco de se tornarem consumidores de AD
	Histórico de violência contra a mulher que vivencia o abuso de álcool e drogas	Revista de Enfermagem UFPE	Qualitativo (entrevista com profundidade)	Cidade da região Centro-Oeste do Brasil	Mulheres de clínica feminina de reabilitação em dependência química	Vítimas de violência tendem ao abuso de AD; Uso de drogas aumenta as chances de se tornar vítima e autor; Crack é a pior drogailícita
	Perfil da violência sexual contra mulheres atendidas no serviço de apoio à mulher	Revista de Enfermagem UFPE	Retrospectivo (descritivo)	Recife – Pernambuco	Mulheres atendidas num serviço de Atenção às Mulheres Vítimas de Violência	23,9% das vítimas fizeram uso de AD; 46,1% dos autores estavam sob o efeito de AD; 63,7% dos autores eram desconhecidos pela mulher
	Prevalência de violência por parceiro íntimo em idosos e fatores associados: revisão sistemática	Ciência & Saúde Coletiva	Revisão Sistemática	Bases de dados: PubMed, LILACSe PsycInfo	Estudos sobre prevalência de violência por parceiro íntimo em idosos e fatores associados ao fenômeno	Álcool foi o fator mais frequente associado à violência, seguido da depressão; Com o avanço da idade há um declínio da violência física e sexual, mas uma prevalência da psicológica
	Abuso sexual na infância e suas repercussões na vida adulta	Texto & Contexto Enfermagem	Qualitativo (entrevista não estruturada)	Pernambuco	Mulheres atendidas num serviço de acolhimento a vítimas de violência	Principais abusadores eram padrasto, pai, irmãos e primos, nesta sequência; 44,4% foram denunciados oficialmente
	Violência contra a mulher em Vitória, Espírito Santo, Brasil	Revista de Saúde Pública	Transversal (analítico)	Vitória – Espírito Santo	Mulheres de 20 a 59 anos, que possuíam parceiro íntimo nos 12 meses anteriores à data da entrevista	Maiores índices de violência em mulheres que sofreram violência na infância e que tinham histórico de uso de AD; 23,6% das vítimas referem uso de drogas
	Perfil clínico-epidemiológico de adolescentes e jovens vítimas de ferimento por arma de fogo	Cadernos Saúde Coletiva	Transversal (descritivo)	Fortaleza – Ceará	Adolescentes e jovens vítimas de perfuração por arma de fogo internados em hospital referência em trauma	65,31% têm envolvimento com drogas ilícitas; 37,7% são tabagistas; 31,2% são etilistas; 10,4% fazem uso de medicação controlada; Em 25,9% a causa da violência foi desavenças
	Vivências sexuais de mulheres jovens usuárias de crack	Barbarói	Qualitativo (observação participante e entrevistas semiestruturadas)	Recife – Pernambuco	Mulheres usuárias de crack assistidas em unidade mista de tratamento intensivo	Família é um fator de proteção, mas também influenciadora do uso; Vivência de violência intrafamiliar; Drogas são alívios para a vida
2018	A influência do consumo de bebidas alcoólicas na ocorrência de violência por parceiro íntimo: revisão integrativa	Arquivos de Ciências da Saúde da UNIPAR	Revisão Integrativa da Literatura	Bases de dados: LILACS, SciELO, MEDLINE, BDENF	Trabalhos acerca da influência do consumo de bebidas alcoólicas na ocorrência de violência por parceiro íntimo	Álcool propicia a violência íntima e a instabilidade emocional; Mulheres são as maiores vítimas; 40% dos homens que agrediram estavam sob efeito
	Usuários de crack em tratamento em Comunidades Terapêuticas: perfil e prevalência	Arquivos Brasileiros de Psicologia	Transversal (descritivo)	Região da Zona da Mata – Minas Gerais	Usuários de crack (homens e mulheres) que buscaram tratamento em Comunidades Terapêuticas	76,4% já haviam sido presos; 41,7% já agrediram ou ameaçaram alguém; 55,6% foram agredidos por conhecidos

Notas: PubMed: Base bibliográfica da *National Library of Medicine*; LILACS: Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde; PsycInfo: Base bibliográfica da *American Psychological Association*; SciELO: *Scientific Electronic Library Online*; MEDLINE: *Medical Literature Analysis and Retrieval System Online*; BDENF: Banco de Dados em Enfermagem; CINAH: *Cummulative Index to Nursing and Allied Health Literature*; CAPSad: Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas; SINAN: Sistema de Informação de Agravos de Notificação; PeNSE: Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar; Portal Capes: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Fonte: Elaborado pelo autor (fev. 2019).

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

O Quadro 2 traz a descrição dos artigos brasileiros incluídos na revisão segundo variáveis de interesse relacionadas às formas de uso da droga, aos tipos de violência analisados e à relação entre AD, violência intrafamiliar e violência em geral. Assim, foi possível observar que a maior parte dos estudos não traz uma padronização do consumo da droga, citando apenas o uso (n=23; 54,76%), sem especificar sua classificação (uso, abuso ou dependência). Nove artigos (21,42%) descreveram outros padrões, porém, também relacionados ao uso, tais como as palavras “uso”, “ingesta”, “consumo”, “uso regular”, “uso abusivo”, “sob efeito” e “uso problemático”. Poucos autores utilizaram o termo “dependência” (n = 10; 23,8%).

Em relação à droga analisada, com maior frequência, foi relacionado o termo “álcool e outras drogas” (n = 20; 47,61%), não descrevendo quais tipos seriam (lícitas ou ilícitas). Alguns autores descreveram outras drogas como tabaco (n = 7; 16,66%), crack (n = 6; 14,28%) e maconha (n = 3; 7,14%). O álcool foi relacionado em 36 artigos (85,71%) e, isoladamente, em 6 (14,28%). Três estudos (7,14%) citaram apenas o termo “drogas” e um artigo (0,42%) descreveu a prescrição de psicotrópicos pormédicos. Sobre os tipos de violências, em 11 artigos (26,19%) não houve distinção do tipo de violência, sendo tratada em termos gerais. A maioria descreveu ocorrência de violência física (n = 23; 54,72%), seguida das violências sexual (n = 19; 45,23%) e psicológica (n = 18; 42,85%). Citaram-se, também, violência patrimonial (n = 6; 14,28%), moral (n = 5; 11,9%), negligência (n = 4; 9,52%), de gênero (n = 2; 4,76%) e abandono (n = 1; 2,38%).

De acordo com a intenção do agente, alguns artigos (n = 22; 52,38%) descreveram a violência de forma geral na comunidade e, também, na família. Outros estudos trataram de descrever apenas a violência intrafamiliar (n = 13; 30,95%) ou apenas a violência em geral (n = 7; 16,66%), mas foram mantidos na amostra final desta revisão por demonstrarem relação com o consumo de AD e o impacto nas famílias. Na maioria dos artigos (n = 18; 42,85%), os autores indicaram o uso de AD como um dos principais fatores (propiciador, influenciador, motivador ou desencadeador) da violência intrafamiliar. Em contrapartida, também foi descrito que o consumo de AD pode ser consequência da violência intrafamiliar, podendo atuar como um ciclo de consumo e reação, sendo a violência uma propulsora do uso e vice-versa, descrevendo o uso/consumo de álcool e de outras drogas como importante, mas não uniaxial para a violência intrafamiliar.

DISCUSSÃO

Para facilitar a compreensão do contexto da violência intrafamiliar, foram estabelecidas quatro categorias a partir do público-alvo dos estudos, que serão debatidas a seguir, levando em consideração o consumo de álcool e de outras drogas e a violência: a) *contra o idoso*; b) *contra crianças e adolescentes*; c) *por parceiro íntimo e contra as mulheres*; d) *contra os demais membros da família*.

Antes de seguir com a discussão dos grupos familiares, torna-se importante destacar a limitação na padronização nos artigos aqui incluídos em relação à utilização dos termos “uso”, “abuso”, “consumo”, “dependência” e “ingestão”. Os padrões de consumo podem ser basicamente conceituados como uso, abuso e dependência, sendo o termo “uso” mais amplamente utilizado para delimitar o consumo de substância psicoativa, seja esporádico, episódico ou contínuo. O abuso ou uso nocivo está associado a algum nível de prejuízo físico ou mental no indivíduo, enquanto que, na dependência, ocorre a dificuldade no controle do consumo da substância, que leva a pessoa a agir de forma repetida e impulsiva, causando grande impacto na vida. Ressalta-se que a dependência de drogas não pode ser definida apenas em função da quantidade e frequência de uso, mas sim no contexto em que se dá o uso, variando de

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

pessoa para pessoa. Fato é que nem todo usuário de AD vai se tornar dependente, pois este fenômeno é extremamente complexo e envolve uma série de fatores internos e externos – biológicos, da própria substância e o contexto social que o sujeito está inserido (SILVEIRA; DOERING-SILVEIRA,2017).

QUADRO 2

Descrição dos artigos brasileiros incluídos na revisão segundo variáveis de interesse relacionadas às formas de uso da droga, aos tipos de violência analisados e à relação entre álcool e drogas e a violência intrafamiliar

Título	Droga analisada	Padrão de consumo	Tipos de violências descritas	Relação entre AD e violência em geral	Relação AD e a violência intrafamiliar	Relação "Causa e Efeito" entre AD e violência
O alcoolismo na história de vida de adolescentes: uma análise à luz das representações sociais	Álcool	Uso	Não descreve os tipos de agressão	Sim	Sim	Causa e Efeito
Fatores associados à agressão física em gestantes e os desfechos negativos norecém-nascido	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência física (agressão)	Sim	Sim	Causa e Efeito
Perfil da violência doméstica e familiar contra a mulher em um município de Minas Gerais, Brasil	Álcool e substâncias tóxicas *	Estar sob o efeito	Violência física e psicológica	Sim	Sim	AD propicia Violência
Mulheres em tratamento ambulatorial por abuso de álcool: características sócio-demográficas e clínicas	Álcool	Dependência do álcool	Não descreve os tipos de agressão.	Sim	Sim	Violência leva ao consumo de álcool
Relação da violência intrafamiliar e o uso abusivo de álcool ou entorpecentes na cidade de Pelotas, RS	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência física (lesão corporal)	Sim	Sim	AD propicia Violência
Perfil socioeconômico e demográfico em uma comunidade vulnerável ao uso de drogas de abuso	Álcool, tabaco e outras drogas*	Uso	Não descreve os tipos de violência	Sim	Não	Não relaciona
Exposição à violência entre adolescentes de uma comunidade de baixa renda no Nordeste do Brasil	Álcool e outras drogas*	Uso	Não descreve os tipos de violência	Sim	Não	Não relaciona
Violência física por parceiro íntimo na gestação: prevalência e alguns fatores associados	Álcool, tabaco e outras drogas*	Uso	Violência física	Não	Sim	AD propicia Violência
A importância da família no processo de prevenção da recaída no alcoolismo	Álcool	Dependência	Não descreve os tipos de agressão	Sim	Sim	Causa e Efeito
Abuso de álcool e drogas e violência contra as mulheres: denúncias de vividos	Álcool, cracke e outras drogas*	Uso	Não descreve os tipos de violência	Não	Sim	AD propicia Violência
Violência conjugal: as controvérsias no relato dos parceiros íntimos em inquéritos policiais	Álcool e outras drogas*	Uso	Não descreve os tipos de violência	Não	Sim	AD propicia Violência
Estudo sobre a violência sexual em Serviço de Atendimento à Mulher	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência sexual	Sim	Sim	AD propicia Violência
Prevalência e fatores associados à violência sofrida em mulheres encarceradas por tráfico de drogas no Estado de Pernambuco, Brasil: um estudo transversal	Drogas*	Uso	Não descreve os tipos de violência	Sim	Sim	Não relaciona
Violência doméstica e abuso de álcool e drogas na adolescência	Álcool e outras drogas*	Uso e abuso	Não descreve os tipos de violência	Sim	Não	Causa e Efeito
A violência contra a mulher em Montes Claros	Álcool e outras drogas*	Problemas com o álcool e drogas	Violência física, psicológica e sexual	Sim	Sim	AD propicia Violência

continua

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

Título	Droga analisada	Padrão de consumo	Tipos de violências descritos	Relação entre AD e violência em geral	Relação AD e a violência intrafamiliar	Relação "Causa e Efeito"*** entre AD e violência
Prevalência de violência física por parceiro íntimo em homens e mulheres de Florianópolis, SC, Brasil: estudo de base populacional	Álcool	Abuso	Violência física	Não	Sim	Causa e Efeito
Notificações de violência sexual contra a mulher no Brasil	Álcool	Uso	Violência sexual	Sim	Não	AD propicia Violência
A dinâmica das relações familiares de moradores de rua usuários de crack	Crack	Uso	Não descreve os tipos de violência	Sim	Sim	Violência leva ao consumo de AD
Uso de drogas, saúde mental e problemas relacionados ao crime e à violência: estudo transversal	Álcool e outras drogas*	Uso	Não descreve os tipos de violência	Sim	Não	AD propicia Violência
Violência perpetrada por parceiro íntimo à gestante: o ambiente à luz da teoria de Levine	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência física, patrimonial, moral, sexual e psicológica	Não	Sim	AD propicia Violência
Violência contra a mulher: agressores usuários de drogas ilícitas	Álcool e outras drogas*	Estar sob efeito	Violência física, patrimonial, moral, sexual e psicológica	Sim	Sim	AD propicia Violência
Prevalência e fatores associados à violência entre parceiros íntimos após a revelação do diagnóstico de doenças sexualmente transmissíveis ao parceiro	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência física, sexual e psicológica	Não	Sim	AD propicia Violência
Violência contra idosos na família: motivações, sentimentos e necessidades do agressor	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência física e psicológica (agressão verbal e física)	Não	Sim	AD propicia Violência
Notificações de violência sexual contra a mulher no Brasil	Álcool	Uso	Violência sexual	Sim	Não	AD propicia Violência
Violência física pelo parceiro íntimo e uso inadequado do pré-natal entre mulheres do Nordeste do Brasil	Álcool, tabaco e drogas* ilícitas	Uso e dependência (tabagismo)	Violência física	Não	Sim	Causa e Efeito
Perdoar verdadeiramente ou agredir novamente: dilemas da violência familiar contra idosos	Drogas*	Uso	Violência física e psicológica (verbal, gestual e postural)	Sim	Sim	AD propicia Violência
Dependência química e violência no universo feminino: revisão integrativa	Álcool e outras drogas*	Uso e dependência	Violência física e psicológica	Não	Sim	AD propicia Violência
Mulheres em situação de violência que buscaram apoio no centro de referência GenyLehnen/RS	Psicotrópicos	Uso prescrito	Violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral	Sim	Sim	Violência leva à prescrição de psicotrópicos
Gênero, violência e viver na rua: vivências de mulheres que fazem uso problemático de drogas	Álcool e outras drogas*	Uso, abuso e dependência	Violência física, sexual, moral e de gênero	Sim	Sim	Causa e Efeito
Uso de drogas injetáveis entre mulheres na Região Metropolitana de Santos, São Paulo, Brasil	Cocaína, crack, álcool e maconha	Uso e dependência	Violência física, psicológica, sexual, de gênero e negligência	Sim	Sim	Causa e Efeito
Associações entre a prática de bullying e variáveis individuais e de contexto na perspectiva dos agressores	Álcool, tabaco e outras drogas*	Uso regular	Violência psicológica	Sim	Sim	Causa e Efeito
Violência sexual na adolescência, perfil da vítima e impactos sobre a saúde mental	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência sexual	Sim	Sim	Causa e Efeito
Perfil epidemiológico do atendimento por violência nos serviços públicos de urgência e emergência em capitais brasileiras, Viva 2014	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência física	Sim	Sim	Causa e Efeito
Violência doméstica, álcool e outros fatores associados: uma análise bibliométrica	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência física, sexual, moral, patrimonial, psicológica e negligência	Não	Sim	Causa e Efeito

continua

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

Título	Droga analisada	Padrão de consumo	Tipos de violências descritas	Relação entre AD e violência em geral	Relação AD e a violência intrafamiliar	Relação "Causa e Efeito"*** entre AD e violência
Histórico de violência contra a mulher que vivencia o abuso de álcool e drogas	Álcool, crack, cocaína e maconha	Abuso e dependência	Violência física, sexual e psicológica	Sim	Sim	Causa e Efeito
Perfil da violência sexual contra mulheres atendidas no serviço de apoio à mulher	Álcool e outras drogas*	Uso e estar sob efeito	Violência sexual e psicológica	Sim	Sim	Causa e Efeito
Prevalência de violência por parceiro íntimo em idosos e fatores associados: revisão sistemática	Álcool, tabaco e outras drogas*	Uso	Violência psicológica, física, sexual, econômica, negligência	Não	Sim	AD propicia Violência
Abuso sexual na infância e suas repercussões na vida adulta	Álcool e outras drogas*	Uso	Violência sexual	Sim	Sim	Causa e Efeito
Violência contra a mulher em Vitória, Espírito Santo, Brasil	Álcool, tabaco e outras drogas*	Uso e ingestão (descreve a quantidade do álcool)	Violência psicológica, física e sexual	Não	Sim	Causa e Efeito
Perfil clínico-epidemiológico de adolescentes e jovens vítimas de ferimento por arma de fogo	Álcool, crack, cocaína, maconha, tabaco e outras drogas	Uso e dependência	Violência física	Sim	Não	AD propicia Violência
Vivências sexuais de mulheres jovens usuárias de crack	Crack	Dependência	Violência sexual, negligência e abandono	Sim	Sim	Não relaciona
A influência do consumo de bebidas alcoólicas na ocorrência de violência por parceiro íntimo: revisão integrativa	Álcool	Uso	Violência física, sexual, psicológica, moral e patrimonial	Não	Sim	AD propicia Violência
Usuários de crack em tratamento em Comunidades Terapêuticas: perfil e prevalência	Álcool, crack, cocaína e tabaco	Dependência	Violência física, sexual e psicológica	Sim	Não	Causa e Efeito

Notas: AD: álcool e outras drogas; *Não discrimina qual droga foi utilizada, apenas descreve como outras drogas no geral, não ocorrendo distinção entre cocaína, maconha, crack, entre outras. ** Os termos "Causa" e "Efeito" foram utilizados de forma mais didática, pois se sabe que este tipo de análise só é possível de ser feita em estudos longitudinais, que não é o caso dos estudos aqui incluídos.

Fonte: Elaborado pelo autor (fev. 2019).

CONSUMO DE ÁLCOOL E DE OUTRAS DROGAS E A VIOLÊNCIA CONTRA IDOSO

No Brasil, a violência contra o idoso se expressa das mais diversas formas. São frequentes as denúncias de abusos, preconceitos, maus tratos e negligências, além da violência física e sexual, somadas ao imaginário social que considera o idoso como decadente (BRASIL, 2014). Proporcionalmente ao aumento da expectativa de vida das pessoas (SILVA; DIAS, 2016), cresce, também, a violência intrafamiliar contra os idosos, gerando impacto importante na dimensão social e na saúde pública mundial.

Nesse contexto, em 2003, foi sancionada a Lei Federal nº 1074, conhecida como Estatuto do Idoso, sendo estabelecidos os direitos das pessoas a partir de 60 anos, com previsão de punições aos que violarem tais direitos. A lei assegura que os filhos maiores de 18 anos sejam responsáveis pelo bem-estar e pela saúde de seus pais, proporcionando aos idosos uma vida com qualidade, livre de agressões de qualquer natureza, negligência e maus tratos (BRASIL, 2003).

No entanto, esta lei não foi suficiente para conter a violência contra o idoso e três artigos encontrados nesta revisão relacionaram a predominância da forma psicológica (verbal), agravada pelo uso do álcool, fator mais frequente associado à violência intrafamiliar (SILVA; DIAS, 2016; WITCZAK *et al.*, 2016; WARMLING; LINDNER; COELHO, 2017). Há um declínio da violência física e sexual com o envelhecimento,

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

mas uma permanência importante da violência psicológica. Ademais, não se pode esquecer do abuso econômico como uma forma prevalente entre os idosos (WARMLING; LINDNER; COELHO, 2017).

Ressalta-se que a maior parte dos agressores são filhos ou cônjuges (WITCZAK *et al.*, 2016), corroborando com o estudo feito por Brasil (2014), com maior risco se este familiar apresentar dependência de AD (SILVA; DIAS, 2016). Minayo *et al.* (2018) descrevem que em mais de 50% dos lares que têm idosos e que os familiares são usuários de AD, esses idosos sofrem abuso físico ou emocional. Witczak *et al.* (2016) debatem que, nesses casos, o idoso encontra grande dificuldade de romper com o ciclo da violência, pois se vê dividido entre alguém que ama e que o maltrata, mas que, também, é uma fonte de ajuda.

Silva e Dias (2016) apontaram que o consumo de AD pelo idoso também seria uma causa dos conflitos familiares e, conseqüentemente, da violência. Em contrapartida, os autores debatem que esse consumo poderia ser uma estratégia para enfrentar a violência, atuando como consequência da violência.

O histórico de violência anterior também foi apontado nos estudos, ou seja, conviver em um contexto violento pode propiciar a reprodução de comportamentos agressivos contra os idosos, atuando como um ciclo de violência: quem foi agredido se torna agressor (SILVA; DIAS, 2016; MINAYO *et al.*, 2018).

Uma limitação importante dos estudos é o fato de os idosos apontados serem independentes para as atividades da vida diária, fato que os fez procurar ajuda espontaneamente. Tal observação nos leva a questionar onde estariam os idosos dependentes de cuidado, aqueles restritos ao domicílio por complicações clínicas, neurológicas ou até mesmo da própria idade.

**CONSUMO DE ÁLCOOL E DE OUTRAS DROGAS
E A VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Estudos mostram que a violência se inicia muito cedo na vida de algumas pessoas, podendo ser representada por ação ou omissão capaz de provocar danos, lesões e transtornos no desenvolvimento integral. Algumas crianças sentem-se abandonadas, sem importância, levando-as a acreditarem que não têm valor, e a adotarem o pensamento de que os conflitos podem ser resolvidos por meio da violência (BRASIL, 2018).

A preocupação com os direitos das crianças e adolescentes é introduzida legalmente em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que determina a proteção integral aos direitos dos cidadãos em desenvolvimento, atribuindo ao Estado o dever de garantir a promoção a este exercício, a fim de proporcionar direito à vida, saúde, educação, alimentação, ao esporte, lazer, à cultura, dignidade, ao respeito, à liberdade e, principalmente, ao convívio familiar e comunitário (BRASIL, 1990).

Os artigos com este grupo populacional debatem que a violência sofrida na infância e na adolescência acarreta maior chance de consumo de substâncias psicoativas na vida adulta, além de destacarem que a convivência com familiares adictos a AD aumenta não só o consumo dessas substâncias como, também, a vulnerabilidade e a violência intrafamiliar (SILVA; PADILHA, 2013; OLIVEIRA *et al.*, 2016; FONTES; CONCEIÇÃO; MACHADO, 2017). A convivência na família com o consumo de álcool é internalizado e passa a fazer parte do cognitivo dessas crianças e adolescentes, podendo atuar de forma positiva ou negativa na formação do indivíduo, sendo um fator importante no surgimento do alcoolismo (SILVA; PADILHA, 2013).

Outro ponto citado foi a associação do consumo de AD na adolescência com maior probabilidade de se envolverem em atos violentos, tanto como vítimas (COSTA *etal.*, 2015; OLIVEIRA *etal.*, 2016), tanto como autores (MOREIRA *etal.*, 2013; SILVA; PADILHA, 2013; OLIVEIRA *etal.*, 2016). O álcool pode interferir na perda de limites, precipitando o envolvimento com a violência, e funcionar como porta de entrada para outras drogas psicoativas. O adolescente é mais fragilizado, exposto e vulnerável ao uso dessas substâncias, além de ser mais influenciável pelos pares, estando mais suscetível a comportamentos impulsivos e de risco (BRASIL, 2018).

A experiência da violência intrafamiliar também foi citada como encorajadora de situações de violência psicológica (*bullying*) entre escolares, agravada pelo consumo de álcool pelos adolescentes (SILVA; PADILHA, 2013; OLIVEIRA *etal.*, 2016; FONTES; CONCEIÇÃO; MACHADO, 2017). A família é o primeiro espaço de socialização do indivíduo, e a escola é outro importante espaço, devendo, portanto, fomentar discussões sobre violência, drogas, direitos e deveres de cada esfera governamental, de forma a garantir assistência adequada ao pleno desenvolvimento desses indivíduos.

Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), em 2015, 55,5% dos estudantes adolescentes já haviam consumido bebidas alcoólicas e 17% já haviam experimentado drogas ilícitas. Quanto aos que consumiam na época da pesquisa, 7,4% indicaram consumo de álcool e 4,2% o uso de drogas ilícitas. A pesquisa descreveu, ainda, que 7,4% já haviam sofrido violência psicológica (*bullying*) e outros 19,8% já haviam praticado este tipo de violência (BRASIL, 2016a).

Os artigos com dados da PeNSE incluídos nesta revisão apontaram que o *bullying* amplifica o consumo de AD, sendo tais substâncias fatores importantes na adoção de comportamentos de risco. Segundo os autores, as vítimas apresentaram mais chances de se envolverem com álcool e drogas; e o abuso sexual teve relação com o consumo de AD (OLIVEIRA *etal.*, 2016; FONTES; CONCEIÇÃO; MACHADO, 2017).

CONSUMO DE ÁLCOOL E DE OUTRAS DROGAS E A VIOLÊNCIA POR PARCEIRO ÍNTIMO E A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A violência por parceiro íntimo é descrita como toda ou qualquer ação ou omissão direcionada a uma pessoa com a qual se tem uma relação íntima capaz de causar dano de ordem física, psicológica ou sexual (ARAÚJO *etal.*, 2018). Quase sempre representa uma relação desproporcional para a questão de gênero, sendo a mulher a maior vítima, tanto pela questão cultural atribuída, pela história de dominação e poder, quanto pela questão física de força (SILVA; COELHO; NJAINE, 2014; LINDNER *etal.*, 2015; ARAÚJO *etal.*, 2018).

Segundo Reichenheim *etal.* (2011), nos conflitos que emergem no cotidiano dos casais, houve uma prevalência da violência psicológica (78,3%), seguida do abuso físico menor (21,5%) e dos abusos físicos graves (12,9%). Tais achados também foram descritos por Andrade *etal.* (2016), os quais apontaram ocorrência de 98,4% de violência psicológica, seguida de 25,4% de violência física.

Os artigos que tratam dessa temática foram unânimes em enfatizar o papel do álcool como principal fator relacionado à violência por parceiro íntimo (SILVA; COELHO; NJAINE, 2014; ANDRADE *etal.*, 2016; ARAÚJO *etal.*, 2018), e, também, como agravante das lesões (LINDNER *etal.*, 2015; ANDRADE *etal.*, 2016). O estudo de Araújo *etal.* (2018) caracterizou o consumo alcoólico pelo agressor em 40% dos episódios violentos; 35% no estudo de Andrade *etal.* (2016); e 18,5% na pesquisa de Lindner *etal.* (2015).

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

Apenas um estudo estabeleceu a relação da violência com o consumo de drogas, descrevendo que 20% dos agressores se consideraram usuários (ANDRADE *et al.*, 2016). Outro resultado apontado pelos estudos é que os homens estudados responsabilizavam a mulher, atribuindo o ciúme como principal motivo. Em contrapartida, as mulheres atribuíam o consumo de AD como causa da violência, seguido do término da relação (SILVA; COELHO; NJAINE, 2014; LINDNER *et al.*, 2015). O consumo de álcool pela vítima apareceu em um dos artigos, sendo consequência da violência, atuando como alívio da dor e do sofrimento. Por outro lado, esse consumo foi considerado como um fator que aumenta a chance de sofrer violência, pois pode gerar um desequilíbrio emocional nos cônjuges, com potencial de agravar os conflitos familiares (LINDNER *et al.*, 2015).

No Brasil, em 2006, foi sancionada a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que constitui uma importante conquista e um recurso fundamental para o enfrentamento da violência contra a mulher (BRASIL, 2006b).

Estimativas globais indicam que uma em cada três mulheres (35%) já sofreu algum tipo de violência por parceiro íntimo ou por terceiros durante a vida. Ainda, 38% dos assassinatos de mulheres são cometidos por um parceiro masculino (OPAS, 2017). No Brasil, segundo dados do relatório global de 2019 da organização não governamental internacional *HumanRightsWatch*(HRW) [Observatório dos Direitos Humanos, em tradução livre], em 2016, 4.645 mulheres foram assassinadas, o que representa uma taxa de 4,5 homicídios para cada 100 mil brasileiras, caracterizando uma epidemia de violência doméstica no país (HRW, 2019). Quando se desagrega a população feminina pela variável raça/cor, a taxa de homicídios (por 100 mil) é maior entre as mulheres negras (5,3) do que entre as não negras (3,1). De 2006 a 2016, a taxa de homicídios para negras aumentou 15,4%, enquanto que entre as não negras houve queda de 8%. Tem-se, ainda, que as mulheres jovens são mais vitimadas do que as mais velhas (IPEA; FBSP, 2018).

A violência contra a mulher atinge todos os grupos femininos, independente de raça, cor, renda ou crença (SOUSA; NOGUEIRA; GRADIM, 2013); e, frequentemente, ocorre nos próprios domicílios (ROMAGNOLI, 2015; MOREIRA *et al.*, 2015; BRASIL, 2015). Em relação ao agressor, o estudo feito por Silva *et al.* (2014) mostrou que o companheiro atual ou o ex foi responsável por 62,8% dos atos violentos. Já no estudo de Oliveira e Leal (2016), a proporção foi de 85%. Esses dados reforçam aqueles encontrados pela pesquisa conduzida pelo Senado Federal, em 2015, a qual encontrou proporção igual a 73% (BRASIL, 2015).

Por envolver questões afetivas, emocionais e financeiras importantes, verifica-se uma tendência de baixa notificação e providências, devido ao fato de a vítima se culpar pela violência sofrida, por esperar que o comportamento violento cesse, ou, ainda, por temer pela sua integridade física ou a de seus filhos, o que dificulta o rompimento da relação abusiva (SOUZA e SOUZA *et al.*, 2015; SOUZA e SOUZA *et al.*, 2016; SOUZA e SOUZA *et al.*, 2017).

De acordo com os dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), em 2016, no âmbito dos serviços de saúde brasileiros, o registro de violência física foi predominante (55,5%), seguido de violência psicológica (27,9%) e violência sexual (14,8%). No mesmo ano, o consolidado de registros de ocorrências policiais – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre drogas do Ministério da Justiça – mostrou 63,6% de registros de ameaça, 33,1% de lesões corporais intencionais e 3,2% de estupros, podendo considerar como violência psicológica, física e sexual, respectivamente. Tais dados apontam uma importante diferença quanto ao local de registro do fato violento, mostrando que nenhum indicador sozinho é capaz de demonstrar o real panorama da violência contra a mulher no Brasil, sendo cada um deles capaz de demonstrar a violência em situações e momentos distintos (BRASIL, 2016b).

Destaca-se que quatro estudos se referiram à mulher no período gestacional, sendo que dois deles relacionaram o consumo de AD como principal fator de associação à violência, com consequência sobre a assistência pré-natal, pois as mulheres apresentaram baixa adesão às consultas, fato que impõe risco às gestantes e aos bebês (VIELLAS *et al.*, 2013; CARNEIRO *et al.*, 2016). O artigo de Teixeira *et al.* (2015) apontou que cerca de 66,6% das gestantes que sofreram agressão já haviam sofrido violência na infância e presenciaram suas mães apanharem dos companheiros alcoolizados.

Cinco estudos apontaram as mulheres enquanto usuárias de AD, sendo que todos reportaram a violência como disparador do consumo de álcool e de outras drogas, além do uso aumentar as chances de se envolverem em atos violentos, tanto como vítimas e/ou como autoras (ESPER *et al.*, 2013; SOUZA *et al.*, 2016; HAIEK *et al.*, 2016; AGUIAR; MENEZES, 2017; LUCCHESI *et al.*, 2017). Outro ponto descrito nos artigos é que as usuárias de AD, por vezes, sujeitam-se à prostituição e violência para adquirir a droga (SOUZA *et al.*, 2016; HAIEK *et al.*, 2016; AGUIAR; MENEZES, 2017), envolvendo-se em situações de conflito por disputa das substâncias. Assim, o consumo de AD pode estar relacionado como causa de violência em relação à vítima, demonstrando as prevalências de uso de AD pela vítima em 23,9% (ALBUQUERQUE; SILVA, 2017); 21,4% (AGUIAR; SILVA; MONTE, 2014); 23,6% (LEITE *et al.*, 2017).

Diante disso, sugere-se a relação entre o uso de AD como um importante fator para a violência contra a mulher, conforme aponta Brasil (2016b). Destaca-se que entre os estudos aqui analisados, Esper *et al.* (2013) apontaram que 25,7% dos agressores estavam sob efeito de álcool; Romagnoli (2015) indicou que 73,6% dos agressores tinham problemas com álcool; Aguiar, Silva e Monte (2014) encontraram que 53,17% dos autores de crimes sexuais haviam usado AD; Moreira *et al.* (2015) apontaram que 57,1% dos agressores estavam com suspeita de uso de álcool; Silva *et al.* (2015) constataram que 50,8% dos agressores estavam sob o efeito de álcool e 46,1% sob efeito de outras drogas. Complementando os dados citados, Viera *et al.* (2014) encontraram que em abusadores de AD, a taxa de agressão é 6,5 vezes mais alta, sendo essa informação um importante indício de que não se pode deixar de relacionar o consumo de AD com a violência intrafamiliar.

CONSUMO DE ÁLCOOL E DE OUTRAS DROGAS E A VIOLÊNCIA ENTRE OS DEMAIS MEMBROS DA FAMÍLIA

No presente levantamento, oito estudos relacionaram a violência intrafamiliar de forma global, não ressaltando nenhum grupo específico (BES *et al.*, 2013; REIS; UCHIMURA; OLIVEIRA, 2013; SOARES *et al.*, 2014; CARAVACA-MORERA; PADILHA, 2015; CLARO *et al.*, 2015; SOUTO *et al.*, 2017; MARTINS; NASCIMENTO, 2017; MADALENA; SARTES, 2018). Nestes artigos, foram descritos que a família não é a única causa do consumo de AD, mas um dos mais importantes fatores relacionados ao início e à manutenção do vício (SILVA; COELHO; NJAINE, 2014). Outros fatores como vulnerabilidade social, pobreza, falta de oportunidades na vida e de imposição de regras, entre outros motivos, podem acarretar o consumo de AD e, conseqüentemente, o aumento da violência intrafamiliar, tornando-se um ciclo vicioso.

Alguns estudos descreveram a ocorrência de violências contra homens, porém, não há discriminação específica na violência familiar, tratando-a de forma geral (CLARO *et al.*, 2015; SOUTO *et al.*, 2017; WARMLING; LINDNER; COELHO, 2017). Quando há descrição de ocorrência no domicílio, a maior parte das vítimas são mulheres e crianças (BES *et al.*, 2013; MARTINS; NASCIMENTO, 2017).

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

Dois estudos realizados com dependentes de AD mostraram que as vítimas procuraram tratamento do vício por causa da violência sofrida na família (SOARES *et al.*, 2014; CARAVACA-MORERA; PADILHA, 2015). Outro estudo relatou a violência intrafamiliar como causa de morar na rua e de ter iniciado o uso de AD, e ainda associou o uso de AD ao exemplo dado pelos familiares como motivador da iniciação (CARAVACA-MORERA; PADILHA, 2015). Por último, o estudo de Claro *et al.* (2015) também relacionou o uso de AD com a presença de transtornos psiquiátricos, mostrando maior consumo quando diagnosticados com problemas mentais e, conseqüentemente, maior interação com a violência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos estudos aqui incluídos permitiu investigar a interferência do consumo de AD na violência intrafamiliar, com seus diversos membros (mulheres, crianças, adolescentes, idosos) e sob vários aspectos, sugerindo que o álcool é a principal substância lícita mais envolvida no fenômeno da violência intrafamiliar no Brasil, assim como outras drogas ilícitas, mesmo que em menores proporções. Maior parte dos artigos indicou o uso de AD como um dos principais fatores (propiciador, influenciador, motivador, desencadeador) da violência. Em contrapartida, também foi descrito que o consumo de AD pode ser consequência da violência intrafamiliar, podendo atuar como um ciclo de consumo e reação, sendo a violência uma propulsora do uso e vice-versa, descrevendo o uso de álcool e de outras drogas como importante, mas não unicausal para a violência na família.

Apesar de a busca ter sido ampla, utilizando diversos descritores e estratégias, este estudo apresenta como limitação o fato de terem sido avaliados apenas estudos publicados em português. Mesmo com a possibilidade de a busca ter sido feita em outras bases, fazê-la apenas na Biblioteca Virtual em Saúde foi devido ao fato de que nela reúnem-se diversas bases brasileiras importantes, mantendo uma melhor logística do estudo, sem deixar de acessar artigos importantes.

A partir das pesquisas analisadas, questiona-se que o local do estudo tem grande importância no papel que o AD ocupa nos casos de violência. Nos inquéritos realizados em estabelecimentos de segurança pública como delegacias, Ministério Público ou justiça criminal, o consumo de AD parece estabelecer maior lugar como causa da violência, visto que os autores de atos criminosos utilizam o consumo de AD como justificativa para a violência. Em contrapartida, os artigos desenvolvidos em estabelecimentos de saúde, como Unidades de Saúde da Família, Hospitais, Centros de Referência, entre outros, o consumo de AD está relacionado à violência como causa multifatorial, podendo atuar tanto como causa como consequência – ou ambas.

A maior parte dos estudos identificou a influência de outros fatores de risco importantes no contexto do AD, tais como desigualdade de gênero, escolaridade, condições socioeconômicas precárias, fraco apoio familiar, rede de apoio ineficiente, permissividade em relação à violência, história de violência na infância e isolamento social.

Outro ponto que merece destaque é a falta de padronização da utilização dos termos relacionados ao padrão de uso do álcool e das outras drogas, e a definição dos tipos de drogas analisados, fatos muito importantes, pois é preciso analisar se as diferenças entre os padrões (uso, abuso, ingestão, dependência, entre outros) e os tipos de drogas (lícitas e ilícitas) influenciam mais ou menos na ocorrência da violência na família. Ademais, isso dificulta a comparação entre os estudos, sendo um fator limitante, tornando-

se de extrema relevância diferenciar os tipos e padrões de consumo das substâncias, pois nem toda experimentação ou dependência terá relação com a violência.

Apesar de os estudos qualitativos serem de extrema importância nas análises, principalmente nesta temática, já que as causas da violência são múltiplas, observou-se maior parte de estudos quantitativos, mas de cunho transversal. Assim, faz-se necessária a realização de estudos longitudinais, na tentativa de avaliar o nexo causal entre o consumo de álcool e de outras drogas e os atos violentos na família, devendo ser abordado de maneira complexa, dinâmica e contextualizada, diferenciando tipos de drogas e padrões de consumo. Além disso, sugere-se a realização de mais estudos voltados aos idosos, por terem sido encontrados em menor proporção, sendo ainda os que apresentaram menores discussões sobre o papel do AD na violência. Apesar da maior parte dos estudos envolverem mulheres como vítimas dos atos violentos estimulados pelo consumo de AD, principalmente de seus parceiros íntimos, estimula-se a realização de mais estudos com este foco, devido ao grande impacto nas estatísticas de morbimortalidade feminina, apresentando-se como um desafio à abordagem dos profissionais de saúde e dos demais seguimentos da sociedade.

Reconhecendo esses dois fenômenos como complexos, multicausais e multifatoriais, com graves consequências econômicas, psicológicas e sociais na população, torna-se essencial considerá-los nas políticas públicas brasileiras, pois ocorrem simultaneamente e compartilham um conjunto complexo de fatores de risco, requerendo ações intersetoriais para seu enfrentamento. A abordagem a esses dois problemas deve ocorrer em todos os pontos da rede de atenção à saúde, nos diversos níveis de complexidade, buscando apoio e acompanhamento aos envolvidos em atos violentos, estando ou não sob o efeito de drogas. Essas iniciativas precisam estar apoiadas numa perspectiva de respeito à identidade e à cidadania dos sujeitos, acompanhadas de diversas modificações na sociedade, com maior incentivo à qualidade da educação, na melhoria das condições de trabalho, cultura, renda, lazer, e de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, C.M.D. de; MENEZES, J. de A. Vivências sexuais de mulheres jovens usuárias de crack. **Barbarói**, v.49, p.214-238, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/8943>. Acesso em: 18 fev. 2019.

AGUIAR, J.R.V. de; SILVA, G.M. e; MONTE, N.L. Estudo sobre a violência sexual em Serviço de Atendimento à Mulher. **Revista de Enfermagem da UFPI**, v.3, n.4, p.79-87, 2014. Disponível em: <http://ojs.ufpi.br/index.php/reufpi/article/view/3322/pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ALBUQUERQUE, A.L. de; SILVA, W.C. da. Perfil da violência sexual contra mulheres atendidas no serviço de apoio à mulher. **Revista de Enfermagem UFPE On Line**, v.11, supl.5, p.2106-2115, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/viewFile/23365/18994>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ANDRADE, R.F.V.; ARAÚJO, M. A. L.; DOURADO, M. I. C.; MIRANDA, A. B. E.; REIS, C. B. da S. Prevalência e fatores associados à violência entre parceiros íntimos após a revelação do diagnóstico de doenças sexualmente transmissíveis ao parceiro. **Cadernos de Saúde Pública**, v.32, n.7, e00008715, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016000705007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

ANDREUCETTI, G.; CHERPITEL, C. J.; CARVALHO, H. B.; LEYTON, V.; MIZIARA, I. D.; MUNOZ, D. R.; REINGOLD, A. L.; LEMOS, N. P. Alcohol in combination with illicit drugs among fatal injuries in Sao Paulo, Brazil: an epidemiological study on the association between acute substance use and injury. **Injury**, v.49, n.12, p.2186-2192, 2018.

ARAÚJO, W.S.C. de; SILVA, A. F. da; ESTRELA, F. M.; LÍRIO, J. G. dos S.; CRUZ, M. A. da; SANTOS, J. R. L. S.; PEREIRA, A. A influência do consumo de bebidas alcoólicas na ocorrência de violência por parceiro íntimo: revisão integrativa. **Arquivos de Ciências da Saúde da UNIPAR**, v.22, n.2, p.117-122, 2018. Disponível em: <http://revistas.unipar.br/index.php/saude/article/view/6380>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BENNETT, L.; O'BRIEN, P. Effects of coordinated services for drug-abusing women who are victims of intimate partner violence. **Violence Against Women**, v.13, n.4, p.395-411, 2007.

BES, T.M.; LOPES, F. A. R.; MORGAN, G. J.; RIBEIRO, M. S.; DUARTE, W. R. Relação da violência intrafamiliar e o uso abusivo de álcool ou entorpecentes na cidade de Pelotas, RS. **Revista AMRIGS**, v.57, n.1, p. 9-13, mar. 2013. Disponível em: <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IscScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=686151&indexSearch=ID>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2003b.

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; e dá outras providências. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2006b.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília: Ministério da Saúde, 2006a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS. **Temático prevenção de violência e cultura de paz III**. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar: orientações para a prática em serviço**. Cadernos de Atenção Básica Nº 8. Série A – Normas e Manuais Técnicos; nº 131. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Vigitel Brasil 2018: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal em 2018**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/Aids. **A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas**. Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Coordenação Nacional de DST e Aids. Brasília: Ministério da Saúde, 2003a.

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 1990.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. **Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas**. Elaboração de Marcia Teresinha Moreschi. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/consultorias/conada/violencia-contracrianças-e-adolescentes-analise-de-cenários-e-propostas-de-políticas-públicas.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2019.

BRASIL. Observatório da Mulher contra a Violência. **Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais**. Brasília: Senado Federal, 2016b. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/529424>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Pesquisa nacional de saúde do escolar**: 2015. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016a.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Brasil: manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa**. É possível prevenir. É necessário superar. Texto de Maria Cecília de Souza Minayo. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Violência doméstica e familiar contra a mulher**. Coordenação de Controle Social, Serviço de Pesquisa DataSenado. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/relatorios/pesquisa-datasenado-2015-relatorio-e-tabelas-descritivas>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CARAVACA-MORERA, J.A.; PADILHA, M.I. A dinâmica das relações familiares de moradores de rua usuários de crack. **Saúde em Debate**, v.39, n.106, p.748-759, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000300748&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

CARNEIRO, J.F.; VALONGUEIRO, S.; LUDERMIR, A. B.; ARAÚJO, T. V. B. de. Violência física pelo parceiro íntimo e uso inadequado do pré-natal entre mulheres do Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v.19, n.2, p.243-255, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-790X2016000200243&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 18 fev. 2019.

CLARO, H. G.; OLIVEIRA, M. A. F. de; TITUS, J. C.; FERNANDES, I. F. de A. L.; PINHO, P. H.; TARIFA, R. R. Uso de drogas, saúde mental e problemas relacionados ao crime e à violência: estudo transversal. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v.23, n.6, p.1173-1180, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692015000601173&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

COSTA, A.P.S. da; OLIVEIRA, D. A. de; RODRIGUES, M. P.; FERREIRA, M. A. F. Violência doméstica e abuso de álcool e drogas na adolescência. **Revista Ciência Plural**, v.1, n.2, p.48-56, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/rcp/article/view/7616>. Acesso em: 21 maio 2019.

DAHLBERG, L.; KRUG, E. Violência: Um problema global de saúde pública. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.11, Supl. 1, p.1163-1178, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jGnr6ZsLtwkhvdkrdfhpcdw/?lang=PT>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ESPER, L.H.; CORRADI-WEBSTER, C. M.; CARVALHO, A. M. P.; FURTADO, E. F. Mulheres em tratamento ambulatorial por abuso de álcool: características sociodemográficas e clínicas. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v.34, n.2, p.93-101, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-14472013000200012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

FONTES, L.F.C.; CONCEIÇÃO, O.C.; MACHADO, S. Violência sexual na adolescência, perfil da vítima e impactos sobre a saúde mental. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.22, n.9, p.2919-2928, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002902919&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

FREITAS, N.A.; SILVA, A.V.S; BRASIL, A.C.O.; BASTOS, V.P.D; FERNANDES, L.C.B.C. Perfil clínico-epidemiológico de adolescentes e jovens vítimas de ferimento por arma de fogo. **Cadernos Saúde Coletiva**, v.25, n.4, p.429-435, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadsc/a/C5x8CWHv3fdNVZCzqbJS7sL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2019.

GBD – GLOBAL BURDEN OF DISEASES. Alcohol use and burden for 195 countries and territories, 1990–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2016. **The Lancet**, v.392, n.10152, p.1015-1035, 2018.

GEBARA, C.F.de P.; FERRI, C. P.; LOURENÇO, L. M.; VIEIRA, M. de T.; BHONA, F. M. de C.; NOTO, A. R. Patterns of domestic violence and alcohol consumption among women and the effectiveness of a brief intervention in a household setting: a protocol study. **BMC Womens Health**, v.15, p.78, 2015.

GOMES SATO SGOBERO, J.K.; LORENNA VICCENTINE COUTINHO MONTESCHIO, L.V.C.; ZURITA, R.C.M.; OLIVEIRA, R.R.; MATHIAS, T.A.F. Violência física por parceiro íntimo na gestação: prevalência e alguns fatores associados. **Aquichan**, v.15, n.3, p.339-350, 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-59972015000300003&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 18 fev. 2019.

GRAHAM, K.; BERNARDS, S.; WILSNACK, S. C.; GMEL, G. Alcohol may not cause partner violence but it seems to make it worse: a cross-national comparison of the relationship between alcohol and severity of partner violence. **Journal of Interpersonal Violence**, v.26, n.8, p.1503-1523, 2011.

HAIK, R.de C.; MARTIN, D.; ROCHA, F. C. M.; RAMIRO, F. de S.; SILVEIRA, D. X. da. Uso de drogas injetáveis entre mulheres na Região Metropolitana de Santos, São Paulo, Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v.26, n.3, p.917-937, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000300917&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

HRW – HUMANS RIGHTS WATCH. **World Report 2019**—Events of 2018. United States of America: HRW, 2019. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf. Acesso em: 29 mar. 2019.

INCA – INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA. **Vigitel 2017 e Estimativa de Consumo de Cigarros Ilícitos no Brasil**. Divisão de Pesquisa Populacional. Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (SE-CONICQ). Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//vigitel-2017-estimativa-de-consumo-de-cigarros-ilicitos-no-brasil.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea/FBSP, jun. 2018.

LARANJEIRA, R.; DUAILIBI, S.M.; PINSKY, I. Álcool e violência: a psiquiatria e a saúde pública. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, v.27, n.3, p.176-177, 2005.

LEITE, F.M.C.; AMORIM, M. H. C.; WEHRMEISTER, F. C.; GIGANTE, D. P. Violência contra a mulher em Vitória, Espírito Santo, Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v.51, n.33, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102017000100223&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

LEONARD, K.E. Alcohol and intimate partner violence: when can we say that heavy drinking is a contributing cause of violence?. **Addiction**, v.100, n.4, p.422-425, 2005.

LINDNER, S.R.; COELHO, E. B. S.; BOLSONI, C. C.; ROJAS, P. F.; BOING, A. F. Prevalência de violência física por parceiro íntimo em homens e mulheres de Florianópolis, Santa Catarina, Brasil: estudo de base populacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v.31, n.4, p.815-826, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2015000400815&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 fev. 2019.

LIRA, M.O.S.C.; RODRIGUES, V.P.; RODRIGUES, A.D.; COUTO, T.M.; GOMES, N.P.; DINIZ, N.M.F. Abuso sexual na infância e suas repercussões na vida adulta. **Texto & Contexto Enfermagem**, v.26, n.3, p.e0080016, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/Fq8Cg6F7bcbZRNhxFqKTMTR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2019.

LUCCHESI, R.; CAIXETA F. de C.; SILVA, Y. V.; VERA, I.; FELIPE, R. L. de; CASTRO, P. A. de. Histórico de violência contra a mulher que vivencia o abuso de álcool e drogas. **Revista de Enfermagem UFPE On Line**, v. 11, supl.9, p.3623-3631, set. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view/234505/27717>. Acesso em: 18 fev. 2019.

MACHADO, J. C.; RODRIGUES, V. P.; VILELA, A. B. A.; SIMÕES, A. V.; MORAIS, R. L. G. L.; ROCHA, E. N. Violência intrafamiliar e as estratégias de atuação da equipe de Saúde da Família. **Saúde e Sociedade**, v.23, n.3, p.828-840, 2014.

MADALENA, T.S.; SARTES, L.M.A. Usuários de *crack* em tratamento em Comunidades Terapêuticas: perfil e prevalência. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v.70, n.1, p.21-36, 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672018000100003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

MARTINS, A.G.; NASCIMENTO, A.R.A. do. Violência doméstica, álcool e outros fatores associados: uma análise bibliométrica. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v.69, n.1, p.107-121, 2017. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672017000100009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

MENDES, K.D.S.; SILVEIRA, R.C.de C.P.; GALVÃO, C.M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v.17, n.4, p.758-764, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072008000400018&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2019.

MINAYO, M.C.de S.; SOUZA, E. R. de; SILVA, M. M. A. da; ASSIS, S. G. de. Institucionalização do tema da violência no SUS: avanços e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.23, n.6, p.2007-2016, 2018.

MOREIRA, D.P.; VIEIRA, L. J. E. de S.; PORDEUS, A. M. J.; LIRA, S. V. G.; LUNA, G. L. M.; SILVA, J. G. e; MACHADO, M. de F. A. S. Exposição à violência entre adolescentes de uma comunidade de baixa renda no Nordeste do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.18, n.5, p.1273-1282, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000500012&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 fev. 2019.

MOREIRA, G.A.R.; SOARES, P. S.; FARIAS, F. N. R.; VIEIRA, L. J. E. de S. Notificações de violência sexual contra a mulher no Brasil. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, v.28, n.3, p.327-336, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/RBPS/article/view/3877>. Acesso em: 18 fev. 2019.

MOREIRA, T.C.; BELMONTE, E. L.; VIEIRA, F. R.; NOTO, A. R.; FERIGOLO, M.; BARROS, H. M. T. Community violence and alcohol abuse among adolescents: a sex comparison. **Jornal de Pediatria**, v.84, n.3, p.244-250, 2008.

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

OLIVEIRA, L.A.S. de; LEAL, S.M.C. Mulheres em situação de violência que buscaram apoio no centro de referência GenyLehnen/RS. **Enfermagem em Foco**, v.7, n.2, p. 78-82, 2016. Disponível em: <http://revista.cofen.gov.br/index.php/enfermagem/article/view/800>. Acesso em: 18 fev. 2019.

OLIVEIRA, W.A. de; SILVA, M. A. I.; SILVA, J. L. da; MELLO, F. C. M. de; PRADO, R. R. do; MALTA, D. C. Associações entre a prática de bullying e variáveis individuais e de contexto na perspectiva dos agressores. **Jornal de Pediatria**, v.92, n.1, p.32-39, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0021-75572016000100032&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Global report on trends in prevalence of tobacco smoking 2000-2025**. 2 ed. OMS, 2018b.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Global status report on alcohol and health 2018**. OMS, 2018a.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Preventing violence by reducing the availability and harmful use of alcohol**. OMS, 2009. [Series of briefings on violence prevention: the evidence].

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **World health statistics 2017: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals**. OMS, 2017.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha informativa** – Violência contra as mulheres. OPAS, Brasil, 2017. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5669:folha-informativa-violencia-contras-as-mulheres&Itemid=820. Acesso em: 29 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OMS. **Version of the Introduction to the World Report on Violence and Health**. Genebra: OMS; 2002. Disponível em: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/introduction.pdf. Acesso em: 18 fev. 2019.

REICHENHEIM, M.E.; SOUZA, E. R. de; MORAES, C. L.; JORGE, M. H. P. de M.; SILVA, C. M. F. P. da; MINAYO, M. C. de S. Violência e lesões no Brasil: efeitos, avanços alcançados e desafios futuros. **The Lancet**, p.75-89, 2011. Disponível em: <https://www.thelancet.com/pb/assets/raw/Lancet/pdfs/brazil/brazilpor5.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

REIS, L.M. dos; UCHIMURA, T.T.; OLIVEIRA, M.L.F. de. Perfil socioeconômico e demográfico em uma comunidade vulnerável ao uso de drogas de abuso. **Acta Paulista de Enfermagem**, v.26, n.3, p.276-282, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21002013000300012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

ROMAGNOLI, R.C. A violência contra a mulher em Montes Claros. **Barbarói**, v.43, p.27-47, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/4815>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SAMPAIO, R.F.; MANCINI, M.C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, v.11, n.1, p.83-89, 2007.

SANTOS, C. M. da C.; PIMENTA, C. A. de M.; NOBRE, M.R. C. A estratégia PICO para a construção da pergunta de pesquisa e busca de evidências. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v.15, n.3, p.508-511, 2007.

SILVA JUNIOR, F.J.G. da; TOLENTINO, E.S.; OLIVEIRA, A.K.S.; MONTEIRO, C.F.S. Dependência química e violência no universo feminino: revisão integrativa. **Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online**, v.8, n.3, p.4681-4688, 2016. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/cuidadofundamental/article/view/4274>. Acesso em: 18 fe. 2019.

SILVA, A.C.L.G. da; COELHO, E.B.S.; NJAINE, K. Violência conjugal: as controvérsias no relato dos parceiros íntimos em inquéritos policiais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.19, n.4, p.1255-1262, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232014194.01202013>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SILVA, C.D.; GOMES, V. L. de O.; MOTA, M. S.; GOMES, G. C.; AMARIJO, C. L. Violência contra a mulher: agressores usuários de drogas ilícitas. **Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online**, v.7, n.2, p.2494-2504, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5057/505750946026.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SILVA, C.F.S.; DIAS, C.M. de S.B. Violência contra idosos na família: motivações, sentimentos e necessidades do agressor. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v.36, n.3, p.637-652, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v36n3/1982-3703-pcp-36-3-0637.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SILVA, S.É.D. da; PADILHA, M.I. O alcoolismo na história de vida de adolescentes: uma análise à luz das representações sociais. **Texto & Contexto Enfermagem**, v.22, n.3, p.576-584, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072013000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

SILVEIRA, D.X.; DOERING-SILVEIRA, E.B. **Padrões de uso de drogas: eixo, políticas e fundamentos**. Senad-Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

SOARES, J.R.; FARIAS, S. N. P. de; DONATO, M.; MAURO, M. Y. C.; ARAÚJO, E. F. dos S.; GHELMAN, L. G. A importância da família no processo de prevenção da recaída no alcoolismo. **Revista de Enfermagem da UERJ**, v.22, n.3, p.341-346, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/13691>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SOUZA, A.K.A. de; NOGUEIRA, D.A.; GRADIM, C.V.C. Perfil da violência doméstica e familiar contra a mulher em um município de Minas Gerais, Brasil. **Cadernos Saúde Coletiva**, v.21, n.4, p.425-431, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-462X2013000400011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

SOUTO, R.M.C.V.; BARUFALDI, L. A.; NICO, L. S.; FREITAS, M. G. de. Perfil epidemiológico do atendimento por violência nos serviços públicos de urgência e emergência em capitais brasileiras, Viva 2014. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.22, n.9, p.2811-2823, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002902811&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

SOUZA e SOUZA, L.P.; COELHO, D. M. P.; SOUZA, A. G. de; RUAS, F. R. B.; FIGUEIREDO, T.; ALCÂNTARA, D. D. F.; SILVA, C. S. de O. "Em briga de marido e mulher, não se mete a colher?" Análise da violência baseado no gênero e o papel do setor saúde. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v.6, n.1, p.79-94, 2015. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/2529>. Acesso em: 20 maio. 2019.

SOUZA e SOUZA, L.P.; RUAS, R. F. B.; BRITO, M. F. S. F.; LEITE, M. T. de S.; SOARES, S. M. "Café & prosa com as Marias": avaliação das mulheres sobre grupos operativos no manejo da violência de gênero. **Revista de Educação Popular**, v.16, n.1, p.92-103, jun. 2017.

SOUZA e SOUZA, L.P.; SOUZA, A. G. de; FIGUEIREDO, T.; BRITO, M. F. S. F.; LEITE, M. T. S.; SOUZA, K. V. de. Violência de Gênero: o silêncio e enfrentamento vivido pelas mulheres à luz da fenomenologia social. **Revista de Enfermagem UFPE On Line**, v.10, n.10, p.3842-3850, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/download/11451/13271>. Acesso em: 20 maio 2019.

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares,
Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

SOUZA, M. R.R. de; OLIVEIRA, J. F. de; CHAGAS, M. C. G.; CARVALHO, E. S. de S. Gênero, violência e viver na rua: vivências de mulheres que fazem uso problemático de drogas. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v.37,n.3,e59876,2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-14472016000300418&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

SOUZA, M.T. de; SILVA, M.D. da; CARVALHO, R. de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, São Paulo, v.8, n.1, p.102-106, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/eins/v8n1/pt_1679-4508-eins-8-1-0102.pdf. Acesso em: 20 maio 2019.

TEIXEIRA, S.V.B.; MOURA, M. A. V.; SILVA, L. R. da; QUEIROZ, A. B. A.; SOUZA, K. V. de; NETTO, L. A. Violência perpetrada por parceiro íntimo à gestante: o ambiente à luz da teoria de Levine. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v.49,n.6,p.882-889, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342015000600882&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

TUMWESIGYE, N.M.; KYOMUHENDO, G. B.; GREENFIELD, T. K.; WANYENSE, R. K. Problem drinking and physical intimate partner violence against women: evidence from a national survey in Uganda. **BMC Public Health**, v.12, artigo 399, 2012.

VIEIRA, L.B.; CORTES, L. F.; PADOIN, S. M. de M.; SOUZA, I. E. de O.; PAULA, C. C. de; TERRA, M. G. Abuso de álcool e drogas e violência contra as mulheres: denúncias de vividos. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v.67,n.3,p.366-372, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672014000300366&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 fev. 2019.

VIELLAS, E.F.; GAMA, S. G. N. da; CARVALHO, M. L. de; PINTO, L. W. Fatores associados à agressão física em gestantes e os desfechos negativos no recém-nascido. **Jornal de Pediatria**, v.89, n.1, p.83-90, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0021-75572013000100013&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 18 fev. 2019.

WARMLING, D.; LINDNER S.R.; COELHO E.B.S. Prevalência de violência por parceiro íntimo em idosos e fatores associados: revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.22, n.9, p.3111-3125, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n9/1413-8123-csc-22-09-3111.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

WITCZAK, I.V.; ACOSTA, M. A. F.; COUTINHO, R. X.; LEITE, M. T. Perdoar verdadeiramente ou agredir novamente: dilemas da violência familiar contra idosos. **Revista Kairós Gerontologia**, v.19, n.1, p.211-225, 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/30055>. Acesso em: 18 fev. 2019.

Ocorrência de violência intrafamiliar relacionada ao consumo de álcool e outras drogas no Brasil

Luís Paulo Souza e Souza, Grazielle Neves Soares, Marconi Moura Fernandes e Aline Maria Figueiredo Ko da Cunha

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

SEGURANÇA PÚBLICA: A POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

JOANITA ARAÚJO ESPANHOL

Mestra em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha. Especialista em Direito e Processo do Trabalho, Direito Civil e Empresarial e em Direito Digital e Compliance. Graduada. Atualmente é professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo.

País: Brasil **Estado:** Espírito Santo **Cidade:** Colatina

Email de contato: joanita@ifes.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8483-9409>

MICHELLY RAMOS DE ÂNGELO

Arquiteta e urbanista, pós-doutorado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, com estágio no Centre Lillois d'Études et de Recherches

Sociologiques et Économiques da Université des Sciences et Technologies de Lille. Autora de Louis-Joseph Leuret e a Sagmacs: A formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil (2012)

País: Brasil **Estado:** Espírito Santo **Cidade:** Vitória

Email de contato: michellyr@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5921-3199>

Contribuição de cada autora:

Ambas tiveram participação na elaboração da proposta da pesquisa, orientação e revisão do conteúdo

RESUMO

A Segurança Pública é um tema que ocupa os debates da sociedade, sendo que a ocorrência reiterada de atos de violência e os índices de criminalidades estão presentes nessas discussões. Situação que pode ser diagnosticada e minimizada com um planejamento urbano adequado que busque a qualidade de vida e a segurança da população. O Plano Diretor Municipal (PDM) constitui-se como um dos principais instrumentos de planejamento municipal, palco de debates de fatores relacionados à segurança pública. Este estudo apresenta como pergunta: Como a participação popular, experimentada no processo de revisão do PDM do Município de Vila Velha-ES, relaciona a vulnerabilidade socioambiental à segurança pública? Para tanto, foi conduzida uma pesquisa qualitativa, utilizando as técnicas de análise de conteúdo com o apoio do software Iramuteq. Os resultados indicaram que as sugestões da população participante relacionam a condição de vulnerabilidade às necessidades vivenciadas com questões preventivas de segurança pública.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Prevenção. Exclusão territorial. Exclusão social. Criminalidade.

ABSTRACT

PUBLIC SAFETY: POPULATION IN URBAN PLANNING

Public Security is a theme that occupies the debates of society, the repeated occurrence of acts of violence and the crime rates are present in these discussions. Situation that can be diagnosed and minimized with proper urban planning that seeks the quality of life and safety of the population. The Municipal Master Plan (PDM) is

one of the main instruments of municipal planning, the stage of debates on factors related to Public Security. This study presented as a question: How does popular participation, experienced in the PDM review process of Vila Velha-ES, relate social and environmental vulnerability to public safety? To this end, a qualitative research was conducted using content analysis techniques with the support of IRaMuTeQ software. The results indicated that the suggestions of the participating population relate the condition of vulnerability to needs experienced with preventive issues of public security.

Keywords: Urban planning. Prevention. Territorial exclusion. Social exclusion. Crime.

Data de recebimento: 01/06/2020 – **Data de aprovação:** 07/03/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1250

Neste artigo abordou-se políticas públicas de segurança, como ações e decisões do governo pautadas nas demandas e nos problemas da sociedade, que refletiam na manutenção e na estabilidade da ordem pública. O que se propôs foi analisar como a participação popular e seus anseios, no âmbito de discussão do Plano Diretor Municipal (PDM), podem contribuir para ações que repercutam na segurança pública.

Destaca-se que essas ações podem ser inseridas no planejamento urbano desenvolvido pelo município por meio do PDM. Algumas ações de caráter preventivo são citadas por Magalhães (2008) e Xavier (2012), como: desocupação de áreas de preservação ambiental, de revitalização de espaços públicos e de reurbanização de locais com focos de criminalidade; planejamento e reforma urbana; mapeamento das áreas e das espécies de conflitos; e uma gama de políticas sociais integradas que promovam a cidadania e ofertem serviços básicos.

Assim, delimitou-se o tema em torno da pergunta: Como a participação popular, experimentada no processo de revisão do PDM do Município de Vila Velha-ES, relaciona a vulnerabilidade socioambiental com a segurança pública no que tange aos apontamentos de suas necessidades a fim de contribuição para a formulação de políticas públicas de segurança?

A pesquisa, inicialmente, pretendia abarcar todo o processo de revisão do PDM de Vila Velha-ES, contudo, teve seu recorte limitado pelo fator tempo: o Município não procedeu a conclusão de todas as etapas, tendo efetivado, até o começo da presente análise, somente a fase da leitura comunitária.

O banco de dados, contendo as indicações e a participação da população Vila Velhense, foi construído a partir das informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Vila Velha-ES em seu *site* institucional e utilizando o método qualitativo de análise de conteúdo por meio do *software* Iramuteq.

Isso posto, pretendeu-se discutir o tema revisão do Plano Diretor Municipal com fins contributivos para ações de política de segurança a partir da perspectiva dos cidadãos participantes da revisão do PDM de Vila Velha-ES.

A RELAÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E VULNERABILIDADE

Viver nos centros urbanos não só é um desafio para seus habitantes como também é para os governantes, que precisam gerir os problemas que circundam o desenvolvimento e o crescimento das cidades. Para

Farias (2005), o aumento do número de habitantes e o crescente processo de urbanização vêm acarretando degradação da vida urbana. Essa degradação tem impacto na vida humana, seja quando interrompida abruptamente por ato de violência seja quando se é alvo de crimes que não terminam em morte, mas infringem o direito à dignidade humana. É no meio ambiente urbano que ocorre grande parte das lesões ao direito da dignidade humana e ao direito da segurança¹. A promoção da dignidade humana é “[...] postulado fundamental da ordem jurídica brasileira” (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 164) e deve pautar condutas e políticas públicas de segurança.

Para que haja desenvolvimento pleno do ser humano há pressupostos, ou seja, requisitos mínimos para se viver com dignidade, dentre eles a proteção da personalidade², que se projeta em assegurar os atributos físicos, psíquicos e morais do homem (FARIAS; ROSENVALD, 2015). Atentar contra os atributos da personalidade humana é ato de violência (CARDIN; MOCHI, 2014).

Segundo a Organização Mundial da Saúde, violência constitui:

[...] a utilização intencional de força ou poder físico, por ameaça ou de fato, contra si mesmo, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulta em ou tem alta probabilidade de resultar em ferimentos, morte, dano psicológico, mau desenvolvimento ou privação. (OMS, 2002, p. 5).

A violência acaba por estar presente na vida íntima ou no desenvolvimento de atividades coletivas. E, tão importante quanto agir no pós-violência, é promover ações que a previnam ao entender suas causas.

Nesse sentido preventivo, Caldeira (2000) associa violência às transformações urbanas, que produzem um padrão espacial de segregação e exclusão social, aliadas à fragilidade dos direitos civis. Transformações urbanas não ocorrem da mesma forma para toda a população, a urbanização das periferias, por exemplo, pode ser resultado de especulações imobiliárias com a consequência de ilegalidade dos lotes e das construções.

Na presença de irregularidades na documentação dos lotes ou ilegalidade dos lotes, não há como conseguir financiamentos ou ter acesso a direitos básicos. Direitos que deveriam ser ofertados pelo poder público, como água tratada, saneamento básico, ruas pavimentadas, dentre outros, emergindo, a partir disso, a segregação espacial ao dividir e fragilizar os habitantes de uma mesma cidade dentro de várias cidades.

Segundo Villaça (2011), a segregação urbana não deve ser vista ou estudada pelo viés apenas de centro *versus* periferia, mas compreendida dentro do contexto que se propõe investigar. Exemplificando, o autor menciona a formação de condomínios fechados, que podem estar inseridos em ambientes de separação não em relação à gênese da violência, mas na fuga em busca por proteção contra a violência.

Nesse cenário de segregação espacial, não os de condomínios fechados, os habitantes do espaço marginalizado não conseguem ter a efetividade de direitos civis essenciais e fundamentais, como a vida ou o “simples” ir e vir, tantas vezes impedido por “toques de recolher”, tiroteios, falta de transporte e ruas alagadas.

Farias (2005, p. 171) afirma que “a cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade”. Na cidade segregada, “a falta de infraestrutura e a precariedade dos serviços públicos concorrem facilmente para a formação de delinquência” (CARMONA, 2014, p. 107).

1 Por exemplo, as capitais brasileiras concentraram 26% dos assassinatos do país, em 2015 (LIMAS, 2016).

2 Referem-se a abordagens do Direitos da Personalidade, e não a conceitos relacionados psicologia.

Outra vertente para a compreensão da violência é apontada por Rolnik (2000, p. 183), ao afirmar que: “a exclusão territorial³ faz indivíduos, famílias e comunidades particularmente vulneráveis, abrindo espaço para a violência e o conflito”. Defende, ainda, que no cenário do urbanismo de risco⁴ as terras destinadas para moradia dos pobres são, normalmente, aquelas marcadas por características ambientais de fragilidade, perigosas e de difícil ocupação, com encostas íngremes à beira de córregos e áreas alagadiças. Tal situação desrespeita os direitos civis e expõe a vida dos moradores, contribuindo para configuração de um quadro de exclusão socioespacial.

A pobreza, a miséria e a precariedade de moradias muitas vezes estão inseridas num contexto de exclusão social e territorial, mas não são apresentadas pela literatura como fatores desencadeadores de violência. Na visão de Carmona (2014), a pobreza e a miséria, em si, não são causas de violência, mas sim a sua condição, vulnerabilizando principalmente a juventude⁵ e sua inserção na delinquência. Por fim, o autor, defende que a segregação urbana exerce sim efeito sobre fatores sociais e acaba por gerar violência.

O termo vulnerabilidade admite várias possibilidades, como a incapacidade ou a fragilidade de alguém, de espaços ou algo em circunstâncias especiais (SILVA R., 2010). O conceito adotado na presente pesquisa é aquele que relaciona vulnerabilidade socioambiental à violência urbana. Vulnerabilidade socioambiental alia as precárias condições de vida e a proteção social à degradação ambiental, produzindo, simultaneamente, condições de vida precárias e ambientes deteriorados, expressando-se também como menor capacidade de redução de riscos e baixa resiliência (FREITAS *et al.*, 2012).

Ressalta-se, entretanto, que a concepção de resiliência, como a capacidade de um ambiente ou sociedade de voltar às condições anteriores após serem impactadas/vitimadas por um evento de caráter extremo, nem sempre deve ser inserida no contexto da urbanização dos países não desenvolvidos, já que não se deve recompor as condições pré-existentes, pois em sua grande parte são extremamente excludentes, injustas e degradantes (MENDONÇA, 2017).

O contexto de vulnerabilidade socioambiental é complexo. Silva, R. (2010) relaciona violência urbana à vulnerabilidade socioambiental por meio da exclusão social, apontando que as zonas de exclusão social são usualmente áreas com alto grau de vulnerabilidade ambiental e, assim, algumas áreas tornam-se mais vulneráveis aos conflitos violentos e passam a ser consideradas áreas de risco. Logo, o conceito de vulnerabilidade envolve “um conjunto de fatores que pode diminuir ou aumentar o risco no qual o ser humano, individualmente ou em grupo, está exposto nas diversas situações da sua vida” (ESTEVES, 2011, p. 69).

Todos os fatores (exclusão social, exclusão territorial, segregação urbana, urbanismo de risco) elencados pelos autores citados compõem as características de um ambiente onde há vulnerabilidade socioambiental. “O processo de deterioração do espaço social e institucional⁶ contribui para tornar essas áreas cada vez mais vulneráveis à violência, transformando-as rapidamente em áreas de risco” (SILVA, R., 2010, p. 12).

3 É a negação (ou desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais (ROLNIK, 2000, p. 176).

4 Segundo Rolnik (2000, p. 174), o urbanismo de risco é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno quer da construção, ou ainda da condição jurídica da posse daquele território.

5 Situação que torna a juventude vulnerável à violência e ao crime: “[...] a baixa oferta de emprego e o subemprego, especialmente o tráfico de drogas, [...] fácil acesso às armas de fogo leves, [...] cortiços e favelas por servir de refúgio e esconderijo de grupos criminosos perigosos” (CARMONA, 2014, p. 109).

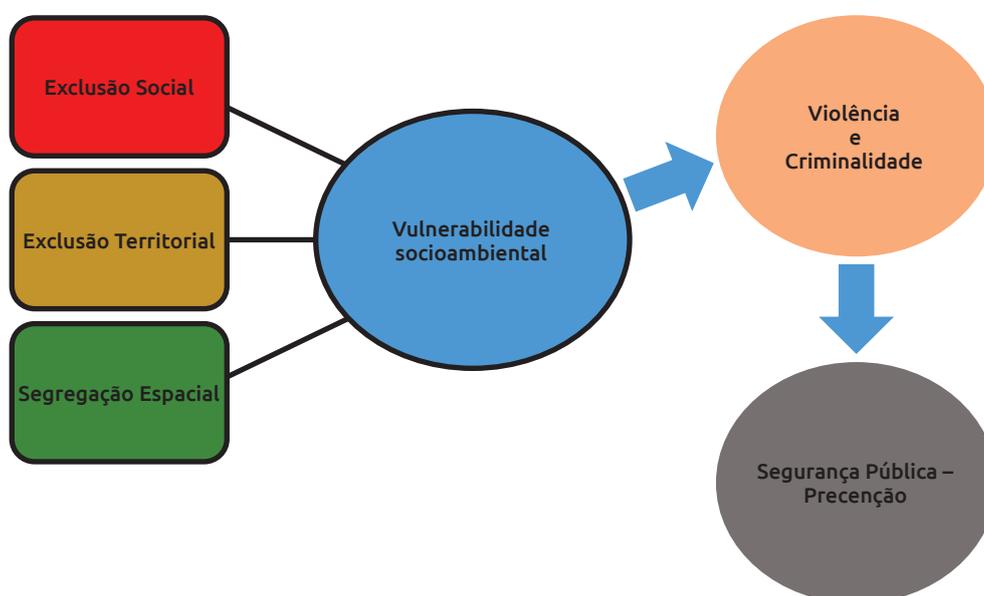
6 A autora traz como degradação do espaço e causa da violência urbana os processos desiguais de ocupação segregada do espaço urbano, já como degradação institucional, as relações de poder assimétricas e informais que acontecem nas comunidades de baixa renda com os cidadãos de segunda classe, e estes, por sua vez, são os moradores sem acesso às instituições de proteção e bem-estar do Estado, e a violência torna-se um instrumento para alcançar alguns resultados, como justiça, segurança e ganhos econômicos (SILVA R., 2010).

A vulnerabilidade socioambiental relaciona-se à segurança pública, na medida que se busca a compreensão de fenômenos como violência, crimes e desastres, num raio de amplitude maior do que a repressão. Silva, R. (2010, p. 9) afirma que “o risco de ocorrer um ato violento é maior em áreas de vulnerabilidade social e ambiental, [...] e, estas são marcadas pela exclusão social, fator fundamental para o aumento da violência urbana”.

Dessa forma, baseada na exposição de estudiosos sobre o tema abordado, fatores presentes na vida urbana como a exclusão social, a exclusão territorial e a segregação espacial são componentes de um ambiente com vulnerabilidade socioambiental. A exposição na Figura 1, fundamentada na exposição da literatura, permite associar vulnerabilidade à segurança pública.

FIGURA 1

Vulnerabilidade socioambiental e segurança pública



Fonte: Elaborado pela autora de acordo com o referencial teórico.

Destaca-se que os fatores citados na Figura 1 podem ser identificados pelos cidadãos que os vivenciam no processo de Revisão do PDM. E, se forem trabalhados pelo município, principal ente federativo responsável pela execução da política urbana ditada pela Constituição Federal de 1988, cumprirão o ditame do Estatuto da Cidade, o qual enfatiza que as normas de regulação de uso da propriedade urbana devem ser elaboradas em prol da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Se ações de políticas públicas forem direcionadas para programas e projetos que diminuam a vulnerabilidade desses cidadãos, que convivem com os problemas urbanos identificados, pode haver uma significativa melhoria em termos de segurança pública. Carmona (2014) cita a transformação da cidade de Bogotá, na Colômbia, que convivia com sérios problemas de violência no início da década de 90, chegando a registrar 80 homicídios (mortes violentas) por 100 mil habitantes e conseguiu reduzir, significativamente, esse número para 22,7 em 2009.

O autor destaca ainda que a violência e a criminalidade de Bogotá foram reduzindo com a implementação de política pública clara e sustentável e com a participação da população, citando como exemplo as

seguintes ações: arborização da cidade, recuperação de espaços públicos e de entornos deteriorados, gestão das informações sobre violência e delinquência, atenção especial a grupos vulneráveis.

O exemplo citado é fruto de um conjunto de ações voltadas para uma população que sofria com problemas de segurança pública e que enxergou a saída numa série de medidas preventivas e não exclusivamente em ações repressivas. Tais medidas devem ser associadas a um planejamento urbano adequado à realidade de cada cidade, com normas efetivas instituídas e elaboradas em conjunto com a população. A existência da nova ordem urbanística constitucional, compreendida como “promoção da dignidade da pessoa humana” (CARMONA, 2014, p. 327) e com fins de confrontação e resolução de conflitos (FERNANDES, 2013), pode atuar na prevenção da violência.

De acordo com a revisão da literatura apresentada, existem alguns grupos mais suscetíveis à violência e à criminalidade, os que vivenciam e/ou estão no cenário da vulnerabilidade. Ações que envolvam planejamento urbano podem diminuir a condição de vulnerabilidade e reduzir os números da violência. Observa-se, portanto, a associação entre planejamento urbano inadequado ou a sua ausência e a segurança pública. Situação que pode ser discutida no âmbito da formação do PDM, principal instrumento do planejamento urbano municipal.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Leitura Comunitária⁷ constituiu-se de onze eventos realizados entre os dias 28 de março e 6 de junho de 2016, sendo cinco fóruns regionais, cinco seminários e uma audiência pública (VILA VELHA, 2016). Concomitantemente, contou com a participação *on-line* da população por meio de uma plataforma participativa disponível no *site* oficial da prefeitura de Vila Velha-ES (disponível em: pdm.vilavelha.es.gov.br).

Na plataforma participativa *on-line*, dentro da aba intitulada “Melhore sua Cidade”, o internauta era convidado a participar expondo ou avaliando sugestões que poderiam ser realizadas por tema⁸ e por região⁹, bem como efetuar somente curtidas nas sugestões de outros participantes.

Com os dados encontrados, foi possível construir as análises. Foram analisados 355 comentários (*on-line*) postados até 2 de novembro de 2017, que compõem parte da participação popular no PDM de Vila Velha-ES, o que possibilitou estabelecer as relações entre as variáveis estudadas.

Os comentários foram organizados em um único *corpus* que foi submetido ao *software* Iramuteq com os métodos: Nuvem de Palavras, Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e Gráfico de Similitude.

Inicialmente, por meio da Nuvem de Palavras representada pela Figura 2, analisou-se os termos que organizados graficamente apresentavam maior frequência (CAMARGO; JUSTO, 2013). Dessa forma, o *software* aponta as palavras que mais se repetiram no *corpus* da pesquisa, fornecendo um resumo do material (*corpus*) analisado. Trata-se de um resumo, pois em destaque e mais centralizadas estão as palavras de maior frequência, gradualmente; em seguida, aparecem as de menor frequência em tamanho menor e mais periféricas.

7 Constitui a segunda etapa do processo de revisão do PDM de Vila Velha-ES.

8 O conteúdo a compor o novo PDMVV foi dividido em temas: mobilidade urbana, economia, patrimônio histórico, meio ambiente, infraestrutura urbana, uso do solo e habitação.

9 O município de Vila Velha-ES é composto por cinco regiões administrativas.

o que pode fazer frente à ineficiência da administração pública. Por fim, os dizeres entrelaçam-se com a segurança pública ao mencionar “guerra de espaços, sem segurança em áreas ocupadas indevidamente”, cenário propício e vulnerável (SILVA R., 2010) à violência urbana (ROLNIK, 2000)

Em seguida, na Nuvem de Palavras (Figura 2), em menor tamanho surgem as palavras *criança*, *segurança* e *problema*, indicando a preocupação da população com a segurança das crianças e a relação delas com *mobilidade*, *trânsito*, *estacionamento* e *ônibus*.

Gaivotas. A ponte que faz ligação entre a Rua Jorge Rizk e a Avenida Leila Diniz é inadequada. Não possui ciclovia ou passeio de pedestres adequado. A calçada precária não possui pavimentação. Não há guarda corpo que proteja as **crianças** na ponte, construída sobre o valão (medievalmente a céu aberto!). Toda a Avenida Leila Diniz necessita de cuidado, desde a rotatória que faz ligação com a Rodovia Darly Santos até o Parque das Gaivotas há carência de **ciclovia** e passeios adequados. A mão única pode ajudar. (Participante nº 202, grifo nosso).

Se a atenção se voltar para *bairro* no sentido vertical-sul, a palavra será seguida por *região*, *cidade*, *município*, *desenvolvimento*, *construção*, *preservação*, *casa*, *espaço*, *pavimentação* e *comunidade*. Isso remete à sugestão de que o *bairro* precisa *estar* (verbo exposto no centro) inserido no espaço da *cidade* e que *desenvolvimento* está aliado à *pavimentação*, à *iluminação*.

Praia de Itaparica. Sugiro que o PDM seja elaborado, consolidado, aprovado e implementado com o foco de tornar nossa Vila Velha uma **cidade** essencialmente turística. Conheço e frequento nossa **cidade** há mais de 25 anos e há um ano me aposentei e moro na Praia de Itaparica. Ao longo de todos estes anos que estive em contato com a **cidade** sempre ouvi avaliações ótimas sobre a qualidade de vida e sempre com foco **no turismo**. Se tivermos o turismo como foco, todas as melhorias correlatas trarão **desenvolvimento**. A limpeza, a preocupação social, a segurança, o incentivo a empreendedores. Imaginem uma cidade a 20 km de um aeroporto e que tenha praias lindas e limpas, escola de kitesurfvisitas seguras e controladas às ilhas, meio ambiente protegido e admirado, três shoppings, alimentação de primeira. Poderemos trazer congressos, excursões de bom nível. As escolas ensinarão às crianças, a economia informal poderá ser bem orientada. Só temos a ganhar! (Participante nº 135, grifo nosso).

Barra do Jucu. Barra do Jucu é uma **comunidade** tradicional, ocupando um lugar de destaque pelo convívio social e familiar em destaque pelos moradores, onde o “bom dia” do vizinho ainda se faz sentir. Existe **pavimentação**, à água e energia, mas tem a carência de **ESGOTO SANITÁRIO** para seus moradores. Implantar o **esgoto** é uma necessidade de civilização e de boa saúde para todos. (Participante nº 46, grifo nosso).

Centro de Vila Velha. Projeto de revitalização para a Praça Duque de Caxias, com novas atividades de lazer e cultura, inclusive equipamentos para ginástica, pontos regulares para alimentação e comércio já existentes, baia correta no ponto de ônibus e melhora na **pavimentação**. Mais segurança com boa **iluminação**, poda regular de árvores e monitoramento. Dica: há vários projetos feitos por alunos de arquitetura e urbanismo dessa praça que seriam ótimos para contribuir na revitalização. O Centro de Vila Velha merece uma boa praça! (Participante nº 93, grifo nosso).

Pavimentação, iluminação, lazer e condições para melhor usufruir da cidade com os direitos básicos assegurados caminham no sentido da promoção do bem-estar do cidadão, influenciando em números que refletem na segurança pública (CARMONA, 2014), como nas reduções de crimes contra o patrimônio e homicídios (FARIAS, 2005).

Casa está no centro, entre *preservação* e *espaço*, próxima à *comunidade*, corroborando o referencial teórico que afirma que as condições de moradia associadas a exclusão social (MARICATO, 2014), distância entre casa e educação, local de trabalho e falta de lazer (SILVA J., 2010) são remetidas à segurança pública e PDM.

Ponta da Fruta. Minha casa fica longe da creche construída em Balneário e gostaria que criassem uma aqui perto de onde eu moro. (Participante nº 230).

Morada da Barra. Vistoriar o uso e a **ocupação** do seu entorno, como também o lançamento de esgoto em suas águas. Avançar na proposta da criação da área de **preservação e parque**, para assegurar a **proteção** a esta delicada região. (Participante nº 39, grifo nosso).

No sentido oposto, na lateral direita, menciona-se *Itaparica* e *Costa*, seguidas de *construção*, *ocupação* e *parque*. Se na lateral esquerda a ênfase é com direitos básicos, como *esgoto* e *proteção*, na lateral direita são expostas duas praias (*Costa* e *Itaparica*), com palavras pontuais como *atividade*, *parque*, *conservação* e *ocupação*, relacionando-se a turismo e empreendimentos da construção civil.

Praia de Itaparica. A praia é um dos principais atrativos turísticos de Vila Velha, porém a orla vem sendo **ocupada** de modo descontrolado, com condomínios fechados com alturas incompatíveis ao ambiente no entorno, causando impactos na qualidade urbana, como sombras na praia, desvalorização do potencial paisagístico da costa e a supersaturação da estrutura viária da orla. Uma sugestão é que essa transição do mar para a **cidade** ocorra de forma suave, com um **parque** urbano linear nos terrenos à beira-mar ainda não construídos e ociosos (entre a Av. José Júlio de Souza e a Rodovia do Sol, na Praia de Itaparica), ou seja, um **parque** público com espaços livres arborizados, permeados com espaços para atividades diversas, conectando a **cidade** à Reserva de Jacarenema. É de fundamental importância que os terrenos fossem inseridos na Zona de Especial Interesse Ambiental, para fins de **proteção e preservação** do ecossistema marinho e da restinga ainda presente nessa área privada. Existem instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as “Operações Urbanas Consorciadas” ou o “Direito de Preempção”, que visam entre outros objetivos a “criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes” bem como a “proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico” em áreas privadas. (Participante nº 123, grifo nosso).

Praia da Costa. Transformação do Morro do Moreno em **parque** ecológico, com a retirada de todas as construções irregulares e em área de **preservação**. Implantar projeto para melhor aproveitamento do potencial **turístico** do Morro e seu entorno. (Participante nº 129, grifo nosso).

Tendo a descrição de uma cidade vista pelo olhar de quem a vivência, com problemas a começar pelos bairros, a estrutura da Nuvem de Palavras confirma, por meio de conhecimento popular-empírico, o que aponta o referencial teórico exposto: relacionando investimentos de grandes empresas, alteração ambiental (SILVA, 2014), áreas de preservação indevidamente ocupadas (ROLNIK, 2000; SILVA R., 2010), espaços públicos bem iluminados e revitalizados com áreas de lazer (CARMONA, 2014) à segurança pública, ainda que indiretamente.

Mesmo sem direcionamento ou indução, a Nuvem de Palavras evidencia que a população associa indiretamente planejamento urbano à segurança pública, quando aponta suas deficiências e necessidades, seus problemas e conflitos, e reivindica as soluções no âmbito da vulnerabilidade socioambiental. Confirmando a hipótese defendida de que segurança pública, no viés da vulnerabilidade socioambiental, foi inserida na discussão popular de forma indireta.

Ser mencionada de forma indireta não a torna menos relevante, mas traz à voga que a segurança pública, além de complexa, é um tema que pode ser inserido no planejamento urbano com atividades e ações próprias da sua alçada. Contudo, a população participante do processo de revisão do PDM encontra dificuldade em relacioná-lo à segurança pública, por constituir-se um tema difuso que perpassa vários segmentos trabalhados pelo município.

As indicações mencionadas pela população podem ser inseridas nas ações municipais de prevenção ao crime e à violência, já que essas incluem promover o bem-estar das pessoas ao estimularem os laços sociais com medidas que garantam saúde, educação, economia e modificação das condições nas comunidades que levem à infração, à vitimização e à insegurança (XAVIER, 2012).

Por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), os textos foram organizados de acordo com seus vocabulários, dividindo-se pelas frequências que formaram as classes (SILVA; SILVA; MENEGON, 2017). Isso permitiu a compreensão das expressões e palavras contidas nos comentários analisando-as a partir de seus lugares e inserções sociais.

Para a estatística contextual, as características devem ser consideradas (CAMARGO; JUSTO, 2013). Nesse cenário, o *corpus* geral foi formado por 330 textos, separados em 785 segmentos de textos, sendo 739 aproveitados, ou seja, 94,14% do total seguiram em análise. Emergiram 25.789 ocorrências, as quais 1.908 foram distintas e 1.309 com apenas uma ocorrência, categorizando, assim, o conteúdo em 6 classes.

FIGURA 3

Síntese do corpus textual

```

+-+--+--+--+--+
|i|R|a|M|u|T|e|Q| - Fri Nov 3 13:09:20 2017
+-+--+--+--+--+

Number of texts: 330
Number of text segments: 785
Number of forms: 4434
Number of occurrences: 25789
Número de lemas: 3127
Number of active forms: 1908
Número de formas suplementares: 1205
Número de formas ativas com a frequência >= 3: 800
Média das formas por segmento: 32.852229
Number of clusters: 6
739 segments classified on 785 (94.14%)

#####
tempo : 0h 0m 21s
#####

```

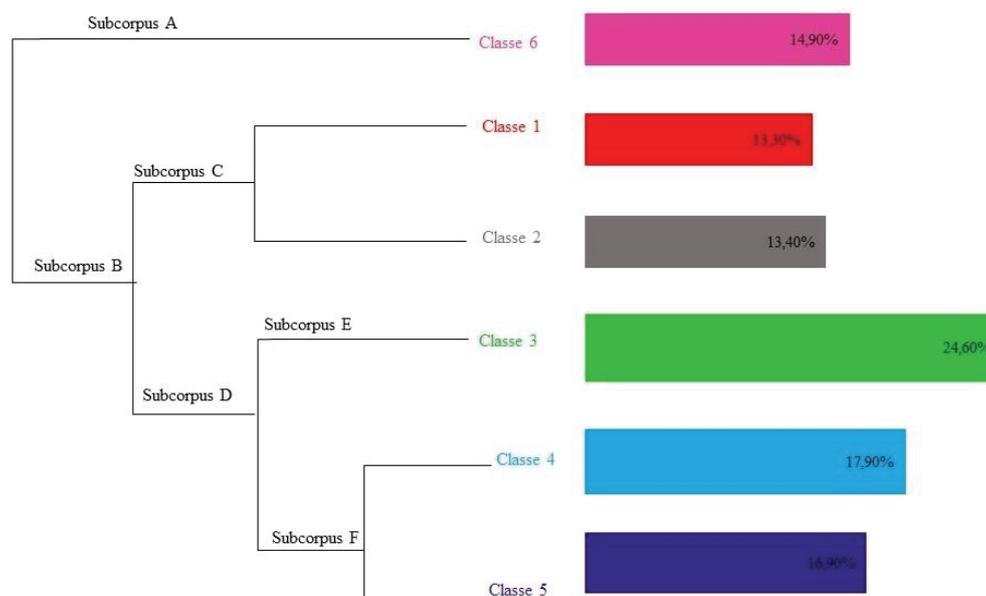
Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme a Figura 4, o conteúdo analisado foi categorizado em seis classes: Classe 1, com 98 segmentos de texto, o que correspondeu a 13,30% do total; Classe 2, com 99 segmentos de texto, representando

13,40%; Classe 3, com 182 segmentos de texto, o que representou 24,60%; Classe 4, com 132 segmentos de texto, representando 17,90%; Classe 5, alcançando 16% de segmentos de texto, com total de 118; e Classe 6, que teve 110 segmentos de texto, ou seja, 14,90% do total.

FIGURA 4

Dendograma 1 – Classificação Hierárquica Descendente (Vila Velha-ES, 2017)

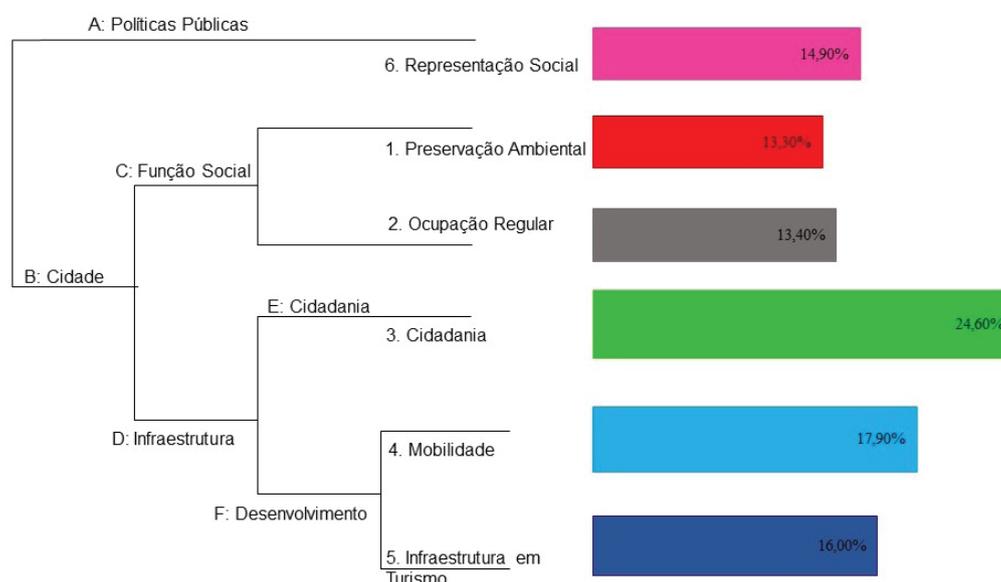


Fonte: Dados da pesquisa.

É válido ressaltar que as seis classes (Figura 4) se apresentaram separadas em ramificações (A e B) do corpus em análise. Da ramificação A, denominada *Políticas Públicas*, emerge um conteúdo específico compondo a Classe 6, *Representação Social*. O Subcorpus B, *Cidade*, é formado pelos Subcorpus C e D, sendo o C denominado *Função Social*, composto pelas Classes 1, *Preservação Ambiental*, e 2, *Ocupação Regular*, e o D denominado *Infraestrutura*, constituído pelo Subcorpus E, *Cidadania*, que foi representado pela Classe 3, *Cidadania*, e pelo Subcorpus F, *Desenvolvimento*, constituído pelas Classe 4, *Mobilidade*, e 5, *Investimentos em Turismo*.

FIGURA 4

Dendograma 2 – Classificação Hierárquica Descendente (Vila Velha-ES, 2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

Destaca-se que essas seis classes se encontram divididas em duas ramificações (A e B) do *corpus* total em análise. O *Subcorpus A*, *Políticas Públicas*, é composto por uma única classe, com conteúdo mais concentrado e distante das demais classes. A Classe 6 (*Representação Social*) refere-se à participação da sociedade, por meio de conselhos representantes, nas decisões do governo municipal, inclusive em assuntos como economia, desenvolvimento e sustentabilidade. O *Subcorpus B*, denominado *Cidade*, é constituído pelos C (*Função Social*) e D (*Infraestrutura*), e engloba comentários correspondentes ao planejamento da cidade quanto à propriedade, à regularização e localização, à urbanização e ao transporte/trânsito.

Em continuidade, o *Subcorpus C* (*Função Social*) é formado pelas Classes 1 (*Preservação Ambiental*) e 2 (*Ocupação Regular*) que, apesar das divergências entre elas, possuem conteúdo comum, por isso estão na mesma ramificação. A Classe 1 retrata a preocupação da população com a preservação do meio ambiente, seja na recuperação de nascente, criação de parques, proteção da fauna, recuperação dos rios. Já a Classe 2, que também expõe assuntos ambientais como parques e zoneamento, enfatiza a ocupação em locais adequados e a regularização das edificações.

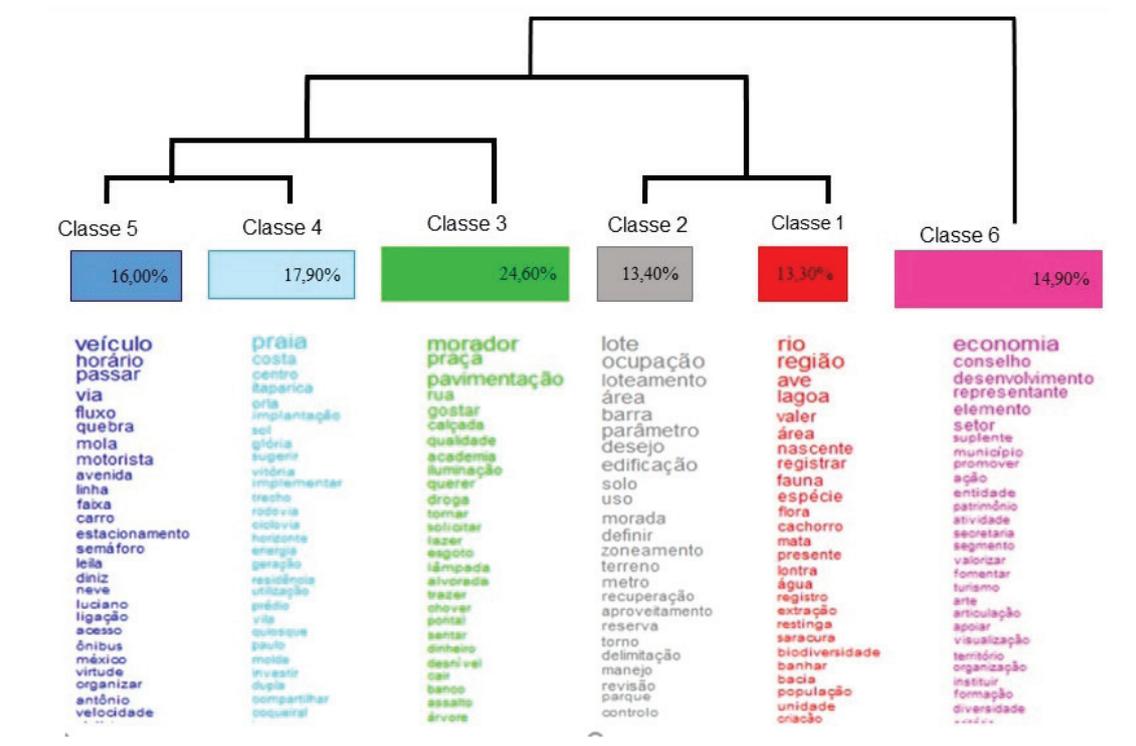
Na outra vertente, o *Subcorpus D* (*Infraestrutura*) divide-se no E (*Cidadania*) e no F (*Desenvolvimento*). A ramificação E organizou-se na Classe 3 (*Cidadania*), que visualmente associa-se *diretamente* à segurança pública e faz ligação entre falta de lazer, de iluminação, revitalização com violência, drogas e insegurança.

Por fim, o *Subcorpus F* (*Desenvolvimento*) compõem-se das Classes 4 (*Mobilidade*) e 5 (*Investimento-turismo*). A similaridade delas está na promoção do desenvolvimento da cidade, com investimentos que conectam o litoral a todo território municipal. A Classe 4 foca-se em indicações de investimentos na orla direcionada ao turismo e ao mercado imobiliário, já a Classe 5 faz referência à melhor organização de trânsito, ao transporte tradicional e o alternativo, como o tema ciclovia.

Essas ramificações e subdivisões ficam melhor expostas quando as classes são representadas pelas palavras que compõem cada uma, conforme Figuras 5 e 6.

FIGURA 5

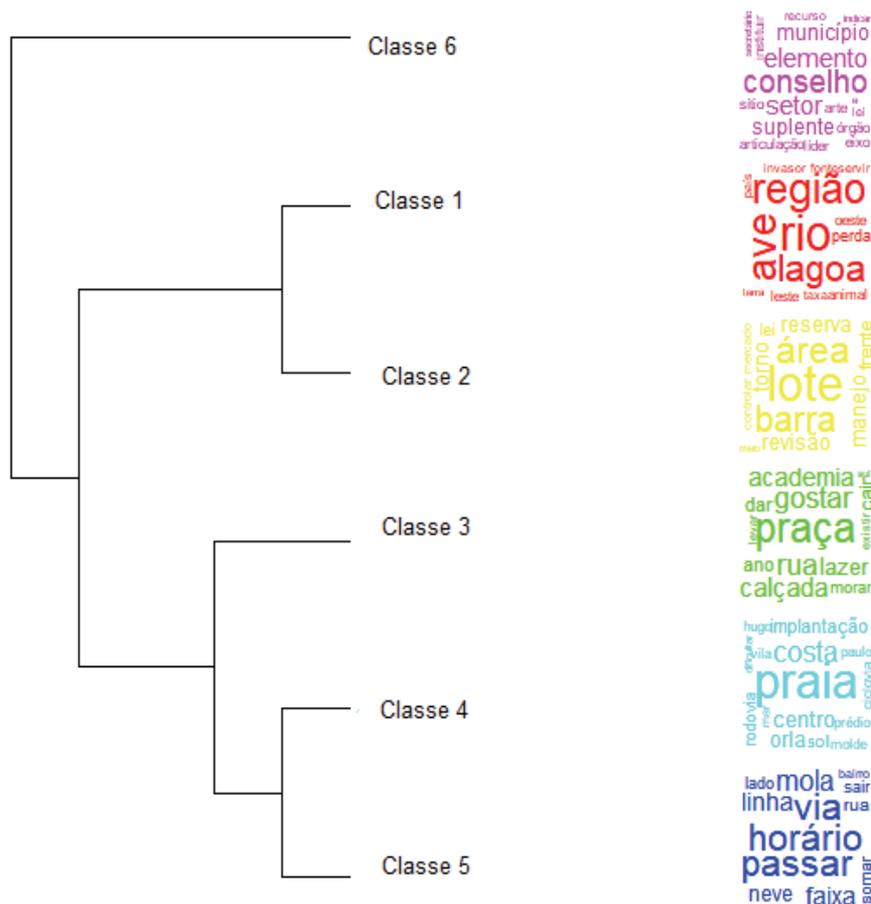
Dendograma 3 – Classificação Hierárquica Descendente (Vila Velha-ES, 2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

FIGURA 6

Dendograma 4 – Classificação Hierárquica Descendente (Vila Velha-ES, 2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

As Figuras 5 e 6 apresentam categorias que se tornaram nítidas pelos trechos das opiniões, as quais exibem referências que agrupam a significação e o sentido das indicações.

A Classe 6, categorizada como *Representação Social*, emerge com maior distância das demais, não por indicar uma ruptura entre as mesmas, mas sinalizando uma classe que define as demais. Definição que aponta como responsabilidade daqueles que representam a população no poder público, especificamente na função executiva (Prefeitura Municipal), na efetivação do conteúdo das categorias que se ramificam. Com pertinência, a Classe 6 indica que a sociedade civil deve encontrar-se presente na formulação e organização do território, demonstrando que a população tem ciência que deve fiscalizar seus representantes (SILVA J., 2010). Em contrapartida, os representantes deveriam entender que mais do que administrar finanças, é preciso gerir relações sociais (SOUZA, 2014) e, com isso, oportunizar o equilíbrio entre as necessidades dos moradores que compõem a população do município e sua real condição financeira.

Os segmentos de texto captaram trechos que demonstram esse indicativo: “**promover a articulação** junto aos **órgãos** públicos e junto às **instituições** privadas da inserção da temática da **economia** criativa no **âmbito** de suas atuações” (Participante nº 132, grifos realizados na análise do Iramuteq).

A interação e a articulação entre o poder local e a comunidade são essenciais na execução de programas preventivos voltados para a segurança pública (XAVIER, 2012; CARMONA, 2014; MAGALHÃES, 2008).

As Classes 1 e 2 apresentam uma semelhança de valores, com 13,30% e 13,40%, respectivamente. A aproximação não se dá apenas em percentuais, mas em conteúdo, suas palavras-chave interlaçam-se em significados e contextos. A *Prevenção Ambiental* (Classe 1) salienta a preocupação com questões ambientais no sentido de preservar os potenciais naturais do município. Coadunando esse indicativo, a Classe 2 (*Ocupação Regular*) relaciona ocupação do território com áreas edificáveis, aproveitando o potencial residencial, mas com respeito às áreas de reserva e à delimitação dos zoneamentos.

Classe 1:

Infelizmente a **área** sofre com queimadas **extração** criminosa de **areia e terra** caça captura de **aves** queimadas criminosas e diversos outros crimes que acontecem comumente a **população** já utiliza a **área** para lazer nas **lagoas**. (Participante nº 34, grifos realizados pelo Iramuteq).

Vale encantado **criação e implementação** do parque alagados do **vale** encanado a **área** é a **região de inundação** do **rio** jucu uma **região** de alagados que já foram **registrados** **aves** raras que somente encontradas na **área**. (Participante nº 297, grifos realizados pelo Iramuteq).

Classe 2:

Barra do jucu **inserir** no pdm **regras** mais rígidas de **uso e ocupação do solo** em **áreas** limítrofes das **unidades de conservação** principalmente do **parque** de jacarenema. (Participante nº 16, grifos realizados pelo Iramuteq).

Uma cidade organizada com normas urbanísticas bem implementadas é fator de segurança (CARMONA, 2014). O planejamento adequado com aproveitamento dos potenciais ambientais e respeito às áreas não edificáveis (SILVA R., 2010), com diminuição dos contrastes urbanos (ROLNIK, 2000) e o não crescimento desordenado (EVANGELISTA, 2012), concorre para a redução das desigualdades sociais e diminui a vulnerabilidade socioambiental (SILVA R., 2010).

Embora não esteja explícito a associação com segurança nessas classes, as reivindicações podem ser trabalhadas com políticas ambientais e sociais que reflitam na segurança. Nesse sentido, reservas naturais e parques urbanos implementados em favor da população podem ser utilizados como áreas de lazer/recreação, bem como as áreas consolidadas com moradia, avaliadas para a prática de locais seguros, com menos riscos de conflitos de vizinhança por água, divisas e disputas de espaços (FARIAS, 2005). Tais medidas poderiam ter como consequência a redução da segregação urbana, tendo em vista que espaços desvalorizados, dificuldades de locomoção no espaço urbano e deficiência na qualidade da moradia compõem não apenas o cenário de segregação, mas os ambientes vulneráveis a conflitos desencadeadores de violência (CARMONA, 2014).

O conteúdo da Classe 3 evidencia a organização de falas que convergem na direção do referencial teórico no que tange à exclusão social e à segregação urbana; vejamos

Classe 3:

Mas nesse espaço venho **pedir** uma melhor **iluminação** dessa **rua** já que a **rua** supracitada possui uma **iluminação** insuficiente o que a **torna** um **local** propício para **assaltos trazendo** insegurança para todos os **moradores espero** poder **contribuir** para **tornar** vila velha um **lugar**. (Participante nº 224, Alvorada, grifos realizados pelo Iramuteq).

A **praça** que lá **existe** só tem servido para ponto de usuários de **drogas** onde o **local** cheira mal **incomodando** a vizinhança e os comerciantes além dos **moradores** da **comunidade**. (Participante nº 330, Industrial do Alecrim, grifos realizados pelo Iramuteq).

Antigamente iriam construir uma **academia** popular tinha **equipamento** e tudo guardado no ginásio do tartarugão mas não sei o que foi feito e a **praça** não foi **terminada** a **reforma** da **praça** **leva** **qualidade** de **vida** para o **bairro** sendo que a **praça** **virou** depósito de **drogas** e mendigos. (Participante nº 72, Itaparica, grifos realizados pelo Iramuteq).

A pmvv podia regularizar esses **esgotos** junto com a cesan fazer uma ciclovia uma **calçada** uma **praça** e **colocar** uma guarita etc o que não pode é **ficar** esse valão a **céu** aberto com os **esgotos** das **casas** **caindo** direto do **jeito** que está. (Participante nº 86, Praia das Gaivotas, grifos realizados pelo Iramuteq).

A análise dos dados indica a predominância de precariedade ou a ausência de serviços públicos em alguns bairros, características de um ambiente em que existe segregação urbana (CARMONA, 2014) e exclusão social (MARICATO, 2014), além de tornar a população desses locais vulneráveis aos atos de violência (SILVA R., 2010) e à não resistência ao crime organizado (CARMONA, 2014). Nesta classe, há assimilação explícita das reivindicações de maior segurança da comunidade que vive nos bairros mencionados.

Nas Classes 4 e 5 há uma afinidade de composição e porcentagem, 17,90% e 16%, respectivamente. Elas são compostas por palavras que conectam mobilidade à extensão litorânea da cidade, com a citação de duas praias (Costa e Itaparica). A Classe 5 comporta, ainda, palavras que associam intervenção no trânsito e segurança dos pedestres.

Classe 4:

Centro sugiro e acho que é nosso dever cívico e moral para as futuras **gerações implementar** áreas verdes na **praia** da **costa** que foi **destruída** pela **quantidade** enorme e desordenada de **prédios** alto que **impossibilita** a circulação do **vento** e **sol** na **praia**. (Participante nº 278, grifos realizados pelo Iramuteq).

Como sombras na **praia** desvalorização do potencial paisagístico da **costa** e a supersaturação da **estrutura** viária da **orla** uma **sugestão** é que essa transição do **mar** para a **cidade** **ocorra** de **forma** suave com um parque urbano linear nos terrenos à beira-**mar** ainda não construídos e ociosos. (Participante nº 123, grifos realizados pelo Iramuteq).

Classe 5:

Alvorada venho pedir a **instalação** de um **quebra-molas** cidadão nesta **rua** devido ter uma **escola** com muitas **crianças** que **saem** por essa **rua** e os **motoristas** principalmente de **ônibus** de **linha** que **passa** por aqui. (Participante nº 234, grifos realizados pelo Iramuteq).

As novas rodovias que dão **acesso** ao **bairro** não **possuem** iluminação pública **dificultando** a **passagem** de **veículos** no **período** noturno e comprometendo a segurança dos cidadãos que **utilizam** o caminho nesse **horário** em nome dos moradores da região **peço** que realizem e executem um projeto de iluminação. (Participante nº 267, grifos realizados pelo Iramuteq).

Ainda que as palavras não estabeleçam associação direta à segurança, pode-se inferir sua ligação indireta se entendermos litoral como áreas de circulação e lazer, eixos defendidos por Carmona (2014) a serem trabalhados, a exemplo do que foi realizado na cidade de Bogotá (Colômbia). Não é foco desta pesquisa, mas a mobilidade urbana e a violência no trânsito conectam-se diretamente à segurança pública.

A exposição e a categorização em *Classes* evidencia com maior ênfase a vulnerabilidade que a população envolvida no processo de revisão do PDM – agora foco da pesquisa – vivencia, relacionando-a tanto pela sociedade civil quanto pelos agentes políticos de forma indireta. Isso possibilita o traçar de políticas públicas de segurança ao identificar as causas indiretas da violência, ou seja, as concausas (CARMONA, 2014) que concorrem para a criminalidade e o ambiente violento.

As concausas, conforme Carmona (2014), são as situações que contribuem para a formação de um ambiente violento, contudo não são vistas num primeiro plano quando se trata de segurança pública, haja vista que se tratam de ações voltadas para a efetivação e a concretização de direitos civis básicos, e não de ações como desarmamento, combate ao tráfico de drogas, furtos, entre outros atos criminosos que assolam a sociedade brasileira. Tratam-se de ações voltadas para o fortalecimento do cidadão, como ambiente seguro com acesso à educação, ao lazer, à cultura, ao emprego, ao saneamento e à preservação adequada dos recursos naturais, ações essas que podem ser iniciadas com um planejamento urbano adequado e eficaz, levando em considerações as peculiaridades, deficiências e os pontos fortes de cada município. São essas ações que são alvo dos anseios e desejos da população, que não as conectam à segurança, contudo o referencial teórico nos conduz ao elo existente entre vulnerabilidade socioambiental, destacando-se as exclusões sociais e territoriais e a segurança pública preventiva.

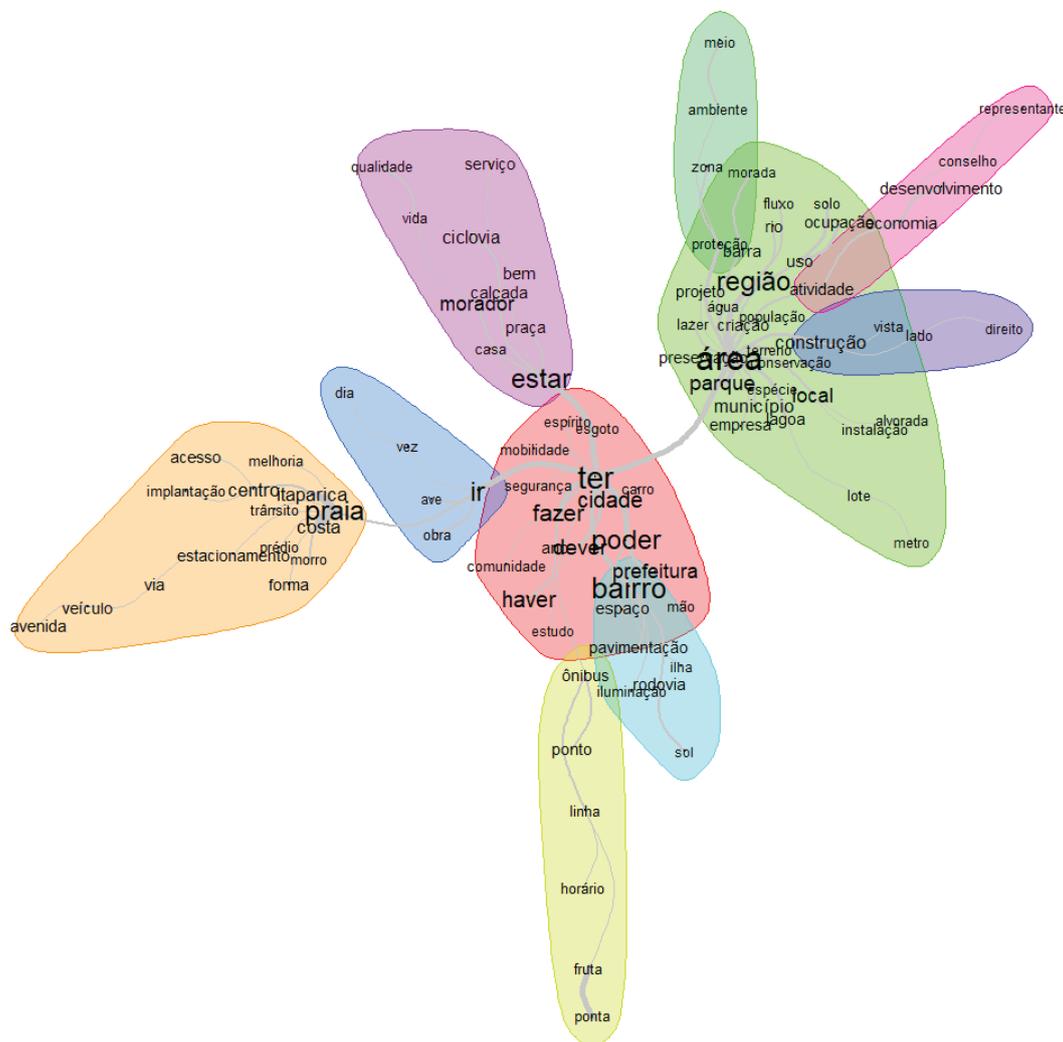
A partir disso, a Classificação Hierárquica Descendente sugere que as reivindicações da população não se coadunam em sua totalidade com as funções de um PDM, mas expõem a vivência em áreas acometidas por exclusão social, exclusão territorial e segregação urbana, o que a torna (a população) vulnerável a situações de conflito e violência (ROLNIK, 2000; SILVA R., 2010; CARMONA, 2014).

A Figura 7 exhibe os dados da Análise de Similitude, que expõe a identificação das ocorrências simultâneas entre as palavras e a conexidade entre os termos encontrados nas indicações populares. A importância está na possibilidade de inferir a estrutura de construção do texto e os temas de relativa relevância. Na figura, as palavras de maior interação estão organizadas em blocos de cores diferentes, os termos que apresentam conexidade são: *ter, cidade, ir, praia, morador, bairro, área e região*. É possível notar as oposições estabelecidas pelo distanciamento como em *ônibus e qualidade*. Observa-se, ainda, que das palavras centrais são estabelecidas ramificações com outras, como: *ter, cidade, poder, estar, casa, morador, região, parque, área; atividade, economia, desenvolvimento; bairro, pavimentação, espaço*.

Nesse sentido, pode-se inferir que, de forma geral, os comentários dos participantes apresentam fragmentos de seus problemas pontuais vivenciados dia a dia e esses interligam-se ao referencial na medida que a estruturação das comunidades, a começar pelos bairros, diminui a vulnerabilidade, ou seja, a exposição ao perigo dos moradores desses locais (CARMONA, 2014).

FIGURA 7

Análise de Similitude



Fonte: Dados da pesquisa.

As ramificações construídas em blocos de palavras demonstram eixos que especificam as necessidades associadas à intervenção que pode haver do poder público. Contudo, mais uma vez, lança o morador, cidadão, como figura a ser consultada e agente participante das intervenções propostas. Essa participação voluntária (SOUZA, 2010) é essencial para a consolidação da gestão democrática (FERNANDES, 2013) e a sua inserção no planejamento de políticas públicas de segurança.

As palavras foram agrupadas em raízes que conduzem à formação de uma árvore, relacionando-as aos segmentos de uma cidade, à distância entre *qualidade*, *ciclovia*, *serviço* e *morador*, e sugerem não haver qualidade no percurso enfrentado pelos moradores entre suas casas e o local de serviço. Em outra raiz, *segurança* distancia-se de *espaço*, *bairro* e *estudo*, sugerindo a falta ou a carência de segurança nos bairros. A proximidade de *segurança*, *mobilidade* e *esgoto* remete que a população faz ligação entre essas áreas

e enfrentam com problemas de locomoção, de saneamento, infraestrutura e enxergam reflexos na segurança pública desses enfrentamentos.

As ramificações apontam, por fim, que a segurança pública, quando se trata de implicações à vulnerabilidade socioambiental, é abordada de forma indireta pela população e pelos agentes políticos condutores do processo, já que não expõe especificamente os problemas de violência e crimes, comumente abordados na temática Segurança Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo se constitui na análise da participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal. Para isso, partiu-se de uma análise de conteúdo da participação popular, em plataforma *on-line*, na discussão de revisão do Plano Diretor Municipal de Vila Velha-ES. Os resultados indicaram, na análise da plataforma *on-line*, na Nuvem de Palavras, que mesmo sem direcionamento ou indução, a população associa indiretamente planejamento urbano à segurança pública, quando aponta suas deficiências, necessidades, seus problemas e conflitos, e reivindica as soluções no âmbito da vulnerabilidade socioambiental. Contudo, há dificuldade em relacioná-los por constituírem-se temas difusos que perpassam vários segmentos trabalhados pelo município.

Na Classificação Hierárquica Descendente seis classes interligadas surgiram: *Políticas Públicas*, que ofereceu base para todas as outras classes e, no outro extremo, *Cidade*, emergindo com as classes *Preservação Ambiental* e *Ocupação Regular*, que apresentaram o mesmo grau de significância no *corpus*, mas revelaram-se, também, as classes *Cidadania*, *Mobilidade* e *Investimento em Turismo*.

As classes formadas, a Nuvem de Palavras e a relação das categorias confirmaram a hipótese defendida de que o tema Segurança Pública foi abordado de maneira indireta, por meio de problemas pontuais que afligem a população, não expressados em falas sobre violência ou criminalidade, mas trazendo à tona questões que descrevem também um cenário de vulnerabilidade socioambiental e que, se priorizadas e solucionadas, influenciariam no combate à violência e à criminalidade.

Quanto à cidade, seus problemas e suas propensas resoluções são detalhadas por seus moradores os quais têm uma visão mais realista (SILVA, J., 2010), e não apenas uma lei que contenha princípios e diretrizes que projetam cidades a serem construídas. A função social da cidade e da propriedade proposta pelo Estatuto da Cidade busca trabalhar conflitos de moradias, preservação ambiental, áreas de risco e ausência de terrenos destinados a residências acessíveis. Se o município que possui papel fundamental nas políticas públicas de segurança (MAGALHÃES, 2008) enxergar seus problemas pontuais, é um caminho para a concretização de uma cidade mais segura.

Apesar de contribuições e implicações, a pesquisa também apresenta limitações que devem ser mencionadas. A análise foi realizada em uma única etapa do processo de revisão, não foi possível estudar os problemas descritos com os índices de violência de cada bairro e não foram realizadas entrevistas e visitas aos locais apontados nos documentos, como as áreas de vulnerabilidade socioambiental. Nesse contexto, recomenda-se que futuras pesquisas sejam realizadas de forma que envolva diretamente o cenário descrito com vulnerabilidade, associado aos problemas já existentes de violência e criminalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.
- CAMORNA, P. A. C. **Violência x cidade**: o papel do direito urbanístico na violência urbana. 1 ed. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.
- CARDIN, V. S. G.; MOCHI, T. de F. G. **Public polices for prevention of violence against children and adolescents within the family**. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=05edf455cb266ccb>. Acesso: 01 de novembro de 2017.
- ESTEVES, C. J. O. Risco e vulnerabilidade socioambiental: aspectos conceituais. **Caderno Ipardes**, v. 1, n. 2, p. 62-79, 2011.
- EVANGELISTA, F.C.F. A Criminalidade e o Planejamento Ambiental Urbano. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 9, n. 17, p. 197, 2012.
- FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil**. Teoria Geral. 2 ed. Rev. Ampl. e Atual. São Paulo: Atlas, 2015.
- FARIAS, P. J. L. Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, ano 42, n. 168, p. 167-183, out./dez. 2005.
- FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 1, 2013.
- FREITAS, C. M. de; CARVALHO, M. L. de; XIMENES, E. F.; ARRAES, E. F.; GOMES, J. O. Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1577-1586, 2012.
- LIMAS, R. S; BUENO, S. (Coord.); **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**, 2016.
- MAGALHÃES, Luiz Carlos. O Poder Municipal e a Segurança Pública. **Revista IOB**, 2008.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- MENDONÇA, F. Riscos, vulnerabilidades e resiliência socioambientais urbanas: inovações na análise geográfica. **Revista da Anpege**, v. 7, n. 1, p. 111-118, 2017.
- OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Editado por KRUG, E. G. *et al.* Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.
- ROLNIK, R. **Exclusão Territorial e Violência**: o caso do Estado de São Paulo. **Cadernos de Textos**, Belo Horizonte, v. 2, p. 173-196, ago. 2000.
- SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. Rev. e Atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2010.
- SILVA, J. A. T. e. Cidades, resiliência e direitos fundamentais: uma articulação necessária em função das mudanças climáticas. **Revista de Direito Ambiental**, ano 20, v. 84, out./dez. 2016.
- SILVA, L. dos S. da. **Análise da segurança pública sob a ótica socioambiental em atividade causadora de significativa degradação ambiental**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2014.

SILVA, R. C. M. da. Violência, Vulnerabilidade e Exclusão Socioespacial: uma revisão conceitual. In: **Anais... 1º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. Enanparq, Rio de Janeiro, 29 nov./3 dez. 2010.

SILVA, J. R. da; SILVA, Q. A. D. da; MENEGON, V. G. e S. A atuação da enfermagem no programa saúde na escola: o desafio do trabalho em rede. **Reas – Revista Eletrônica Acervo Saúde**, v. supl. 6, p. 461-468, 2017.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6 ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2010.

VILA VELHA. Prefeitura Municipal. **Relatório: etapa 2 – Leitura Comunitária. Novo PDM Vila Velha**. Vila Velha-ES, 2016. 55 p. Disponível em: www.vilavelha.es.gov.br/pdm. Acesso em: 1 nov. 2017.

VILLAÇA, F. São Paulo: urban segregation and inequality. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

XAVIER, L. N. Novas Doutrinas e Política de Segurança Pública. In: **Anais... 21º Encontro Nacional do Conpedi**. Florianópolis: Publica Direito, v. 1. p. 7259-7289, 2012.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ARTIGO

VIOLÊNCIA DE GÊNERO E A LEI Nº 11.340/2006: OLHARES SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM AUDIÊNCIAS DE RETRATAÇÃO

GIOVANA ILKA JACINTO SALVARO

Doutora em Ciências Humanas (UFSC). Pós-Doutorado pela Universidade do Porto (UP), Portugal. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS), do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), dos cursos de graduação em Psicologia e Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

País: Brasil **Estado:** Santa Catarina **Cidade:** Criciúma

Email de contato: giovanailka@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0884-1923>

ISMAEL GONÇALVES ALVES

Doutor em História, pela Universidade Federal do Paraná, UFPR (2014); Mestre em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC (2009) e graduado em História. Na Universidade do Extremo Sul Catarinense é docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e do Curso de História.

País: Brasil **Estado:** Santa Catarina **Cidade:** Criciúma

Email de contato: iga@unesc.net **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3580-9101>

MONICA OVINSKI DE CAMARGO CORTINA

Doutora e mestra em Direito (UFSC). Graduada em Direito (UEPG). Professora do curso de Direito da UNESC. Membro do NIEGen (Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero), da UNESC. Extensionista do Projeto Amora - Capacitando pessoas em Direitos Humanos das Mulheres.

País: Brasil **Estado:** Santa Catarina **Cidade:** Criciúma

Email de contato: monicaovinski@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9417-1465>

TAIANA DE OLIVEIRA

Historiadora. Mestranda em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC).

País: Brasil **Estado:** Santa Catarina **Cidade:** Criciúma

Email de contato: odtaiana@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8997-5143>

MARINA DA SILVA SCHNEIDER

Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Graduada em História pela Universidade do Extremo Sul Catarinense.

País: Brasil **Estado:** Santa Catarina **Cidade:** Araranguá

Email de contato: msshis@outlook.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7437-6970>

PATRÍCIA MACHADO MARTINS

Graduanda em Direito (UNESC).

País: Brasil **Estado:** Santa Catarina **Cidade:** Criciúma

Email de contato: patricia.mmachado@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-4087-703X>

Contribuição de cada autor:

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Monica Ovinski de Camargo Cortina e Ismael Gonçalves Alves atuaram como orientadores da pesquisa, na discussão dos resultados, redação e revisão do manuscrito.

Patrícia Machado Martins, Taiana de Oliveira e Marina da Silva Schneider realizaram a pesquisa de campo, atuaram na análise, discussão dos resultados e elaboração do manuscrito.

Violência de gênero e a Lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

RESUMO

O texto busca analisar como as violências contra as mulheres se configuram nas audiências de retratação previstas no art. 16 da Lei nº 11.340/2006. A investigação articulou pesquisas bibliográfica, documental e de campo, pelo acompanhamento de audiências de retratação envolvendo crimes de violência doméstica e familiar contra as mulheres, na comarca de Criciúma-SC, bem como pela aplicação de questionários. A pesquisa evidenciou que a maioria das mulheres que responderam aos questionários tinham relações afetivas de intimidade e de longa duração com o acusado, em alguns casos, há mais de 11 anos; no caso dos homens, os relacionamentos de mais de seis anos predominaram. As audiências acompanhadas demonstraram a complexidade de tais relacionamentos e os desafios que se atualizaram na análise das violências contra as mulheres, os quais sugerem interrogar os limites da própria legislação em contextos de naturalização das violências de gênero.

Palavras-chave: Violência contra as mulheres. Violência de gênero. Lei nº 11.340/2006.

ABSTRACT

GENDER VIOLENCE AND LAW Nº 11.340/2006: VIEWS ON VIOLENCE AGAINST WOMEN IN RETRACTION HEARINGS

The text seeks to analyze how violence against women is configured in retraction hearings provided for in art. 16 of Law nº 11.340/2006. The research articulated bibliographical, documentary and field research by following retraction hearings, involving crimes of domestic and family violence against women, in the district of Criciúma-SC, as well as by applying questionnaires. The survey showed that most of the women who answered the questionnaires had long-term and intimate affective relationships with the accused, in some cases, over 11 years; in the case of men, relationships over six years predominated. Hearings accompanied demonstrated the complexity of such relationships and the challenges that have been updated in the analysis of violence against women, which suggest questioning the limits of the legislation itself in contexts of naturalization of gender violence.

Keywords: Violence against women. Gender violence. Law nº 11.340/2006.

Data de recebimento: 14/01/2020 – **Data de aprovação:** 30/11/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1251

INTRODUÇÃO

O texto busca analisar como as violências contra as mulheres se configuram nas audiências de retratação previstas no art. 16 da Lei nº 11.340/2006 (BRASIL, 2006), popularmente conhecida como Lei Maria da Penha (LMP). Trata-se de parte das reflexões elaboradas em pesquisa que teve como objetivo geral construir indicadores de violência contra as mulheres na Comarca de Criciúma-SC. As audiências de retratação¹ estão previstas no art. 16 da Lei nº 11.340/2006 e são cabíveis nos casos em que a mulher renunciou expressamente ao desejo de prosseguir com a ação penal contra o agressor, na fase policial. Determina o art. 16: “Art. 16. Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei, só será admitida a renúncia à representação perante o/a juiz/a, em audiência especialmente designada com tal finalidade, antes do recebimento da denúncia e ouvido o Ministério Público” (BRASIL, 2006).

¹ Adota-se aqui o termo retratação para essa audiência, tendo em vista que se refere à retratação de representação, nos termos do art. 16 da Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha. Segundo Maria Berenice Dias (2018, p. 131): “[...] atenderia à melhor técnica, tivesse o legislador usado a expressão retratação ou mesmo desistência ao admitir a possibilidade de a ofendida voltar atrás da representação levada a efeito perante a autoridade policial”.

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

Observa-se que somente alguns crimes relacionados à violência doméstica e familiar contra as mulheres, previstos no Código Penal, exigem a representação da ofendida para que a ação penal seja movida. Essas ações são chamadas de ações penais públicas condicionadas à representação. O mecanismo está registrado na regra do art. 100 do Código Penal Brasileiro². São exemplos de crimes de ação penal pública condicionada à representação relacionados à violência doméstica e familiar contra as mulheres: ameaça (art. 147 do CP), perigo de contato venéreo (art. 130 do CP), dano (art. 163, *caput* e parágrafo único, IV), entre outros.

O art. 16 da referida lei visa evitar que a renúncia da mulher seja tomada apenas na fase policial, chamada de renúncia extrajudicial, bem como também a renúncia tácita (quando a mulher não se apresenta perante a autoridade policial para expressar sua renúncia), sendo necessário que ela confirme a decisão de renunciar mediante o/a Juiz/a de Direito ou ali externe sua vontade de promover a ação penal contra o agressor. Essa audiência deve ocorrer quando a mulher representou contra o agressor durante a fase do inquérito policial e depois deseja renunciar à representação. Não pode ser aplicada apenas para ratificar a representação feita na fase policial. A renúncia à representação pode ser pedida pela mulher ainda na fase policial ou em juízo e somente nesses casos é que será marcada a audiência prevista no art. 16, sempre antes do recebimento da denúncia. Sem dúvida, é um mecanismo importante de proteção às mulheres em situação de violência, já que evita que renunciem à ação por força ou influência do agressor. A audiência deve ser feita para que o/a juiz/a se convença de que a renúncia é espontânea, resultado da livre vontade da mulher.

Anteriormente à edição da Lei nº 11.340/2006, os casos denunciados de violência doméstica contra as mulheres acabavam, em sua maioria, tipificados como de “lesão corporal leve” e “ameaça”, portanto eram remetidos aos JECrim³. Nesse espaço, “a vítima de sujeito de direitos é constituída em esposa ou companheira; da mesma forma que o agressor passa a ser marido ou companheiro” (DEBERT; OLIVEIRA, 2007, p. 330), isto, então, tencionava para a não conformação do caso em crime ou violência, mas como um “problema familiar”, a ser resolvido de forma a acalmar os ânimos e manter os relacionamentos, uma vez que os casos eram vistos como problemas de cunho social, não criminal. É irrefutável a contribuição da Lei Maria da Penha no que concerne a uma politização feminista do Sistema de Justiça; no entanto, faz-se necessário investigar as mudanças e as permanências nos processos criminais relativos à violência de gênero.

Em linhas gerais, esclarecemos que esta pesquisa teve um caráter local, mas vem ao encontro de um campo de estudos que busca a construção de subsídios para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que “configura [...] qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial [...]”, conforme materializado no art. 5º da Lei nº 11.340/2006, sancionada em 2006 (BRASIL, 2006). Além disso, de acordo com o art. 6º da referida lei, “a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos” (BRASIL, 2006).

No contexto da aplicabilidade da Lei nº 11.340/2006, da implementação de políticas públicas para a prevenção e o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, evidenciamos a necessidade de construção de indicadores, locais e regionais, de violência contra as mulheres na Comarca de Criciúma-SC. Entre outros, os resultados alcançados através de pesquisas publicadas mostraram que o número de denúncias de violência feito por mulheres no município é alto (262 ao todo em tramitação, incluindo autos

² “A ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido. § 1º – A ação pública é promovida pelo Ministério Público, dependendo, quando a lei o exige, de representação do ofendido ou de requisição do Ministro da Justiça” (BRASIL, 1940).

³ Os Juizados Especiais Criminais, adiante chamados de JECrim, foram estabelecidos pela Lei nº 9.099/95, aplicável para os delitos de menor potencial ofensivo (BRASIL, 1995).

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves, Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira, Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

de processos judiciais, inquéritos policiais e autos de prisão em flagrante delito entre janeiro de 2008 e janeiro de 2009) e, ao mesmo tempo, a análise dos processos demonstrou que havia pouco conhecimento sobre os mecanismos jurídicos de proteção às mulheres previstos pela lei (CAMARGO; CECHINEL, 2011).

Dados recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicam que o Estado de Santa Catarina concentra uma alta litigiosidade de processos de violência doméstica contra as mulheres, com 15,6 processos a cada 1.000 mulheres residentes no Estado, atingindo o 9º lugar no país no ano de 2017 (BRASIL, 2017)⁴, dado que deve ser mais alto se for levado em conta a provável existência de cifra oculta⁵, ou seja, de casos de violência contra as mulheres que não foram judicializados e nem sequer constam nas demais estatísticas oficiais. Outro dado relevante é trazido pelo Mapa da Violência de 2015 (WAISELFISZ, 2015), quando o município de Criciúma-SC figurou na 8ª posição do Estado com a maior taxa de homicídios contra mulheres, dado que concentra, em grande medida, os casos de feminicídio⁶. No ano de 2017, houve um decréscimo desse dado, mas não é possível que isso figure como uma tendência, pois só no primeiro trimestre de 2019 o número de feminicídios em Santa Catarina dobrou em relação a 2018: foram 16 casos registrados em 2019, contra 8 casos em 2018⁷ (G1 SANTA CATARINA, 2019).

O empenho do governo brasileiro em traçar e implementar políticas de enfrentamento a essa modalidade de violência é resultante também da necessidade de cumprir as recomendações de organismos internacionais, como o Comitê CEDAW, da Organização das Nações Unidas, e o MESECVI⁸, da Organização dos Estados Americanos, que renovam constantemente em seus relatórios a preocupação em diminuir os índices e os impactos sociais resultantes da violência perpetrada contra as mulheres. Com efeito, os projetos desenvolvidos por grupos de pesquisa devem estar em sintonia com os problemas sociais e atender a essa demanda de produzir informações que possam nortear as políticas públicas, acompanhadas de adequada pesquisa teórica que fundamente tanto o diagnóstico das informações, como a apresentação de alternativas possíveis para orientar futuras decisões políticas.

A visibilidade da violência de gênero praticada contra as mulheres começa na década de 1980, a partir da criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher e da promoção de campanhas publicitárias governamentais e de organizações da sociedade civil que informam sobre o alcance da proteção legal dada às mulheres nesses casos. O aumento considerável da estatística oficial forneceu um parcial vislumbre quantitativo dos casos. De acordo com pesquisa publicada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2019, “[...] quase 60% da população, sem diferença expressiva entre homens e mulheres, reportou ter visto situação de violência e assédio contra mulheres nos últimos doze meses em seu bairro ou comunidade [...]” (FBSP, 2019, p. 10). Dentre as mulheres ouvidas pela mesma pesquisa, 27,4% relataram ter sofrido algum tipo de violência ou agressão no último ano. O perfil dessas mulheres é jovem, sendo que 42,6% estão na faixa etária entre 16 e 24 anos de idade, com prevalência de vitimização entre mulheres negras.

4 Em comparação, no mesmo ano de 2017, o Brasil teve uma média de 11 processos a cada 1.000 mulheres residentes. Por outro lado, em que pese a alta litigiosidade, comparado aos demais tribunais estaduais, o Poder Judiciário catarinense apresenta uma baixa taxa de congestionamento, de apenas 31%, o que revela a agilidade na finalização dos processos (BRASIL, 2018).

5 A cumplicidade do Sistema Penal, que acoberta certos delitos e delinquentes, é denominada cifra oculta da criminalidade. Isso ocorre devido ao caráter seletivo do Sistema Penal, que não foi feito para atingir todos os tipos de crimes e criminosos (ANDRADE, 1997, p. 262-263).

6 Nem todo o caso de morte violenta de mulheres pode ser considerado feminicídio, pois há também casos de mortes resultantes de conflitos outros, que não na esfera doméstica, familiar ou em relações de afeto, como briga entre vizinhos/as, na direção de veículo automotor, entre outros.

7 Dos feminicídios ocorridos em Santa Catarina, 5 (cinco) homens acusados de praticar os atos se suicidaram logo em seguida da ocorrência e 10 (dez) seguem presos preventivamente. Só um dos acusados aguarda o processo em liberdade (G1 SANTA CATARINA, 2019). Esse dado revela o quanto a questão da violência doméstica é destrutiva para as famílias.

8 Sigla empregada para a versão em espanhol do Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará, instituição ligada ao CIM (Comitê Interamericano de Mulheres).

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

VIOLÊNCIAS DE GÊNERO, VIOLÊNCIAS CONTRA AS MULHERES E A LEI Nº 11.340/2006: APORTES TEÓRICOS E LEGISLATIVOS

O aporte teórico que orienta o estudo segue uma perspectiva feminista interdisciplinar, que busca escapar das armadilhas de um olhar essencialista e determinista a respeito da violência de gênero vivenciada pelas mulheres. O pensamento feminista, que nos desafia e instiga, requer, conforme explicitado por Heloisa Buarque de Hollanda (1994, p. 9), “uma abordagem teórica e metodológica em que a questão da mulher, como todas as questões de sentido, seja, de forma sistemática, particularizada, especificada e localizada, historicamente, opondo-se a toda e qualquer perspectiva essencialista ou ontológica”.

Ademais, argumentamos a respeito da urgente necessidade de articulação do estudo sobre a violência contra as mulheres no campo dos Direitos Humanos e das diversidades, de modo a compreendê-la como uma violência de gênero e uma violação de direitos humanos. Para esclarecer e sustentar o argumento em questão, elencamos conceituações e problematizações preliminares ao debate da violência contra a mulher, manifestadas nos campos de estudos feministas e de gênero. Não se trata de retomar as trajetórias dos feminismos (que, por ora, constitui-se como uma tarefa impraticável), mas de evidenciar a emergência, nos e pelos debates feministas, de conceitos, questionamentos e lutas concernentes à temática da violência contra a mulher.

Em âmbito internacional, observamos que os diferentes movimentos feministas que emergiram nas últimas décadas devem ser entendidos a partir de acontecimentos históricos e demandas sociais. De uma forma resumida e para ilustrar diferentes demandas que se colocaram aos debates feministas, pode-se fazer referência aos feminismos de “primeira e segunda onda”. Joana Maria Pedro (2005), historiadora brasileira, destaca que, ao final do século XIX, o feminismo de “primeira onda” demandava lutas inicialmente em favor do sufrágio feminino, sobretudo, em defesa da participação social das mulheres como eleitoras e como candidatas; depois da Segunda Guerra Mundial, no denominado feminismo de “segunda onda”, foram organizadas lutas pelo direito ao corpo, ao prazer e contra o patriarcado.

Sustentado por essa posição contestadora, o feminismo provocou uma das mais profundas rupturas epistêmicas no âmbito das ciências humanas e sociais. Ampliando profundamente sua base conceitual, o feminismo desestruturou o conhecimento científico produzido sob os signos ocidentais em benefício de uma inserção mais pluralista das ciências. Desse modo, as teorias feministas ancoradas no *Women's Studies*, desenvolvido durante os anos de 1960, empenharam-se não somente em desentronizar o sujeito universal masculino, mas também questionaram o determinismo biológico que essencializava uma suposta identidade feminina, negada como uma construção sociocultural definida por relações e práticas disciplinarizadoras, imbuídas de intencionalidades.

Buscando problematizar o papel feminino na produção do conhecimento, Arllen Dallery (1997) denuncia que as teorias comportamentais nas ciências sociais, as periodizações da historiografia, a crítica literária, entre outras, haviam sido estabelecidas sem qualquer referência às experiências femininas como objetos de pesquisa, como agentes da história ou como escritoras de textos literários. Frente a essa constatação, inúmeras as feministas, em diferentes partes do mundo, que trabalharam em reivindicações voltadas para igualdade de direitos, questionando, inclusive, as origens culturais dessas desigualdades.

Na linha do tempo apresentada por Joana Pedro, a utilização do gênero como categoria analítica foi atribuída ao feminismo de segunda onda. Em relação à determinada definição conceitual do gênero, faz-

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

se menção à compreensão apresentada por Joan Scott (1995, p. 86), envolvendo duas proposições: “(1) o gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseadas em diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder”. A definição de gênero proposta por Scott envolve quatro elementos inter-relacionados: o primeiro abrange os símbolos culturais, os quais evocam representações, às vezes, contraditórias e dicotômicas; os conceitos normativos, como segundo elemento, dizem das interpretações dos símbolos expressos pela religião, educação, ciência, política e característicos de posições dualistas; as organizações e as instituições compreendem o terceiro elemento, de forma a indicar que o gênero é construído na economia e na organização política; o quarto elemento diz respeito à identidade subjetiva.

Certamente, a atribuição da emergência de conceito de gênero ao feminismo de segunda onda não encerra a discussão, do mesmo modo que a classificação dos feminismos em “duas ondas” não representa um consenso nos campos feminista e intelectual, não indica a importância de um conjunto específico de lutas ou anuncia a conquista de todos os direitos em pauta. Todavia, permite dizer das persistentes e não superadas desigualdades entre mulheres e homens, enquanto desigualdades históricas de gênero, as quais mobilizam questionamentos e enfrentamentos feministas.

A respeito da problematização da violência contra a mulher como violência de gênero, no âmbito das lutas feministas, é importante fazer referência aos aspectos da cronologia (1832-1997) apresentada por Celi Regina Jardim Pinto (2003, p. 13) com relação ao movimento feminista brasileiro. De acordo com a autora, no ano de 1972, formaram-se os primeiros grupos da nova onda feminista no Brasil; na década de 1980, o movimento feminista no Brasil se institucionaliza e, ao lado de ações políticas, grupos autônomos se organizam em torno de temáticas como violência e saúde⁹. Desse modo, ao longo das décadas de 1980 e 1990, vê-se o surgimento de um “feminismo profissional das organizações não-governamentais”, voltadas para as temáticas da violência e da saúde da mulher – entre outras demandas, ressaltam-se os cuidados com a maternidade, a prevenção do câncer, o planejamento familiar, a sexualidade e o aborto (PINTO, 2003, p. 82-83). Anota-se também a emergência dos feminismos negros que no Brasil trilham um caminho peculiar, “enegrecendo o feminismo”. As feministas negras brasileiras trazem a ruptura interna aos feminismos, ao demarcarem presença e atuação em espaços onde foram invisibilizadas durante séculos, e atuam decisivamente na desconstrução de discursos que tentam negar a existência do racismo, no chamado “racismo cordial” (CARNEIRO, 2003).

Em um âmbito internacional mais amplo, na década de 1990, os debates e enfrentamentos feministas, no tocante à violência contra a mulher, impulsionaram mudanças no campo jurídico. A Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena (1993), conforme destacam Jacqueline Pitanguy e Dayse Miranda (2006), foi um marco no campo dos direitos humanos das mulheres e na responsabilização do Estado na elaboração de ações pelo fim da violência doméstica¹⁰; na mesma década, em 1994, foi realizada a Convenção de Belém do Pará (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher). Lourdes Maria Bandeira e Tânia Mara Campos de Almeida (2015) fazem o seguinte registro acerca do pioneirismo da Convenção de Belém do Pará no tratamento da violência como uma violação de direitos humanos:

⁹ A autora ressalta que, “no início da década de 1980 surgiram pelo Brasil inúmeras organizações de apoio à mulher vítima de violência; a primeira delas foi o SOS Mulher, inaugurado no Rio de Janeiro em 1981” (PINTO, 2003, p. 80).

¹⁰ No Brasil, “antecipando-se a Viena, desde 1988, fruto da ação combinada de movimentos feministas e órgãos governamentais de defesa de suas causas, a Constituição do Brasil reconheceu o dever do Estado de prevenir e atuar diante da violência intrafamiliar” (PITANGUY; MIRANDA, 2006, p. 21).

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

A Convenção de Belém do Pará estabeleceu, pela primeira vez, o direito das mulheres viverem uma vida livre de violência, ao tratar a violência contra elas como uma violação aos direitos humanos. Nesse sentido, adotou um novo paradigma na luta internacional da concepção e de direitos humanos, considerando que o privado é público e, por consequência, cabe aos Estados assumirem a responsabilidade e o dever indelegável de erradicar e sancionar as situações de violência contra as mulheres. (BANDEIRA; ALMEIDA, 2015, p. 506).

Nesse caminho, a Lei nº 11.340/2006 inaugurou uma nova era para as mulheres em situação de violência doméstica, que até então silenciavam as agressões sofridas diante da pouca efetividade do sistema de justiça criminal e da frágil proteção ofertada pela lei. Com a vigência da Lei Maria da Penha foram estabelecidos instrumentos legais para que o Poder Judiciário adote medidas urgentes e efetivas para evitar que novas agressões sejam cometidas, protegendo as mulheres em situação de violência, além de poder definir a punição para o agressor.

Claro que uma lei com muitas inovações traz também inúmeras discussões a respeito de sua constitucionalidade no âmbito nacional, as quais foram afastadas pelo Supremo Tribunal Federal nos julgamentos da Ação Direta de Constitucionalidade nº 19 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4424, o que não é oportuno trazer à tona no presente momento, mas que trouxeram maior certeza ao manter os contornos fixados da lei. Com efeito, a Lei Maria da Penha se constitui como um símbolo importante da luta feminina contra a violência, a qual durante muito tempo as mulheres aguentaram caladas/silenciadas diante do medo e da pressão exercida pelos agressores. Por isso, faz-se necessária a reflexão sobre a lei, no sentido de buscar compreender alguns dos avanços conquistados.

Cumpra nesse momento definir que: “o uso de ‘gênero’ enfatiza todo um sistema de relações que pode incluir o sexo, mas não é diretamente determinado pelo sexo, nem determina diretamente a sexualidade” (SCOTT, 1995, p. 76). Portanto, “o termo convencionado significa a dimensão dos atributos culturais alocados a cada um dos sexos em contraste com a dimensão anatomofisiológica dos seres humanos” (HEILBORN, 2004, p. 19). De acordo com Saffioti (2004, p. 45), a categoria gênero emana de uma construção histórica, social e cultural do masculino e do feminino. A partir do gênero pode-se definir a relação estabelecida na sociedade entre homens e mulheres.

A Lei Maria da Penha não traz de forma mais preponderante o viés punitivo, pelo contrário, está estruturada na prevenção, na proteção e na assistência às mulheres em situação de violência, ressaltando-se que os mecanismos protetivos são os mais presentes (PASINATO, 2015). Daí a importância de se estudar a aplicação de outros mecanismos jurídicos de enfrentamento da violência que não são focados no agressor e sim na mulher e em seus filhos, prevendo formas de protegê-los contra futuras agressões e de possibilitar que ela rompa o ciclo da violência, provocado pela dependência financeira e emocional. Essas medidas concretizam compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em tratados internacionais, como a Convenção de Belém do Pará, e dependem da construção de uma rede de atendimento, que inclui Centros de Referência, Casas Abrigos, Juizados de Violência Doméstica, dentre outros. Eis algumas medidas protetivas prevista pela Lei nº 11.340/2006:

Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

- I – encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;
- II – determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves, Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira, Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

III – determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;

IV – determinar a separação de corpos. (BRASIL, 2006).

Observamos, portanto, que a referida legislação se faz realmente inovadora, focando a mulher em situação de violência nas resoluções dos casos de violência, além de se preocupar com uma perspectiva social, objetivando não somente a punição, mas igualmente a prevenção dos altos índices de violência. Importa considerar que a categoria de gênero não deve ser empregada como a única matriz teórica para compreender o fenômeno da violência contra as mulheres. Estudos apontam que a violência contra as mulheres, em que pese ser multifacetada e afetar indistintamente mulheres de todas as raças, etnias, classes e gerações, é antes de tudo uma modalidade de violência interseccional, que afeta com mais severidade mulheres pobres pertencentes a minorias étnicas raciais, que residem em regiões urbanas com índices de problemática social (LARRAURI, 2007, p. 30). Isso porque tais aspectos acentuam a discriminação sofrida e, por vezes, ampliam a dificuldade de acesso à justiça, além de revelarem o déficit de políticas públicas para redução das desigualdades sociais.

A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA E O PERFIL DAS/OS PARTICIPANTES

Para o alcance do objetivo delineado na proposta de investigação, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa de campo, previamente aprovada institucionalmente, envolveu, por meio da observação, o acompanhamento e o registro escrito relativos aos processos/procedimentos envolvendo violência doméstica contra a mulher em audiências de retratação previstas no art. 16 da Lei nº 11.340/2006, realizadas no período de agosto a novembro de 2017 na Comarca de Criciúma-SC, somando um total de 16 dias, sendo um dia por semana. O registro das audiências foi feito com base em roteiro elaborado para tal fim, constituído por pontos que possibilitaram a obtenção de informações sobre o fato e seus desdobramentos no decorrer do processo, tais como o local e a violência sofrida e o histórico de violência entre a mulher e o acusado. A pesquisa de campo foi orientada por pressupostos apresentados por Roberto Cardoso de Oliveira (2006), no texto intitulado *O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir e escrever*.

Além do acompanhamento e do registro escrito das audiências, na ocasião, as mulheres em situação de violência e os homens acusados foram convidados a responder um questionário, mediante o aceite e a assinatura prévia em termo de consentimento livre e esclarecido, que prevê o sigilo total sobre a identidade dos/as sujeitos de pesquisa (o projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da instituição de vínculo das/os pesquisadoras/es e aprovado). O questionário incluiu perguntas relativas ao perfil sociodemográfico e econômico dos/as envolvidos/as, e ao tipo e tempo de relacionamento com o acusado e com a mulher em situação de violência. Os questionários foram respondidos por 37 mulheres e 20 homens.

As audiências tinham duração de 15 (quinze) minutos e eram agendadas em sequência; às vezes, os/as envolvidos/as não compareciam. Os questionários foram realizados após o término das audiências e os devidos esclarecimentos sobre a pesquisa. A maioria dos/as envolvidos/as aceitou participar e os questionários foram aplicados em uma sala reservada, de modo a garantir o sigilo da pesquisa em relação à identificação do/a participante.

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

Acerca do perfil das mulheres em situação de violência que responderam ao questionário, apontamos alguns aspectos passíveis de reflexão. No que se refere à faixa etária das mulheres pesquisadas, dezesseis tinham idades entre 40 e 65 anos, dezoito entre 20 e 39 anos, e apenas três declararam ter entre 15 e 19 anos. Sobre a escolaridade, do total, o índice maior estava entre as que afirmaram ter o ensino fundamental incompleto, contando com 12 mulheres; 5 informaram ter completado o ensino fundamental e 8 responderam ter o ensino médio incompleto, totalizando 25 mulheres que não completaram o ensino básico; 6 afirmaram ter finalizado o ensino médio e 5, o ensino superior completo; e uma mulher informou que estava cursando ensino superior.

Do total, 32 mulheres declararam ter filhos/as, sendo que 22 tinham de dois a sete. Quando questionadas sobre filhos/as com o acusado, 6 afirmaram ter pelo menos um filho/a com o acusado e 13 tinham de dois a sete filhos/as gerados/as durante o relacionamento. Entre as mulheres, 18 afirmaram não ter filhos com o acusado, sendo que 10 mulheres não estavam em relações afetivas com os acusados. A maioria das mulheres que teve filhos/as com o acusado optou por representar e dar início ao processo criminal.

Entre outros aspectos, tal indicador pode estar relacionado à renda, uma vez que, de acordo com as informações obtidas por meio dos questionários, 17 mulheres declararam ter renda de 1 a 2 salários mínimos e 7 mulheres afirmaram receber de 2 a 6 salários. Isso contribui para indicar que, embora a mulher tenha filhos/as com o acusado, a sua independência financeira serve como um impulso na decisão de representação. Do total, 12 mulheres, respectivamente, relataram que atuavam nas seguintes profissões: assistente social, auxiliar de cozinha, auxiliar de produção, camareira, cozinheira, doméstica, empresária, esteticista, fisioterapeuta, professora, frentista e psicóloga. Quatro mulheres ressaltaram que eram “Do lar” e duas não tinham nenhum tipo de vínculo ocupacional ou empregatício. Quatro mulheres declararam trabalhar em serviços gerais, três costureiras, três cuidadoras ou babás, duas balconistas e duas passadeiras. Uma mulher relatou que estava aposentada, três desempregadas e uma afastada do trabalho por problema de saúde.

Das 37 mulheres que responderam ao questionário, 27 casos eram de relações afetivas de intimidade; desse total, 12 mulheres declararam que estavam em relações há mais de 11 anos com o acusado, sendo que 6 mulheres declararam estar no relacionamento há mais de 20 anos. Esses dados fomentam reflexões acerca do ciclo da violência comum em casos de relações violentas de longa duração. Conforme o estudo realizado por Silva *et al.* (2016), as mulheres em relacionamentos violentos de longa duração procuram o apoio estatal com o objetivo de quebrar o ciclo da violência a que estão expostas, sendo que buscam pelos serviços de segurança pública e de justiça com expectativa de uma resposta eficiente para a violência.

Essa análise, no entanto, não oferece resposta efetiva para o ciclo da violência a que se submetem as mulheres em relações violentas. A respeito disso, Miriam Pillar Grossi (1998) resalta que entender a procura pelo aparato da lei como uma resposta concreta pelo fim da violência sofrida é desconsiderar as subjetividades incumbidas em cada caso que chega ao tribunal, portanto despreza a “circulação de poder” outorgada no ato de denúncia do agressor.

Quanto ao perfil dos homens que responderam aos questionários, seis tinham entre 30 e 34 anos, quatro entre 25 e 29 anos, dois entre 35 e 39 anos, dois entre 55 a 59 anos; seis estavam em faixas etárias diferentes, entre 15 e 19 anos, 20 e 24, 40 e 44, 50 e 54, 60 e 64, e um tinha mais de 65 anos. No grupo pesquisado, percebe-se que o homem acusado de violência é cada vez mais jovem, o que contribui para afastar a ideia de senso comum de que a prática da violência contra as mulheres é um padrão de comportamento relacionado a homens mais velhos, de uma geração onde tais condutas eram normalizadas.

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

Em relação à escolaridade, o índice maior pertenceu ao grupo de homens que declararam possuir ensino fundamental incompleto, somando um total de 8. Em segundo lugar, 4 declararam possuir o ensino superior incompleto. Entre aqueles que declararam possuir ensino médio completo e incompleto, somaram 3 indivíduos para cada grupo. Um declarou ter ensino superior completo e outro, ensino fundamental completo.

A respeito das atividades profissionais exercidas, houve empate em três profissões, eletricista, pedreiro de obras e empresários, respectivamente, somando três homens em cada uma. Dois declararam estar atualmente desempregados e outros dois disseram que trabalhavam como ajudantes gerais. Sete homens informaram as seguintes profissões: ex-atleta profissional, operador de sistemas, educador físico, aposentado, policial militar, pintor e padeiro. Sobre a renda, foram apresentadas as seguintes informações: um homem declarou receber entre 8 e 10 salários mínimos; um entre 2 e 4 salários mínimos mensais; três declararam receber entre 4 e 6 salários mínimos; treze declararam receber entre 1 e 2 salários mínimos; e dois declararam não possuir renda alguma naquele momento.

Quanto ao estado civil, oito homens declararam ser solteiros, sete eram casados com a mulher em situação de violência, três viviam em união estável e dois eram divorciados. Quanto ao número de filhos/as, 18 homens se declararam pais, sendo que alguns tiveram filhos/as com a mulher em situação de violência e outros tiveram filhos/as durante os relacionamentos com outras mulheres. Sobre o tipo de relacionamento que mantinham com a mulher em situação de violência, oito se declararam casados com elas, quatro relataram que eram ex-companheiros, dois que eram namorados, dois que eram companheiros, dois que não tinham nenhum tipo de relacionamento com a mulher em questão, um que era ex-namorado e um que se tratava de um relacionamento extraconjugal. Acerca do tempo de relacionamento, sete homens tinham algum tipo de relação afetiva com a mulher em situação de violência entre 2 e 5 anos. Entre aqueles que estavam em relacionamentos de 11 a 20 anos e aqueles que estavam há mais de 20 anos somaram quatro acusados para cada grupo. Três disseram que o tempo de relacionamento durou entre 6 e 10 anos.

Na sequência, trazemos olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação, que se apresentam a partir de algumas das articulações possíveis dos registros individuais e das reflexões coletivas da equipe de pesquisa.

A EXPERIÊNCIA DA PESQUISA E OS OLHARES SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM AUDIÊNCIAS DE RETRATAÇÃO

A pesquisa de campo, pela observação das audiências e a elaboração de diários de campo, oportunizou-nos o privilégio de observar aquilo que não estaria documentado *a posteriori*, com seus filtros, pretensões e abordagens de acordo com o sujeito que escreve. O olhar do campo, das observações das audiências, permitiu-nos enxergar aquilo que não estava sendo dito, experiências singulares e afetivas que podem escapar ao registro escrito de um documento.

Em uma das audiências foi relatado que “palavras”, às vezes, são piores do que um tapa no rosto e aí “a gente não enxerga mais nada”. E uma pessoa que estava vendo tudo claro, em decorrência de uma situação inesperada e estressante, fica com a visão turva e pode reagir de várias maneiras. Como um homem acusado de sessenta e quatro anos, que sempre morou no município e estava entrando no Fórum

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

pela primeira vez na vida. Quando estávamos na sala de audiência, a esposa dele falou que ele ficou muito triste após o falecimento de um de seus filhos. Pensamos que, talvez, ele tivesse encontrado na bebida um afago, um acalento para enfrentar a tristeza que deve ser atravessar o luto após enterrar um ente querido. Ele é comerciante e contou que fez um quarto no espaço em que, anteriormente, a família mantinha como garagem, e, quando chegava do bar, dirigia-se diretamente ao seu espaço, pois não tinha a intenção de causar incômodo aos demais membros da família, que, na maioria das vezes, já se encontravam dormindo quando ele chegava em casa.

Ele contou que, no espaço adaptado como quarto, mantinha um frigobar, contendo suas bebidas alcoólicas favoritas, e um dia foi surpreendido pela chegada da filha e do namorado, solicitando bebidas. Ele disse que não se entendia com a filha e, nas palavras dele, “ela é rebelde, não me respeita”. O que, segundo relatou, é bastante diferente do relacionamento afetivo que mantém com os três filhos da esposa, os quais “assumi” desde que tinham menos de cinco anos de idade. Eles estão em união estável há trinta e três anos e com ela teve dois filhos. Contou que foram os filhos da esposa que pagaram a sua fiança, que o buscaram e afirmaram que nada havia mudado entre eles, que confiavam no que ele tinha dito. Na audiência, a esposa disse que não desejava dar prosseguimento com a representação e explicou: “Ele é muito bom para mim e para os meus filhos. O problema é a bebida”.

O que houve, então, foi um desentendimento? Ele e a filha começaram a se desentender, porque ela queria pegar as bebidas dele para levar em algum lugar junto com o namorado. A discussão se tornou acalorada e o namorado da garota se meteu na discussão, sendo necessário pegar um “pé de cabra” existente na garagem, para retirar os dois do local. Era noite, a esposa acordou com os gritos. Viu o marido com o pedaço de pau na mão e não hesitou em chamar a polícia. Durante a realização do questionário, ele falou: “Moro há mais de trinta anos no meu bairro, pode ir à minha rua e perguntar para meus vizinhos quem sou eu, essa é a primeira vez em que me envolvo em um caso com a polícia”. Respondeu a todas as perguntas, insistiu em contar nos dedos a sua idade, quando ficou na dúvida fazendo a conta, partindo do ano em que nasceu.

Outra audiência é representativa das singularidades e da complexidade de cada situação presenciada. O crime em questão se referia a danos patrimoniais. A mulher, acompanhada de uma advogada, acusava o ex-namorado de ter quebrado o seu carro a pauladas após uma discussão em que ele não aceitava o término do relacionamento. O ex-namorado, também, estava acompanhado de um advogado. Ela contou que não aguentava mais, que não sabia mais o que fazer para que ele a deixasse em paz. Naquele momento, foi possível questionar se aquele rapaz fazia ideia da gravidade do seu ato, não por ser inocente, mas por acreditar que seus atos não tinham tanta relevância assim para merecer uma audiência no Fórum da cidade. Ela relatou que ele a perseguia o tempo todo: “No trabalho, no mercado, em casa, não consigo mais sair; esses dias tive que ligar para os meus pais, pois ele havia escalado o muro.” Ela fez sinal com as mãos apontando o quanto o muro era alto. “Fiquei apavorada!”. Ele estava na frente dela, ouvindo o seu relato, enquanto girava na mão o boné que tirou da cabeça quando entrou na sala de audiência. Ela seguiu relatando que um dia saiu com umas amigas e quando foi buscar o carro no estacionamento, encontrou o veículo com os quatro pneus furados. Ele achou engraçado e riu.

Ela repetiu que tinha medo, pois morava só e ele não respeitava as medidas protetivas que haviam sido aplicadas a ela. É possível imaginar alguém fechando os olhos e dormindo, pensando que a qualquer momento sua casa pode ser invadida? Inúmeros foram os casos em que uma das pesquisadoras acompanhou e, em sua interpretação, pensou que aqueles homens não se sentiam assim tão culpados

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

pelos seus atos. Muito menos achavam que esses atos mereciam virar caso de polícia e serem tratados de maneira tão formal, com intimação, audiência no Fórum, autoridades e o rigor da lei. “Foi só uma ameaça”; “Ela merecia”. Eles pensavam assim, interpretamos nesse sentido, algumas vezes.

Em muitas audiências ficamos procurando, sem muito resultado, os entendimentos para compreender o que seria essa violência que estávamos observando uma parte do desenrolar. O que tentamos compreender entre uma audiência e outra, ou entre os olhares e os suspiros, era como se dá uma violência que afeta a vida das pessoas que as cometem e das pessoas que são vítimas dela. Iniciamos o campo com um olhar bastante julgador, inquisidor. Somos mulheres e, naquelas audiências como pesquisadoras, compartilhamos das empatias, cada uma com suas especificidades, mas sabíamos que poderia ser qualquer uma de nós a estar sentada ali, ou que poderá ser um dia. Foi um exercício bastante difícil o de não julgar aquele sujeito que estava sendo acusado por violência contra a mulher, mas sabíamos do papel a ser desenvolvido como pesquisadoras e de como nossas análises ficariam comprometidas se nós não nos esforçássemos para nos “despir” do olhar julgador.

É difícil não construir a imagem do homem acusado como alguém perverso, que fez o que fez por maldade, porque não se pode analisar a maldade, ela não é passível de análise. A maldade não parece culpa de ninguém. A maldade se aproxima de algo natural, que não pode ser mudado, que não tem historicidade. Há uma concepção de violência que é construída e que possivelmente foi construída naquele sujeito acusado também. Pareceu-nos que os acusados não se sentiam arrependidos. Sentimos algo como se fossem pessoas desprezando aquele momento, julgando-o desnecessário por considerar suas atitudes como justificáveis.

Realmente a aplicação de punição é a melhor alternativa para resolvermos essa questão? Não é possível falarmos sobre as violências direcionadas às mulheres, baseando-nos somente no que acompanhamos durante os períodos das audiências. É muito mais do que isso. É falarmos, também, dos dados apresentados no Mapa da Violência que indicam que o Brasil ocupa o quinto lugar no índice de países em que mais há casos de mulheres agredidas no mundo (WAISELFISZ, 2015). Criciúma-SC ocupou a oitava colocação entre os municípios catarinenses. É possível questionar se o sistema judiciário é a melhor alternativa quando pensamos em medidas preventivas para conter a violência. Analisamos apenas um momento de todo um processo de violência. Não analisamos relatos de policiais militares que atendem primeiramente as ocorrências e, também, não analisamos os relatos de policiais civis que recebem as denúncias nas delegacias. Também não entrou na pesquisa de campo a análise da pós-audiência e tantos outros momentos de um complexo processo que pode envolver uma mulher em situação de violência. Analisamos apenas uma etapa, um pequeno recorte temporal de uma situação de violência que ocorre de forma processual. Pensando nisso, percebemos que a Lei nº 11.340/2006, provavelmente, enfrentaria outros e tantos percalços para sua total aplicabilidade. Nas audiências, é importante considerar limitações referentes à duração dos processos, o que nos faz entender que a sua aplicabilidade pode ser, de fato, complexa, lenta e com muitos desvios.

Igualmente, é difícil apresentar alternativas ou demonizar o sistema judiciário apontando as culpas e as possíveis soluções. As concepções de violências em uma sociedade engessada e sustentada em raízes machistas e patriarcais tornam a compreensão da violência de gênero como algo extremamente complexo, mas histórico e, por isso, passível de análise. Dessa forma, percebemos com nossas análises e estudos que ser mulher no século XXI, em um país como o Brasil, significa um risco iminente de violação de direitos humanos. As construções de gênero, neste recorte temporal e espacial, representam construções de desigualdades e de inferioridade do feminino, passíveis de todas as formas de violências, da subordinação

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

do feminino e de uma dominação do masculino que tem destinado a si espaços de poder, respaldados, em grande medida, em justificativas morais, culturais, educacionais e sociais, que não naturalizam a opressão, justificando-a em fatores biológicos.

Com isso, observamos que a violência contra as mulheres ultrapassa o viés de classes. A violência de gênero não se limita a um fator de renda ou de escolaridade. Há um risco imensurável na análise dos discursos que constroem ideias de que mulheres pobres apanham mais. Esse discurso não se fundamenta e percebemos pelas audiências acompanhadas. Há uma falsa ideia de que os casos de polícia, viaturas nas casas e “barracos” nas delegacias estão em grande medida restritos a pessoas de baixas renda e escolaridade. Tal discurso serve apenas para aumentar preconceitos. O que ocorre, no entanto, pode ser o encobrimento da violência por mulheres de classes sociais mais altas ou com maior escolaridade que não denunciam as violências sofridas. Muitas vezes, dependendo em qual bairro ocorre uma violência doméstica, vizinhos/as podem acabar não denunciando, auxiliando no silenciamento das violências.

Durante as audiências, entretanto, constatamos que mulheres com maior renda e escolaridade também denunciam, talvez, não em maior número, mas representam de forma significativa o entendimento da violência contra a mulher como um fator que está presente em todas as classes. É importante ressaltar que as violências que acompanhamos, em um pequeno recorte do seu desenrolar, são, o tempo todo e em quase todos os espaços, instigadas e incentivadas. Narrativas comuns formam o entendimento sobre o que significa ser mulher ou ser homem e isso ficou bastante perceptível no acompanhamento das audiências, tornando a violência do masculino imposta ao feminino como algo naturalizado, fundamentado na construção do masculino como aquele que é naturalmente violento, que tem força, virilidade e que é o dominante.

Essa naturalização dos fatos impede uma análise crítica e tira a historicidade que a violência de gênero precisa ter, tornando os processos judiciais respaldados na Lei nº 11.340/2006 como, apenas, mais um caso natural do ambiente doméstico e das relações entre homens e mulheres. Apresentar uma saída para a violência de gênero se mostra possível, pois estamos tratando de algo construído e histórico e que, em um movimento oposto, pode ser também desconstruído.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de conviver diretamente com o reflexo da violência contra a mulher, na prática, na vida das pessoas, aqueles que estavam sendo acusados e aquelas que estavam em situação de violência, bem como a possibilidade de observar a atuação do sistema de justiça criminal como instância de resolução desses conflitos, fez-nos refletir sobre os espaços e as medidas que são realmente necessárias como forma de enfrentamento da violência constante, à qual as mulheres são submetidas. Os espaços físicos de atendimento às mulheres, bem como os mecanismos punitivos, mostraram-se limitados, uma vez que a cultura da violência tem se perpetuado e, como observamos, tem atingido cada vez mais as gerações jovens, o que se constitui em um fator de ampliação de risco, uma vez que há a reprodução da normalidade cruel com que muitas mulheres e hoje, jovens mulheres, ainda vêm sendo tratadas.

Ressalta-se que o número de filhos que convivem em espaços de violência doméstica e familiar se mostrou preocupante, sendo necessário considerar a possibilidade de criação de políticas públicas voltadas para esse enfoque, de forma que alcance não somente os adultos, protagonistas das situações envolvendo

Violência de gênero e a Lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

as violências no âmbito doméstico, mas igualmente seus filhos, também, envolvidos nos conflitos. Percebemos a existência de uma cultura de violência de gênero tão naturalizada e comum que, no mais das vezes, justifica e incentiva práticas violentas, nesse caso, contra mulheres.

Pensar maneiras preventivas para se evitar a violência mostrou-se como uma iniciativa urgente e necessária, sendo importante trazer essas questões que estão sendo discutidas no sistema de justiça criminal para um contexto social mais amplo, envolvendo todos/as que são responsáveis por garantir o bem-estar coletivo, que são o poder público, a sociedade e a família, representada no ambiente doméstico. A partir dos resultados da pesquisa foi possível trazer reflexões sobre a própria Lei nº 11.340/2006 e sobre as dificuldades para sua aplicabilidade, que passam por diferentes meios.

Desse modo, considera-se que os direitos das mulheres são instáveis, sujeitos a perturbações e extremamente ameaçados. Assim, são relevantes as pesquisas e os estudos que se aprofundam no conhecimento desses direitos, a par da formulação de políticas públicas direcionadas para a equidade de gênero que criem condições para se ampliar a aplicabilidade dos direitos humanos das mulheres e na construção de uma sociedade, sobretudo, que desconstrua o machismo estrutural e a violência dele consequente. É preciso sensibilizar para a luta das mulheres e para as violências por elas sofridas, analisando as subjetividades, desconstruindo as desigualdades de gênero e, principalmente, não limitando os estudos de gênero ao ambiente acadêmico e aos grupos de pesquisadoras/es específicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, V. R. P. de. **A ilusão de segurança jurídica**: do controle da violência à violência do controle penal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BANDEIRA, L. M.; ALMEIDA, T. M. C. de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 501-517, ago. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000200501&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 5 nov. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/06/5514b0debfb866190c20610890849e10_1c3f3d621da010274f3d69e6a6d6b7e6.pdf. Acesso em: 3 jun. 2018.

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..., Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 21 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 26 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

CAMARGO, M. O. de; CECHINEL, B. Direitos Humanos das Mulheres e enfrentamento da violência de gênero: estudo sobre a apreciação judicial da medida protetiva de alimentos provisionais, conforme a Lei Maria da Penha, na Comarca de Criciúma-SC, entre os anos de 2008 e 2009. In: SOUZA, I. F. de; VIEIRA, R. de S. (Orgs.). **Direitos fundamentais e Estado**: políticas públicas e práticas democráticas. v. 1, Criciúma: UNESC, 2011, p. 135-151.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, dez. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 11 mar. 2019.

DALLERY, A. B. A política da escrita do corpo: écriture féminine. In: JAGGAR, A. M.; BORDO, S. R. **Gênero, corpo e conhecimento**. Rio de Janeiro: Record: Rosa dos Ventos, 1997.

DEBERT, G. G.; OLIVEIRA, M. B. de. Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a “violência doméstica”. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 29, p. 305-337, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332007000200013&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 jul. 2019.

DIAS, M. B. **A Lei Maria da Penha na justiça**. 5 ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. DataFolha. **Visível e Invisível**. A vitimização de mulheres no Brasil. 2 ed. 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/relatorio-pesquisa-2019-v6.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

G1 SANTA CATARINA. **Número de casos de feminicídio dobra em Santa Catarina**. Florianópolis, 5 abr. 2019. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/bom-dia-santa-catarina/videos/t/edicoes/v/numero-de-casos-de-feminicidio-dobra-em-santa-catarina/7515359/>. Acesso em: 11 abr. 2019.

GROSSI, M. P. Rimando amor e dor: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo-conjugal. In: PEDRO, J. M.; GROSSI, M. P. (Orgs.). **Masculino, feminino, plural**: gênero na interdisciplinaridade. Florianópolis: Editora Mulheres, 1998, p. 293-313.

HEILBORN, M. L. **Dois é par**. Gênero e identidade sexual em contexto igualitário. Rio de Janeiro: Garamont, 2004.

HOLLANDA, H. B. de. Introdução: o feminismo em tempos pós-modernos. In: HOLLANDA, H. B. de (Org.). **Tendências e impasses**: o feminismo como crítica da cultura. Rio de Janeiro: Rocco, 1994, p. 7-19.

LARRAURI, E. P. **Criminología crítica y violencia de género**. Madri: Trotta, 2007.

LIMA, F. R. de. Dos procedimentos – artigos 13 a 17. In: CAMPOS, C. H. de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. São Paulo: Lumen Juris, 2011, p. 265-288.

OLIVEIRA, R. C. de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir e escrever. In: OLIVEIRA, R. C. de. **O trabalho do antropólogo**. 2 ed. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora da Unesp, 2006, p. 17-35.

PASINATO, W. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 407-428, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322015000200407&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 jul. 2019.

PEDRO, J. M. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 77-98, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v24n1/a04v24n1.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2016.

PINTO, C. R. J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

Violência de gênero e a lei nº 11.340/2006: olhares sobre a violência contra as mulheres em audiências de retratação

Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Ismael Gonçalves Alves,
Monica Ovinski de Camargo Cortina, Taiana de Oliveira,
Marina da Silva Schneider e Patrícia Machado Martins

PITANGUY, J.; MIRANDA, D. As mulheres e os direitos humanos. In: **O progresso das mulheres no Brasil**. Brasília: UNIFEM/Ford Foundation/CEPIA, 2006, p. 14-31. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Progresso%20das%20Mulheres%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2016.

SAFFIOTI, H. I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SILVA, S. M. da; SANTOS, A. L. dos; GONÇALVES, A. O. M.; NICÁCIO, J. de J. "FALA MARIA PORQUE É DE LEI": a percepção das mulheres sobre a implementação da lei Maria da Penha em Salvador/BA. **Revista Feminismos**, v. 4, n. 1, p. 156-167, 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/30212/17842>. Acesso em: 16 jul. 2019.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015**. Homicídio de mulheres no Brasil. Cebela/Flacso Brasil, 2015. Disponível em: http://mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em: 14 fev. 2017.

ARTIGO

CEM ANOS DE PROIBICIONISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE NEO-INSTITUCIONALISTA DAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS

HERBERT TOLEDO MARTINS

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB. Membro Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Sustentabilidade ambos da UFSB.

País: Brasil **Estado:** Bahia **Cidade:** Teixeira de Freitas

Email de contato: herbert@ufsb.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-4096-6104>

ROSILENE OLIVEIRA ROCHA

Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Docente na Faculdade Maurício de Nassau – Grupo Ser Educacional. Pesquisadora do Grupo de Estudos Sociedade Brasileira Contemporânea: Cultura, Democracia e Pensamento Social.

País: Brasil **Estado:** Pernambuco **Cidade:** Recife

Email de contato: rosilene.rocha@ufpe.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-4096-6104>

Contribuição de cada autor:

Ambos os autores contribuíram com a sua construção; Rosilene Oliveira Rocha (Co-autora) contribuiu com o levantamento e análise da legislação sobre drogas no país elaborando texto inicial sobre cada uma das legislações consultadas. Contribuiu também com a discussão sobre o papel das Comunidades Terapêuticas na atualidade.

RESUMO

O artigo analisa historicamente a política sobre drogas no Brasil e parte do Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921, que inaugurou o proibicionismo no país e completará 100 anos em 2021. A partir de um recorte teórico-metodológico do neo-institucionalismo histórico, argumenta-se que a trajetória das políticas públicas de drogas no país é dependente do legado estabelecido pelo decreto proibicionista mencionado, que estabeleceu um sistema misto (público e privado) de assistência às pessoas usuárias de substâncias psicoativas (lícitas ou ilícitas) em situação de abuso. Além do referido decreto foram analisadas as políticas de drogas do período militar, o Sisnad e o Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Com base em crônicas, artigos e documentos oficiais foram reconstituídos os momentos históricos em que tais políticas foram promulgadas. Conclui-se que as consequências dessa herança residem na emergência e no fortalecimento das instituições da sociedade civil (clínicas particulares e comunidades terapêuticas) que, com o tempo, passaram a ser financiadas pelo governo federal, em detrimento do SUS.

Palavras-chave: Proibicionismo. Drogas. Políticas públicas.

ABSTRACT

ONE HUNDRED YEARS OF PROHIBITIONISM IN BRAZIL: A NEO-INSTITUTIONALIST ANALYSIS OF DRUG POLICIES

The article historically analyzes drug policy in Brazil, and part of Decree-Law nº 4.294 of July 14, 1921, which inaugurated prohibitionism in the country and will complete 100 years in 2021. Based on a theoretical-

methodological approach of neo-institutionalism history, it is argued that the trajectory of public drug policies in the country is dependent on the legacy established by the aforementioned prohibitionist decree, which established a mixed system (public and private) of assistance to users of psychoactive substances (licit or illicit) in abuse situation. In addition to the aforementioned decree, the drug policies of the military period, the Sisnad and the Decree nº 9.761, of april 11, 2019, were analyzed. Based on chronicles, articles and official documents were reconstructed the historical moments in which such policies were enacted. It is concluded that the consequences of this inheritance lie in the emergence and strengthening of civil society institutions (private clinics and therapeutic communities) that, over time, started to be financed by the federal government, to the detriment of SUS.

Keywords: Prohibitionism. Drugs. Public policy.

Data de recebimento: 19/02/2020 – **Data de aprovação:** 28/05/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1262

INTRODUÇÃO

Em 2021, a primeira lei brasileira sobre drogas, o Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921, que inaugurou o proibicionismo no Brasil, completará 100 anos¹. O que mudou nas políticas de drogas relativas às interações entre usuários/as, comerciantes/traficantes, agências estatais e de assistência privada ao/à usuário/a de substâncias psicoativas em situação de abuso, ao longo desse quase um século? Essa é a indagação motivadora do presente estudo. Nesta perspectiva, o artigo analisa a política de drogas brasileira com ênfase em quatro versões distintas, a saber: o decreto-lei acima referido, a Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976 (Ditadura Militar), a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Sisnad), e o Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. O objetivo geral da análise é compreender a trajetória e as consequências da política de drogas proibicionista inaugurada em 1921, e que persiste até os dias atuais. Parte-se aqui do pressuposto teórico do novo institucionalismo de que as políticas de drogas representadas e estabelecidas por leis, consideradas aqui como uma instituição, deixam sua marca e estruturam o comportamento e as estratégias de usuários, comerciantes, agências estatais e do mercado assistencial, ao longo da história. E a história é importante aqui, pois imprime nas instituições uma trajetória, no sentido do que ocorre antes, condiciona o que ocorre depois (PUTNAM, 2002, p. 23).

A abordagem neo-institucionalista oriunda da ciência política e muito divulgada nas décadas de 1980 e 1990, não deve ser considerada uma teoria social, mas “um conjunto de argumentos que frequentemente se associa a teorias diferenciadas” (MENICUCCI, 2007, p. 21). Desse modo, há pelos menos três escolas de pensamento ou modelos de análise que reivindicam o título de neo-institucionalismo, a saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). Para o espaço delimitado deste artigo, esta análise concentra-se nos argumentos do institucionalismo histórico².

¹ A nível local, a primeira legislação proibicionista foi promulgada em 4 de outubro de 1830, pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que penalizava o “pito de pango”, denominação dada à maconha, no § 7º da postura que regulamentava a venda de gêneros e remédios pelos boticários (BARROS; PERES, 2011, p. 7). SIQUEIRA (2010, p. 65), desconsidera o Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921, e faz vaga referência a uma lei de 1934 como “a primeira versão daquela que se tornaria a primeira ‘Lei sobre Drogas’ do Brasil”. Concluímos que o autor refere-se ao Decreto-Lei nº 24.505, de 29 de junho de 1934, que apenas altera o Decreto nº 20.930, de 11 de janeiro de 1932, passando a considerar os sais da morfina e da cocaína como substâncias tóxicas sujeitas a controle.

² Sobre o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico ler Hall e Taylor (2003). Sobre a emergência do Neo-Institucionalismo ler March e Olsen (2008).

No âmbito do institucionalismo histórico, a definição de instituição inclui organizações formais, regras, leis, normas, protocolos, convenções e procedimentos informais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. No entanto, “é na perspectiva mais ampla de instituições como regras do jogo ou como limites que estruturam a interação humana que o conceito de instituição é incorporado à análise de políticas públicas” (MENICUCCI, 2007, p. 25), e é dessa forma que incorporamos o conceito na análise das políticas sobre drogas. Desse modo, considera-se as políticas públicas como instituições que estabelecem as regras do jogo em uma sociedade, e são capazes de constituir instituições/organizações para viabilizar sua implementação e seus objetivos, ao tempo em que o legado, por exemplo, de políticas públicas de drogas anteriores, são capazes de influenciar o desenvolvimento futuro em razão de suas consequências institucionais. Neste aspecto, os institucionalistas históricos são defensores ardentes de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependent*) por uma determinada política pública. As políticas públicas herdadas influenciam e estruturam as decisões futuras (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201). Uma das consequências de políticas públicas já estabelecidas “é a formação de grupos de interesse e, em decorrência, a organização e constituição de atividades desses grupos, podendo ainda, ao contrário, inibir a formação ou expansão de outros grupos” (MENICUCCI, 2007, p. 26).

As políticas públicas muitas vezes geram o que os institucionalistas denominam de efeito *lock-in*. Além de propiciar a emergência e/ou o desenvolvimento de atores e interesses, as políticas públicas fomentam o surgimento de “redes sociais e econômicas, levando os indivíduos a fazerem compromissos, a desenvolverem habilidades específicas e a comercializarem determinados bens etc., em resposta a tipos de ação governamental”, difíceis de serem mudados ou transformados (PIERSON, 1993, 1994 *apud* MENICUCCI, 2007, p. 30). Em outras palavras, as políticas públicas definidas em uma determinada época estruturam o processo de tomada de decisões e criam fortes coalizões de proteção dos arranjos e interesses estabelecidos, reforçando os efeitos de *feedback* do processo político.

Nesta perspectiva, do ponto de vista teórico-metodológico, argumenta-se aqui que o legado proibicionista do Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921, explica, em grande parte, o desenvolvimento das políticas sobre drogas subsequentes, acima apontadas. Em outras palavras, o decreto proibicionista de 1921, além de inaugurar a política de proibição e criminalização das drogas ilícitas, estabeleceu a distinção entre usuário e comerciante/traficante ao determinar tratamento médico em clínicas ou hospitais de recuperação aos primeiros, e prisão para os últimos; prescrever que o Estado deve lidar de maneira diferenciada com os usuários e, por fim, inaugurar a rede de atenção particular ou privada aos usuários de substâncias psicoativas em situação de abuso, cuja consequência, como será visto ao longo do artigo, foi a abertura à época de um mercado rendoso de sanatórios particulares (atualmente clínicas ou comunidades terapêuticas). No entanto, a distinção entre usuários e comerciantes provocou ainda um outro tipo de consequência, isto é, a diferenciação classista entre usuários pobres e ricos, tema que os cronistas da época registram com fina e arguta ironia como será demonstrado. Desse modo, a trajetória das políticas públicas sobre droga no país sofrerá o efeito de dependência (*path dependent*) da política proibicionista inaugurada na *Belle Époque* sob a pressão de organismos internacionais, na medida em que as políticas subsequentes experimentam o efeito *lock-in* dos interesses econômicos que as redes privadas de tratamento do/as usuário/as de substâncias psicoativas passam a defender, e cuja consequência última e contemporânea são as comunidades terapêuticas compartilhando orçamento idêntico ao da rede de atenção psicossocial do SUS. Por fim, as mudanças legais ocorridas na trajetória das políticas de drogas no país não significam uma ruptura efetiva com o proibicionismo, e nem com o modelo de atenção ao usuário dependente proposto pelo decreto de 1921, desde então caracterizado como um sistema misto de atenção, com a participação de agências de assistência estatais e de agências privadas. Em muitos aspectos, a política de drogas atual

é uma continuação do que foi estabelecido a partir de 1921, sobretudo, no que se refere ao tipo de assistência ao usuário dependente.

Tendo em vista o argumento acima proposto, o artigo analisa as políticas de drogas em tela utilizando-se de fontes diversas e buscando, na medida do possível, reconstruir o contexto histórico em que as referidas políticas foram elaboradas e promulgadas em forma de lei. Assim, o artigo encontra-se dividido em seis seções, além desta introdução. Na primeira seção, são apresentados os percursos metodológicos da pesquisa que sustenta o artigo. Na segunda seção, analisa-se o decreto proibicionista de 1921, concentrando-se na reconstituição da *Belle Époque* brasileira como pano de fundo de uma época em que não havia repressão ao consumo de drogas no país, bem como no exame das influências do estamento médico, do discurso eugenista e da pressão norte-americana para que o Brasil adotasse a política proibicionista. Por intermédio de cronistas consagrados da vida efervescente e nervosa do bairro da Lapa carioca (João do Rio, 1910; Lima Barreto, 1915 e Benjamim Constallat, 1924 *apud* RESENDE, 2006), demonstra-se as consequências do tratamento diferenciado entre dependentes judiciários e voluntários (intoxicados) estabelecido pelo decreto em tela, e que favoreceu a emergência de um mercado de sanatórios (clínicas, atualmente) particulares que, conforme o argumento teórico acima proposto, irá se fortalecer ao longo do tempo e permanecer em todas as edições das políticas sobre drogas no país.

Na terceira seção, examina-se a Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976 (Ditadura Militar), que definiu regras extremamente repressivas ao crime de tráfico de entorpecentes. O contexto histórico que predomina naquele momento é o da “guerra às drogas”. Assim, do ponto de vista das relações entre traficantes e usuários, a lei em tela foi um retrocesso, na medida em que igualava traficantes e usuários com penas altíssimas.

Na quarta seção, reflete-se sobre a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, (Sisnad), como herança das versões que a antecederam e da política proibicionista que a molda. A lei está fundamentada na lógica da repressão e tem viés punitivo para o consumo de determinadas drogas, ao não estabelecer quantidades mínimas para que se possa definir a separação entre ‘usuários’ e ‘traficantes’ no que se refere ao porte de drogas consideradas ilícitas. Tem continuidade a ideia matriz de que o ‘traficante’ seja punido e o ‘usuário’ seja tratado. O viés punitivista da referida lei reside na subjetividade da mesma registrada no parágrafo 2º do art. 28, conforme veremos. Assim, tanto o usuário quanto o traficante permanecem à mercê do crivo subjetivo dos juízes e dos preconceitos que, eventualmente, podem afetar suas decisões.

Na quinta seção, examina-se o Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, sob a lavra do governo Bolsonaro. O referido decreto não revoga a lei de drogas anterior, mantendo o viés punitivista e a subjetividade das decisões judiciais, ao tempo em que orienta que o tratamento, a recuperação e a reinserção social sejam feitas por intermédio da rede de atenção psicossocial do SUS, mas acrescenta as Comunidades Terapêuticas, como aptas a receber recursos técnicos e financeiros por parte do Estado, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Finalmente, na última seção são apresentadas as considerações finais do artigo.

PERCURSOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento do presente artigo dispusemos de materiais de fontes diversas, entre os quais, legislações, que regularam e regulam as políticas de drogas no país, além das crônicas da época escritas por cronistas famosos, como João do Rio, Benjamin Costallat e Lima Barreto, e que foram compiladas

no livro de Beatriz Resende (2006), com o título *Cocaína*, e no livro de Isabel Lustosa (2001), intitulado *Lapa do Desterro e do Desvario: uma antologia*. A leitura desses cronistas foi utilizada como pano de fundo para descrever o ambiente social da *Belle Époque* brasileira configurada no bairro da Lapa carioca. Por sua vez, tais leituras ilustram a argumentação teórica que sustenta e informa o artigo. Aqui, o argumento teórico tem uma importância crucial, pois é por seu intermédio que o artigo é construído. As leituras dos trabalhos de Hall e Taylor (2003), Menicucci (2007), e March e Olsen (2008) foram fundamentais para a apropriação do argumento teórico que permitiu o *insight* para a escrita do artigo. Basicamente, sustentamos a partir das contribuições do institucionalismo histórico que as políticas de drogas do país, isto é, do proibicionismo brasileiro, são influenciadas pelo Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921. O passado exercendo influência sobre o presente. As políticas sobre drogas subsequentes sofrem o efeito de dependência (*path dependent*) da política proibicionista inaugurada na *Belle Époque*.

Nesse sentido, lançamos mão das obras dos cronistas para demonstrar por intermédio de suas crônicas os diferentes modelos de tratamento aos traficantes e aos usuários de substâncias psicoativas que se desenhou naquela época, e que irá conseqüentemente influenciar no futuro, com a emergência e o fortalecimento de uma rede social e econômica (mercado) de instituições (clínicas particulares, hospitais privados, comunidades terapêuticas) com habilidades técnicas específicas no atendimento e na atenção aos usuários de substâncias psicoativas em situação de abuso, o denominado efeito *lock in* das políticas públicas sobre drogas.

A análise documental recaiu sobre a legislação com destaque para as principais políticas sobre drogas do país. Desse modo, a cada legislação analisada buscamos demonstrar os efeitos de dependência da legislação proibicionista da *Belle Époque* brasileira.

A BELLE ÉPOQUE E OS PRIMÓRDIOS DO PROIBICIONISMO BRASILEIRO

A *Belle Époque* foi um período cultural e cosmopolita na história da Europa que teve início no fim do século XIX e durou até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Foi uma fase de intenso desenvolvimento das nações europeias favorecido por um longo período de paz entre as nações. Nessa época, inovações tecnológicas surgiram, como o telefone, o telégrafo, o cinema, a fotografia, o automóvel e o avião, com repercussões práticas na vida cotidiana das pessoas, contribuindo para uma expansão considerável da vida intelectual e artística dos países europeus. As principais cidades europeias, como Berlim, Paris, Londres e Milão cresceram e modernizaram-se com a construção de ruas e avenidas pavimentadas, com a chegada da iluminação pública, da coleta de lixo, da água encanada, da rede de esgotos e dos transportes públicos. Foi uma época de acumulação capitalista e de consolidação do modo de vida burguês. No entanto, apenas uma pequena minoria desfrutava dos avanços trazidos pelo progresso. A classe média lentamente melhorava o seu padrão de vida, mas a imensa maioria dos trabalhadores e camponeses permanecia penando à margem das conquistas daqueles tempos. Nesse sentido, a visão otimista desse período deve ser relativizada (MÉRIAN, 2012).

Contudo, apesar de todas as contradições da *Belle Époque* “a imagem da França como modelo, de Paris como capital da Cultura, das artes, da ciência e da tecnologia se impôs na França, na Europa e no mundo” (MÉRIAN, 2012, p. 146). A cidade de Paris ditava a moda da burguesia e da nobreza europeia. Nas cidades europeias as pessoas passaram a frequentar teatros, cafés, clubes de festas, cabarés, bailes e jardins. A vida luxuriosa e boêmia contaminava homens e mulheres da burguesia em busca de novos prazeres. A

Belle Époque francesa exportou para o mundo o estilo de vida moderno caracterizado pela “intensificação da vida nervosa”, agitada, rápida, como nos fala Simmel (2000, p. 316). E não resta nenhuma dúvida que em solo brasileiro a cidade que melhor absorveu esse novo estilo de vida moderno foi o Rio de Janeiro, sobretudo, representada pela vida efervescente e nervosa do bairro da Lapa. O estilo de vida que as pessoas levavam na Lapa nas primeiras décadas do século XIX, caracterizado e representado nas crônicas de João do Rio (1910) e de Benjamim Costallat (1924), por exemplo, ilustram um tempo em que não havia repressão ao consumo de drogas no país. Ao mesmo tempo em que

nos dão elementos para inquirir sobre a iminência de estatutos normativos definidos naquela historicidade do qual é exemplo o arranjo imaginário que articulou a construção da criminalização das substâncias entorpecentes no Brasil – posta aqui sob o foco desde já – iniciada na bela época carioca (SILVA, 1999, p. 10).

Em 1910, João do Rio (*apud* RESENDE, 2006, p. 44) descrevendo o cotidiano de uma prostituta das pensões da Lapa narra que “para encher o vazio, os vícios bizarros surgem. Elas tomam ópio, ou cheiram éter, ou se picam com morfina, e ainda assim, nos paraísos artificiais, são muito mais para rir”. Em 1924, Benjamim Costallat se referia ao bairro da Lapa como “O bairro da Cocaína”, e acrescentava que “nos *clubs*, nas alcovas das horizontais, nos cafés noturnos, nas pensões *chics*, toda a Lapa e toda a Glória tomam cocaína em suas noites lúbricas e inquietas” (*apud* LUSTOSA, 2001, p. 40).

Nas primeiras décadas do século XX, havia claramente uma distinção entre “vícios elegantes” (cocaína, morfina, ópio, éter, lança-perfume) e “vícios deselegantes” (maconha), o que irá representar “uma diferenciação no tipo de repressão estabelecida e da população-alvo da repressão” (ADIALA, 2011, p. 24). Na capital paulista, por exemplo, os “vícios elegantes” eram restritos “a alguns círculos de intelectuais, médicos, dentistas, farmacêuticos e prostitutas, sem maiores impactos sociais” (RODRIGUES, 2004, p. 128). Os adeptos dos vícios elegantes são em grande parte oriundos das classes altas e os dos vícios deselegantes são pobres e negros das periferias.

Até então, o Estado se encarregava da vigilância sobre drogas por intermédio das leis sanitárias, na medida em que o exercício da medicina e da farmácia era regulado pela Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP), regulamentada pelo Decreto-Lei nº 2.458, de 10 de fevereiro de 1897. Nas décadas de 1910 e 1920, a venda de drogas psicoativas como a cocaína, a morfina e o ópio não era proibida, mas estava sob o controle de profissionais da medicina, e nem havia ainda do ponto de vista jurídico uma tipificação que representasse a figura do usuário como criminoso, e nem do traficante³; não obstante já estar configurada na sociedade a figura do viciado.

Dessa maneira, nos primeiros anos do século XX estabeleceu-se um pacto médico-estatal que conferia aos médicos a prerrogativa de receitar fármacos psicoativos sem “uma efetiva fiscalização por parte do Estado”. Desse modo, o acesso via receituário médico se transformava em algo fácil, e o “tráfico propriamente dito fica restrito aos profissionais da área da saúde, que falsificam receitas ou desviam medicamentos sob sua responsabilidade” (RODRIGUES, 2004, p. 129-130). Corroborando essa relação entre profissionais da saúde e o “desvio” de drogas, em uma crônica escrita em 1915, Lima Barreto registra que:

³ No Código Penal de 1830 não consta nenhuma menção proibindo o consumo ou o comércio de drogas ou entorpecentes. Até 1890, o que havia eram posturas municipais, como a da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que proibia a venda e o uso do *pito de pango*, *cachimbo de barro* utilizado para fumar maconha. A pena era de 20.000 réis, e para os ex-escravos e demais pessoas, três dias de cadeia. No Código Penal de 1890, o art. 159 prevê como crime: “expor à venda, ou ministrar substâncias venenosas sem legítima autorização e sem as formalidades prescritas nos regulamentos sanitários”. A proibição era destinada aos boticários, para prevenir o uso de veneno para fins criminosos. Nada pronunciava a respeito dos usuários.

**Cem anos de Proibicionismo no Brasil:
uma análise neo-institucionalista das políticas sobre drogas**

Herbert Toledo Martins e Rosilene Oliveira Rocha

o governo não é assim um negociante ganancioso que vende gêneros que possam trazer a destruição de vidas preciosas; e creio que não é, porquanto anda sempre zangado com os farmacêuticos que vendem cocaína aos suicidas. (BARRETO, 1915 *apud* RESENDE, 2006, p. 50).

Contudo, as causas do advento da legislação proibicionista no Brasil não se vincula apenas com a questão das relações entre o Estado e o estamento médico. No entanto, é certo que os médicos apoiaram o proibicionismo na medida em que a repressão ao uso hedonista de drogas psicoativas reforçava o monopólio dos mesmos sobre as drogas controladas. Considera-se ainda a emergência do discurso eugenista da época por parte do estamento médico – “preocupado com a tutela física e moral da população e com a defesa da raça” –, cuja resultante persecutória recai sobre os negros usuários de maconha (ADIALA, 2011, p. 25). Além disso, é preciso considerar a influência da política externa norte-americana para a adoção do proibicionismo, sobretudo, após a adesão do Brasil à Convenção do Ópio, assinada em Haia em 1912. Por último, a atuação de movimentos sociais conservadores com o apoio dos principais jornais do país, entre eles:

a Loja Cruzeiro do Sul, seção brasileira da Ordem Internacional dos Bons Templários, e a Liga de Defesa Nacional, reflexo paulista da Liga Nacionalista de Olavo Bilac [...] que defendia a intervenção do Estado na resolução dos problemas sociais; a “regeneração social do Brasil” seria conquistada pelo combate aos vícios, que dissolvem costumes e tradições, pela erradicação do analfabetismo, da ignorância e da vagabundagem. (RODRIGUES, 2004, p. 133).

Desse modo, a legislação proibicionista brasileira é inaugurada com a promulgação do Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921, que estabelecia penalidades para aqueles que vendessem cocaína, ópio, morfina e seus derivados; além de criar um estabelecimento especial (sanatório) para a internação dos intoxicados pelo álcool ou pelas substâncias venenosas, e estabelecia a forma de processo e julgamento dos vendedores (contraventores). Essa lei foi regulamentada pelo Decreto-lei nº 14.969, de 3 de setembro de 1921, que, por sua vez, regulava a entrada no país de substâncias tóxicas, determinava as penalidades impostas aos vendedores e a construção de um sanatório para os toxicômanos (MACHADO; MIRANDA, 2007). Note-se que, desde a sua gênese, a legislação proibicionista brasileira sobre drogas estabelece uma diferenciação entre vendedores/comerciantes/traficantes e usuários/consumidores.

Considerada pela historiografia a primeira lei brasileira que proíbe o uso e o comércio de drogas, o referido decreto focaliza muito mais o álcool do que as chamadas, naquela época, substâncias venenosas. Ao todo são 13 (treze) artigos, sendo que somente o art. 1º diz respeito às ditas substâncias venenosas, e não faz distinção entre substâncias venenosas (não especifica quais sejam) e substâncias venenosas com qualidade de entorpecente (ópio, cocaína e seus derivados). Trata as primeiras como contravenção, cuja penalidade é uma multa de 500\$ a 1:000\$000 réis para o ato de vender, expor à venda ou ministrar substâncias venenosas; e as segundas como crime, ao estabelecer no parágrafo único do mesmo artigo que “se a substância venenosa tiver qualidade entorpecente, como ópio e seus derivados; cocaína e seus derivados”, a pena será de prisão celular por um a quatro anos. Ou seja, claramente a inteligência da lei visava reprimir os vendedores ilegais, sobretudo, de ópio, cocaína e morfina. A lei traz ainda uma novidade que é a introdução do termo entorpecente. Uma expressão genérica, mas que reflete a classificação científica das drogas daquela época. No entanto, a grande novidade do referido decreto reside na proposta de criação de estabelecimento especial de internação dos intoxicados pelo álcool ou pelas substâncias venenosas. O art. 6º estabelece que “o Poder Executivo criará no Distrito Federal um estabelecimento especial, com tratamento médico e regime de trabalho, tendo duas seções; uma de **internados judiciários** e outra de **internados voluntários**” (Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921, grifo nosso).

Desse modo, a legislação brasileira estabelecia pela primeira vez uma diferenciação entre vendedores e usuários, sobretudo os viciados – chamados naquela época de intoxicados. Aos vendedores, comerciantes de ditas substâncias venenosas (ópio, cocaína, morfina e seus derivados), pena de prisão celular por um a quatro anos, conforme art. 1º, parágrafo único. O art. 3º determinava “internação de três meses a um ano em estabelecimento correccional adequado”, àqueles que “embriagar-se por hábito, de tal modo que por actos inequívocos se torne nocivo ou perigoso a si próprio, a outrem, ou à ordem pública” (Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921). Desse modo, aos usuários dependentes a lei prescrevia tratamento médico estabelecido. No art. 6º, § 1º, da secção judiciária farão parte: os condenados, na conformidade do art. 3º (internados judiciários), os absolvidos com fundamento em moléstia mental, resultante de abuso de bebida ou substância inebriante, ou entorpecentes como ópio, morfina e cocaína. Da outra secção (internados voluntários) farão parte os intoxicados pelo álcool, por substância venenosa (ópio, morfina, cocaína),

que se apresentarem em juízo solicitando a admissão, comprovando a necessidade de um tratamento adequado e os que, a requerimento da família, forem considerados nas mesmas condições (letra a), sendo evidente a urgência da internação, para evitar a prática de atos criminosos ou a completa perda moral. (§ 2º do art. 6º do Decreto-Lei nº 4.294, de 6 de julho de 1921).

Registra-se que o § 3º do art. 6º determina que o processo de internação na segunda secção, isto é, dos intoxicados por álcool, cocaína, ópio ou morfina, transcorreria “com base em exame médico”. Observa-se, portanto, que o estamento médico, sobretudo a psiquiatria, impõe-se sobre a Justiça “como autoridade única nas questões de responsabilidade penal: é ela quem vai apontar, para a Justiça, o grau em que a capacidade de discernimento do criminoso está afetada” (RAUTER, 2003, p. 44).

Muito embora não tenhamos dados empíricos sobre a matéria, é possível admitir que com todos esses dispositivos a internação em sanatório público era algo muito pouco provável de ocorrer para aqueles que possuíam recursos, posto que a internação para tratamento poderia ocorrer inclusive em estabelecimentos particulares, como previsto no § 5º, do art. 9º do Decreto-Lei nº 14.969, de 3 de setembro de 1921, que regulamentava o Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921, objeto da nossa análise, e que seria incompleta sem analisar o decreto que o regulamenta. Diz o mencionado decreto regulamentador, no § 5º, do art. 9º:

Enquanto o Sanatório não tiver prédio próprio, com as necessárias instalações, a internação dos intoxicados, para tratamento médico, far-se-á nas Colônias de Alienados em secções distintas, segundo sua classificação, observadas as disposições regimentais destes estabelecimentos, **podendo ser feita também a internação dos voluntários nos estabelecimentos particulares**, desde que observem fiscalização, as leis e regulamentos vigentes. (§ 5º, do art. 9º do Decreto-Lei nº 14.969, de 3 de setembro de 1921, grifo nosso).

Por intermédio do Decreto-Lei nº 14.969, de 3 de setembro de 1921, o Estado fortalecia a sua política repressiva ao mesmo tempo em que selava um pacto com o estamento médico e odontológico, ao dar aos mesmos a prerrogativa de prescrever receitas das ditas substâncias venenosas ou entorpecentes (anestésicas ou analgésicas), como o ópio, a cocaína e a morfina. Além disso, fortalecia a Polícia Sanitária ao fortalecer o Departamento Nacional de Saúde Pública.

Os farmacêuticos não poderão vender, nem ministrar, as substâncias referidas no art. 1º, **sem prescrição de médico ou de cirurgião dentista**, nos termos do Regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública, ficando os infratores incurso na multa de 500\$ a 2:000\$ e o dobro nas reincidências, sem prejuízo da pena criminal devida (Art. 6º do Decreto-Lei nº 14.969, de 3 de setembro de 1921, grifo nosso).

**Cem anos de Proibicionismo no Brasil:
uma análise neo-institucionalista das políticas sobre drogas**

Herbert Toledo Martins e Rosilene Oliveira Rocha

O art. 8º do Decreto-Lei nº 14.969 regulamentava os atos de autoria e as penas estabelecidas no art. 1º do Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921. São objetos de atenção da lei: o droguista – pessoa física ou jurídica com licença do Departamento Nacional de Saúde Pública para importar drogas e/ou vender aos farmacêuticos, médicos e dentistas, conforme legislação vigente. Além do droguista, o referido artigo pune o farmacêutico ou o prático em farmácia, e qualquer outro comerciante, o particular, o portador e o entregador, que vender ou ministrar as ditas substâncias previstas no art. 1º do Decreto-Lei nº 4.294, ou seja, cocaína, ópio e morfina. De acordo com art. 8º do decreto regulamentador incorrem, como autores, nas penas estabelecidas no art. 1º do Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921:

- a) o droguista que vender ao público qualquer das substâncias venenosas ou entorpecentes ali previstas;
- b) o farmacêutico, ou prático que o substitua legitimamente, que vender ou ministrar as ditas substâncias sem observância do disposto no art. 6º deste Regulamento;
- c) qualquer outro comerciante que expuser à venda, vender ou ministrar as ditas substâncias;
- d) o particular que as vender ou ministrar;
- e) o portador, o entregador ou outro, quando sua participação no tráfico das aludidas substâncias se verifique pelo modo previsto no art. 18, § 3º, do Código Penal. (BRASIL, Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921).

Dessa maneira, a análise dos decretos-lei acima discutidos aponta para o fato de que desde os primórdios do proibicionismo no Brasil havia uma representação social que impunha uma diferenciação entre traficantes/comerciantes e consumidores/usuários. Aos primeiros, os rigores da lei: a pena de prisão ou pesadas multas. Sobre esses há de recair o direito penal cuja finalidade é reprimir aqueles que violaram as normas de conduta da sociedade (DURKHEIM, 1984). Aos segundos, a internação, o tratamento em local adequado. Neste sentido, a representação social é de que são vítimas e por isso merecem um tratamento que os retire do domínio das substâncias venenosas, dos entorpecentes. No entanto, por trás dessa representação há que se analisar o tipo de tratamento diferenciado permitido pelo Estado à época e, dessa maneira, as consequências sociais do mesmo. Ao permitir a internação dos dependentes **judiciários** e dos **voluntários** (intoxicados) em estabelecimentos particulares, a legislação termina por distinguir o rico do pobre, o dependente com recursos financeiros e o sem recurso algum. Aos dependentes pobres sem recursos a internação judiciária ou voluntária se daria nas Colônias de Alienados da Ilha do Governador ou do Engenho de Dentro. Ao passo que nos casos de internação de algum indivíduo das classes mais favorecidas ou burguesas, “a orientação de internação não era para o hospício, nem para as colônias de alienados, mas sim para os estabelecimentos privados, e o Sanatório Botafogo foi a principal instituição que cuidou desse tipo de paciente” (ADIALA, 2011, p. 146). Esta, talvez, seja a maior herança da primeira lei que proíbe o uso e o comércio de drogas no Brasil.

Desse modo, finalizamos essa seção com um trecho do conto *O Segredo dos Sanatórios*, de Benjamin Costallat, escrito em 1924, que, de certa forma, ilustra o argumento acima exposto:

– Onde estiveste?

– Estive em São Paulo...

Eles não podem dizer que estiveram em um sanatório, presos, como criminosos, curando um vício. Não. Eles não podem confessar... Desaparecem de circulação. E têm que dar uma desculpa, qualquer que seja. A desculpa é sempre a mesma, como o vício que a provoca. O fato é que – e o fenômeno se produz assustadoramente na alta sociedade – de um dia para outro desaparecem criaturas muito conhecidas.

Morreram?...

Não.

Estão internadas em sanatórios particulares. [...] Em plena cidade, nos bairros elegantes, os sanatórios, ferozmente, guardam, o seu segredo [...]. A sociedade não se vexa com os seus vícios, vexa-se com a divulgação do seu tratamento [...]. O aspecto externo do sanatório não revela nem de longe o que se passa lá por dentro. É uma casa de família. Absolutamente. Igual às outras.

(COSTALLAT, B. *O Segredo dos Sanatórios* (1924) *apud* RESENDE, 2006, p. 116-118).

A POLÍTICA PROIBICIONISTA DA DITADURA MILITAR

Retomando o argumento analítico que informa o presente artigo, a política proibicionista inaugurada com o Decreto nº 4.294, de 14 de julho de 1921, irá explicar, em grande parte, as políticas sobre drogas subsequentes que sofreram o efeito de dependência (*path dependent*) do proibicionismo instituído em 1921, sobretudo no que tange à diferenciação repressiva e terapêutica entre traficantes/comerciantes e usuários/dependentes. Outra dependência importante reside no fato de que a legislação brasileira sobre o tema mantém, e de certo modo amplia, a influência da medicina, “que passou a contribuir com subsídios tecnocientíficos para a legitimação do controle do uso de drogas” (MACHADO; MIRANDA, 2007, p. 804). Além disso, as políticas posteriores experimentaram o efeito *lock in* dos interesses econômicos que a legislação proibicionista criou, no que diz respeito à emergência futura de um mercado de clínicas privadas e/ou comunidades terapêuticas de reabilitação ou desintoxicação química.

Nesse aspecto, há que se ressaltar que a Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, que regula a política de drogas da Ditadura Militar, aborda o uso e a dependência de drogas no campo médico-psiquiátrico, e introduz propostas assistenciais que aprofundam a tendência à medicalização, entre elas: a substituição do termo “viciado” por “dependente de drogas”. Embora não faça nenhuma referência explícita às comunidades terapêuticas, no seu art. 10, § 2º, estabelece que o tratamento e a recuperação dos dependentes de substâncias entorpecentes poderão ser feitos em “estabelecimentos hospitalares e **clínicas, oficiais ou particulares**” (Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, grifo nosso).

Dessa maneira, mantinha-se a porta aberta para o florescimento das clínicas privadas e comunidades terapêuticas. Infelizmente, não há dados confiáveis e disponíveis sobre o número de clínicas particulares de tratamento da dependência química existente daquela época, e nem da atual. O que nos impede de afirmar com evidências um efeito *lock in* dos interesses econômicos das clínicas de recuperação particulares. Mas é plausível afirmar que a quantidade de clínicas particulares aumenta *pari passu* com as comunidades terapêuticas. Registra-se que na década de 1970, havia apenas 7 (sete) comunidades terapêuticas no país, a saber: Movimento Jovens Livres, de 1968 em Goiânia-GO; Comunidade Cristã S8, de 1971 em Niterói-RJ; Desafio Jovem, de 1972 em Brasília-DF; Movimento para Libertação de Vidas, de 1975 em Maringá-PR; Clínica Pinel, de 1975 em Porto Alegre-RS e Fazenda do Senhor Jesus, de 1978 em Campinas-SP. Em 2011, o Censo das Comunidades Terapêuticas no Brasil registrou a existência de 1.795 unidades (FRACASSO, 2017).

Desse modo, a distinção feita pela legislação de 1921 entre usuários (intoxicados) e traficantes/comerciantes permaneceu. Contudo, a Lei nº 6.368/1976 substituiu o termo “viciado” por “dependente de drogas”. Aos primeiros o Estado deveria prover tratamento e recuperação. O art. 9º da lei em tela previa “as redes dos serviços de saúde dos Estados, Territórios e Distrito Federal” (Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976), mas enquanto não se criassem os estabelecimentos referidos, os dependentes seriam adaptados na rede já existente. O art. 10 determinava que “o tratamento sob regime de internação

hospitalar será obrigatório quando o quadro clínico do dependente ou a natureza de suas manifestações psicopatológicas assim o exigirem” (Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976). A decisão sobre a “natureza de suas manifestações psicopatológicas” ficava a cargo de um médico perito, conforme art. 29. Dessa forma, mantinha-se o poder médico em parceria com o judiciário, conforme estabelecido pela política proibicionista de 1921.

A Ditadura Militar, conforme definição do art. 3º da lei em tela instituiu o Sistema Nacional Antidrogas, e definiu regras extremamente repressivas ao crime de tráfico e uso de entorpecentes, inclusive com a prisão em flagrante (art. 21). O contexto histórico que predominava naquele momento e que informava a política era o da “guerra às drogas”, que se torna mais severo no ambiente da ditadura militar instalada desde 1964. Assim, do ponto de vista das relações entre traficantes e usuários, a lei em tela foi um retrocesso, pois nivelava ambos com penas altíssimas. O art. 12 não fazia distinção entre indivíduos que importavam ou exportavam, produziam, vendiam, forneciam, transportavam, traziam ou guardavam drogas consigo. Dessa maneira, para quaisquer dessas situações a pena de reclusão era de 3 (três) a 15 (quinze) anos, e pagamento de 50 (cinquenta) a 360 (trezentos e sessenta) dias-multa. Havia, portanto, um grau de subjetividade enorme entre saber se o indivíduo trazia ou guardava drogas consigo para uso próprio ou para comercializar. No caso de uso próprio, o art. 16 estabelecia para quem guardasse ou trouxesse consigo, “para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar” (Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976), a pena de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e pagamento de 20 (vinte) a 50 (cinquenta) dias-multa.

Do ponto de vista do argumento que sustentamos no presente artigo, a política de drogas na Ditadura Militar sofreu o efeito de dependência do proibicionismo inaugurado em 1921, como tentamos demonstrar. No entanto, as consequências do efeito *lock in* ainda não se faziam tão poderosas como nas políticas subsequentes, quando o mercado privado de clínicas de tratamento e as comunidades terapêuticas se transformaram em verdadeiras indústrias. Corroborando essa ideia, Machado e Miranda (2007, p. 805) afirmam que “as orientações legislativas previstas na Lei 6.368/1976 favoreceram o surgimento da assistência à saúde para usuários de drogas a partir da década de 1980, quando foram criados os primeiros centros de tratamento (públicos ou religiosos) no Brasil, ligados direta ou indiretamente ao poder público”.

A POLÍTICA DE DROGAS DA DEMOCRACIA: O SISNAD

O retorno da democracia em 1985 no país não significou uma ruptura com o passado proibicionista no que se refere à política de drogas, muito embora o tema tenha conquistado a agenda do governo federal que, em 1993, no governo Itamar Franco, criava a Secretaria Nacional de Entorpecentes. Em 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o Sistema Nacional Antidrogas (Sisnad), composto pela Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e pelo Conselho Nacional Antidrogas (Conad), por intermédio do Decreto nº 3.696, de 21 de dezembro de 2000.

Em 2004, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a Senad iniciou um processo efetivo de debate da Política Nacional Antidrogas, com a realização de fóruns regionais e nacional, com o envolvimento da comunidade científica e de segmentos da sociedade civil. Dessa dinâmica resultou a mudança de denominação, no governo Lula, para Política Pública Sobre Drogas.

Em 2006, foi sancionada a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). Todavia, a referida lei sofre o efeito da trajetória de dependência do proibicionismo das legislações anteriores, na medida em que está fundamentada na lógica da repressão e tem um viés classista ao atribuir à subjetividade do Juiz a decisão se a droga se destina ao consumo pessoal ou não. Para Campos e Alvarez (2017, p. 47), a referida lei “buscou, por um lado, endurecer o combate ao tráfico e, por outro, eliminar o emprego da pena de prisão para usuários, mas sem efetivamente descriminalizar o uso”. Assim, a lei oferece um tratamento diferenciado ao usuário em relação ao traficante. O usuário, por exemplo, não pode mais ser preso em flagrante, e sua pena é alternativa: advertência, prestação de serviços à comunidade ou obrigação de cumprir medidas educativas (art. 28, itens I, II e III). O objetivo é deslocar essas pessoas do âmbito judicial para o âmbito da saúde pública. Além disso, o usuário também deve assinar um termo circunstanciado, uma espécie de boletim de ocorrência para crimes de menor gravidade, perante um Juiz ou, na ausência deste, diante da autoridade policial no local da abordagem. Contudo, tudo depende da interpretação do Juiz ou do policial no momento do flagrante. De acordo com o art. 28, o usuário não será preso em flagrante e será submetido a penas alternativas dependendo da natureza da droga, da quantidade apreendida, do local e das “condições em que se desenvolveu a ação, as circunstâncias sociais e pessoais, bem como a conduta e os antecedentes do agente” (art. 28, § 2º, Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006). Ora, há que se questionar as decisões judiciais sobre as “circunstâncias sociais e pessoais” dos usuários, tendo em vista o histórico de práticas desiguais da justiça brasileira, acrescido do racismo e da criminalização à pobreza sobre os quais se assenta as relações sociais no país. Qual a quantidade de droga que define o que é uso pessoal e o que é tráfico/comércio? Pois no caso de enquadrar por tráfico, o indivíduo infligirá o art. 33, cuja pena de reclusão é de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos, podendo, inclusive, ser preso em flagrante de acordo com o art. 50. A respeito do grau de subjetividade com que policiais e juízes distinguem usuários e traficantes, a pesquisa de Jesus (2020) é esclarecedora ao afirmar “que as provas consideradas pelos juízes e que lhes permitem decidir pela condenação ou absolvição das pessoas acusadas de tráfico de drogas [são] aquelas produzidas pelos policiais do flagrante [...] No limite, é a polícia que define quem é “usuário” e quem é “traficante” (JESUS, 2020, p. 2).

A lei em destaque traz uma novidade no que diz respeito ao tipo de proteção social que o Estado oferece ao dependente de drogas. O Capítulo II é dedicado às atividades de atenção e de reinserção social de usuários e dependentes. Neste aspecto, permanece a dependência de trajetória da legislação de 1921, com o Estado adotando estratégias diferenciadas de atenção ao dependente de drogas e punindo o traficante/comerciante. Ao dependente de drogas, o Estado disponibiliza as redes dos serviços de saúde da União, Estados, Distrito Federal e municípios, respeitando os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Política Nacional de Assistência Social (art. 22 e 23). No entanto, estabelece que as mesmas redes “poderão conceder benefícios às instituições provadas que desenvolverem programas de reinserção no mercado de trabalho” (art. 24, Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006). Do mesmo modo, o art. 25 estabelece que:

As instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, com atuação nas áreas da atenção à saúde e da assistência social, que atendam usuários ou dependentes de drogas, **poderão receber recursos do Funad**, condicionados à sua disponibilidade orçamentária e financeira. (Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, grifos nossos).

Dessa maneira, estava aberta a porta para o *lobby* das clínicas particulares e das Comunidades Terapêuticas. Nesse contexto histórico, havia ainda certa precaução imposta por critérios rígidos para que as Comunidades Terapêuticas pudessem receber recursos públicos, mas havia também uma certa

**Cem anos de Proibicionismo no Brasil:
uma análise neo-institucionalista das políticas sobre drogas**

Herbert Toledo Martins e Rosilene Oliveira Rocha

resistência por parte daqueles que defendem a autonomia e o fortalecimento do SUS, o que não ocorre com a atual política de drogas, que analisaremos na próxima seção.

No entanto, para a compreensão do processo pelo qual as Comunidades Terapêuticas (CTs) conseguiram o direito de serem financiadas pelo governo federal, temos que retornar no tempo, sobretudo, no contexto histórico da epidemia de aids no Brasil, bem como na atuação do Conselho Federal de Entorpecentes (Confen), órgão criado pela Ditadura Militar por intermédio do Decreto nº 85.110, de 2 de setembro de 1980. O Confen se notabilizou como órgão normativo e de diversas ações programáticas associadas à temática das drogas no país. De perfil conservador e repressivo, o Confen, após a redemocratização do país, ultrapassou a ótica repressiva e passou a favorecer o surgimento de práticas de prevenção, tratamento e pesquisa não orientadas pela visão repressiva. Machado e Miranda (2007) citam dois momentos que demonstram as mudanças de orientação do Confen, a saber: o primeiro momento, em 1988, com o documento denominado Política Nacional na Questão de Drogas, que favorece a criação e consolidação de centros de referência em prevenção e tratamento de uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas. Esses centros seriam responsáveis pela formação de pessoal qualificado para o atendimento e a realização de pesquisas vinculadas à rede do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1994, o Confen enfrentou resistência da Polícia Federal e do Ministério Público no enfrentamento de um programa de prevenção à aids, baseado na redução de danos com a substituição de seringas descartáveis e o fornecimento de insumos para o uso seguro de drogas, sobretudo, o crack. De acordo com Machado e Miranda,

os projetos de redução de danos deram maior visibilidade à realidade da atenção ao usuário de drogas no setor público de saúde, evidenciando a dificuldade de acesso e de acolhimento, a precariedade dos serviços de apoio e tratamento à dependência, a falta de referencial para os usuários, bem como a desconfiança e o preconceito dos profissionais da área. Além disso, tornou-se visível a quase inexistência de ações destinadas ao enfrentamento desses problemas na década de 1990 (MACHADO; MIRANDA, 2007, p. 810).

Ainda segundo Machado e Miranda (2007), foi durante essa época que se registrou a maior expansão das Comunidades Terapêuticas. No vácuo deixado pelo setor público na prestação de serviços de assistência ao dependente de drogas, prolifera-se uma rede de assistência calcada no voluntariado, com o objetivo de recuperar os dependentes sob uma orientação religiosa e com carências éticas e técnicas graves, como ficou demonstrado pelo Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas (2017), do Conselho Federal de Psicologia (CPF; MNPCT; PFDC/MPF, 2018).

O segundo momento ocorre em 1996, quando o Confen propôs o Programa de Ação Nacional Antidrogas. Neste documento manifesta a sua preocupação com a disseminação do vírus HIV, sobretudo, no caso de usuários de drogas injetáveis. Assim, propõe “a substituição do modelo assistencial de saúde mental por serviços específicos de atenção às dependências químicas, o apoio técnico e financeiro às entidades filantrópicas e a promoção de capacitação de recursos humanos” (MACHADO e MIRANDA, 2007, p. 807). Ou seja, o Confen reconhece a importância da atenção prestada pelas comunidades terapêuticas. É justamente aqui que tem início o processo pelo qual as Comunidades Terapêuticas vão aos poucos conquistando espaço e legitimidade para se tornarem instituições credenciadas aptas a serem financiadas pelo governo federal no tratamento e acolhimento de dependentes de drogas. A partir desse momento, as CTs se movimentam e passam a reivindicar financiamento do Estado, inicialmente pelo direito de participar de editais públicos, ao mesmo tempo em que articulam representação política no legislativo federal⁴. Em 2001, as CTs passaram a ser reguladas por uma Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da

⁴ Em 2015, foi criada na Câmara dos Deputados a Frente Parlamentar das Comunidades Terapêuticas Acolhedoras. Em 2019, no Senado Federal foi criada a Frente Parlamentar Mista em Defesa das Comunidades Terapêuticas e Apacs – Associações de Proteção e Assistência aos Condenados..

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que estabeleceu parâmetros sanitários mínimos para o funcionamento dessas entidades (IPEA, p. 9).

Em 2011, no âmbito do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Plano Crack), visando desonerar o acesso de usuários problemáticos de drogas a tratamentos, em um momento em que a sociedade e, especialmente, a mídia apontavam a ocorrência, no país, de uma epidemia de crack, ainda que tal epidemia não tenha sido comprovada empiricamente, o governo federal decide apoiar financeiramente as CTs. Estava aberto o caminho para o fortalecimento das CTs e o enfraquecimento das Redes de Assistência Social do SUS e do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O DECRETO Nº 9.761, DE 11 DE ABRIL DE 2019

Sob a lavra do governo Bolsonaro, o Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, fixa as novas diretrizes da política de drogas, sem, entretanto, ser uma “nova” lei de drogas, e nem a lei de drogas vigente. A atual lei de drogas ainda é a Lei nº 11.343/2006. Contudo, do ponto de vista do argumento que sustentamos no presente artigo, o referido decreto é o coroamento dos interesses da rede de assistência privada ao dependente de drogas, pois é quando as Comunidades Terapêuticas são inscritas no texto da lei.

O decreto em tela possui apenas cinco artigos, pois, na verdade, não revoga a lei que instituiu o Sisnad, a Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006. No art. 4º revoga o Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002, do governo Fernando Henrique Cardoso. Na seção 5 (cinco) do referido anexo, o item 5.1.4. diz respeito à orientação geral de intervenções para tratamento, recuperação, reinserção social dos dependentes de drogas,

por meio das Unidades Básicas de Saúde, Ambulatórios, Centros de Atenção Psicossocial, Unidades de Acolhimento, Comunidades Terapêuticas, Hospitais Gerais, Hospitais Psiquiátricos, Hospitais-Dia, Serviços de Emergências, Corpo de Bombeiros, Clínicas Especializadas, Casas de Apoio e Convivência, Moradias Assistidas, Grupos de Apoio e Mútua Ajuda, com o Sisnad, o SUS, o SUAS, o Susp e outros sistemas relacionados para o usuário e seus familiares, por meio de distribuição de recursos técnicos e financeiros por parte do Estado, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. (Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, grifos nossos).

Dessa maneira, do ponto de vista das relações estabelecidas entre o Estado e os usuários e traficantes de drogas, prevalece o que já estava determinado pela Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Mantém-se a subjetividade das decisões dos juízes no que se refere ao destino da droga, se para consumo pessoal ou não. Da mesma forma está mantido o viés repressivo estampado no item 6.1.4 da orientação sobre a redução da oferta de drogas, enfatizando que “as ações contínuas de repressão serão promovidas para redução da oferta das drogas ilegais e seu uso, para erradicação e apreensão permanentes de tais substâncias” (Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019).

Enfim, o Decreto nº 9.761/2019 é um retrocesso ainda maior do que foi a lei anterior que instituiu o Sisnad, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. No entanto, é justamente nele que o efeito *lock in* das políticas públicas atinge o seu auge, isto é, quando as políticas públicas fomentam o surgimento de redes sociais e econômicas que levam os indivíduos a selarem compromissos, acordos, e a desenvolverem habilidades específicas e comercializarem determinados bens, como a atenção ao dependente de drogas, em resposta aos tipos de ação governamental, difíceis de serem mudados ou transformados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise da trajetória das políticas sobre drogas no Brasil acima referidas, conclui-se que são dependentes do legado proibicionista estabelecido pelo Decreto-Lei de 1921. Em nenhum momento houve ruptura com a política de criminalização ao uso e ao tráfico de drogas ilícitas. Prevaleceu a “cultura” do proibicionismo. Contudo, a contribuição relevante do artigo reside em demonstrar as consequências dessa trajetória de dependência, isto é, os efeitos *lock-in* do decreto proibicionista de 1921, que ao inaugurar um modelo misto de assistência aos dependentes propiciou a emergência e o desenvolvimento no tempo de atores e interesses econômicos muito bem plantados na política de assistência aos usuários de substâncias psicoativas (as clínicas e os hospitais particulares e as Comunidades Terapêuticas), e que na atualidade da política brasileira compartilham o mesmo orçamento da rede de assistência psicossocial do SUS.

Historicamente, os sanatórios particulares da *Belle Époque* se transformaram em clínicas e Comunidades Terapêuticas, e conquistaram o poder de serem financiados pelo erário público. Desse modo, conclui-se que as políticas públicas definidas em uma determinada época estruturam o processo de tomada de decisões e criam fortes coalizões de proteção dos arranjos e interesses estabelecidos, reforçando os efeitos de *feedback* do processo político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADIALA, J. C. **Drogas, Medicina e Civilização na Primeira República**. 2011. Tese (Doutorado em Histórias das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.294, de 6 de julho de 1921. Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morfina e seus derivados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacaooriginal-92525-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-761-de-11-de-abril-de-2019-71137316>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 24.505, de 29 de Junho de 1934. Modifica as arts. 1º, 3º, 5º, 14, 22, 25, 26 e 58, do decreto n. 20.930, de 11 de janeiro de 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24505-29-junho-1934-508459-publicacaooriginal-1-pe.html>; Acesso em: 12 Jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 20.930, de 11 de Janeiro de 1932. Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas, entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comitê Central Permanente do Opio da Liga das Nações, e estabelece penas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20930-11-janeiro-1932-498374-publicacaooriginal-81616-pe.html>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.368, de 21 de Outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6368-21-outubro-1976-357249-norma-pl.html>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 16 Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 2.458, de 10 de fevereiro de 1897. Approva o regulamento da Directoria Geral de Saude Publica e a tabella de vencimentos do respectivo pessoal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2458-10-fevereiro-1897-539715-publicacaooriginal-39166-pe.html>. Acesso em: 16 de Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de Outubro de 1890. Promulga o Código Penal de 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 14.969, de 3 de Setembro de 1921. Approva o regulamento para a entrada no paiz das substancias toxicas, penalidades impostas aos contraventores e sanatorio para toxicomanos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14969-3-setembro-1921-498564-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.696, de 21 de Dezembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3696-21-dezembro-2000-368415-norma-pe.html>. Acesso em: 18 Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 85.110, de 2 de Setembro de 1980. Institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85110-2-setembro-1980-434379-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 Jul. 2020.

BRASIL. Lei de 16 de Dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 20 Jul. 2020.

BARROS, André; PERES, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. Revista Periferia, Volume III, Número 2, 2011.

CAMPOS, M. da S.; ALVAREZ, M. C.. Pela metade: implicações do dispositivo médico-criminal da “Nova” Lei de Drogas na cidade de São Paulo. **Tempo Social**, v. 29, n. 2, p. 45-73, 2017.

CFP – Conselho Federal de Psicologia; MNPCT – Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; PFDC/MPF – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal. **Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas** – 2017. Brasília-DF: CFP, 2018.

DURKHEIM, Emile. **A Divisão do Trabalho Social**. Lisboa: Editorial Presença, 1984,

FRACASSO, L. **Comunidades Terapêuticas: Histórico e Regulamentações**. In: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas. Padrões de uso de drogas. Aberta: Portal de Formação a Distância. Florianópolis: SEAD, 2017.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras**. Nota Técnica nº 21. Governo Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, IPEA: Brasília, mar. 2017.

**Cem anos de Proibicionismo no Brasil:
uma análise neo-institucionalista das políticas sobre drogas**

Herbert Toledo Martins e Rosilene Oliveira Rocha

JESUS, M. G. M. de. Verdade policial como verdade jurídica: narrativas do tráfico de drogas no sistema de justiça. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.

LUSTOSA, I. **Lapa do Desterro e do Desvario**: uma antologia. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.

MACHADO, A. R.; MIRANDA, P. S. C. Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da Justiça à Saúde Pública. **Revista História, Ciências, Saúde**, Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 801-821, jul./set. 2007.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-Institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MENICUCCI, T. M. G. **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil**: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MÉRIAN, J. Y. A Belle Époque francesa e seus reflexos no Brasil. In: PINHEIRO, L. da C.; RODRIGUES, M. M. M. (Org.). **A Belle Époque Brasileira**. Lisboa: Centro de Literaturas e Culturas Lusófonas e Europeias, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, dez. 2012.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RAUTER, C. **Criminologia e Subjetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RESENDE, B. **Cocaína**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2006.

RODRIGUES, T. **Política e Drogas nas Américas**. São Paulo: EDUC:FAPESP, 2004.

SILVA, M. de L. da. Drogas e Vícios, Ordem e Progresso. Imagens da Belle Époque Carioca na Literatura de João do Rio. **Revista Range Rede**, ano 5, n. 5, Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

SIMMEL, G. A cidade, grande e moderna. In: WAIZBORT, L. (Org.). **As Aventuras de Georg Simmel**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 2000.

SIQUEIRA, D. Construindo a descriminalização. In: SANTOS, L. M. de B. **Outras palavras sobre o cuidado de pessoas que usam drogas**. Porto Alegre: Ideograf, 2010.

ARTIGO

CRIMINALIDADE E EFEITO *DETERRENCE* NO BRASIL

PEDRO RODRIGUES OLIVEIRA

Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

País: Brasil **Estado:** São Paulo **Cidade:** Barbosa

Email de contato: pedro.r.oliveira@ufv.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6630-9666>

STÉFFANY COSTA JARDIM

Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa, bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq e aluna pesquisadora vinculada ao CNPq.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Viçosa

Email de contato: steffany.jardim@ufv.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7561-6606>

EVANDRO CAMARGOS TEIXEIRA

Possui doutorado em Economia Aplicada pela ESALQ/USP, mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e graduação em Economia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atualmente, é Professor Associado I do Departamento de Economia da UFV e trabalha com Desenvolvimento Econômico, particularmente com os seguintes temas: criminalidade, saúde, educação e pobreza.

País: Brasil **Estado:** Minas Gerais **Cidade:** Viçosa

Email de contato: evandro.camargos@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6470-2103>

Contribuição de cada autor:

Pedro Rodrigues Oliveira e Stéffany Costa Jardim: responsáveis pelas estimações econométricas e análise dos resultados; Evandro Camargos Teixeira: responsável pela elaboração do artigo.

RESUMO

Diante das exorbitantes taxas de criminalidade verificadas principalmente nos países em desenvolvimento, um dos fatores mais importantes e capazes de impedir sua evolução se refere ao efeito *deterrence*. Este corresponde a existência de elementos dissuasórios que agem no sentido de desestimular o avanço do crime, com destaque para aqueles relacionados aos mecanismos da justiça e da polícia, denotados por Becker (1968). Dessa forma, este estudo inova ao considerar tais mecanismos em conjunto, representados pelos gastos públicos *per capita* com o sistema judiciário e o policiamento, respectivamente, e seus efeitos sobre as taxas de homicídios no Brasil durante o período 2005-2013. Para tal, utilizou-se um painel dinâmico, onde os resultados demonstram que apenas os gastos *per capita* com justiça impactam sobre a criminalidade, mas de forma positiva, o que levanta questionamentos a respeito da capacidade alocativa dos recursos públicos no intuito de deter o avanço do crime no país.

Palavras-chave: Criminalidade. *Deterrence*. Painel dinâmico.

ABSTRACT

CRIMINALITY AND DETERRENCE EFFECT IN BRAZIL

In view of the exorbitant crime rates observed mainly in developing countries, one of the most important factors capable of preventing its evolution refers to the deterrence effect. This corresponds to the existence of dissuasive elements, which act to discourage the advance of crime, with emphasis on those related to the

mechanisms of justice and police, denoted by Becker (1968). Thus, this study innovates when considering these mechanisms together, represented by public spending per capita with the justice system and policing, respectively, and their effects on homicide rates in Brazil during the period 2005-2013. To this end, a dynamic panel was used, where the results demonstrate that only the per capita spending on justice has an impact on crime, but in a positive way, which raises questions about the allocation capacity of public resources in order to stop the progress crime in the country.

Keywords: *Criminality. Deterrence. Dynamic panel.*

Data de recebimento: 19/02/2020 – **Data de aprovação:** 10/12/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1263

INTRODUÇÃO

Em todo mundo, o avanço da criminalidade suscita elevada preocupação por parte da sociedade, particularmente dos formuladores de políticas públicas. No caso brasileiro, a situação não é diferente. Segundo o Atlas da Violência de 2019 (IPEA; FBSP, 2019), no ano de 2017, o país contabilizou a ocorrência de 65.602 homicídios, ou 31,6 casos por 100 mil habitantes. O Estado do Rio Grande do Norte apresentou a maior taxa, com 62,8 homicídios por 100 mil habitantes, ajudando a explicar o fato da Organização Mundial da Saúde (OMS) classificar o Brasil como o 9º país mais violento do mundo em 2017.

Para combater o avanço do crime, o governo necessita despender significativas cifras em segurança pública, subdivididas nos gastos com o sistema judiciário e o policiamento; e com encarceramento. Como exemplo, segundo Cerqueira (2017), os gastos com policiamento no Brasil em 2015 totalizaram 88 bilhões de reais, enquanto os gastos com o sistema prisional corresponderam a 14 bilhões de reais. No entanto, em 2016, o número de homicídios no Brasil cresceu 5,8% em relação ao ano anterior, de acordo com dados do Atlas da Violência 2018 (IPEA; FBSP, 2018), mais que compensando o crescimento populacional de 0,8%. Tais evidências provocam reflexões a respeito do efeito que os recursos dispendidos no combate à criminalidade possuem sobre as variações das ocorrências de crimes.

Nesse sentido, os gastos públicos podem diminuir a criminalidade sob alguns âmbitos, agindo sobre seus determinantes socioeconômicos ao promover políticas de incapacitação ou de dissuasão. De acordo com Cerqueira e Lobão (2003), os referidos gastos promovem maior nível de emprego, renda, educação, saúde, formalidade no mercado de trabalho, além de redução das desigualdades, dentre outros efeitos. No que concerne o efeito dos gastos públicos sobre as políticas de incapacitação, Chalfin e McCrary (2017) afirmam que eles se referem às ações que objetivam retirar indivíduos infratores de circulação, ou seja, medidas de encarceramento.

Comparando-se os efeitos dos gastos públicos, os impactos sobre os determinantes socioeconômicos da criminalidade apresentam resultados mais robustos no longo prazo, enquanto as políticas de encarceramento podem não ser eficazes, uma vez que a taxa de reincidência criminal no Brasil chega a 24,4% (IPEA, 2015).

Mecanismos como os gastos públicos e as políticas com intuito de desestimular atos criminosos geram o denominado efeito *deterrence*, que corresponde a elementos dissuasórios do comportamento criminoso. Segundo Becker (1968), o efeito *deterrence* eleva os custos de se optar pela atividade criminoso,

dissuadindo os indivíduos em prosseguir na referida atividade e tendo como parâmetros a qualidade da justiça e da polícia.

Na literatura relativa ao tema, não há consenso a respeito do efeito *deterrence* sobre os crimes, sobretudo quando a variável utilizada corresponde aos gastos com segurança pública. Alguns estudos validam seu efeito negativo; outros, denotam associação positiva (em função de sua relação endógena com o crime); e ainda há aqueles que reportam efeito não significativo, a depender da escolha da *proxy*, da localidade do estudo e do nível de subnotificação referente aos crimes analisados.

Nesse sentido, autores como Kume (2004) e Mendonça, Sachsida e Loureiro (2003) encontram a não significância dos coeficientes de gastos públicos com segurança sobre a criminalidade, enquanto Cerqueira e Lobão (2003) e Becker e Kassouf (2017) verificaram relação negativa, que vai ao encontro do resultado esperado segundo a teoria econômica do crime de Becker (1968). Por outro lado, existem ainda trabalhos, como o de Gould, Weinberg e Mustard (2002), que denotaram relação positiva entre os gastos com segurança pública e a criminalidade, que será melhor analisada na seção seguinte.

Levando em consideração os aspectos mencionados, o presente estudo tem como objetivo analisar o impacto do efeito *deterrence*, representado pelos gastos públicos em segurança, subdivididos em justiça e policiamento, ambos *per capita*, sobre as taxas de homicídios no Brasil entre os anos de 2005 e 2013. Os gastos com justiça e policiamento configuram investimentos em segurança dispendidos pelos Estados em seu orçamento anual. Assim, o trabalho contribui na literatura ao considerar dois fatores relevantes em conjunto, *proxies* para o bom funcionamento da polícia e da justiça, que podem impactar a probabilidade de apreensão e/ou punição dos criminosos, presentes no artigo seminal de Becker (1968). Para tal, o estudo está dividido em mais cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, é apresentado o referencial teórico utilizado e, posteriormente, a terceira seção aborda a revisão de literatura relativa ao tema. A quarta seção traz a metodologia e em seguida são apresentados os resultados. Por fim, na sexta seção, são apresentadas as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Os estudos econômicos passaram a ter a criminalidade como problemática de pesquisa a partir do artigo seminal *Crime and Punishment: An Economic Approach*, de Gary Becker (1968), onde o autor elabora um modelo do comportamento do criminoso, tendo como base a racionalidade dos indivíduos. Segundo Becker (1968), o indivíduo compara custos e benefícios de se cometer a atividade ilegal dentro de alguns cenários. Mais especificamente, o indivíduo irá maximizar sua utilidade de forma a obter o maior benefício ao menor custo possível, através de três possíveis cenários: i) utilidade associada a não cometer o crime (U_n); ii) utilidade relacionada a cometer crime e não incorrer em apreensão (U_1); iii) utilidade associada a cometer crime e resultar em apreensão e punição (U_2).

O modelo aponta que o indivíduo só irá cometer o crime se a soma das duas últimas utilidades for superior à utilidade de não cometer o crime. Formalmente, tem-se:

$$(1 - \rho) U_1 + \rho U_2 > U_n \quad (1)$$

em que ρ denota a probabilidade de ser apreendido e punido.

Para Becker (1968), os crimes são mais atrativos quando a desutilidade da apreensão for menor e são menos atrativos quando a utilidade do mercado de trabalho legal for maior. Além disso, o autor observa que existe um prejuízo social causado pela oferta agregada de crimes. Esse prejuízo é captado pela equação (2):

$$Hi = Hi(Oi) \quad (2)$$

$$\text{Com } H'i = \frac{dHi}{dOi} > 0$$

em que Hi representa o prejuízo ocorrido em função da atividade criminosa e Oi representa o nível da atividade criminosa, mensurado pelo número de crimes.

Ao mesmo tempo, o autor afirma que o ganho obtido com a prática criminosa sofre acréscimos cada vez que um novo crime é cometido, como mostra a equação (3):

$$G = G(O) \quad (3)$$

$$\text{Com } G' = \frac{dG}{dO} > 0$$

O referido ganho obtido cada vez que um novo crime é praticado pode ser representado como um recurso monetário, quando o indivíduo é pago para exercer tal atividade ou quando ele o obtém diretamente ao realizar algum crime contra o patrimônio ou de sonegação fiscal, por exemplo. No entanto, também pode ser considerado como um ganho subjetivo no sentido de o indivíduo obter satisfação ao realizar determinada prática criminosa ou quando ele observa que não foi punido por cometer o ato ilícito.

Dessa forma, o dano para a sociedade pode ser captado pela diferença entre o prejuízo e o ganho, que é apresentado da seguinte forma:

$$D(O) = H(O) - G(O) \quad (4)$$

Como mencionado anteriormente, o indivíduo comete crime quando a utilidade no mercado do crime é maior do que no mercado de trabalho formal. Uma vez que os custos são menores que os benefícios e que as probabilidades de apreensão e punição são baixas ou quase nulas, o indivíduo verifica que cometer o ato criminoso compensa. Ademais, tem-se que a recompensa no mercado do crime pode ser observada em um menor período de tempo com relação ao mercado de trabalho legal. Essa análise pode ser representada pela equação (5):

$$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j) \quad (5)$$

em que O_j representa o número de crimes cometidos pelo indivíduo j em determinado período de tempo; p_j , a probabilidade de condenação; f_j , a punição em caso de condenação e u_j capta todas as outras demais variáveis que teriam influência na oferta de crimes.

Becker (1968) ainda argumenta que devido ao fato da apreensão e da punição estarem sob custódia do governo, este teria como influenciar na oferta agregada de crimes em determinada sociedade. Esta capacidade seria verificada pelo efeito *deterrence* que, como definido anteriormente, se refere a mecanismos que desincentivam o indivíduo a optar pelo crime, uma vez que pode modificar as

probabilidades de apreensão e condenação, assim como a severidade da punição, caso o criminoso seja apreendido. Logo, ao aumentar a probabilidade de apreensão e a condenação e/ou a severidade da punição, a utilidade esperada de se cometer o crime seria reduzida, o que tenderia a resultar em redução na oferta agregada de crimes. Além disso, a elevação nos rendimentos no mercado de trabalho legal ou a elevação no nível de escolaridade aumentariam a utilidade de não se cometer crimes e tenderiam a reduzir o nível de criminalidade.

Referente à probabilidade de apreensão, condenação e severidade da punição, Becker (1968) afirma que esta estaria relacionada aos gastos com policiamento, justiça, equipe técnica e equipamentos especializados para realizar as ações. Todos esses mecanismos de *deterrence* incorreriam em custos para a sociedade, como mostra a equação (6):

$$f' \equiv bf \quad (6)$$

sendo f' o custo social; b um coeficiente que transforma f em f' e modifica de acordo com tipo de punição, sendo $b \cong 0$ para multas e $b > 1$ para outros tipos de punição.

A situação ótima do modelo seria aquela que permitisse a redução da criminalidade através do aumento nos parâmetros p e f . Ademais, Becker (1968) aponta que a probabilidade de apreensão é mais efetiva se, e apenas se, os indivíduos forem propensos ao risco. Por sua vez, se os indivíduos forem avessos ao risco, um aumento na severidade da punição é mais efetivo do que na probabilidade de apreensão. Já no caso em que os indivíduos são neutros ao risco, os mecanismos são efetivos da mesma forma.

A partir do que foi exposto, observa-se que com o aumento dos danos sociais resultantes da atividade criminosa, haverá maior demanda da sociedade por mecanismos de proteção e combate a tal prática. Essas medidas para prevenir e/ou combater a atividade criminosa podem ser tomadas tanto a nível individual quanto social (através do governo). Nesse caso, por exemplo, tem-se o aumento dos gastos com seguros e sistemas de segurança privados por parte dos indivíduos e a elevação dos gastos com segurança pública pelo governo.

Levando-se em consideração a análise realizada no presente estudo, será possível observar se a elevação dos dispêndios com segurança pública nas unidades federativas brasileiras tem diminuído as taxas de homicídios, ou seja, se os mecanismos à disposição do governo estão dissuadindo os indivíduos a exercerem atividade criminosa.

REVISÃO DE LITERATURA

A partir do supracitado trabalho seminal de Becker (1968), vários estudos foram realizados a fim de verificar se existem fatores à disposição do governo que poderiam impactar na utilidade esperada do indivíduo em praticar crimes, de modo a desincentivar a atividade criminal. Como já especificado, esse mecanismo é conhecido na literatura como efeito *deterrence* e pode ser expresso através de diversas *proxies*, entre elas o efetivo policial, os gastos com segurança pública, as taxas de encarceramento, entre outras. Esses fatores impactariam diretamente a probabilidade de apreensão e de punição do indivíduo.

Boa parte da literatura, principalmente internacional, tem estimado as elasticidades do crime em relação ao número de policiais, sendo estas mais elevadas para crimes violentos em relação àqueles contra o

patrimônio, como disposto por Wolpin (1978), Entorf e Spengler (2000), Cherry e List (2002) e Saridakis (2004). Nesse sentido, Suliano e Oliveira (2010) verificaram que o aumento do efetivo policial¹ tende a impedir a ocorrência de crimes contra o patrimônio, mensurados pelas taxas de furtos e roubos no Estado do Ceará. Os autores argumentaram que a maior quantidade de policiais tende a inibir a ação dos criminosos, reduzindo seus benefícios e aumentando os custos da atividade criminal.

Existe grande atenção na literatura com a utilização da referida variável de efetivo policial, porque caso a contratação de policiais anteceda o aumento no número de crimes, poderá haver viés positivo de seletividade. Sendo assim, autores como Levitt (2002) utilizam variáveis instrumentais para realizar a estimação e controlar esse viés. Nesse caso, os resultados apontados pelo autor demonstram que no ano anterior às eleições estaduais e municipais espanholas o número de policiais tendia a aumentar, dada a intenção dos políticos em se mostrarem preocupados com o combate ao crime.

Outra análise dos estudos relativos ao *efeito deterrence* é verificada através do impacto da alteração do efetivo policial sobre as taxas de crimes, mas considerando uma abordagem diferente da convencional: a intensificação policial em pontos estratégicos, ou seja, em áreas em que ocorre maior quantidade de crimes. O primeiro estudo nesse sentido foi realizado por Sherman e Weisburd (1995), que testaram a intensificação da força policial em áreas relevantes para redução da criminalidade. Os autores verificaram diminuição de aproximadamente 10% nas taxas de crimes para o grupo tratado em relação ao grupo de controle. Adicionalmente, não encontraram evidências de deslocamento do crime para regiões adjacentes.

Nesta mesma linha, Kleck e Barnes (2014) investigaram se o aumento no número de policiais *per capita* e na taxa de encarceramento exercem efeito *deterrence* sobre as ocorrências de homicídio, roubo, assalto e furto nos EUA. Os autores apontaram que o nível de policiamento não parece produzir maior percepção legal de risco pelos indivíduos. Isso não significa que os criminosos não tenham consciência do risco, mas que a força policial, em termos de número de policiais *per capita*, e a taxa atual de prisão não têm capacidade de afetar essa percepção. Isso pode levar os formuladores de política a repensarem se o aumento na força policial traz benefícios suficientes sobre a redução de crimes para compensar o custo incorrido, dada a inobservância do efeito *deterrence*.

Piliavin *et al.* (1986) discorrem sobre outra *proxy* relevante de *deterrence*, que consiste nos fatores utilizados pela sociedade para inferir conformidade entre seus membros, sendo de controle interno (onde os indivíduos são inculcados com valores, normas e atitudes convencionais da sociedade) e de controle externo (fatores que ameaçam, coagem ou sancionam uma pessoa em direção à conformidade).

Particularmente, em relação aos fatores de controle externo, os autores analisaram os efeitos de sanções formais sobre o comportamento criminoso dos indivíduos sob a forma de dois tipos de riscos, o “risco formal” (que compreende a probabilidade de ser visto ao cometer um crime, ser delatado, ser preso e perder o emprego) e o “risco pessoal” (perder um cônjuge ou um amigo devido à prisão). Os autores encontraram resultados que corroboram a teoria de Becker (1968), pois comprovou-se que indivíduos que possuem expectativas de auferirem maiores ganhos monetários no mercado ilegal têm maior probabilidade de desobedecerem a lei. Entretanto, um importante e contraintuitivo resultado foi observado com relação às variáveis de *deterrence*. O modelo estimado demonstrou que tanto o

¹ Resultado semelhante é encontrado por Corman e Mocan (2000), os quais constatam que o efetivo policial se relaciona negativamente com os crimes de roubos e arrombamentos. Os autores demonstram ainda que quanto menor o período analisado, maior a influência do efeito *deterrence* sobre as taxas de crimes.

risco formal quanto o risco pessoal de punição não possuem efeito no comportamento do criminoso. Como explicação, os autores denotam a possibilidade das variáveis de *deterrence* não se relacionarem linearmente com o ato criminoso, configurando má especificação da forma funcional do modelo.

Entre os diversos estudos que analisam o *efeito deterrence* sobre a criminalidade, existem também aqueles que abordam a importância da percepção de risco por parte dos indivíduos. Alguns autores afirmam que se a percepção de risco se aproxima do risco real, mudanças nas políticas de segurança poderiam ser utilizadas como mecanismo de *deterrence*. Nesse sentido, Anwar e Loughran (2011) verificam relação positiva entre prisão e maior percepção em relação ao risco de ser apreendido. Especificamente, os autores concluíram que a associação é mais forte no início da carreira do criminoso, tendendo a se dissipar ao longo da vida do mesmo.

A literatura analisa o *efeito deterrence* não apenas através da força policial, mas também em relação à severidade da punição, sendo utilizada comumente a taxa de encarceramento como *proxy* nos trabalhos realizados. Nesse sentido, Johnson e Raphael (2012) encontraram para os EUA uma elasticidade de 0,1 p.p para crimes violentos e 0,2 p.p. para crimes contra o patrimônio em relação à taxa de encarceramento. O estudo de Corman e Mocan (2000) converge com essa análise ao verificar para a cidade de Nova Iorque, nos EUA, que os crimes de assassinato, arrombamento e roubo de veículos declinam conforme aumenta o número de prisões.

Bell, Jaitman e Machin (2014) encontram resultados semelhantes a respeito da severidade da punição e ponderam ainda que a evidência empírica persuasiva para essa questão é difícil, pois, pelo menos em parte, o endurecimento da sentença não ocorre aleatoriamente, mas como resposta a um aumento da ocorrência de determinados crimes.

Assim, os autores analisaram o efeito da rapidez e do endurecimento de sentenças para os indivíduos envolvidos em crimes relacionados a motins (roubo, dano ao patrimônio e crimes contra a pessoa) na cidade de Londres, na Inglaterra, tendo como foco regiões que previamente não estavam sofrendo aumentos diferenciais nos crimes. Desse modo, o endurecimento das sentenças não era algo previsto pelos agentes, o que pode servir para verificar um possível efeito dissuasivo das sentenças pós-motim. Os resultados demonstraram um decréscimo significativo nos crimes associados ao motim, tanto em áreas acometidas pelo evento como naquelas que não o haviam vivenciado, seis meses após o ocorrido. Adicionalmente, encontraram pouca evidência de que o deslocamento espacial e o aumento do policiamento nas ruas tenham sido responsáveis por essa mudança, e observaram queda nos crimes em regiões distantes daquelas atingidas pelos motins, o que significa que os efeitos da incapacitação não explicam isoladamente a mudança, mas sim que houve um efeito *deterrence* geral, representado pela severidade da punição, o que afetou a percepção da população em relação aos riscos de punição.

Lee e McCrary (2017), entretanto, encontram resultados divergentes. Os autores discorrem sobre a existência do efeito *deterrence* no Estado norte-americano da Flórida, nos EUA, mensurado pela taxa de prisões sobre as ocorrências criminais, levando em consideração as faixas etárias dos infratores. Os autores verificaram que existe uma mudança na dinâmica das sentenças judiciais para infratores menores de idade e adultos, sendo os indivíduos maiores de dezoito anos 230% mais propensos a serem presos do que jovens menores de idade. Dada essa mudança nas probabilidades de prisão, os autores possuíam como hipótese uma descontinuidade na tendência da ocorrência de crimes quando os indivíduos completassem dezoito anos, isto é, uma maior suscetibilidade ao efeito *deterrence* quando se atinge a maioridade.

Tal descontinuidade, entretanto, não foi observada de maneira significativa, sendo que a redução das ocorrências criminais foi de apenas 2% quando os indivíduos atingiram os dezoito anos de idade.

Sob outro enfoque, ao realizarem uma meta análise de estudos que abordam as estratégias de dissuasão do crime corporativo e de colarinho branco em quatro áreas (leis, sanções punitivas, política regulatória e tratamentos múltiplos), Schell-Busey *et al.* (2016) observaram que estratégias praticadas de forma isolada, com exceção da política regulatória, têm muito pouco ou nenhum impacto a níveis individual e corporativo. Entretanto, estudos que examinaram múltiplos tratamentos produziram significativo efeito *deterrence* a níveis individual e corporativo. Em relação aos múltiplos tratamentos, notou-se que o principal mecanismo que apresentou impacto sobre o comportamento das empresas foi a junção de monitoramento regulatório, inspeções e fiscalização.

Além das diversas vertentes apresentadas, os trabalhos que estudam a relação entre efeito *deterrence* e criminalidade utilizam ainda como *proxies* as variáveis de gastos com segurança pública, que englobam os gastos com policiamento e justiça, sobretudo na literatura econômica. Percebe-se que não existe consenso acerca dos efeitos de tais gastos sobre as taxas de crimes.

Kume (2004), ao analisar os determinantes da criminalidade no Brasil através de um painel dinâmico, observou que os gastos em segurança pública não se mostram significativos para a redução das taxas de crime, ao contrário daqueles referentes à educação, que contribuem para sua diminuição. O autor afirma que a não significância da referida variável pode ser explicada pela ineficiência na utilização dos recursos públicos. Esse resultado também é encontrado por Mendonça, Sachsida e Loureiro (2003) em um estudo para os Estados brasileiros no período de 1987 a 1995. Os autores justificam tal relação ao afirmarem que possivelmente o impacto negativo dessa variável somente ocorrerá no longo prazo. Ademais, o aumento esporádico dos gastos em segurança pública provavelmente terá efeitos reduzidos quando comparados a uma política contínua de segurança.

Como alguns trabalhos explicam a não significância associada à má alocação dos recursos públicos em segurança, é válido apresentar um estudo que analisa tal relação. Castanheira Júnior (2011) utilizou o método de Análise Envoltória de Dados para verificar quais Estados brasileiros seriam mais ou menos eficientes na alocação dos recursos em segurança pública entre 2005 e 2008. O autor observou que os gastos públicos em segurança estão relacionados à eficiência alocativa dos recursos, uma vez que no modelo geral e naquele com Estados ineficientes, a variável não foi significativa; por sua vez, no modelo com Estados eficientes, houve significância da variável e o sinal verificado foi negativo, como esperado.

Por outro lado, existem na literatura estudos que encontram relação significativa e negativa entre os gastos com segurança pública e a criminalidade, sendo um desses o de Cerqueira e Lobão (2003), que utilizaram séries temporais para os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os autores encontraram que o aumento nas despesas com segurança pública na tentativa de dissuadir os homicídios tem efeito negativo, mas limitado, para os dois Estados, sendo que para o Rio de Janeiro essa variável possui maior elasticidade, praticamente dobrando seu efeito no longo prazo.

Lins e Montes (2017) confirmam o referido efeito negativo, ao analisarem a relação entre os gastos municipais com segurança pública e a violência nos municípios fluminenses. Para a variável de segurança pública, os coeficientes estimados foram significativos e negativos, indicando a capacidade do gasto municipal em exercer o efeito dissuasório.

Além dessas duas relações encontradas, ainda é presente na literatura a relação positiva entre os gastos públicos com segurança e a criminalidade, o que é justificado pela possível endogeneidade presente na relação, uma vez que os locais com maiores taxas de criminalidade são os que demandam mais recursos do Estado para combatê-la. Um exemplo é o trabalho de Gould, Weinberg e Mustard (2002), que em uma análise para os EUA entre 1979 e 1997, observaram relação positiva entre gastos com segurança e crime, tanto para os crimes contra patrimônio quanto para os crimes violentos.

Nesse sentido, Loureiro e Carvalho Júnior (2007) analisaram o impacto dos gastos em segurança pública e assistência social nos Estados brasileiros entre 2001 e 2003. Os autores verificaram, inicialmente, que os gastos com segurança têm impacto positivo e significativo sobre as taxas de crime no Brasil, entretanto, quando corrigido o problema da endogeneidade presente nessa relação, através da utilização de variáveis instrumentais, verificou-se elasticidade significativa negativa de tais gastos sobre a variável dependente.

Por fim, Leung (1995) critica a teoria econômica convencional que estuda o efeito *deterrence*, até aqui apresentada, pois, segundo o autor, os modelos dinâmicos, geralmente utilizados, ignoram a reincidência criminal. Sendo assim, o autor formula um modelo de *deterrence* geral e dinâmico, incorporando a reincidência criminal. Os resultados demonstram que o aumento na probabilidade² de punição apresenta efeito *deterrence* mais elevado que a elevação na severidade da punição.

Assim, diante das divergências em relação aos resultados acima demonstradas, Braga, Weisburd e Turchan (2018) analisaram vinte e quatro experimentos onde foram implementadas políticas específicas de dissuasão de crimes, isto é, políticas *problem-oriented* de efeito *deterrence*. Os autores verificaram que de maneira geral (em 19 dos 24 casos estudados), o efeito *deterrence* foi capaz de reduzir a criminalidade de maneira significativa, mesmo que moderadamente. Tais resultados colocam em voga a necessidade de se estudar as políticas de dissuasão para assim inferir sobre seus reais efeitos sobre o crime.

METODOLOGIA

A presente seção se subdivide-se em três subseções. A primeira apresenta o modelo econométrico utilizado e a justificativa para utilização do mesmo; a segunda, os testes a serem utilizados para comprovar a robustez do modelo estimado; e a última apresenta as variáveis inseridas, bem como a fonte dos dados.

ESPECIFICAÇÃO DO MODELO ECONOMÉTRICO

O presente estudo utiliza o método de dados em painel para verificar a relação entre o efeito *deterrence* e as taxas de homicídios das unidades federativas brasileiras. O uso dessa metodologia permite a combinação entre dados *cross-section* com informações de séries temporais, ou seja, observa-se o comportamento de cada unidade federativa brasileira ao longo do tempo. Como consequência, têm-se vantagens em se utilizar este método em relação ao *cross-section* ou séries de tempo unicamente. Uma das vantagens é que a técnica de dados em painel permite levar em consideração os efeitos específicos de cada unidade, ou seja, controla a heterogeneidade presente na amostra (MACHADO; SACHSIDA; MENDONÇA, 2005).

2 Resultado semelhante em relação à probabilidade de detenção é encontrado por Lobo e Fernandez-Carrera (2005), em uma análise para o município de Salvador, no Estado da Bahia.

Além disso, por observar repetidas observações em corte transversal, é possível examinar de forma mais adequada a dinâmica de mudança das variáveis de interesse.

O modelo de dados em painel pode ser estático ou dinâmico. No primeiro caso, ele pode ser utilizado de duas formas, que são estimadas a partir dos pressupostos considerados em relação à possível correlação entre o termo de erro e as variáveis explicativas, que são o modelo de efeitos fixos e de efeitos aleatórios.

De acordo com Vieira, Avellar e Veríssimo (2013), tanto o modelo de efeitos fixos quanto o de efeitos aleatórios apresentam a limitação de não lidarem com uma possível relação endógena entre algumas variáveis explicativas e a variável dependente. Este problema pode ser observado no presente estudo, uma vez que os níveis da criminalidade podem explicar os gastos com policiamento e justiça, ao mesmo tempo em que os referidos gastos podem impactar nas taxas de homicídios.

Além disso, a criminalidade apresenta uma característica inercial, ou seja, o número de crimes atual é influenciado pelo total de crimes do período anterior. Nesse caso, Santos (2009) atribui à inércia a aprendizagem, ou ainda, a especialização na atividade criminosa ao longo do tempo e a baixa probabilidade de insucesso no crime, particularmente no Brasil, devido à baixa probabilidade de denúncia, prisão, julgamento, condenação e efetiva punição.

Essas limitações podem ser solucionadas por meio da estimação do modelo com dados em painel dinâmico, desenvolvido por Arellano e Bond (1991), a partir das estimações do método de momentos generalizados (GMM). Nesse modelo, leva-se em consideração que a variável explicativa é endógena e considera-se como variável explicativa a própria variável dependente defasada. Formalmente, tem-se:

$$y_{i,t} = \alpha y_{i,t-1} + \beta X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (7)$$

em que y representa o logaritmo da taxa de homicídios por 100 mil habitantes; X , o vetor de variáveis explicativas; e ε , o termo de erro. Os subscritos i e t indicam, respectivamente, a unidade da federação e o período de tempo.

Ainda, assume-se que no termo de erro estão inclusos os efeitos específicos sobre as taxas de criminalidade de cada unidade da federação, μ_i , e os choques aleatórios não observados ao longo do tempo, $v_{i,t}$.

$$\varepsilon_{i,t} = \mu_i + v_{i,t} \quad (8)$$

Dessa forma, o modelo dinâmico pode ser escrito da seguinte forma:

$$y_{i,t} = \alpha y_{i,t-1} + \beta X_{i,t} + \mu_i + v_{i,t} \quad (9)$$

Em que $\mu_i \sim IID(0, \sigma_\mu^2)$ e $v_{i,t} \sim IID(0, \sigma_v^2)$. Sendo os componentes μ_i os efeitos fixos individuais (de cada Estado) e as invariantes no tempo, enquanto $v_{i,t}$ são os choques aleatórios específicos a cada unidade da federação e que variam com o tempo, sendo heterocedásticos e correlacionados no tempo dentre os Estados, mas não entre os mesmos.

$$E(\mu_i) = E(v_{it}) = E(\mu_i v_{it}) = 0$$

$$E(v_{it} v_{js}) = 0 \quad \forall i, j, t, s \text{ com } i \neq j$$

O método GMM elimina os efeitos fixos sobre a taxa de homicídios de cada Estado ao longo do tempo ao realizar uma transformação no momento de estimação do modelo. Isso significa que o modelo é estimado em sua primeira diferença para retirar os componentes que não variam com o tempo. Entretanto, mesmo com a transformação, verifica-se ainda um viés, pois a taxa de crime defasada $\Delta y_{i,t-1}$ e o termo de erro $\Delta v_{i,t}$ são correlacionados. Sendo assim, Arellano e Bond (1991) sugerem que se utilizem as variáveis defasadas em pelo menos dois períodos como variável instrumental para o modelo em primeiras diferenças, como segue:

$$\Delta y_{i,t} = \alpha \Delta y_{i,t-1} + \beta \Delta X_{i,t} + \Delta v_{i,t} \quad (10)$$

Adicionalmente, verifica-se na literatura³ que é possível aumentar o número de defasagens no intuito de melhorar a eficiência do estimador. Sendo assim, optou-se no presente trabalho por estimar o modelo com 2 a 4 defasagens dos instrumentos, a fim de garantir maior robustez ao mesmo.

TESTES DE ESPECIFICAÇÃO

Os testes comumente utilizados para modelos de painel dinâmico são o de Sargan e o de correlação serial. O primeiro teste indica a validade dos instrumentos, a falha em rejeitar a hipótese nula indica que os instrumentos são robustos; já o teste de correlação serial é realizado em primeira e segunda ordem sobre os resíduos em primeira diferença, $\Delta v_{i,t}$. Espera-se que os erros em primeira diferença sejam correlacionados em primeira ordem e não autocorrelacionados em segunda ordem (ARELLANO; BOND, 1991).

DADOS E VARIÁVEIS

As variáveis utilizadas no presente trabalho foram extraídas de diversos bancos de dados, entre eles a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). A variável dependente utilizada foi a taxa de homicídios por 100 mil habitantes e as explicativas foram inseridas com base na literatura. O homicídio (art. 121) é um dos delitos previstos no Código Penal como crime contra a pessoa; além deste, tem-se o induzimento, a instigação ou o auxílio ao suicídio (art. 122), o infanticídio (art. 123) e o aborto (art. 124, 125, 126 e 128). Santos e Kassouf (2008) argumentam que na maior parte dos países a taxa de homicídios é a melhor medida disponível para mensurar a ocorrência de crimes, devido à elevada taxa de sub-registro das demais categorias. Sendo assim, utilizar a taxa de homicídios como variável dependente pode conferir uma análise mais acurada dos efeitos dos gastos com justiça e policiamento sobre esse crime nos Estados brasileiros.

Adicionalmente, outros crimes, além dos que atingem diretamente a vida humana, apresentam elevada subnotificação, como é o caso dos crimes contra patrimônio. A subnotificação implica em erro de medida nas taxas de crimes, o que pode levar a resultados viesados (SANTOS; KASSOUF, 2008). Como já salientado, no caso das taxas de homicídios, a subnotificação é muito menor por implicar em perda de vida humana.

Na Tabela 1, abaixo, são sumarizadas todas as variáveis utilizadas no modelo estimado, assim como suas descrições e fontes. A primeira variável explicativa utilizada foi *educ*, que representa a proporção

3 Ver Santos (2009) e Kume (2004).

de indivíduos em relação à população economicamente ativa (PEA), que no período de análise possuía pelo menos o ensino médio completo. O efeito esperado desta é negativo, uma vez que a escolaridade é apontada na literatura como responsável por aumentar os custos de oportunidade de incursão na atividade criminosa ao contribuir para a elevação dos salários no mercado de trabalho formal, seguindo a teoria econômica do crime de Becker (1968). Além disso, a educação faz parte do processo de desenvolvimento moral do indivíduo, tendo importância na inclusão social do mesmo (TEIXEIRA, 2011).

A variável *grau_urba* representa o grau de urbanização das unidades federativas no período de 2005 a 2013. Para esta variável, a literatura não encontra consenso, haja vista que o grau de urbanização pode resultar em um sistema judicial mais desenvolvido (FURTADO, 2007), o que contribuiria para reduzir a criminalidade ao desestimular sua prática; e por outro lado, poderia promover e facilitar redes de interações entre criminosos, aumentando a aglomeração de pessoas que possam se tornar alvos atrativos (PEZZIN; MACEDO, 1987), o que resultaria em aumento da criminalidade.

Em relação à variável de renda (*lrenda*), existe ambiguidade na literatura, como aponta Santos (2009). Assim, observa-se efeito positivo da variável sobre os crimes em alguns trabalhos, o que é justificado pelo fato de mesma associar-se positivamente aos ganhos da criminalidade, principalmente daqueles com motivações econômicas; e em outros, é verificado efeito negativo por estar relacionada ao aumento dos custos de oportunidades do crime, quando se analisa os ganhos monetários no mercado formal de trabalho.

TABELA 1

Variáveis utilizadas na estimação do modelo econométrico e suas fontes

Tipo de Variável	Variável	Descrição	Fonte
Variável Dependente	<i>taxa_hom</i>	Logaritmo da taxa de homicídios por 100 mil habitantes	FBSP
Variáveis Explicativas (Controle)	<i>fator_inercial</i>	Taxa de homicídios defasada em um período	FBSP
	<i>educ</i>	Proporção de pessoas em relação à PEA que possuem pelo menos ensino médio completo	IBGE
	<i>grau_urba</i>	Taxa de urbanização dos Estados	IBGE
	<i>lrenda</i>	Logaritmo da renda <i>per capita</i> deflacionada	IBGE
	<i>hom_jov_negro</i>	Proporção de homens jovens negros entre 15 e 24 anos	IBGE
Variáveis Explicativas (Efeito <i>Deterrence</i>)	<i>gasto_pol</i>	Gastos <i>per capita</i> com policiamento deflacionados	FBSP
	<i>gasto_jus</i>	Gastos <i>per capita</i> com o judiciário deflacionados	Sistema de Coleta de Dados Contábeis
Variáveis Instrumentais	<i>taxa_mag</i>	Taxa de magistrados por 100 mil habitantes	FBSP
	<i>taxa_analfa</i>	Taxa de analfabetismo	IBGE

Fonte: Elaboração própria.

A variável *hom_jov_negro* representa a proporção de indivíduos do sexo masculino entre 15 e 24 anos negros. Essa relação foi constituída pelo fato de que os homens jovens negros são os que mais matam e morrem no Brasil⁴ e o efeito esperado é positivo, ou seja, quanto maior a proporção de indivíduos jovens e negros nas unidades federativas, maior a taxa de homicídios.

As duas variáveis explicativas que captam o efeito *deterrence*, gastos públicos *per capita* com sistema judiciário e policiamento, foram consideradas endógenas no modelo, uma vez que a literatura denota tal relação com a variável dependente – taxa de homicídios. Além dessas, foram utilizadas como variáveis instrumentais para controle da endogeneidade a taxa de analfabetismo dos Estados e a variável de *deterrence* de taxa de magistrados. Cabe ainda ressaltar que as variáveis referentes aos gastos públicos com o sistema judiciário e o policiamento, assim como a que denota o nível de renda, foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Por fim, a variável dependente foi utilizada também como variável explicativa, com a defasagem de 1 *lag*, a fim de captar o efeito inércia do crime, o que é um pressuposto do modelo dinâmico. Como apontado na seção anterior, vários estudos encontram que parte do crime passado é repassado para o período atual, devido à aprendizagem, à impunidade e a outros fatores.

RESULTADOS

Esta seção dedica-se a apresentar os principais resultados obtidos pela pesquisa. Para isso, subdivide-se em duas subseções: uma apresenta a análise descritiva das variáveis utilizadas no estudo, a outra, os resultados do modelo econométrico.

ANÁLISE DESCRITIVA

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no modelo econométrico do presente estudo. A análise de tais estatísticas proporciona melhor compreensão da amostra utilizada, assim como ajuda a entender os resultados econométricos apresentados posteriormente.

TABELA 2

Estatísticas descritivas

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>gasto_pol</i>	90712.1300	333373.0000	0.1944	4568301.0000
<i>gasto_jus</i>	145.2980	104.1736	30.4500	768.0200
<i>educ</i>	25.9859	6.3681	11.5900	46.2700
<i>grau_urba</i>	79.6493	8.8972	61.1000	96.8000
<i>renda</i>	2328.2800	329.5514	569.0000	2580.0000
<i>hom_jov_negro</i>	4.0139	1.2432	0.8400	6.0900

Fonte: Elaboração própria.

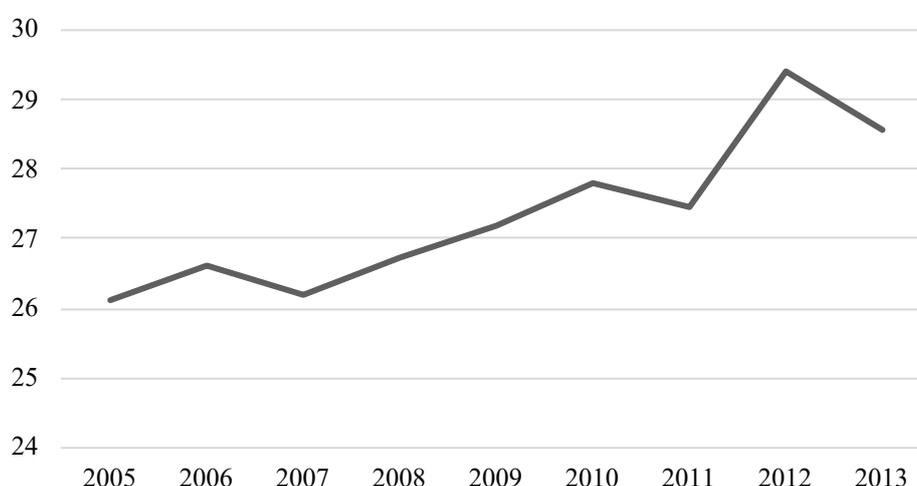
4 Ver Atlas da Violência (2017) e Santos (2009).

Os Gráficos 1, 2 e 3 apresentam a evolução da taxa de homicídios, os gastos com o sistema judiciário e os gastos com policiamento por 100 mil habitantes, respectivamente, para o período 2005-2013; que são as variáveis mais relevantes do estudo. É possível perceber crescimento dos homicídios no país, com exceção do ano de 2012. Concomitantemente, os gastos por 100 mil habitantes com o sistema judiciário também aumentam de forma contínua ao longo do período, o que pode denotar relação endógena, a ser comprovada na próxima subseção. Já os gastos por 100 mil habitantes com policiamento também crescem ao longo do tempo, porém de maneira menos constante que os gastos com o sistema judiciário.

Ademais, nos Anexos 1, 2 e 3 são apresentadas as estatísticas descritivas das variáveis com menor nível de agregação, sendo possível visualizar as tendências individuais dos Estados.

GRÁFICO 1

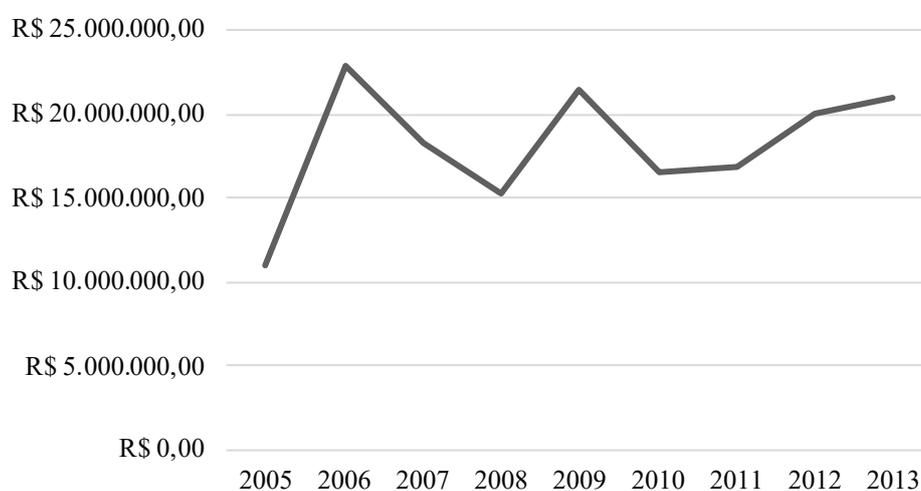
Evolução da taxa de homicídios no Brasil durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 2

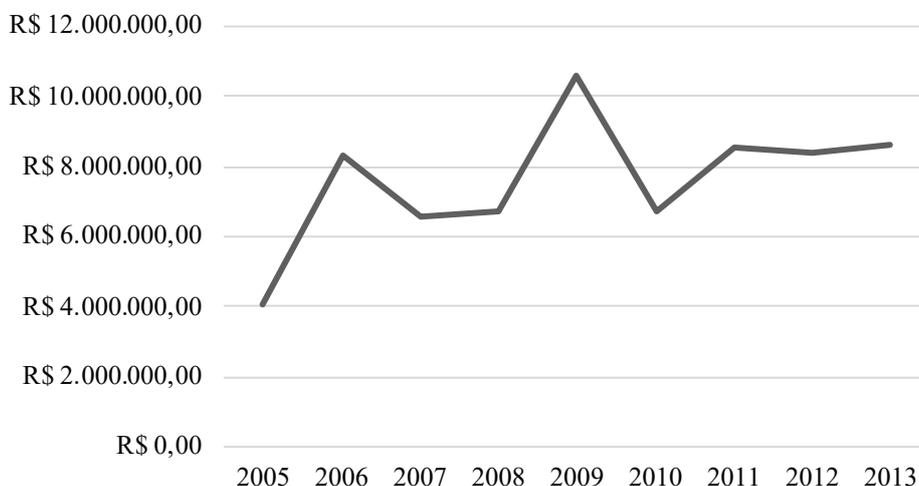
Evolução dos gastos com Justiça no Brasil durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 3

Evolução dos gastos com Policiamento no Brasil durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

RESULTADOS ECONÔMICOS

Como enfatizado na seção anterior, foram utilizadas de 2 a 4 defasagens no intuito de demonstrar a robustez do modelo econométrico estimado, e pelo fato de a literatura apontar que o aumento no número de defasagens eleva a eficiência do estimador. Além disso, a variável explicada foi utilizada com 1 defasagem como variável explicativa, a fim de verificar o componente inercial da criminalidade. Por fim, o modelo foi estimado com robustez dos erros-padrão para corrigir a heterocedasticidade verificada, sendo seus resultados apresentados na Tabela 3.

Inicialmente, observa-se que as variáveis que representam o efeito *deterrence* apresentam efeitos distintos sobre as taxas de homicídios. A variável que denota os gastos com policiamento não foi estatisticamente significativa, ao contrário daquela que representa os gastos com o sistema judiciário, que foi significativa, no entanto, o sinal do coeficiente estimado foi positivo e seu valor relativamente pequeno. Tais resultados sugerem que os gastos com segurança pública possuem questionável capacidade observável em dissuadir a consumação de homicídios.

No geral, os resultados relativamente modestos verificados do efeito *deterrence* no presente estudo possuem respaldo na literatura. Saridakis e Spengler (2012) afirmam que variáveis de dissuasão possuem pouco ou nenhum efeito sobre crimes violentos contra a pessoa, pois elas tendem a impactar primordialmente sobre a propensão ao risco, vide o estudo seminal de Becker (1968). Logo, o efeito *deterrence* possui maior significância na determinação de crimes contra o patrimônio, ou seja, crimes de cunho econômico, como apresentado por Wolpin (1978), Entorf e Spengler (2000), Cherry e List (2002) e Saridakis (2004).

TABELA 3

Resultados econométricos

Variável	Coefficiente
fator inercial	0.5965***
<i>gasto_pol</i>	0.0007 ^{NS}
<i>gasto_jus</i>	0.0005*
<i>educ</i>	- 0.0295***
<i>grau_urba</i>	0.0017 ^{NS}
<i>lrenda</i>	0.0102*
<i>hom_jov_negro</i>	- 0.0166 ^{NS}
Constante	1.6752**

Notas: *** significativo a 1%; ** significativo a 5%; * significativo a 10%; NS não significativo.
 Defasagem dos instrumentos: 2 a 4 lags.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao sinal positivo da variável que representa os gastos com o sistema judiciário, imagina-se, a princípio, que esse resultado é oposto ao esperado. Porém, ele vai ao encontro da literatura a partir de três fatores.

Em primeiro lugar, segundo Piliavin *et al.* (1986), deve-se considerar a relação endógena entre a ocorrência de homicídios e as variáveis que representam o efeito *deterrence*. Nesse sentido, em uma unidade da federação com elevadas taxas de homicídio, poderá ocorrer aumento nos gastos com o sistema judiciário para que se possa operacionalizar todas essas ocorrências. Ou seja, o aumento dos gastos em justiça é resultado dos custos mais elevados para que os criminosos sejam punidos.

Além disso, Levitt (2002) aponta que a condenação de indivíduos em uma determinada modalidade de crime pode fazer com que a ocorrência de outros tipos de crimes aumente. Dessa forma, os gastos com o sistema judiciário, aqui utilizados como *proxies* para o bom funcionamento do sistema de justiça, podem estar concentrados em processos judiciais relativos a outros tipos de crimes, como tráfico de drogas⁵ ou corrupção⁶, por exemplo, cujas ocorrências são elevadas no país. Assim, supõe-se que a capacidade do sistema judiciário em julgar e condenar indivíduos que cometeram homicídios é debilitada pela alocação dos gastos desproporcionalmente sobre outras modalidades de crimes.

Por fim, deve-se considerar a influência do efeito da impunidade sobre os indivíduos. No Brasil, segundo o Mapa da Violência de 2011 (WAISELFISZ, 2011), apenas 8% do total de homicídios são apurados, isto é, em apenas 8 de 100 casos de homicídios os criminosos são identificados e condenados. O simples aumento dos gastos com o sistema judiciário não implica, necessariamente, em uma boa alocação desses recursos, como argumentado acima. Assim, gastos mais elevados não são estritamente convertidos em condenações aos infratores, o que por sua vez gera sensação de impunidade na sociedade em geral, quando observa-se que os homicídios não resultam significativamente em punições mais severas para seus autores. Logo, a sensação de impunidade atua na diminuição dos riscos e dos custos em se delinquir, estimulando ou não exercendo efeito de coerção sobre os criminosos.

5 Ver Campos (2018).

6 Ver Pelizzo (2020).

Com relação às demais variáveis de controle, o coeficiente estimado para o componente inercial das taxas de homicídios tem sinal positivo e significativo a 1%. Este resultado demonstra a influência das taxas de homicídio em um ano sobre seus valores no ano seguinte. Tal fenômeno, assim como descrito por Piliavin *et al.* (1986), pode ser explicado pelo fato de que os indivíduos tendem a encarar os elevados níveis de crime do período passado como um indicativo da incapacidade das instituições em punir os agentes que escolhem delinquir, demonstrando a existência de baixos riscos em se optar pela atividade criminosa.

Por sua vez, a educação, mensurada como a proporção da população economicamente ativa (PEA) que possui pelo menos ensino médio completo, apresentou sinal negativo e estatisticamente significativo, o que vai ao encontro da teoria da escolha racional preconizada por Becker (1968). Nesse caso, a escolaridade é compreendida como um elemento de fomento à produtividade dos indivíduos. Como exposto pelo autor, o maior nível de escolaridade resulta em maiores retornos aos agentes em suas atividades formais, aumentando a utilidade de não cometer crimes, o que tenderia a reduzir o nível de criminalidade. Além disso, como observado por Ehrlich (1975), a educação é peça-chave para o aumento do custo moral de se delinquir. Kume (2004), Araújo Júnior e Fajnzylber (2000) encontram resultados similares.

Assim como teorizado por Becker (1968) e corroborado por Araújo Júnior e Fajnzylber (2000) e Santos (2009), a variável que mensura a renda pode apresentar resultados ambíguos. Por um lado, o nível de renda mais elevado advindo do trabalho formal pode aumentar a utilidade do indivíduo em não cometer crimes, fazendo com que este opte por permanecer no mercado legal, o que poderia repercutir em impacto negativo sobre a criminalidade, assim como demonstrado por Cerqueira e Lobão (2003). Por outro lado, de acordo com Araújo Júnior e Fajnzylber (2001), o maior nível de renda pode acarretar em uma taxa mais elevada de crimes, uma vez que representa aumento do retorno esperado da atividade criminosa, como foi observado por Teixeira (2011), Mendonça (2013) e Kume (2004). No presente estudo, a variável que representa o nível de renda *per capita* das unidades federativas no período analisado apresentou resultado positivo e estatisticamente significativo. Desse modo, pode-se inferir que a renda mais elevada é capaz de aumentar o *pay-off* obtido da atividade criminosa, o que por sua vez estimula os agentes infratores a delinquir.

A literatura referente ao tema aponta que a variável que representa os homens jovens negros, protagonistas nas ocorrências de homicídios, se relaciona positivamente com as taxas de homicídios, assim como o grau de urbanização. Essas variáveis, entretanto, não foram estatisticamente significativas para a amostra e o período delimitados e para a metodologia utilizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As variáveis que compreendem efeitos dissuasórios (*deterrence*) representam fatores capazes de aumentar os custos dos indivíduos em prosseguir nas atividades criminosas, elevando seus riscos em serem delatados, indiciados ou presos. Assim, este estudo objetivou analisar o referido efeito *deterrence*, tendo como *proxies* os gastos públicos *per capita* com justiça e policiamento sobre as taxas de homicídio no Brasil durante o período 2005-2013.

No geral, os resultados encontrados não foram capazes de atestar a influência do efeito *deterrence* sobre as taxas de homicídio, vide a não significância do coeficiente estimado para a variável que representa os gastos

com policiamento, indo ao encontro do que fora observado em outros estudos na literatura. Uma possível explicação está no fato de que o referido efeito está mais relacionado a crimes contra o patrimônio.

Além disso, o coeficiente estimado para os gastos com o sistema judiciário apresentou sinal positivo e valor reduzido, denotando sua relação endógena com as taxas de homicídio. Logo, em unidades da federação com taxas de homicídios mais elevadas, os gastos para que os criminosos sejam julgados e condenados são mais altos.

A partir dos resultados, salienta-se a necessidade de se formular políticas públicas de combate à criminalidade, que não visem somente aumentar os custos de punição aos criminosos. É necessário investir mais em educação, emprego, promoção da formalidade no mercado de trabalho, de modo a verificar resultados positivos e mais robustos no longo prazo em termos de diminuição da criminalidade.

Por fim, recomenda-se o desenvolvimento de futuras pesquisas, que contemplem variáveis capazes de refletir o efeito *deterrence* com maior fidedignidade, como o número de policiais por 100 mil habitantes, as taxas de encarceramento, a quantidade de delegacias, o montante de gastos com iluminação pública e a quantidade de câmeras de vigilância, por exemplo; ou ainda que considerem um horizonte temporal mais elevado com o intuito de melhor analisar a dinâmica das variáveis em questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANWAR, S.; LOUGHRAN, T. A. Testing a Bayesian Learning Theory of Deterrence among Serious Juvenile Offenders. **Criminology**, v. 49, n. 3, 2011, p. 667-698.
- ARAÚJO JÚNIOR, A. F. de; FAJNZYLBBER, P. O que causa a criminalidade violenta no Brasil? Uma análise a partir do modelo econômico do crime: 1981 a 1996. **Textos para Discussão – Cedeplar**, n. 162, Universidade Federal de Minas Gerais, Cedeplar-UFMG, 2001.
- ARAÚJO JÚNIOR, A. F. de; FAJNZYLBBER, P. Crime e economia: um estudo das microrregiões mineiras. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 31, número especial, 2000, p. 630-659.
- ARELLANO, M.; BOND, S. Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. **The Review of Economic Studies**, v. 58, n. 2, abr. 1991, p. 277-297.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: An economic approach. In: FIELDING, N. G.; CLARKE, A.; WITT, R. (Orgs.). **The economic dimensions of crime**. Londres: Palgrave Macmillan, 1968, p. 13-68.
- BECKER, K. L.; KASSOUF, A. L. Uma análise do efeito dos gastos públicos em educação sobre a criminalidade no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, v. 26, n. 1, 2017, p. 215-242.
- BELL, B.; JAITMAN, L.; MACHIN, S. Crime deterrence: evidence from the London 2011 riots. **The Economic Journals**, v. 124, maio. 2014, p. 480-506.
- BRAGA, A. A.; WEISBURD, D.; TURCHAN, B. Focused deterrence strategies and crime control: An updated systematic review and meta-analysis of the empirical evidence. **Criminology & Public Policy**, v. 17, n. 1, 2018, p. 205-250.
- BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

CAMPOS, M. da S. O Novo nem sempre vem: lei de drogas e encarceramento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional – Ipea**, n. 18, dez. 2018.

CASTANHEIRA JÚNIOR, F. G. **Gasto público em segurança e criminalidade**: uma análise de eficácia e eficiência. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro-RJ, 2011.

CERQUEIRA, D. **Custo de Bem-estar da Violência e Criminalidade no Brasil**. In: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal. **Texto para Discussão – Ipea**, n. 957, Rio de Janeiro, jun. 2003.

CERQUEIRA, D. R. de C. **Causas e consequências do crime no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Rio de Janeiro, 2014.

CHALFIN, A.; MCCRARY, J. Criminal Deterrence: A Review of the Literature. **Journal of Economic Literature**, v. 55, n. 1, 2017, p. 5-48.

CHERRY, T. L.; LIST, J. A. Aggregation bias in the economic model of crime. **Economics Letters**, v. 75, n. 1, 2002, p. 81-86.

CORMAN, H.; MOCAN, H. N. A Time-Series Analysis of Crime, Deterrence and Drug Abuse in New York City. **American Economic Review**, v. 90, n. 3, 2000, p. 584-604.

EHRlich, I. The deterrent effect of capital punishment: A question of life and death. **The American Economic Review**, v. 65, n. 3, jun. 1975, p. 397-417.

ENTORF, H.; SPLENGER, H. Criminality, Social Cohesion and Economic Performance. **Würzburg Economic Paper**, n. 22, 2000, p. 1-25.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 1ª a 8ª edição. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FURTADO, G. M. **Aplicação da economia do crime no Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Faculdade IBMEC São Paulo, São Paulo, 2007.

GOULD, E.; WEINBERG, B.; MUSTARD, D. Crime rates and local labor market opportunities in the United States: 1979-1997. **The Review of Economics and Statistics**, v. 84, n. 1, 2002, p. 45-61.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)**: 2005 a 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?edicao=18338t=publicacoes>. Acesso em: 12 jun. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Reincidência criminal no Brasil. **Relatório de Pesquisa – Ipea**, Rio de Janeiro, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro, 2018. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2019**. Rio de Janeiro, 2019. JOHNSON, R.; RAPHAEL, S. How much crime reduction does the marginal prisoner buy?. **The Journal of Law and Economics**, v. 55, n. 2, 2012, p. 275-310.

- KLECK, G.; BARNES, J. C. Do More Police Lead to More Crime Deterrence? **Crime & Delinquency**, v. 60, n. 5, 2014, p. 716-738.
- KUME, L. Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira: uma aplicação em painel dinâmico. **Anais... 32º Encontro Nacional de Economia**. Promovido pela Anpec, em João Pessoa-PB, dez. 2004.
- LEE, D. S.; MCCRARY, J. The deterrence effect of prison: Dynamic theory and evidence. **Emerald Publishing Limited**, 2017, p. 73-146.
- LEUNG, S. F. Dynamic Deterrence Theory. **Economica**, v. 62, n. 245, fev. 1995, p. 65-87.
- LEVITT, S. D. Using electoral cycles in police hiring to estimate the effects of police on crime: Reply. **American Economic Review**, v. 92, n. 4, 2002, p. 1244-1250.
- LINS, G. de O. A.; MONTES, G. C. Evidências para os efeitos de Deterrence, desenvolvimento socioeconômico e revanche policial sobre a violência nos municípios do Rio de Janeiro. **Anais... 45º Encontro Nacional de Economia**. Promovido pela Anpec, Rio Grande do Norte-RS, dez. 2017.
- LOBO, L. F.; FERNANDEZ-CARRERA, J. A criminalidade na região metropolitana de Salvador. **Análise Econômica**, v. 23, n. 44, 2005.
- LOUREIRO, A. O. F.; CARVALHO JÚNIOR, J. R. de A. O impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade no Brasil. In: HERMANN, K.; ARRAES, R. A. (Orgs.). **Desigualdades e Políticas Regionais**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p. 165-193.
- MACHADO, J. B. de B.; SACHSIDA, A.; MENDONÇA, M. J. C. de. Abertura comercial e inflação: uma análise para dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 35, n. 3, 2005, p. 547-567.
- MENDONÇA, M. J. C. de. Criminalidade e violência no Brasil: uma abordagem teórica e empírica. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 2, n. 1, 2013, p. 1-17.
- MENDONÇA, M. J. C. de; SACHSIDA, A.; LOUREIRO, P. R. A. Criminalidade e desigualdade social no Brasil. **Texto para Discussão – Ipea**, n. 967, Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- PEZZIN, L. E.; MACEDO, R. B. M. **Criminalidade urbana e crise econômica**: o caso de São Paulo. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas/USP, 1987.
- PELIZZO, R. Corruption Perception Index 2019. **Transparency International**, 2020.
- PILIAVIN, I.; GARTNER, R.; THORNTON, C.; MATSUEDA, R. Crime, Deterrence, and Rational Choice. **American Sociological Review**, v. 51, n. 1, 1986, p. 101-119.
- SANTOS, M. J. dos. Dinâmica Temporal da Criminalidade: Mais evidências sobre o “Efeito Inércia” nas taxas de crimes letais no estados brasileiros. **Revista EconomiA**, Brasília-DF, v. 10, n. 1, jan./abr. 2009, p. 169-194.
- SANTOS, M. J. dos; KASSOUF, A. L. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. **Revista EconomiA**, Brasília-DF, v. 9, n. 2, 2008, p. 343-372.
- SARIDAKIS, G. Violent crime in the United States of America: A time-series analysis between 1960–2000. **European Journal of Law and Economics**, v. 18, n. 2, 2004, p. 203-221.
- SARIDAKIS, G.; SPENGLER, H. Crime, deterrence and unemployment in Greece: A panel data approach. **The Social Science Journal**, v. 49, n. 2, 2012, p. 167-174.
- SHELL-BUSEY, N.; SIMPSON, S. S.; RORIE, M.; ALPER, M. What Works? A Systematic Review of Corporate Crime Deterrence. **Criminology & Public Policy**, v. 15, n. 2, 2016, p. 387-416.

Criminalidade e efeito *deterrence* no Brasil

Pedro Rodrigues Oliveira, Stéffany Costa Jardim
e Evandro Camargos Teixeira

SHERMAN, L. W.; WEISBURD, D. General deterrent effects of police patrol in crime “hot spots”: A randomized, controlled trial. **Justice quarterly**, v. 12, n. 4, 1995, p. 625-648.

SOARES, S. S. D. Educação: um escudo contra o homicídio?. **Texto para Discussão – Ipea**, n. 1298, Brasília-DF, ago. 2007.

SULIANO, D. C.; OLIVEIRA, J. L. de. Polícia reduz crime? Um estudo de caso na RMF do Ceará. **Texto para Discussão – Ipece**, n. 88, Fortaleza-CE, dez. 2010.

TEIXEIRA, E. C. **Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação**. 2011. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo (Esalq/USP), Piracicaba-SP, 2011.

VIEIRA, F. V.; AVELLAR, A. P. M. de; VERÍSSIMO, M. P. Indústria e crescimento: análise de painel. **Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo**, São Paulo: TD Neurus, jun. 2013.

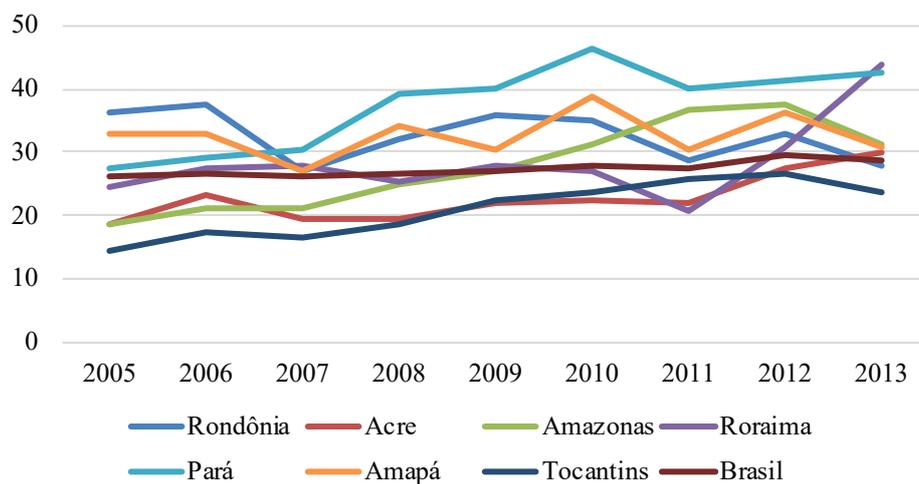
WAISELFISZ, J. J. Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil. **Instituto Sangari & Ministério da Justiça**, 2011.

WOLPIN, K. I. An economic analysis of crime and punishment in England and Wales, 1894-1967. **Journal of Political Economy**, v. 86, n. 5, 1978, p. 815-840.

ANEXO 1

GRÁFICO 4

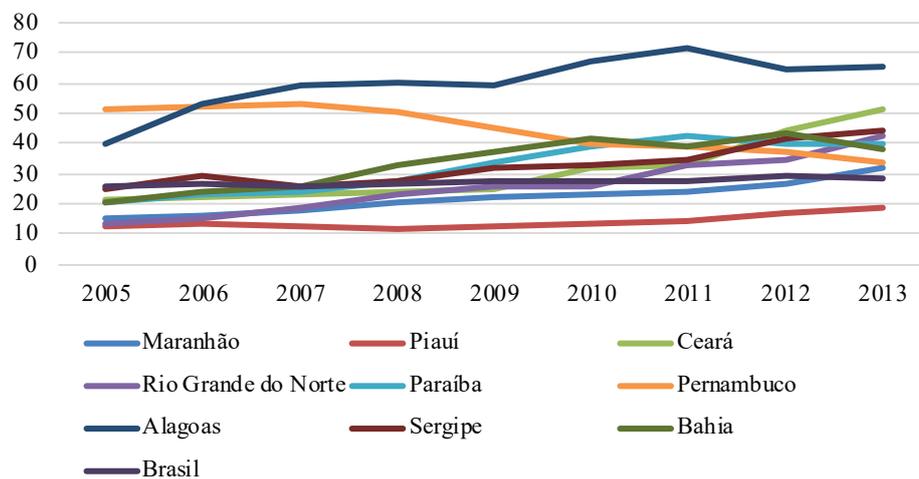
Taxa de Homicídios na região Norte durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 5

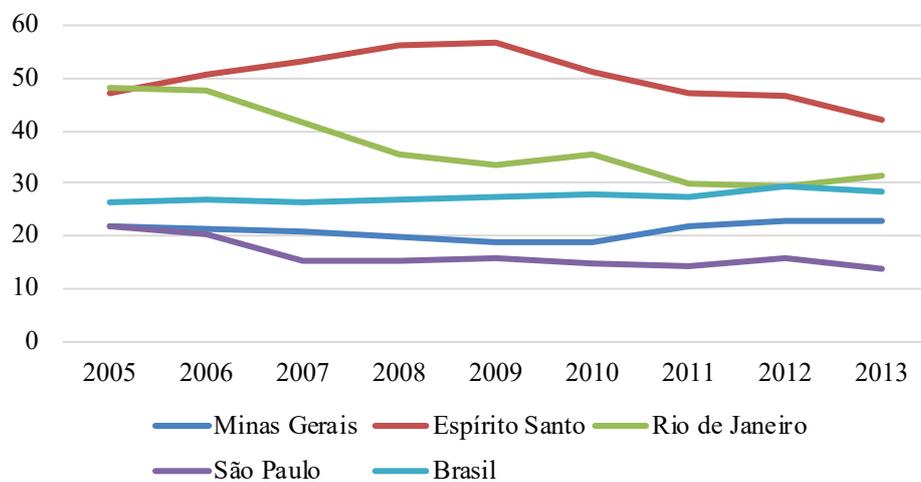
Taxa de Homicídios na região Nordeste durante o período 2005-2013



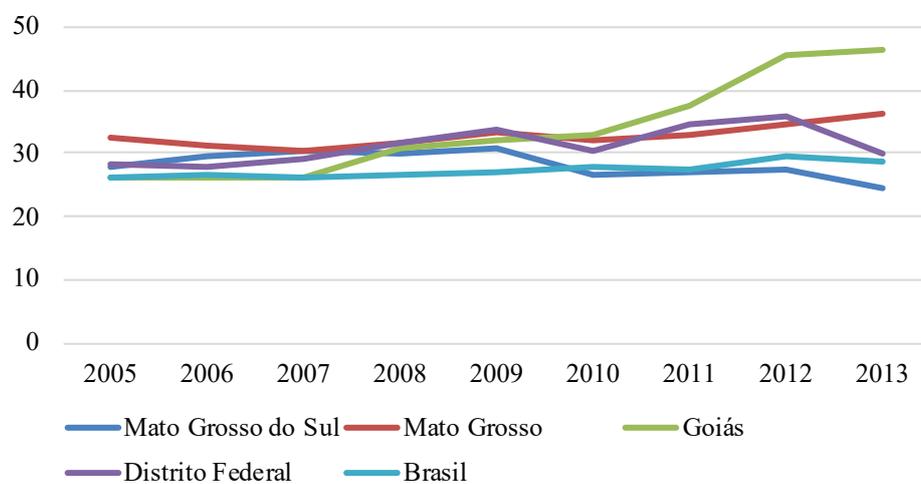
Fonte: Elaboração própria.

Criminalidade e efeito *deterrence* no Brasil

Pedro Rodrigues Oliveira, Stéffany Costa Jardim
e Evandro Camargos Teixeira

GRÁFICO 6**Taxa de Homicídios na região Sudeste durante o período 2005-2013**

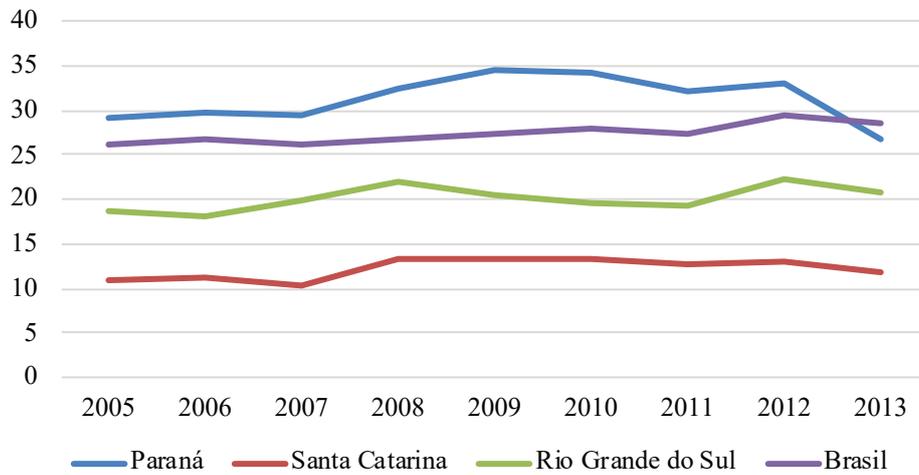
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 7**Taxa de Homicídios na região Centro-Oeste durante o período 2005-2013**

Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 8

Taxa de Homicídios na região Sul durante o período 2005-2013

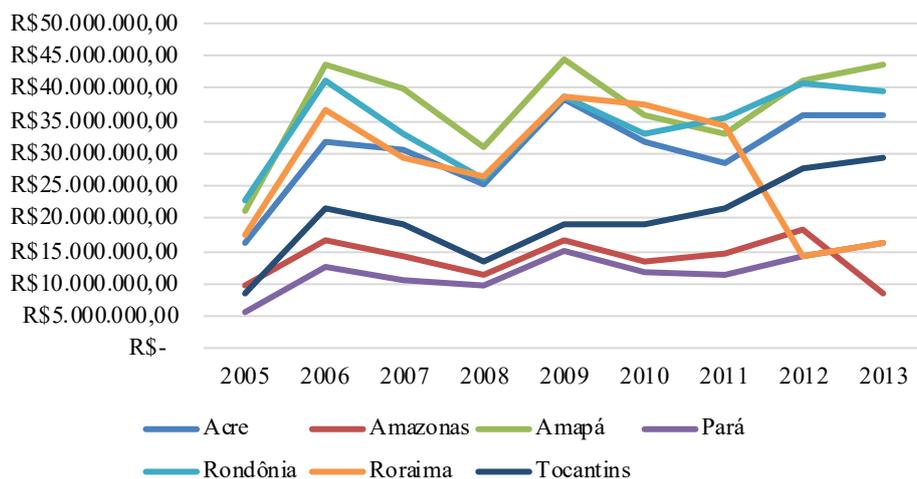


Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 2

GRÁFICO 9

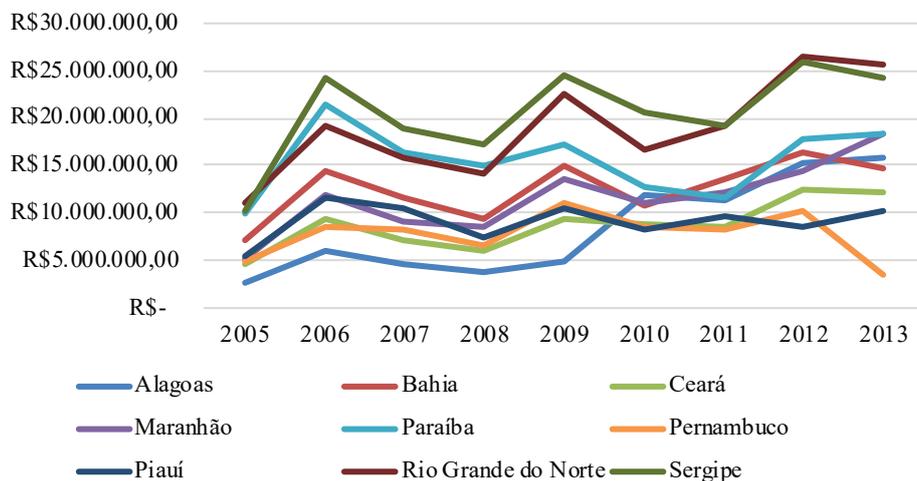
Gastos com Justiça por 100 mil habitantes na região Norte durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 10

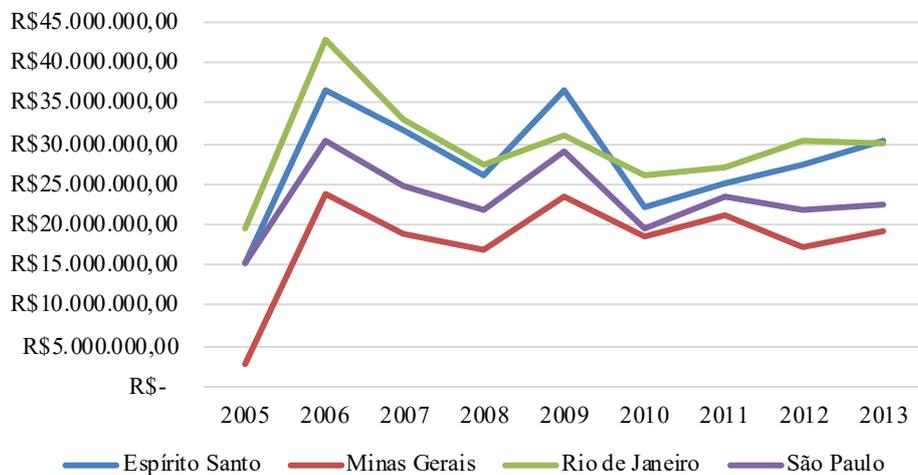
Gastos com Justiça por 100 mil habitantes na região Nordeste durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 11

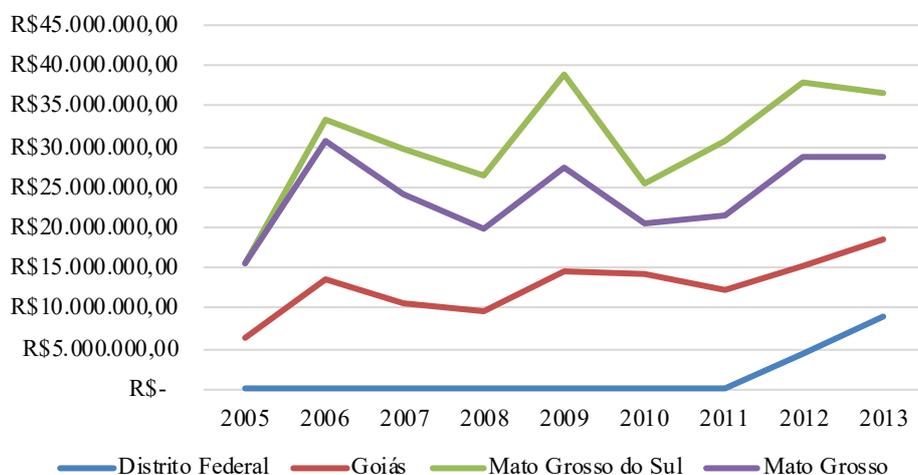
Gastos com Justiça por 100 mil habitantes na região Sudeste durante o período 2005-2013



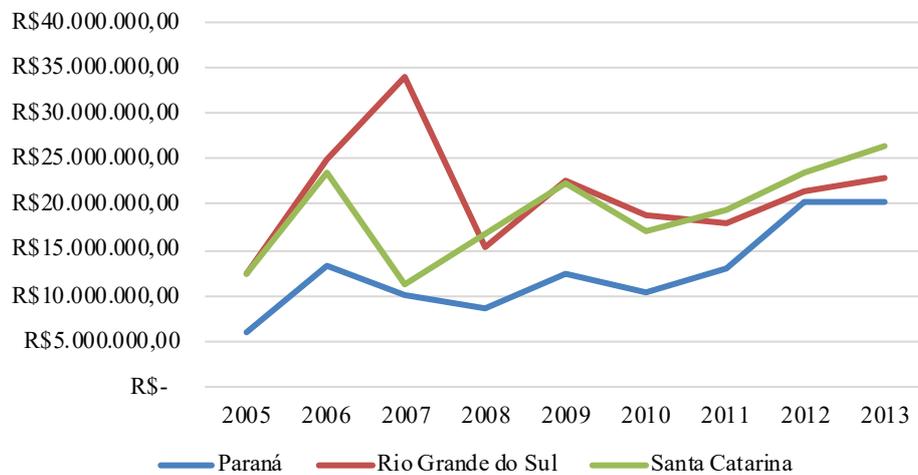
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 12

Gastos com Justiça por 100 mil habitantes na região Centro-Oeste durante o período 2005-2013



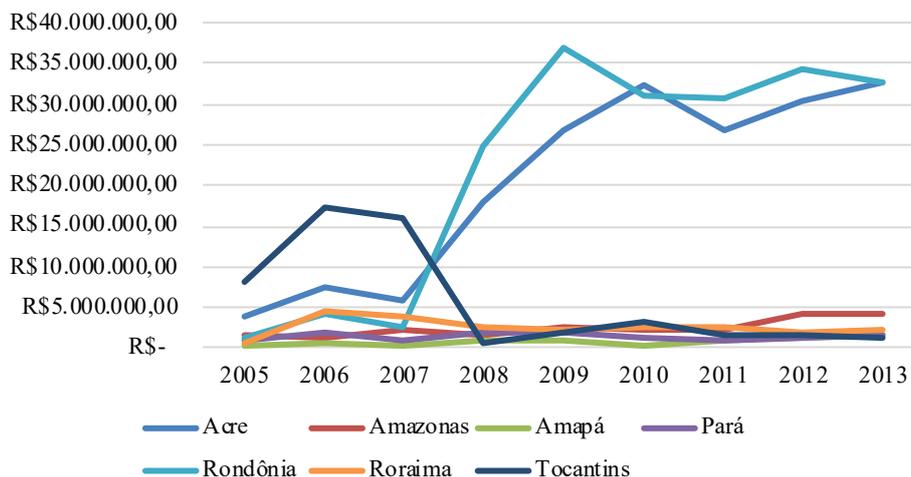
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 13**Gastos com Justiça por 100 mil habitantes na região Sul durante o período 2005-2013***Fonte: Elaboração própria.*

ANEXO 3

GRÁFICO 14

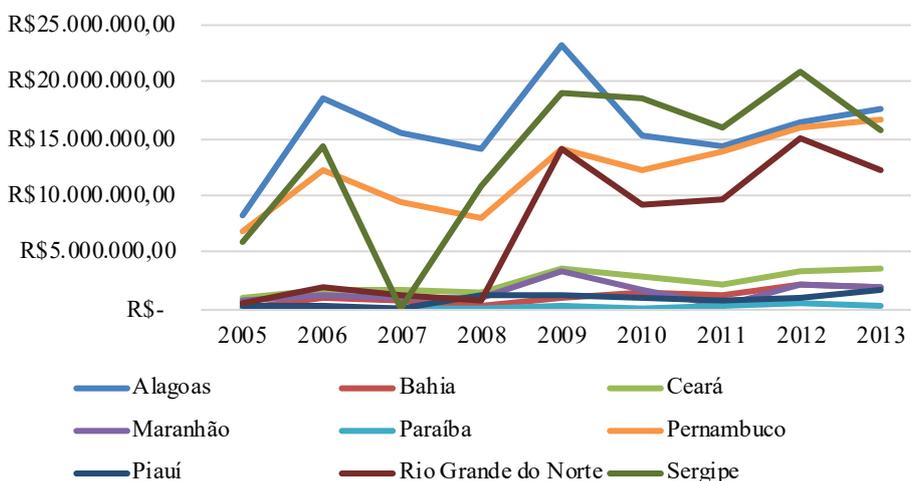
Gastos com Policiamento por 100 mil habitantes na região Norte durante o período 2005-2013



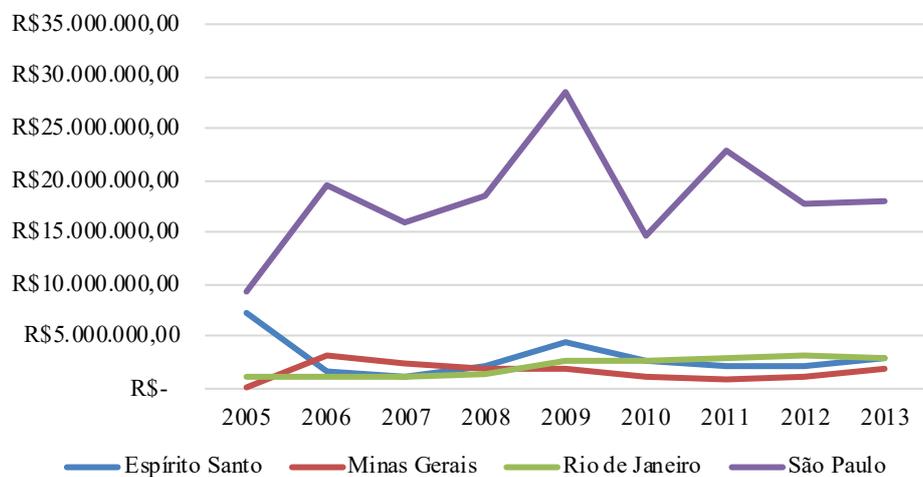
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 15

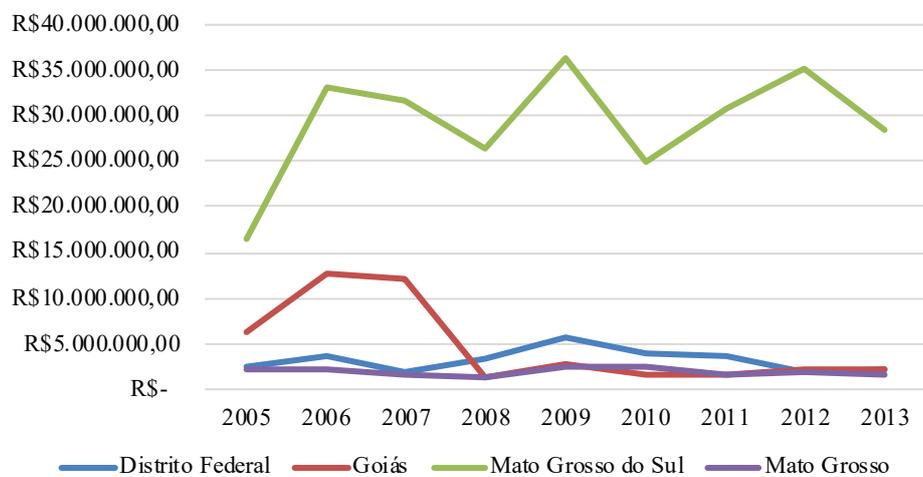
Gastos com Policiamento por 100 mil habitantes na região Nordeste durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 16**Gastos com Policiamento por 100 mil habitantes na região Sudeste durante o período 2005-2013**

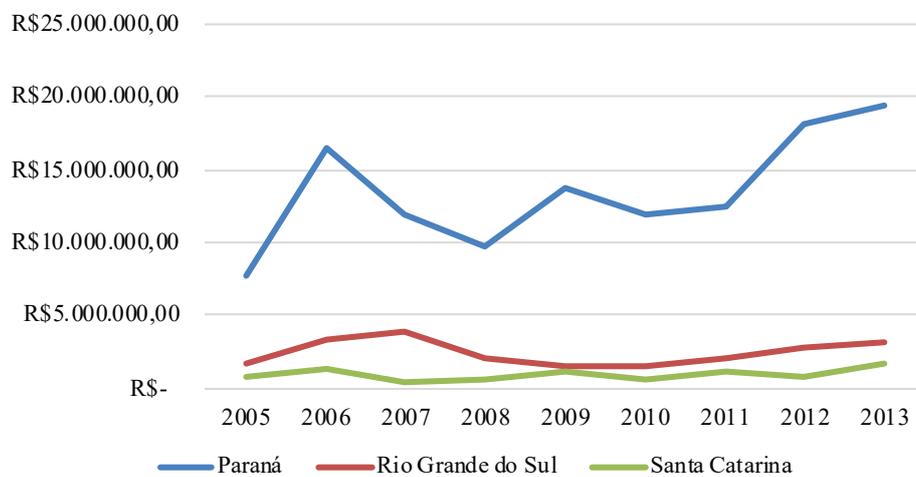
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 17**Gastos com Policiamento por 100 mil habitantes na região Centro-Oeste durante o período 2005-2013**

Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 18

Gastos com Policiamento por 100 mil habitantes na região Sul durante o período 2005-2013



Fonte: Elaboração própria.

ARTIGO

POTENCIALIDADES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA REDUÇÃO DO USO DA FORÇA PELAS POLÍCIAS MILITARES

ALAN FERNANDES

Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da FGV/SP, com estágio doutoral pelo King's College London.

País: Brasil Estado: São Paulo Cidade: São Paulo

Email de contato: alan@policiamilitar.sp.gov.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1364-3868>

RESUMO

Este trabalho discute a correlação entre o policiamento comunitário e o uso da força pelas polícias militares no Brasil. Estratégias policiais voltadas à aproximação comunitária têm sido uma fórmula acionada em todo o mundo, desde as décadas de 1970, e no Brasil, desde o início dos anos 1980. Tais políticas foram motivadas por uma promessa de ganhos quanto à prevenção do crime, aumento da confiança no trabalho policial, responsividade dos gestores policiais em relação à sociedade, transparência e mudança de modelos repressivos de enfrentamento ao crime para formas mais preventivas e construídas coletivamente. Tem, portanto, ao menos como pressuposto, que seu aprofundamento promoveria menores níveis de emprego da força pelos órgãos policiais. Contudo, a se julgar pelos mais de 20 anos das iniciais experiências no Brasil e pela permanência dos altos níveis de letalidade policial, vislumbra-se determinados limites dessa política pública. Com base nos registros das ocorrências atendidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, a pesquisa recorreu a modelos quantitativos para analisar se, no período de maior impacto da implantação do policiamento comunitário naquele Estado (2004), eventuais reduções do uso da força se fizeram presentes nas unidades policiais (Companhias de Policiamento) abrangidas pelo projeto de implantação do modelo japonês *Koban*. Os resultados apontam que o policiamento comunitário pode impactar as práticas violentas da polícia militar a depender de outras variáveis implícitas a essa política pública, que, por vezes, são negligenciadas em prol do formalismo e da manutenção de lógicas institucionais.

Palavras-chave: Policiamento comunitário. Uso da força. Segurança pública. Letalidade policial. Políticas públicas.

ABSTRACT

THE POTENTIALS OF COMMUNITY POLICING IN THE REDUCTION OF USE-OF-FORCE LEVELS BY MILITARY POLICE FORCES

This paper discusses a correlation between community policing and the use of force by military police in Brazil. Oriented-community police strategies have been a formula used worldwide, since the 1970s, and in Brazil, since the early 1980s. A promise of gains in crime prevention, increased confidence in the police work, responsiveness of police managers to society, transparency and shifting repressive models to fight crime toward more preventive and collectively constructed forms. Therefore, it is assumed that its deepening would

promote lower levels of use of force by police agencies. However, according by the more than 20 years of the initial experiences in Brazil and the high levels of police lethality, certain limits of this public policy can be seen. Based on the records of events attended by the Military Police of the State of São Paulo, the research has used quantitative models to analyse whether, in the period of greatest impact of the implementation of community policing in that territory (2004), possible reductions in the use of force were made present in the police units (Policing Companies) covered by the project to implement the Japanese model Koban. The results show that community policing can affect the violent practices of the military police depending on other variables implicit in this public policy, that, sometimes, are neglected in favour of formalism and the maintenance of remaining institutional logics.

Keywords: Community policing. Use of force. Public security. Police lethality. Public policies.

Data de recebimento: 02/03/2020 – **Data de aprovação:** 24/11/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1269

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o papel das polícias militares no Brasil transita entre duas posições bastante distantes: por um lado, uma forte demanda pelo aumento de sua capacidade de evitar os crimes e promover segurança; por outro lado, uma crítica de que tais corporações seriam incapazes de promover esses ganhos em direção à promoção de segurança pública com cidadania, em razão de sua própria estrutura burocrático-militar que não permitiria a participação social, insulando-se em suas próprias lógicas institucionais, marcadas por autoritarismo e preconceito, em especial contra populações situadas nos níveis mais inferiores na escala social. Essas duas posições marcam os debates no campo, ao menos desde a década de 1980, quando, naquela época, o aumento das taxas de crimes e o processo de reabertura política estabeleceram fronteiras de disputa discursiva, o que, de alguma forma, demarca os embates ainda hoje sobre o tema. Nesse panorama, o policiamento comunitário, trazido para o Brasil no início da década de 80, se mostrava como uma política de segurança pública que promoveria ganhos de legitimidade da polícia junto à opinião pública, pois tanto traria consigo novas formas de proporcionar segurança às pessoas como performaria práticas menos autoritárias.

Tendo sido implantado inicialmente nos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro nos primeiros anos da década de 1980, outras experiências se seguiram pelo Brasil, com o incentivo de governos estaduais e do governo federal, remanescendo, até os dias atuais, como um paradigma exitoso de reformas de oferta de polícia ostensiva. Cabe ressaltar que, recentemente, o governo federal editou a Portaria nº 43, de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), que institui a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária e cria um Sistema Nacional adstrito a essa temática, dando prova do afirmado acima.

Os projetos de polícia comunitária foram avaliados em diferentes aspectos, tendo recebido tanto avaliações positivas, ligadas sobretudo a melhores percepções de parcelas da população quanto ao serviço policial e à percepção de segurança, quanto avaliações negativas, que concluem pela resistência dos órgãos policiais, pela descontinuidade da política ou por representar, na verdade, um aprofundamento dos arbítrios policiais. Essas avaliações serão percorridas no presente trabalho. Todavia, as análises dos impactos do policiamento comunitário sobre o uso da força pelas polícias permanecem como uma agenda de pesquisa em aberto. Por essa razão, este artigo propõe analisar se a implantação do policiamento comunitário em São Paulo promoveu práticas menos violentas nas ocorrências em que policiais militares foram demandados a fazerem o uso de arma de fogo. Distancia-se, assim, dos trabalhos que analisam as

dinâmicas das quantidades de mortes produzidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, para analisar os eventos em que houve o uso da força letal, analisando seus resultados quanto às mortes, às lesões corporais ou à prisão de pessoas em ferimentos, tendo como hipótese explicativa que o policiamento comunitário teria a capacidade de promover mudanças nas práticas das polícias militares em favor de saídas menos repressivas e, portanto, menos violentas.

O artigo está estruturado em cinco partes. Na primeira, o policiamento comunitário é discutido sob os aspectos das motivações históricas e políticas, com especial ênfase à sua implantação no Estado de São Paulo com o estabelecimento da parceria com o Japão (2004). A segunda parte apresenta a metodologia utilizada para avaliar o impacto da sua implantação no uso da força das ocorrências atendidas pela PMESP nos anos 2003 a 2005. A terceira parte do trabalho discute os resultados encontrados e procura cotejá-los em face das teorias sobre policiamento comunitário e violência policial. A quarta parte aprofunda as hipóteses explicativas diante das evidências de que, *a priori*, o policiamento comunitário não teria correlação com a diminuição do uso da força. A quinta parte trata dos problemas das políticas públicas da área da segurança no Brasil, marcada por poucas avaliações quanto às medidas adotadas por governos e gestores policiais, perpetuando pouca eficiência do Estado brasileiro nesse campo.

DESENVOLVIMENTO

Ineficiência no controle dos crimes e brutalidade policial estiveram nas origens da implantação do policiamento comunitário no mundo, razão pela qual ele remanesce como um paradigma de modelo de policiamento que seria mais consentâneo a uma proposta de reforma do papel das polícias em face de crises de legitimidade pelas quais passaram as corporações. Nos Estados Unidos, as revoltas desencadeadas pela morte de Rodney King em 1984 (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010; ROUSSEL, 2013) por policiais do Departamento de Polícia de Los Angeles foram as principais motivações para que fossem buscadas formas de oferta de polícia ostensiva que conjugassem maior proximidade com a população, de forma a permitir que a sociedade participasse das formulações das estratégias de enfrentamento ao crime e tornasse a corporação como um todo mais transparente quanto às suas práticas. Além de experiências nos Estados Unidos, outros países do hemisfério norte, como a Inglaterra (BOWLING; PARMAR; PHILLIPS, 2008) e o Canadá (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010), dentre outros, aproximaram suas práticas de modelos comunitários, igualmente impelidos pela tentativa de governos e polícias de verem aumentados seus níveis de confiança, em face do aumento de crimes e de queda da confiança no trabalho policial.

Essa demanda por maior legitimidade encontrou preocupação adicional na África do Sul pós-apartheid (STEINBERG, 2014) e na América Latina, ambos em uma tentativa política de adequar as corporações policiais aos modelos democráticos que se ergueram entre as décadas de 1980 e 1990, no sentido de torná-las responsivas à sociedade, bem como reconfigurar suas práticas cotidianas, marcadas por modelos essencialmente repressivos (COSTA, 2004; MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010; RIBEIRO; MONTANDON, 2015). Além de déficits no controle do crime e baixos índices de legitimidade promovidos por formas violentas de atuação (KAHN, 2003; ROUSSEL, 2013), outros fatores promoveram a adoção de policiamento comunitário. Os processos de reforma do Estado segundo modelos neoliberais alavancaram perspectivas que configuraram essas novas formas de controle social, caracterizado por menores intervenções do Estado, maior presença da sociedade nas decisões estatais e maior *accountability* em relação aos agentes públicos (FRÜHLING, 2007; HEYER, 2016). Nesse ponto, o policiamento comunitário respondeu às demandas políticas mais amplas, introduzindo novas formas de governamentalidade caracterizadas por um controle social construído pela sociedade civil e pelo Estado.

No Brasil, o policiamento comunitário constitui-se em uma política recorrente em diversos Estados do Brasil, como Piauí (SOUSA; FEIRREIRA, 2017), Paraíba (FRANÇA, 2019), Rio de Janeiro (COSTA, 2004; MUNIZ, 1999; RIBEIRO; MONTANDON, 2015), Minas Gerais (RIBEIRO; OLIVEIRA; DINIZ, 2016; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2009), Salvador (REIS, 2005) e São Paulo (CARDIA *et al.*, 2003; KAHN, 2003; LOCHE, 2012; SILVA, 2006; SOUZA, 2019). Em São Paulo, a implantação do policiamento comunitário em 1997 foi impulsionada pelo caso conhecido como Favela Naval, em que policiais militares foram filmados agredindo e executando a tiros uma pessoa. Esse caso ganhou repercussão nacional, afetando sensivelmente os níveis de confiança da população em relação à corporação (BUENO, 2014; FRÜHLING, 2007; LOCHE, 2012; MANSO, 2012; SOUZA, 2019). Portanto, assim como em outras polícias, eventos graves de crise de imagem impulsionaram a introdução do policiamento comunitário.

Os contornos do que seja policiamento comunitário abrangem uma variedade de interpretações (RIBEIRO, 2014; RIBEIRO; MONTANDON, 2015; RIBEIRO; OLIVEIRA; DINIZ, 2016). A despeito disso, algumas características são tratadas na literatura como constitutivas do modelo, quais sejam: prevenção baseada na comunidade quanto ao mapeamento dos problemas e definição de prioridades; reorientação do patrulhamento, evitando-se o trabalho reativo e emergencial; emprego de metodologia de resolução de problemas e aumento da responsabilização sobre policiais e descentralização do comando (FERRAGI, 2013; LOCHE, 2012; MONTEIRO, 2005; RIBEIRO; MONTANDON, 2015). Para os fins deste trabalho, importa destacar que a proposição do policiamento comunitário se fundamentou na premissa de reconfigurar as lógicas das polícias militares, afastando as lógicas de enfrentamento ao inimigo, da luta do bem contra o mal e de formas repressivas de controle do crime. Nesse sentido, formas menos violentas de atuação das polícias militares seriam uma resultante do processo. Com base nisso, a hipótese a ser testada neste trabalho é se a implantação do policiamento comunitário em São Paulo promoveu redução do uso da força nas ocorrências em que policiais militares sofreram agressões. Com essa perspectiva, pretende-se compreender como se deram as ações dos agentes públicos envolvidos em uma situação em que a violência foi a condicionante da interação entre a polícia militar e o cidadão.

A ligação entre policiamento comunitário e uso da força não se constitui uma relação direta nas suas propostas de implantação; todavia, ela traz a ideia de uma mudança cultural e comportamental que promoveria formas menos repressoras e, portanto, menos violentas, nos encontros entre a polícia e a sociedade. Norbert Elias, em *O Processo Civilizador* (1990), descreve como a interdição social às formas de violência proporcionou as bases para que as pessoas desenvolvessem um comportamento (*habitus*) menos violento, o que permitiu a consolidação do monopólio da violência nas mãos de um terceiro, o Estado. Tanto esse movimento psicogenético, de interdição íntima para a prática de atos violentos, como esse processo sociogenético, de concentração do monopólio da violência pelo Estado, proporcionaram as bases para que a violência fosse um recurso cada vez menos acionado na resolução dos conflitos. Essa leitura mais ampla permite pensar se uma disposição no interior das forças policiais no sentido do recurso a formas menos violentas na interação da polícia com a sociedade traria consequências culturais mais amplas sobre como a polícia se coloca frente ao uso da força. Não obstante o fato de os processos de mudança dos valores das instituições serem demorados, as polícias são muito sensíveis às mudanças, apresentando rápidas reorganizações de suas práticas no curto prazo (BUENO, 2014, 2015; OLIVEIRA, 2012), ainda que, em médio e longo prazos, as práticas retomem seus lugares.

Letalidade policial e uso da força nas práticas da polícia militar paulista constituem objeto de preocupação nos dias atuais, em razão das crescentes taxas de mortes decorrentes do trabalho policial observadas nas últimas décadas, com um aumento nos anos de 2017 a 2019. Algumas análises buscam explicar essa recalcitrante permanência. A primeira delas atribui à ligação histórica os aparelhos repressivos que atuaram

durante o regime militar entre os anos 1964 e 1985. Neste período, as polícias militares passaram a ser responsáveis pelo policiamento ostensivo, absorvendo outras corporações policiais do período, e suas lógicas institucionais se aprofundaram em direção aos modelos militares das Forças Armadas. A presença de grupos de extermínio e o aumento da repressão contra grupos contrários ao regime teriam performado as práticas das polícias militares até os dias atuais (CALDEIRA, 2000; GUERRA, 2016; MANSO, 2012). Assim, as ligações com os modelos essencialmente militares vão além das práticas havidas durante a ditadura civil-militar, mas permanecem enquanto lógica institucional derivadas de um pensamento de enfrentamento ao crime e ao criminoso como se fosse uma guerra (BUENO, 2014), em que os policiais militares tutelam uma concepção de ordem, perpetuada sobre uma concepção de bem contra o mal (BUENO, 2018). Há, no entanto, análises que caminham no sentido de aproximarem suas leituras a problemas que transcendem o período ditatorial brasileiro, para colocarem a polícia em face dos problemas próprios da contemporaneidade (COSTA, 2011; PEREIRA, 2014), situando esse objeto em perspectiva com países que não enfrentaram períodos autoritários, mas cujos órgãos policiais apresentaram semelhanças em relação ao modelo brasileiro. Acredita-se que este trabalho dialoga mais com essa segunda linha de pesquisa.

IMPLANTAÇÃO DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO CONFORME MODELO KOBAN EM SÃO PAULO

O policiamento comunitário em São Paulo se aprofunda com a adoção do modelo *Koban*, marcado pela assinatura de um convênio, em 2004, entre a Polícia Militar Estadual (PMESP) e a Agência de Cooperação Internacional Japonesa (Jica). Segundo Souza (2019, p. 42-43), o primeiro Acordo de Cooperação Técnica começou a ser elaborado em 2003 e foi firmado em dezembro de 2004, com vigência de 2005 a 2008, ainda que ambas instituições já viessem operando de modo cooperado desde o ano de 1999, por meio de um compromisso formal de cooperação¹.

O modelo de policiamento comunitário trazido do Japão diferenciava-se do vigente na PMESP desde 1997. Ao contrário do modelo trazido dos Estados Unidos, em que problemas ambientais relativos à qualidade de vida em geral do bairro e abordagens a aspectos sociais, como pobreza e desigualdade, são considerados para a formulação das políticas de segurança, o modelo japonês concentra seus esforços em uma prevenção situacional do cometimento dos crimes, seja pelo esforço em conscientização de medidas de autoproteção junto à população, seja pela vigilância nos momentos de eventuais encontros entre vítima e agressor (FERRAGI, 2013). Com esse enfoque, a aposta japonesa investe na capacitação de grupos de policiais estabelecidos em postos policiais, chamados *kobans*, como referência das medidas de policiamento comunitário. Na PMESP, se, em um primeiro momento, o policiamento comunitário tem a premissa de ser uma filosofia e uma estratégia operacional, passa, a partir do convênio com a Jica, a ser encapsulado nas Bases Comunitárias de Segurança (BCS). A mudança ocorrida a partir do acordo com a Jica marca um novo momento do policiamento comunitário, ao apresentar uma mudança na estratégia de policiamento que, inicialmente, possuía um sentido mais difuso e doutrinário, para uma direção mais localizada, formal e burocrática. Segundo Evanilson Souza, um dos oficiais da PMESP que trabalharam na implantação desse sistema:

As Bases Comunitárias de Segurança [implantadas em 1997], apesar de objetivarem a presença policial militar junto à sociedade, não atenderam todas as expectativas, principalmente pela falta de sistematização do

¹ Segundo Silva (2006), já em 1999, a PMESP e a Jica assinam um acordo de cooperação técnica que prevê a instalação de Bases Comunitárias de Segurança (BCS). Todavia, para efeitos deste trabalho, estabelecemos o ano de 2004 em razão do aprofundamento do processo (ALVES, 2013; SOUZA, 2019).

emprego do efetivo de recursos materiais e, principalmente, de uma forma de atuação, sendo patente que o sucesso ou até mesmo o fracasso das experiências deveu-se, exclusivamente, a fatores personalistas, fato que foi observado pelo Comando e pela própria comunidade. Fizeram-se necessários, então, novos estudos para sua operacionalidade. Diante dessa evolução, em 2004, o acordo de Cooperação Técnica Brasil/Japão, existente desde 1999, foi reiterado para a aplicação entre janeiro de 2005 e janeiro de 2008, período em que o serviço nas Bases Comunitárias de Segurança foi padronizado e sistematizado metodologicamente. (SOUZA, 2019).

Inicialmente, o modelo *Koban* foi implantado em 8 Bases Comunitárias de Segurança já em funcionamento na cidade de São Paulo, selecionadas dentre as demais por terem se destacado anteriormente “por apresentarem projetos comunitários de relevância e que trouxeram resultados positivos em relação aos índices criminais” (SILVA, 2006, p. 150). Elas se localizavam: na Praça Rotary (bairro Santa Cecília), na Vila das Mercês (bairro Sacomã), na Praça Oscar Silva (bairro Vila Guilherme), na Praça 1º de Maio (bairro Ermelino Matarazzo), em Britânia (bairro Jaraguá), no Parque do Carmo e no Jardim Ranieri (bairro M’Boi Mirim) e no bairro do Belém. Não significaram novos projetos de construção de edificações em relação ao processo iniciado em 1997, mas uma mudança de sentido, que, a partir de então, passou a adotar o modelo de policiamento japonês *Koban*. Suas principais inovações foram em treinamento, compra de equipamentos como computador, quadro de atividades e mapa da área com pontos sensíveis, criação e distribuição de formulários-padrão, realização de visitas comunitárias, criação de informativos destinado a orientar a comunidade sobre segurança e a dar visibilidade às ações em andamento pela respectiva BCS, definição de área de atuação, incentivo às reuniões com lideranças, incentivo à criação de projetos comunitários e elaboração de relatórios sobre desordens ambientais, como lixo, má iluminação, buracos na rua e terrenos abandonados (SILVA, 2006, p. 54-55).

Diante da introdução desse modelo de policiamento e em face dos resultados esperados quanto à mudança das práticas da PMESP em sua relação com a sociedade, procurou-se trazer evidências no sentido de avaliar se o policiamento comunitário impactou o uso da força nas ocorrências atendidas pela corporação.

METODOLOGIA

A PMESP publica, diariamente, em *intranet*, um resumo de ocorrências do dia anterior. Recebe o nome de *Clipping*. É disponibilizado em seu formato digital, desde agosto de 2003. Antes disso, sua divulgação era por meio físico (algo como uma apostila ou um caderno distribuído a todas as unidades da corporação). Sua produção ocorre desde, no mínimo, os anos iniciais da década de 1990. É organizado pelo órgão de inteligência da PMESP, que recebe diariamente os relatórios das ocorrências e os compila nessa publicação. Os relatos são agrupados em temas-chave. Traz, via de regra, dados e histórico de ocorrências importantes, dentre as quais apreensões de grande quantidade de objetos provenientes da prática de crimes, manifestações públicas atendidas, mortes ou ferimentos de policiais militares, entre outras. Além dessas, traz as ocorrências que redundaram em mortes ou lesão corporais de civis em decorrência de disparo de arma de fogo efetuado por policiais militares, assim como eventos em que houve disparos de arma de fogo contra policiais militares, ainda que não tenham resultado em morte ou prisões de pessoas. Essas ocorrências são agrupadas, na publicação, e classificadas como “resistência”.

“Resistência”, para os efeitos de sua classificação no *Clipping*, é, por sua vez, baseada em uma classificação atrelada às concepções culturais da corporação. Define um determinado evento cujo significado se distancia em parte em relação à definição legal. A “Resistência”, no jargão policial, que é incorporada na editoração do *Clipping*, são as ocorrências em que o policial militar, com uso de arma de fogo, revida a uma

agressão que se deu com uso de arma de fogo ou arma branca. Sob o aspecto estritamente legal, o crime de “resistência” abrange qualquer oposição legal de ordem de autoridade competente, mediante o uso de violência ou ameaça (BRASIL, 1940), o que amplia as definições de resistência ao trazer não somente os fatos em que há a presença de armas, mas também outras dinâmicas menos violentas. Todavia, no material pesquisado, a presença de disparos de arma de fogo, seja pelo policial militar, seja contra ele, é elemento essencial para que o fato seja considerado uma “resistência”. Assim, eventuais prisões pelo crime de resistência, sem o emprego de arma de fogo, não foram reportadas no *Clipping* por, provavelmente, não serem consideradas ocorrências de gravidade e, por essa razão, não merecerem ser relatadas nesse resumo diário de ocorrências, exceção feita àquelas de maior repercussão, como já relatado acima.

Cabe salientar que as ocorrências que resultam em mortes ou lesões corporais praticadas por policiais no Estado de São Paulo não recebem a classificação de “resistência” desde 2013, quando o termo foi substituído por “morte decorrente de intervenção policial” ou “lesão corporal decorrente de intervenção policial”, respectivamente (BUENO, 2014; BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019). Cabe reafirmar que, neste trabalho, não serão analisadas somente as ocorrências que resultaram mortes ou lesões corporais, mas também aquelas em que pessoas foram presas sem ferimentos, razão pela qual as categorias “mortes e/ou lesões corporais decorrentes de intervenção policial” não identificam as unidades de análise. Com base nesse suporte, foi possível extrair as dinâmicas das ocorrências classificadas como “resistência” – nos termos acima descritos – pela PMESP, podendo, assim, compreender como se deu o emprego do uso da força nos eventos selecionados. Em razão disso, a partir deste ponto do texto, preferiu-se retirar as aspas quando o termo resistência for escrito, pelo fato de designar, neste trabalho e no universo jurídico, elementos que não se comunicam integralmente com os termos “morte/lesão corporal decorrente de intervenção policial”.

A base consultada apresenta uma amostra homogênea dos casos de resistência atendidos pela PMESP em cada ano analisado, pelo fato de que a metodologia institucional foi a mesma nos anos estudados. Assim, possíveis vieses na publicação do *Clipping* se mantiveram no decorrer dos anos estudados, atribuindo uniformidade longitudinal aos dados analisados. Dessa maneira, ainda que as ocorrências publicadas no periódico possam ter deixado de retratar a totalidade dos eventos no período, a quantidade de registros analisados (1126) permite análises internas quanto ao fenômeno analisado.

A versão digital do *Clipping* foi disponibilizada a partir de 1º de agosto de 2003, o que exigiu a elaboração de um pedido junto ao Centro de Inteligência para os registros anteriores. A resposta trouxe as resistências havidas entre janeiro e julho de 2003. De posse desse material, foi feita a leitura de todas as edições do *Clipping*, extraíndo as ocorrências classificadas como resistência, ocorridas na cidade de São Paulo, entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2005. Foram, a partir de então, extraídas informações como data, endereço (consequentemente se o evento se deu em área abrangida no projeto de Policiamento Comunitário), quantidade de pessoas mortas, quantidade de pessoas feridas, quantidade de pessoas presas ilesas e se houve fuga. Essas variáveis permitiram analisar as dinâmicas quanto ao resultado de “pessoas mortas”, “pessoas lesionadas” e “pessoas presas ilesas”, dentre as ocorrências de resistência atendidas nos anos de 2003 e 2005 na cidade de São Paulo, de forma a permitir inferências quanto ao emprego do uso da força pela PMESP. Essa metodologia permitiu estabelecer comparações entre os eventos havidos na cidade de São Paulo, desagregando-os entre as áreas das Companhias de Policiamento em que o policiamento comunitário *Koban* foi implantado e aquelas não abrangidas pelo projeto.

O período analisado, 2003 a 2005, tem o propósito de buscar mensurar tais hipóteses a partir do curto prazo da implantação da política, uma vez que se acredita que seus efeitos são mais efetivos quanto mais recente

for sua implementação, cujo vigor institucional, contrariamente, diminuiria no transcorrer do tempo. Dessa forma, buscou-se analisar se a implantação do policiamento comunitário nesses territórios impactou o uso da força nos atendimentos das ocorrências de resistência, por meio dos resultados finais das ocorrências, quais sejam mortes, lesões corporais ou presos ilesos. A hipótese que subjaz a essa questão se alicerça na suposição de que orientações mais comunitárias da oferta de serviços policiais sejam indutoras de uma mudança cultural no interior das corporações policiais que privilegiassem formas menos repressivas para a solução das questões de segurança pública e, portanto, menos recorrentes ao uso da força.

RESULTADOS ALCANÇADOS

A pesquisa junto ao *Clipping* da PMESP trouxe o total de 1126 ocorrências de resistências entre 2003 e 2005, na cidade de São Paulo, que redundaram em morte, lesão corporal, prisão (sem ferimentos) ou fuga dos envolvidos. Esses resultados não são excludentes entre si em relação ao desfecho da ocorrência, haja vista que, pela eventual presença de mais uma pessoa, podem ser encontrados resultados diversos (“morte + lesão corporal + presos ilesos”, “morte + presos ilesos – lesão corporal” etc.) e simultâneos em uma mesma ocorrência. Do universo de 1126 ocorrências, em 57 delas, ou 5,06%, todas as pessoas envolvidas fugiram. Por essa razão, esse conjunto foi desconsiderado das análises, pois pouco contribuem para investigação dos resultados dos eventos, haja vista não permitirem afirmar se as pessoas foram feridas.

TABELA 1

Ocorrências de resistência atendidas pela Polícia Militar/SP na cidade de São Paulo (2003-2005)

	2003		2004		2005		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ocorrências sem prisão de pessoas	12	2,60	25	6,60	20	7,02	57	5,06
Ocorrências com prisão (lesão corporal e ilesas) de pessoas ou morte de pessoas	450	97,40	354	93,40	265	92,98	1069	94,94
Total	462	100,00	379	100,00	285	100,00	1126	100,00
Todas as pessoas foram mortas	213	47,33	143	40,40	71	26,79	427	39,94
Todas as pessoas foram lesionadas	65	14,44	64	18,08	62	23,40	191	17,87
Todas as pessoas foram presas (sem lesões)	21	4,67	49	13,84	53	20,00	123	11,51
Todas as pessoas foram mortas ou lesionadas, sem prisão de pessoas em outras condições (ilesas)	29	6,44	12	3,39	8	3,02	49	4,58
Todas as pessoas mortas ou presas ilesas	55	12,22	40	11,30	21	7,92	116	10,85
Todas as pessoas foram lesionadas ou presas ilesas	56	12,44	41	11,58	47	17,74	144	13,47
Todos foram mortos, lesionados ou presos ilesos	11	2,44	5	1,41	3	1,13	19	1,78
Total de ocorrências com prisão (lesão corporal e ilesas) de pessoas ou morte de pessoas	450	100,00	354	100,00	265	100,00	1069	100,00

Fonte: Centro de Inteligência da Polícia Militar/SP. Elaboração própria.

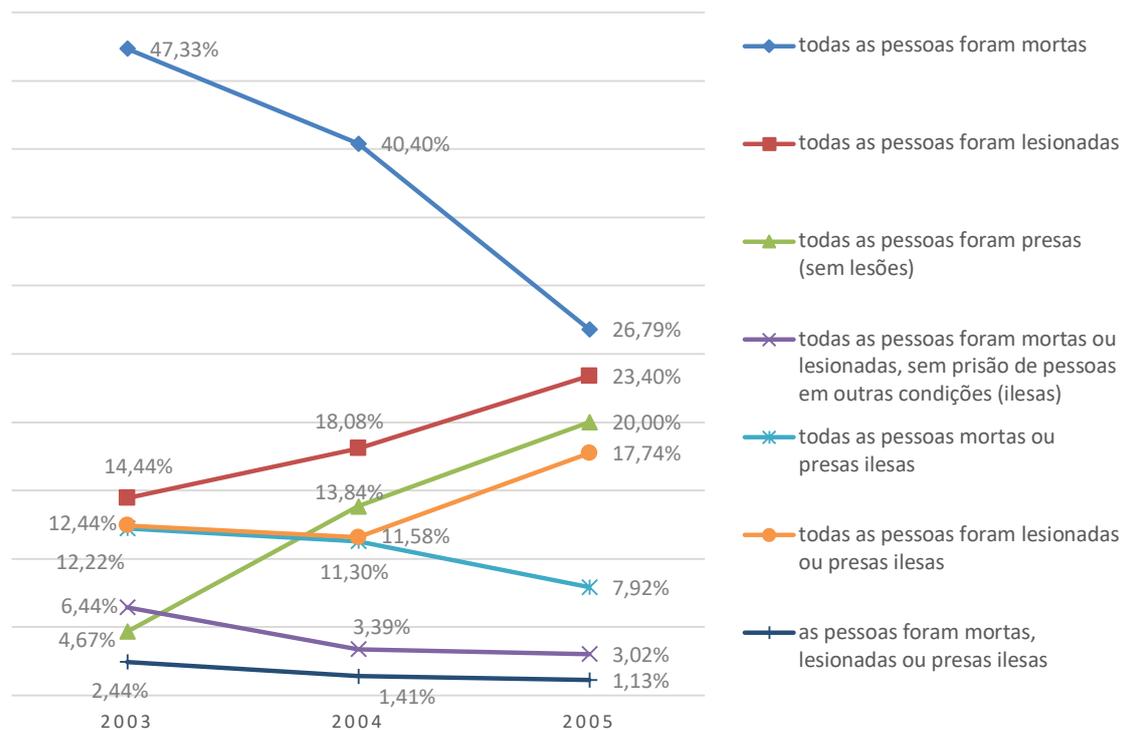
Das 1069, ou 94,94%, ocorrências que resultaram em alguma forma de custódia, seja morte, lesão corporal ou prisão sem lesões, em 427, ou 39,94%, não houve sobreviventes; em 191, ou 17,87%, todas as pessoas sofreram lesões corporais, e em 123, ou 11,51%, todas as pessoas foram presas sem lesões. O conjunto mostra uma predominância de ocorrências em que todos morrem, seguido por ocorrências em que todos ficam feridos e, por último, por ocorrências em que todos são presos sem danos.

Essas categorias foram analisadas em concomitância. Todas as pessoas foram lesionadas ou presas ilesas em 144 ocorrências, ou 13,47%; todas foram mortas ou presas ilesas em 116 ocorrências, ou 10,85%; todas foram mortas ou lesionadas em 49 ocorrências, ou 4,58%. A presença de mortos, pessoas presas lesionadas e ilesas se deu em 19 ocorrências, ou 1,78%, dos fatos analisados.

Em uma análise longitudinal (2003-2005), verifica-se que dentre os eventos analisados, o resultado das ocorrências variou significativamente. Para a variável “mortos”, isolada ou cumulativamente, ocorreu uma variação negativa, com uma queda de 20,54% para “todos mortos”, 3,43% para “todos mortos ou lesionados” e 4,30% para “todos mortos ou presos ilesos”. As resistências com a ocorrência de pessoas feridas, isolada ou cumulativamente, apresentaram variação positiva de 8,95% para “todos ficam lesionados” e de 5,29% para “todos ficam lesionados ou são presos sem lesões”; a presença de pessoas lesionadas teve variação negativa apenas quando combinadas com mortes, com queda relativa de 4,30%, como já trazido acima. Já “pessoas presas sem apresentarem lesões corporais” apresentaram uma variação positiva, de 15,33% para “todos presos sem lesões” e 5,29% para “todos presos ilesos ou com lesões”. Tal qual o observado quanto às lesões corporais, a variável “preso ileso” apresentou variação negativa, 4,30% apenas quando foi associada a mortes.

GRÁFICO 1

Resultados das ocorrências de resistência atendidas pela Polícia Militar/SP na cidade de São Paulo (2003-2005)



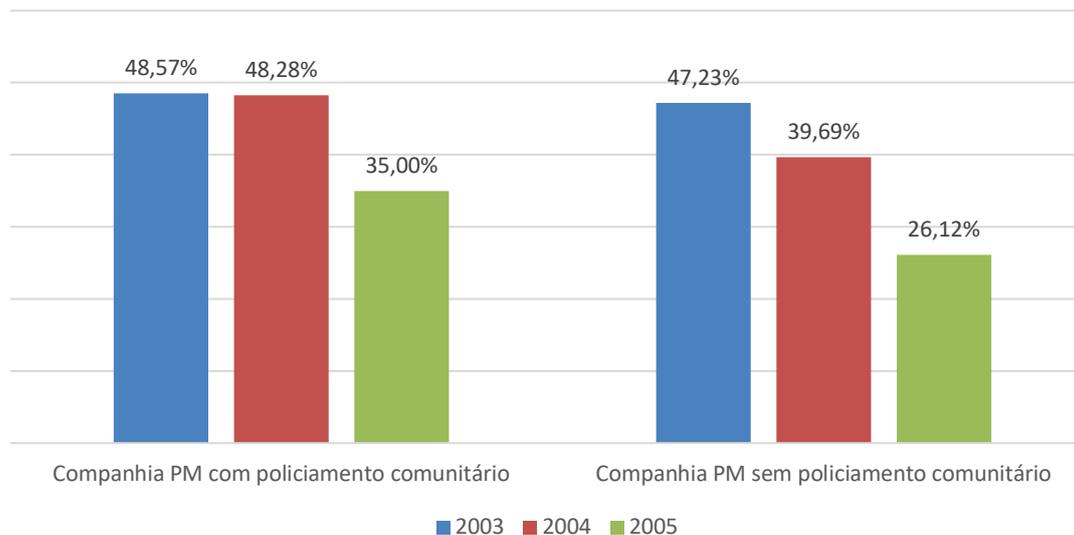
Fonte: Centro de Inteligência da Polícia Militar/SP. Elaboração própria.

Com o intuito de avaliar o impacto da implantação do policiamento comunitário, as ocorrências foram categorizadas em dois diferentes grupos, conforme o local onde as pessoas foram mortas ou presas (com ou sem lesões): Companhias de Policiamento **com** e **sem** a implantação de policiamento comunitário. Feito isso, foram analisadas as variáveis já trazidas acima. Elas resultaram em 84 ocorrências, ou 7,86%, em territórios de implantação de policiamento comunitário e 984, ou 92,14%, em outros territórios da cidade de São Paulo. Os percentuais são em função do total de ocorrências atendidas, naquele ano, por território analisado, o que permitiu analisar as variações dentro de um mesmo conjunto. Em outras palavras, os percentuais não são em função do total de “resistências” na cidade de São Paulo, mas representam a participação dentre as ocorrências havidas nos territórios “com” ou “sem” a implantação de policiamento comunitário. Não obstante a simultaneidade das três diferentes categorias em uma mesma ocorrência, serão trazidos os resultados nos quais os desfechos não têm variação, ou seja, ou “todos morrem” ou “todos são lesionados” ou “todos são presos ilesos”.

O percentual de resistências em que todas as pessoas morreram apresentou variação negativa para ambos os grupos, tendo sido maior a queda dentre o grupo de companhias **sem** projeto de policiamento comunitário (-21,11%) que naquelas abrangidas pelo projeto (-13,57%) (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

Resultado das ocorrências de resistência atendidas pela Polícia Militar/SP na cidade de São Paulo em que todas as pessoas foram mortas (2003-2005)

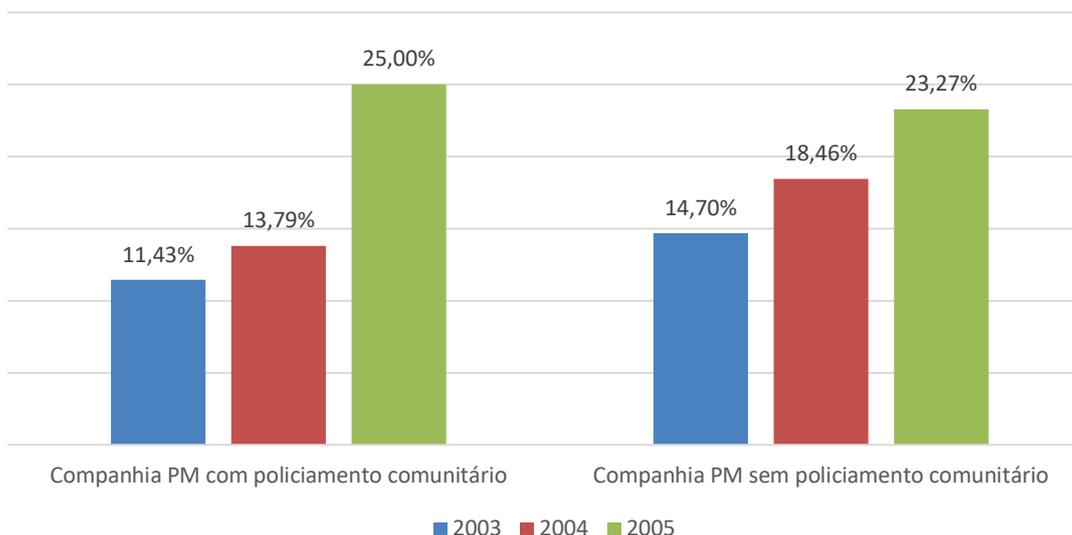


Fonte: Centro de Inteligência da Polícia Militar/SP. Elaboração própria.

O percentual de ocorrências em que todas as pessoas foram lesionadas apresentou variação positiva para ambos os grupos, havendo uma aceleração a partir do ano de 2004 para o grupo de companhias **com** a implantação do projeto de policiamento comunitário. Enquanto esse grupo apresentou uma variação de 13,57%, o outro grupo, daquelas companhias não abrangidas pelo projeto de policiamento comunitário, exibiu uma variação de 8,57% (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Resultado das ocorrências de resistência atendidas pela Polícia Militar/SP na cidade de São Paulo em que todas as pessoas foram feridas (2003-2005)

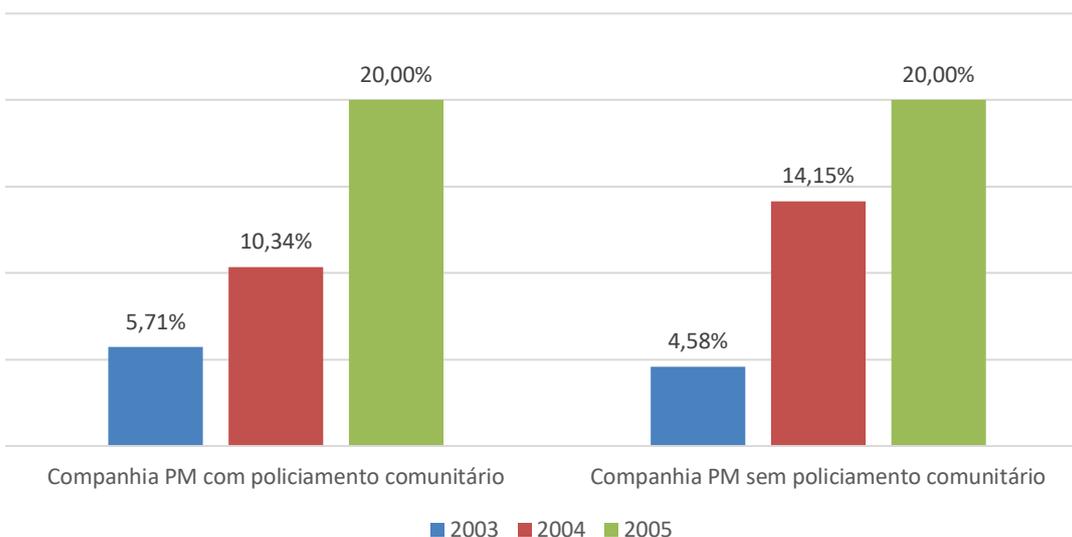


Fonte: Centro de Inteligência da Polícia Militar/SP. Elaboração própria.

No que se refere ao conjunto das ocorrências em que todas as pessoas foram presas sem que fossem feridas, ambos os grupos apresentaram uma variação positiva: 14,29% para o grupo de companhias **com** a implantação do projeto de policiamento comunitário e 15,42% para o grupo sem a implantação do projeto (Gráfico 4).

GRÁFICO 4

Resultado das ocorrências de resistência atendidas pela Polícia Militar/SP na cidade de São Paulo em que todas as pessoas foram presas ilesas (2003-2005)



Fonte: Centro de Inteligência da Polícia Militar/SP. Elaboração própria.

DISCUSSÃO

Os resultados mostram que houve uma variação negativa para ambos os grupos quanto ao resultado morte nas resistências atendidas pela PMESP no período; todavia, esse resultado se fez mais presente nas companhias **sem** a implantação do projeto de polícia comunitária que naquelas **com** a implantação do projeto, (com exceção às ocorrências em que todos foram lesionados, o que indica menores níveis de uso da força em companhias com policiamento comunitário). De toda sorte, em face das premissas da política, acreditava-se que os resultados indicassem uma prevalência ainda maior de redução do uso da força em relação àquelas unidades envolvidas no projeto. Não foi o que se verificou. Assim, algumas hipóteses explicativas podem ser levantadas.

A primeira delas diz respeito às limitações estatísticas da amostra, pois a distância quantitativa (958 casos *versus* 84 casos) entre os grupos não permitiria que fosse realizada uma comparação substantiva entre eles, o que indicaria que os instrumentos utilizados não seriam capazes de testar as hipóteses iniciais. Todavia, essa limitação não poderia ser contornada pelo prolongamento da escala temporal, pois, além de ter a propensão de manter as diferenças numéricas, alcançaria períodos de menores impactos da política pública, interferindo na correlação. De toda forma, pelo fato de as análises tratarem de movimentos endógenos a ambos os grupos, acredita-se que sejam eficazes para analisar o problema colocado.

As demais explicações referem-se à questão da correlação entre policiamento comunitário e uso da força pelas polícias. Cabe dizer que não foram encontradas análises nesse sentido, não obstante a implantação dessa política pública ter sido objetivo de reiteradas avaliações, tais como em Kahn (2003), Universidade Federal de Minas Gerais (2009), Oliveira (2012), Tavares dos Santos *et al.* (2013), Ribeiro, Oliveira e Diniz (2016), Riccio *et al.* (2017). Tem-se, de forma geral e imanente, que o policiamento comunitário teria a capacidade de promover formas menos violentas de intervenção pelas polícias.

Dito isso, a segunda hipótese é a de que o policiamento comunitário não tem o efeito de produzir menores níveis de uso da força. Análises nacionais e internacionais apontam que uma das consequências da implantação do policiamento comunitário é que, ao mesmo tempo em que estabelece melhores laços entre a polícia e as comunidades a que se destinam, acentua, de maneira contrafactual, antigas práticas contra populações que não faziam parte daquele específico segmento social, configurando um recorte social denominado “anticomunidade” (Roussel, 2013), formado em função de recortes de raça, condição econômica e *status* social. No caso brasileiro, a existência de um amplo espectro acionado pelos operadores e gestores de segurança pública dá margem para estratégias que vão desde projetos sociais, ocupação de territórios e prisão de criminosos (REIS, 2005; RIBEIRO, 2014; RIBEIRO; OLIVEIRA; DINIZ, 2016), reconfigurando o sentido pretendido com a política pública e cooptando o projeto para legitimar velhas práticas. Assim, o policiamento comunitário, contrariamente às suas pretensões iniciais, constituiu-se em novas formas de vigilância contra os grupos já historicamente objetos das intervenções policiais (LOCHE, 2012). Nesse diapasão, a implantação do policiamento comunitário pela PMESP teria aprofundado formas violentas de intervenção, o que, apesar de não poder ser constatado para o período analisado, pode dar sustentação explicativa quanto às altas taxas de letalidade policial observada em períodos além do estudado no presente trabalho (BUENO, 2018; BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019). Nesse mesmo sentido, algumas análises apontam que as permanências das velhas práticas policiais, agora adornadas com nova roupagem, foram encontradas também no policiamento comunitário em Belo Horizonte (RIBEIRO; OLIVEIRA; DINIZ, 2016), Rio de Janeiro (MONTEIRO, 2005; RIBEIRO; MONTANDON, 2015), Salvador (REIS,

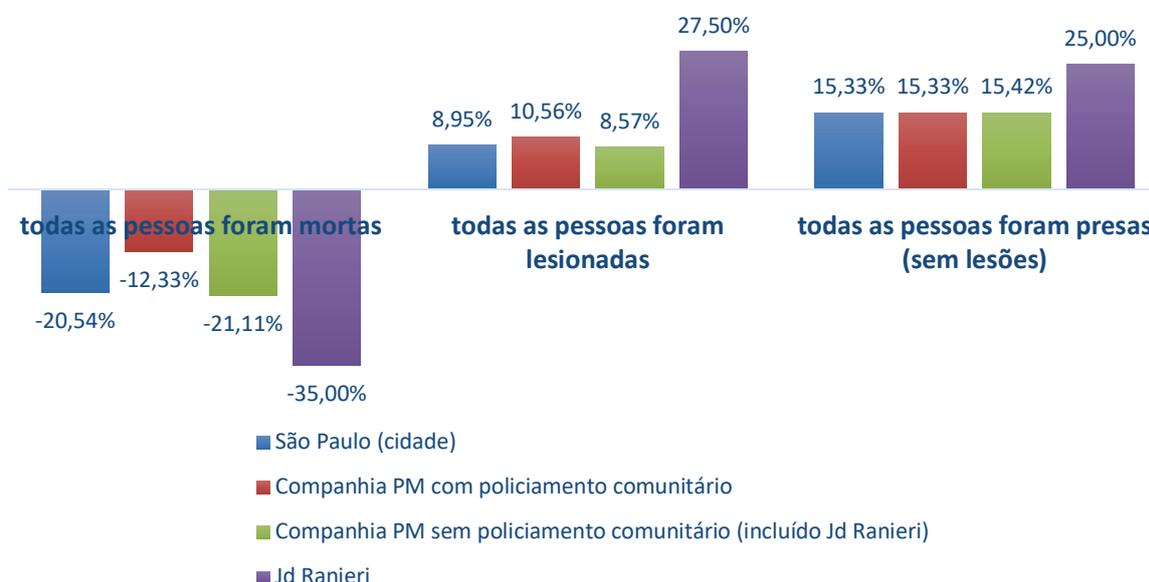
2005) e São Paulo (FERRAGI, 2013), cujos programas não foram capazes de reformar as polícias militares ou ao menos propor tais mudanças de maneira vigorosa. Dessa forma, a redução das mortes observadas em 2005 (BUENO, 2014) ou do uso da força no atendimento das ocorrências seriam decorrentes de outras causas que não ligadas à implantação do policiamento comunitário, tal qual aponta Samira Bueno:

Entre 2002 e 2004 houve tendência ascendente dos índices de letalidade policial, período em que o coronel Alberto Silveira Rodrigues esteve no comando da PMESP. Substituído pelo coronel Elizeu Eclair Teixeira Borges, a polícia militar registrou letalidade policial decrescente abrupta em 2005. Em análise dos membros da comissão sobre o período, duas conclusões principais são acionadas: 1) a mudança no comando da PM teve impacto direto na redução desse índice, já que o coronel Eclair faz parte de uma “[...] linha mais moderada no que diz respeito à violência policial”; 2) o episódio da morte do dentista negro Flávio Sant’Anna, conforme já citado, assassinado por policiais militares por engano, causou grande repercussão na mídia e provocou uma série de reuniões e orientações internas na PM, bem como “[...]o sentimento de que o incidente passou dos limites” (ambas as citações constam de documento interno da Comissão de Letalidade). (BUENO, 2014, p. 116).

A terceira explicação para a redução do uso da força no período segue no sentido de que o policiamento comunitário tem o efeito de produzir menores níveis de uso da força, haja vista que a redução do uso da força coincide com a implantação do policiamento comunitário em São Paulo. Nessa hipótese, pode-se defender que enquanto para os territórios em que foi implantada, o policiamento comunitário significou medidas pontuais de gestão das Bases Comunitárias de Segurança já instaladas, como já tratado anteriormente, para o restante da corporação, mais distantes do pragmatismo da implantação, ressoa com uma disposição mais geral de aproximação comunitária, o que indicaria uma disposição mais profunda por parte do governo e da alta direção da Polícia Militar em refutar o uso da força. Para tanto, com o intuito de aprofundar essa discussão, foram analisadas as dinâmicas da Companhia em que foi instalada a Base Comunitária de Segurança do Jardim Ranieri, na qual o projeto de policiamento comunitário atingiu os maiores níveis de reconhecimento, sendo premiado em duas edições do Prêmio Polícia Cidadã (2005 e 2006), promovido pelo Instituto Sou da Paz, e com o Concurso Nacional de Polícia Comunitária Senasp/Motorola (2005) (SILVA, 2006). Alia-se a isso o fato de seu comandante de Companhia à época, capitão Gilberto Tardochi da Silva, ter se destacado por suas iniciativas em prol do projeto, alcançando, dali a alguns anos, a função de chefe da diretoria de Policiamento Comunitário e Direitos Humanos da PMESP. Acredita-se que, com essa análise, seja possível aproximar-se de compreender se o policiamento comunitário nos moldes implantados teve a capacidade de atingir alguma mudança comportamental para além dos policiais militares envolvidos com o projeto. Diferentemente dos outros gráficos, que apresentaram o resultado percentual dos resultados das dinâmicas das ocorrências, o Gráfico 5 exibe a diferença entre os resultados das ocorrências de 2005 e 2003.

GRÁFICO 5

Varição dos resultados das ocorrências de resistência atendidas pela Polícia Militar/SP na cidade de São Paulo (2003-2005)



Fonte: Centro de Inteligência da Polícia Militar/SP. Elaboração própria.

Houve 26 ocorrências de resistência na Companhia em que a Base Comunitária de Segurança do Jardim Ranieri se localizava, o que equivale a 2,43% do total estudado. Verifica-se que a variação do resultado morte nos eventos apresentou uma diminuição se comparada com o restante da cidade de São Paulo ou com as demais Companhias inseridas no projeto de implantação, ao mesmo tempo em que, também comparativamente aos demais grupos, houve maior percentual de pessoas presas feridas e presas ilesas, indicando que, em uma gradação do uso da força, as ações praticadas pelos policiais militares foram menos violentas.

Atribuímos os menores níveis de uso da força no Jardim Ranieri à profundidade que o policiamento comunitário atingiu naquele território em relação às demais Companhias do projeto. Como pontos a serem brevemente elencados, têm-se maior envolvimento da liderança policial e dos policiais militares operadores da BCS Ranieri.

Para o microcosmo da BCS, portanto, o “mundo de fora” também inclui o mundo burocrático (médios e altos oficiais). Eles impõem políticas incongruentes, surgidas de caminhos administrativos e acadêmicos que são distantes das realidades das ruas. Em parte, isso explica porque sargentos se sentem insatisfeitos e desmotivados quando seus comandantes de companhia não se importam ou não apoiam os esforços relacionados às BCS no modelo koban. A BCS Ranieri (bastante influenciada pelo koban), pelo contrário, representa um caso onde tais contradições diminuíram pela intensa informação entre os diferentes níveis hierárquicos. (FERRAGI, 2013, p. 61, grifo nosso, tradução livre).

Alia-se a isso o fato que a implantação e a consolidação do policiamento comunitário no Jardim Ranieri envolveram um conjunto plural de atores locais, tanto estatais, como o Ministério Público (SILVA, 2006), como não-estatais, como, por exemplo, o Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, constituído em

1996 pela Região Pastoral do M'Boi Mirim, pelo Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo e pela Central de Movimentos Populares do Campo Limpo (SILVA, 2006, p. 76). Esse arranjo político-social, aliado ao envolvimento das lideranças policiais, pode ter tido a capacidade de promover mudanças na cultura policial, seja pela mudança na percepção por parte dos policiais quanto ao ambiente em que trabalham, seja por uma maior vigilância sob suas práticas.

CONCLUSÃO

As políticas públicas requerem avaliações periódicas de suas ações com a finalidade de aferir seus impactos e, assim, reorientar os rumos adotados. A segurança pública, cujo campo reúne uma série de iniciativas de gestores políticos e policiais, carece de trabalhos que consubstanciem um determinado corpo de práticas que orientem as decisões sobre como auferir ganhos em relação à segurança das pessoas concomitantemente ao respeito aos direitos civis e ao Estado de Direito. Nessa lacuna, a sociedade brasileira fica refém da má gestão do Estado pelo fato de que, mesmo com o empenho de considerável parcela de recursos públicos, se vê vítima ora da criminalidade ora da violência estatal.

Uma das mais eloquentes apostas para novos patamares em segurança pública permanece sendo o policiamento comunitário, que promete a entrega de menores níveis de crime e de ganhos de confiança em relação às polícias. Uma parcela dos trabalhos que se dedicaram a avaliar seus resultados traz os impactos positivos da implantação, como o aumento da sensação de segurança ainda mais significativamente quanto maior for a proximidade com a polícia (CARDIA *et al.*, 2003; KAHN, 2003; RICCIO *et al.*, 2017). Por outro lado, legitimação de velhas práticas sob nova roupagem, permanência da centralização da burocracia policial e aprofundamento das clivagens econômicas, sociais e étnicas se colocam como pontos negativos ao policiamento comunitário.

Neste artigo, procurou-se, em específico, analisar a correlação entre essa política e o uso da força pelas polícias militares. Dialoga com a pesquisa publicada por Emanuel Nunes de Oliveira (2012) que, recorrendo a modelos quantitativos, buscou avaliar se as mortes produzidas por policiais militares de São Paulo atendiam a critérios ligados ao território em que eles trabalhavam ou se tinham correlação com as mudanças em relação às políticas de segurança pública adotadas pelos governos estaduais. Para o autor, há uma "clara relação entre a plataforma política do Executivo e o tipo de padrão da polícia" (op. cit., p. 42). Assim, se há essa correlação, as configurações introduzidas pelo policiamento comunitário, ao se constituir um discurso governamental, também traria redução da letalidade policial?

Os resultados apontam que o modelo *Koban* implementado na PMESP a partir de 2004 pode ter tido a capacidade de ter impactado a corporação como um todo, mas seus efeitos foram menos eficazes nas Companhias de Policiamento inseridas no projeto. Acreditamos que isso se deva ao fato de que para a PMESP, como um todo, a notícia da implantação do policiamento comunitário tenha ressoado como uma nova diretiva política, enquanto que para aqueles diretamente envolvidos tenha representado um realinhamento mais burocrático que filosófico. No entanto, na Companhia de Policiamento do Jardim Ranieri, onde o projeto foi além dessa mobilização essencialmente técnica e promoveu mudanças tanto mais profundas no ambiente policial, como mobilizou uma rede mais ampla e plural de participantes, os resultados foram os mais expressivos. Com isso, pretendemos afirmar que o policiamento comunitário dispõe de ferramentas para promover menores níveis de emprego da força letal pelas polícias. Porém,

assim como as demais ações do Estado, a participação social e, sobretudo, a constante busca pela construção da democracia são condições indispensáveis, tanto na promoção de ações mais eficientes, quanto, e principalmente, na consolidação de uma sociedade mais inclusiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, B. B. M. P. **Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada**: o Projeto de Polícia Comunitária – Sistema KOBAN no município de São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (IRI/USP), São Paulo, 2013. Disponível em: http://143.107.26.205/documentos/defesa_13-09-12_Barbara_Beatriz_Maia_Pinto_Alves.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

BOWLING, B.; PARMAR, A.; PHILLIPS, C. Policing minority ethnic communities. In: NEWBURN, T. (Ed.). **Handbook of Policing**. 2. ed. Cullompton: Willan Pub., 2008, p. 611-641.

BRASIL (EXECUTIVO). **Portaria nº 43, de 18 de abril de 2019**. Institui a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária e cria o Sistema Nacional de Polícia Comunitária. Brasília: Diário Oficial da União/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BRASIL (LEGISLATIVO). **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 27 fev. 2020.

BUENO, S. **Bandido bom é bandido morto**: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BUENO, S. Letalidade na Ação Policial: os Desafios para a Consolidação de uma Agenda de Políticas Públicas no Estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 9-15, 2015.

BUENO, S. **Trabalho sujo ou missão de vida?** Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

BUENO, S.; LIMA, R. S. de; TEIXEIRA, M. A. C. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, edição especial, p. 783-799, 2019.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de Muros**: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARDIA, N.; NETO, P. M.; LOCHE, A.; RUOTTI, C.; NEME, C.; BRITO, E.; FERREIRA, H.; SOUZA, J. L. de; ALVES, R.; CUBAS, V. **O policiamento que a sociedade deseja**. Relatório. São Paulo: Instituto São Paulo contra a Violência/NEVUSP, 2003.

COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem**: violência entre as reformas nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. São Paulo: Editora FGV, 2004.

COSTA, A. T. M. Police brutality in Brazil: Authoritarian legacy or institutional weakness?. **Latin American Perspectives**, v. 38, n. 5, p. 19-32, 2011.

ELIAS, N. **O Processo Civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

FERRAGI, C. A. Disorganizing and Reorganizing the front lines of community policing: institutional aspects of the Japanese Koban System in São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 2, p. 50-66, 2013.

FRANÇA, F. G. As ilusões do policiamento comunitário: o caso da Paraíba. **Revista de Políticas Públicas**, v. 23, n. 1, p. 62-80, 2019.

FRÜHLING, H. The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing. **Police Practice and Research**, v. 8, n. 2, p. 125-144, 2007.

GUERRA, M. P. **Polícia e ditadura**: a arquitetura institucional da segurança pública de 1946 a 1988. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. [Coleção LAB-MDH laboratório de tecnologia para pesquisa em memória e direitos humanos, v. 1].

HEYER, G. D. Ghosts of Policing Strategies Past: Is the New Zealand Police 'Prevention First' Strategy Historic, Contemporary or the Future?. **Public Organization Review**, v. 16, n. 4, p. 529-548, 2016.

KAHN, T. **Segurança pública e trabalho policial no Brasil**. Working Paper 51. Universidade de Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2003. Disponível em: <https://www.lac.ox.ac.uk/sites/default/files/lac/documents/media/tulio20khan2051.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

LOCHE, A. A. **Segurança e Controle Social**: uma análise do Policiamento Comunitário. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), São Paulo, 2012.

MANSO, B. P. **Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010**: uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), São Paulo, 2012.

MONTEIRO, M. F. **O Policiamento Comunitário como alternativa à democratização da polícia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2005.

MUNIZ, J.; CARUSO, H.; FREITAS, F. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 84, p. 148-187, 2018.

MUNIZ, J. **"Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser"**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, J.; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, v. 23, n. 60, p. 437-447, dez. 2010.

OLIVEIRA, E. N. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 1, p. 28-47, 2012.

PEREIRA, A. W. Politics versus Policy: Is Police Politicization a Threat to Democracy in Brazil?. **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 1, p. 6-28, 2014.

REIS, V. **Atuaciados pelo Estado**: as políticas de segurança pública implementadas nos bairros populares de Salvador e suas representações, 1991-2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/13695>. Acesso em: 10 jan. 2020.

RIBEIRO, L. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). **Análise Social**, v. XLIV, n. 211, p. 272-309, 2014.

RIBEIRO, L.; MONTANDON, A. M. A. Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, n. 1, p. 62-81, 2015.

RIBEIRO, L.; OLIVEIRA, V. N.; DINIZ, A. M. A. Los significados de “policía comunitaria” para la Policía Militar Brasileña”. **Estudios Sociológicos**, v. XXXIV, n. 102, p. 603-638, 2016.

RICCIO, V.; RUEDIGER, M. A.; ROSS, S. D.; SKOGAN, W. G. Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro. In: RICCIO, V.; SKOGAN, W. G. (Eds.). **Police and Society in Brazil**. 1 ed. Boca Raton: Routledge, 2017, p. 151-163.

ROUSSEL, A. **Re/Presenting the Community: Power, Race, and Division in South LA’s Community Policing Program**. Tese (PhD em Criminologia, Lei e Sociedade) – Universidade da Califórnia, Irvine, 2013.

SILVA, G. T. da. T. **Interfaces possíveis entre o Programa de Policiamento Comunitário e órgãos públicos e privados: estudo de caso da região do Jardim Ranieri**. Dissertação (Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, São Paulo, 2006.

SOUSA, R. C. de; FEIRREIRA, M. D. M. Polícia Comunitária: Avanços e Retrocessos na Política de Segurança Pública Brasileira. **Revista FSA**, v. 1, n. 11, p. 220-244, 2017.

SOUZA, E. C. **Sedimentação da Polícia Militar do Estado de São Paulo como referência em Doutrina de Polícia Comunitária para a América Latina e demais Estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo, 2019.

STEINBERG, J. Policing, state power, and the transition from apartheid to democracy: A new perspective. **African Affairs**, v. 113, n. 451, p. 173-191, 2014.

TAVARES DOS SANTOS, J. V.; TEIXEIRA, A. N.; MADEIRA, L. M.; SCHABBACH, L. M.; DURANTE, M. O.; PIMENTA, M. M.; FACHINETTO, R. F. Programas de Polícia Comunitária no Brasil: avaliação e propostas de Políticas Públicas de Segurança. In: FIGUEIREDO, I. S.; NEME, C.; LIMA, C. S. L. (Eds.). **Políticas Públicas: análise e diagnósticos**. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Avaliação do Policiamento Comunitário da Polícia Militar de Minas Gerais em Belo Horizonte**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: CRISP, 2009.

ARTIGO

BUSCAR E EVITAR A AÇÃO POLICIAL: OS DILEMAS OPERACIONAIS DOS POLICIAIS MILITARES NA EXECUÇÃO DO “SERVIÇO DE RUA” NO CEARÁ

WENDELL DE FREITAS BARBOSA

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Regional do Cariri (2012), Mestre (2014) e Doutor (2017) em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Professor Adjunto da Universidade Federal do Cariri, vinculado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) e ao Curso de Administração Pública. É Líder e Pesquisador do Laboratório de Estudos em Violência e Segurança Pública cadastrado como grupo de pesquisa no CNPq. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em sociologia do conflito e da violência, atuando principalmente nos seguintes temas: Poder, Violência, Conflito, Segurança Pública, Práticas Policiais, Questão Carcerária, Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania. Foi pesquisador de produtividade BPI da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) 2018-2020. Atualmente desempenha a função de Vice-Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFCA.

País: Brasil **Estado:** Ceará **Cidade:** Juazeiro do Norte

Email de contato: wendell.barbosa@ufca.edu.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4860-6733>

RESUMO

O presente artigo aborda as percepções sociais de policiais militares sobre a execução do mandato policial nas ruas. A ideia de “busca de ação” está conotada sob o desejo de “operar” na área manifestado por parte dos policiais na execução do patrulhamento. Essas percepções estão associadas ao grau de identificação com as rotinas de policiamento de rua por esse grupo profissional e influenciam o seu desempenho laboral e a construção de relações com a população. A abordagem metodológica é qualitativa utilizando técnicas como a observação direta do patrulhamento e entrevistas semiestruturadas do tipo episódicas com policiais militares. Tudo se passa como se nesta lógica de operacionalização policial estivesse em jogo um tipo de interação com a “área de operações” e as populações atendidas pelos policiais. Como contribuição para esse campo de estudos, o trabalho permite detalhar e analisar, a partir de relatos etnográficos, os contextos de execução do patrulhamento pela polícia e as dinâmicas de relacionamento entre polícia e população.

Palavras-Chaves: Práticas Policiais; Mandato Policial; Busca de Ação.

ABSTRACT

TO TAKE POLICE ACTION OR NOT? OPERATIONAL DILEMMAS OF POLICE PATROL IN CEARÁ, BRAZIL

The idea of “take action” is connoted under the desire to “operate” in the area manifested by the police in the execution of patrolling. These perceptions are associated with the degree of identification with the street policing routines by this professional group and influence their work performance and the construction of relationships with the population. The methodological approach is qualitative using techniques such as direct observation of patrolling and semi-structured interviews of the episodic type with policemen. Everything happens as if, in this logic of police operationalization, a type of interaction is at stake with the “operational

area” and the populations served by the policemen. As a contribution to this field of research, the work allows to detail and analyze, based on ethnographic reports, the contexts in which patrols are carried out by the police and the dynamics of the relationship between the police and the population.

Keywords: Police Practices; Police Mandate; Take Action.

Data de recebimento: 11/03/2020 – **Data de aprovação:** 30/05/2021

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1273

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o desempenho do “mandato policial” nas ruas por policiais militares e seus impactos na construção de relações com a população das áreas atendidas por esses profissionais. Investe nos sentidos atribuídos pelos policiais ao grau de envolvimento com a profissão e suas implicações nas práticas policiais. Nesta construção, este artigo aponta aspectos fundamentais para compreensão da dimensão discricionária do fazer da polícia (BITTNER, 2003), revelando como as percepções dos policiais que estão na linha de frente de execução do patrulhamento afetam as interações sociais entre a polícia e a população.

No contexto da contínua evolução da violência urbana no Brasil nos últimos 20 anos, especialmente o crescimento dos índices de violência letal intencional no Nordeste, com destaque para o Estado do Ceará, questões como a alta taxa de violência policial no Brasil, o elevado grau de letalidade nas ações policiais e alto número vitimização de policiais militares (FBSP, 2019) podem ser citadas como aspectos que tornam a análise do funcionamento do trabalho policial uma dimensão central para compreender o fenômeno da segurança pública, especialmente considerando os aspectos das práticas policiais. Ainda merece destaque o aumento na sensação de insegurança por parte dos cidadãos relacionada diretamente com a falta de confiança da população brasileira nas instituições policiais, especialmente na polícia militar, cenário que também diz respeito ao Ceará. Os profissionais que atuam na linha de frente das formas de policiamento têm, além disso, sido desafiados por um ambiente de trabalho fortemente arriscado e insalubre, o que tem produzido sujeitos desmotivados e insatisfeitos com as condições da carreira policial.

A construção dos dados apresentados no trabalho foi possível mediante a interlocução contínua com policiais militares da cidade de Juazeiro do Norte, Ceará, no período compreendido entre março de 2011 e dezembro de 2013 que atuavam na Área X¹. O trabalho de campo foi realizado a bordo da viatura do Programa de Policiamento Comunitário Ronda do Quarteirão², durante a realização do patrulhamento ostensivo cotidiano junto a policiais militares em serviço. Deste modo, os materiais produzidos permitiram entender como construção cotidiana da agência policial é produzida pelas relações entre polícia e população. A abordagem do estudo, desse modo, concentrou-se em dados qualitativos

¹ Nome fictício dado a uma das áreas operacionais (AOs) da Polícia Militar do Ceará (PMCE), localizada na cidade de Juazeiro do Norte onde o trabalho de campo foi realizado. Na época do estudo, este território era composto por três bairros estigmatizados como pobres e violentos pela mídia local e pela polícia, nomeados ficticiamente aqui de bairro Verde, bairro Vermelho e bairro Laranja.

² O marketing político em torno da promoção do “Ronda do Quarteirão”, implantado em 2007 em Fortaleza – CE primeiramente, o apresentava como composto por policiais “diferentes” dos segmentos mais antigos da polícia militar, propondo-se a realizar o trabalho mais preventivo, contudo, com o passar dos anos, acabou por assumir um caráter de atividade ostensiva, principalmente no atendimento a ocorrências policiais. Mota Brasil e Sousa (2010) observam as resistências dentro da corporação, sobretudo as divergências internas de polos divergentes sobre o entendimento do agir policial, um deles defensor de um patrulhamento mais preventivo e comunitário e outro a favor de um policiamento mais repressivo e reativo. Além disso enfatizam os problemas apontados por Skolnick e Bayley (2006) as resistências a mudanças devido à modalidade de policiamento tradicional e seus defensores.

registrados com base na observação direta, nas conversações e realização de entrevistas gravadas do tipo episódicas. Foram produzidas mais de 600 (seiscentas) páginas de diários de campo descrevendo os aspectos do trabalho policial observados e registrando as conversações durante a pesquisa. Além disso, foram realizadas 6 (seis) entrevistas em profundidade, com mais de 4 horas de duração, com seis policiais experientes da Área de Operações (AO) onde o estudo foi desenvolvido, totalizando quase 30 (trinta horas) de gravação. Paralelamente, realizou-se a pesquisa hemeroteca em jornais locais e documentos oficiais sobre a instituição policial local.

Os dados da pesquisa em seu detalhamento e análise apontam como os recursos materiais disponíveis e os aspectos simbólicos presentes na cultura profissional de policiais militares incidem na execução do policiamento. Nessa direção, discute-se como as percepções sociais desses profissionais são uma chave para compreender como ocorre o policiamento nas periferias das cidades de médio porte, como é o caso da cidade de Juazeiro do Norte, Ceará, localizada na região Metropolitana do Cariri.

O artigo analisa como a ação ostensiva dos policiais militares durante o policiamento de rua é desempenhado a partir de determinados recursos materiais e simbólicos, adentrando aquilo que Muniz (1999) chamava de “manobra decisória” no mandato policial e sua dimensão discricionária (MUNIZ, SILVA, 2010). Os recursos disponíveis aos policiais e seu impacto nos modos de ação policial são uma chave de leitura para adentrar a execução da linha de frente do policiamento nas cidades brasileiras e revelam elementos fundamentais para a compreensão das relações desenvolvidas entre polícia e população.

No contexto do trabalho de campo, foram observadas situações de atendimento à população em que os policiais precisavam lidar com impasses e limitações que desencadeavam processos inventivos e reflexivos nas ações desempenhadas, descartando recursos tradicionais. Nessa trama, as dobras entre o legal e o ilegal, entre agir de forma “certa” ou “errada”, segundo as bússolas morais dos policiais, deslocavam-se do plano normativo-legal, para assumir um caráter circunstancial, envolvendo processos de *accountability*, no sentido atribuído por Scott e Lyman (2009). Os dados produzidos pela pesquisa fornecem elementos para fazer novas problematizações a respeito dos aspectos discricionários do trabalho policial, acrescentando essa dimensão circunstancial para os contextos de “aplicação da lei”, tendo como terreno o policiamento ostensivo executado em contextos locais.

Na discussão Bittner (2003, p. 256), o poder discricionário da polícia é pensado com base nos muitos fatores que influenciam quando a lei deve ser ou não aplicada pelos policiais. Um exemplo citado pelo autor é o modo como formas de classificação que tipificam as clientelas variam o repertório de ação policial de acordo com as circunstâncias da ocorrência ou a identidade dos suspeitos. Nos contextos observados pela pesquisa, os policiais lidam com termos do “jargão policial” para classificar a população, condicionando os moradores³ atendidos pelo serviço policial a diferentes estatutos morais que desencadeiam tratamentos relacionais diferentes.

Nessa perspectiva circunstancial, as percepções dos policiais flexibilizam a execução da legislação criminal com base em operações simbólicas que atribuem estatutos morais para a população. Tudo se passa como se as leis “aplicadas” pelos policiais estivessem condicionadas à permanente incerteza em razão dessa característica observada pela pesquisa. Esse caráter, por assim dizer “situacional” no sentido de Goffman

³ No decorrer do artigo, o uso da expressão “morador” por policiais foi encontrado de diferentes formas no trabalho de campo, sobretudo pela forma como os policiais enxergam e nomeiam as suas clientelas. Em virtude de o policiamento ser restrito a áreas específicas com caráter residencial, produz-se a associação desse estatuto. Em algumas passagens, o termo é sinônimo de pessoa, mas incorpora essas representações policiais sobre as suas clientelas no desempenho do mandato policial.

(1993), dos encontros entre policiais e moradores, tendo como pano de fundo a gestão do atendimento das demandas da população e a execução do policiamento ostensivo, passa por combinações probabilísticas da ação e da omissão desses profissionais na condução das suas rotinas.

As formas de ação e omissão, nessa leitura, estão profundamente associadas a elementos simbólicos expressados pelos policiais que envolvem dimensões como a motivação, a identificação com o serviço policial e a intensidade empregada no desempenho laboral. Para o artigo, a questão central é pensar como certos significados compartilhados por esses profissionais afetam diretamente a operacionalização do trabalho policial e, por consequência, a relação construída com a população atendida nesses territórios.

O trabalho analisa esses processos a partir de categorias nativas de policiais militares, sendo a principal a ideia de “policial operacional”. Encarnadas nas percepções e nas práticas de policiais militares, essa e outras categorias nativas são trazidas à luz das observações da pesquisa, dos relatos e das memórias dos interlocutores. No desenvolvimento do artigo, são detalhadas e analisadas as formas de interação que envolvem a abordagem policial, especial atenção é dada às formas simbólicas utilizadas para elaboração da suspeita sobre situações, objetos, pessoas e interações do ponto de vista dos policiais e seu engajamento ou evitação nesses procedimentos.

2. A INTENSIDADE DAS AÇÕES POLICIAIS: A “BUSCA DE AÇÃO” COMO TERMÔMETRO DAS RELAÇÕES DE POLÍCIA E POPULAÇÃO

No sentido atribuído aqui, “buscar ação” significa o envolvimento e motivação do policial para “operar na área”. Durante o trabalho de campo, parte significativa dos policiais alimentava a crença de que quanto mais estão envolvidos com operações, sejam abordagens policiais, atendimento a ocorrências, interações com moradores, prestação de apoio a outras áreas ou modalidades de patrulhamento, o serviço em que estão “escalados” tende a terminar mais rapidamente e ser mais prazeroso. Trata-se, segundo o soldado Dário (SD), de um processo semelhante a “teoria da relatividade”, de acordo com sua explicação, o tempo é relativizado na medida em que os policiais estão engajados na execução do serviço. Por oposição lógica, quanto mais os policiais evitam o trabalho, realizando pausas para descanso ou para o produzir o “efeito de presença”, quando feitas com o intuito de procrastinar o serviço, afetam a percepção sobre o andar do relógio, prolongando o tempo, tornando o serviço entediante.

Nas expressividades usadas pelos policiais sobre a profissão, revelam-se metáforas que ajudam a pensar o dilema entre “buscar” e “evitar” a ação policial. Nas categorizações simbólicas apreendidas no trabalho de campo, aparecem as tipologias do “policial operacional” e o “policial comunitário”. Ambas desempenham a ação policial de modo diferente. O primeiro tipo de policial cria o chamado “teatro de operações”⁴ procurando situações suspeitas para fazer abordagens, prevenir crimes, repassar informações às outras viaturas para surpreender criminosos etc.; o segundo, se prestaria a conversar com os moradores sobre seus problemas, durante o atendimento da ocorrência, conversar com as pessoas envolvidas, distribuir seus contatos pessoais na comunidade, ser prestativo, participar dos eventos na comunidade etc. Alguns policiais podem ser classificados como sendo policiais operacionais,

⁴ No universo simbólico do policial militar o “teatro de operações” define o espaço físico do confronto bélico, incorporando simulações de possibilidades de acontecimentos no confronto com “inimigos”. Nos usos simbólicos dos Policiais Militares, a realização do teatro de operações diz respeito à dimensão pedagógica de conhecer a área e, conhecendo-a, simular imaginativamente possibilidades de acontecimentos para produzir suspeitas e antecipações disparadoras da agência policial.

outros como sendo comunitários, por um ou mais policiais, sejam iguais, subordinados ou superiores. Essas categorizações podem ser expressas em algumas ocasiões como elogio. O mesmo policial pode agregar características de um policial operacional de rua como, também, de um policial comunitário. Podem ser pensadas com sendo figuras de alteridade complementares nos usos simbólicos do universo policial acessado durante o trabalho de campo.

Durante a interação com policiais militares, parte significativa mencionou a Área X como lugar estratégico para desempenho do trabalho policial, pelo alto grau de demandas e interpelações que emergem durante o serviço. Aqueles identificados e engajados com o serviço de rua, ao serem escalados nessa área, costumavam concentrar o patrulhamento no bairro Vermelho, antevendo ocorrências policiais e processos de construção da suspeita sobre moradores convertidos em abordagem e revista policial⁵. Nas estatísticas locais, esse bairro concentra a maioria das ocorrências da área, produzindo a identificação do lugar como ponto preferencial do “policial operacional”.

Ainda sobre os aspectos simbólicos ligados a identificação dos policiais com sua profissão, há outras expressividades como “honrar a farda”, “dar o sangue pela corporação” que atribuem qualidades morais aos agentes. Por outro lado, há aqueles policiais que estão utilizando a profissão como trampolim para outras carreiras e planejam sair da instituição tão logo seja possível, estando como referência oposta das expressividades citadas. Especificamente sobre o tipo de policial identificado com o serviço, existem outros detalhes que o apresentam melhor como um marcador simbólico. Trata-se de uma narrativa compartilhada entre os policiais que descrevem este sujeito como aquele que vive para a polícia, ajuda a população e, justamente por essa intensidade, acaba se envolvendo em práticas de uso excessivo da força, mortes, tortura, “arrastando um monte de processos nas costas ou até morrendo” (dado verbal obtido do trabalho de campo em julho de 2012 através do policial Ben). Esse tipo de policial evoca certos valores heroicos e de abnegação que o expõe diante de subordinados, iguais e superiores hierárquicos na profissão. No relato do policial apresentado a seguir, aparecem algumas dessas características:

Cara, um policial operacional é aquele que atende inúmeros pré-requisitos, entendeu? Ele atenta, ele tá sempre querendo aprender algo novo, entendeu? Ele sabe que tá em situação sempre de aprendizagem, ele tá se descobrindo... ele tá aprendendo algo... e tem aquela vontade, entendeu? O policial operacional ele se define através de sua atuação como: ele gosta do que tá fazendo, do que tá é... ele começa a ver que ele tá adquirindo uma série de experiências, entendeu? Práticas, entendeu? E teóricas também, né? E ele começa a ver a imagem no espelho, né? Na medida em que você olha no espelho, você vê um policial, entendeu? Aí operacional o que é, é aquele que atua, é aquele que ele é proativo, entendeu? Ele procura adquirir conhecimento, ele não se omite, entendeu? Ele é companheiro. Ele puxa. Ele sua. Ele identifica a problemática naquela área. Ele já começa a levantar os retratos falados da área. Ele já sabe com a quem ele pode ficar com abordagem, entendeu? Ele mesmo que nunca tenha visto o elemento, ele já abarca de... de outros conhecimentos, entendeu? Ou seja, ele tá aberto para aprender, entendeu? Ele tá aberto... O policial que tá aberto para aprender, ele gosta do que tá fazendo, entendeu? Ele sabe que se depara... Ele por esse gosto ele pode tá mais... é... posso dizer o termo... mais, é... corre o... termo risco, né? Esqueci o termo apropriado, mas de... não usa esse se enrolar, né? Mas onde ele se depara com uma ocorrência até mais críticas. (Dado verbal, entrevista gravada com o policial Ben em julho de 2012, grifos do autor).

⁵ Sá e Santiago Neto (2011) ao discutirem as agressões físicas empregadas por policiais militares na cidade de Fortaleza, Ceará, contra jovens classificados como “vagabundos”, entendem o chamado “baculejo”, como um nível de punição corporal em que níveis assimétricos de poder estão em jogo, de um lado a polícia, de outro, os moradores, alvos da abordagem. Para o desempenho bem-sucedido dessas agressões corporais, os policiais compartilham técnicas de castigos corporais de modo a provocar estímulos dolorosos nas vítimas, sem com isso deixar provas da ação cometida.

Nos contextos da execução do patrulhamento, a maior parte das equipes policiais escaladas mesclam policiais classificados como “matadores” ou “moitas”. Essas categorias têm sido encontradas em trabalhos de pesquisa com policiais nos últimos quinze anos no Ceará. No trabalho de Sá (2002), a qualidade de policial matador refere-se aos policiais que além de “operacionais” no policiamento de rua, evocam códigos guerreiros como a honra e a abnegação no desempenho de atividades fins na organização policial, enquanto os “moitas” seriam aqueles que se reservam ao trabalho de meio e burocrático, muitas vezes, galgando relações de apadrinhamento para ascender na instituição, embora não imprimam tanta intensidade na profissão, possuem ambições com a carreira policial.

Certa vez, durante o trabalho de campo conversava com o policial soldado Garcia quando ele me perguntou se eu conhecia a distinção entre “matadores” e “moitas”, utilizadas pelos policiais na corporação. Respondi já ter me deparado com a questão, mas não saber definir a diferença. Ele me descreveu o “matador” como aquele disposto a ir até a ocorrência de outra área e que realiza abordagens a suspeitos sem esperar os moradores denunciarem, “aquele que vai com gosto de gás para a rua”, enfatizou. Enquanto conversávamos, um outro policial aproximou-se, e Garcia declarou, “aqui está um matador!”, imediatamente o policial riu-se e disse não “matar ninguém” aceitando o adjetivo em seguida. Ele continuou seu raciocínio descrevendo “o moita” como aquele que “evitava ao máximo as ocorrências e abordagens” questionando o seu dever profissional e adiando a ação policial; Garcia completou a firmando que o policial moita “se escondia nas costas do matador”.

Essas categorizações simbólicas trazidas montam camada a camada dimensões importantes do *self* policial⁶. Assim, nos contextos práticos de desempenho da atividade policial, pode haver equipes com diferentes graus de identificação e em diferentes graus de intensidade. Policiais matadores, moitas, operacionais, comunitários e cruzetas são categorias nativas que apresentam diferentes passagens entre as experiências singulares e as regularidades observadas que ganham significado a partir dessas categorizações simbólicas.

É importante considerar que a identificação dos policiais com o seu serviço e a intensidade impressa no desempenho do patrulhamento acarretam implicações nas maneiras de fazer da polícia e na quantidade e na qualidade de suas interações e relações com a população da área onde operam. A seguir, tratamos como essas dimensões abordadas geram implicações nas relações da polícia e da população no contexto do patrulhamento ostensivo.

2.1. ABORDAGENS POLICIAIS: FORMAS ESPECIAIS DE ENCONTRO E INTERAÇÃO DE POLÍCIA E POPULAÇÃO

O início desta seção retoma o detalhamento das rotinas de policiamento da Área X registrado pela pesquisa nos diários de campo.

Alguns instantes após o início do serviço do turno C⁷, a viatura, conduzida pelo policial soldado Jáder, seguia as direções apontadas pelo policial cabo Lauro, pelas ruas do bairro Vermelho. No deslocamento da viatura durante o patrulhamento pelas ruas do bairro, deparamo-nos como uma mulher negra,

⁶ Para o antropólogo Clifford Geertz no livro “O Saber Local” (1997) em condições de uma “experiência próxima” propiciada na pesquisa, é fundamental assumir a tarefa de compreender a vida social do nativo com base na percepção que ele faz de si mesmo, ou seja, as maneiras como os contextos locais produzem o *self* dos sujeitos pesquisados. Esse esforço de pensar as camadas simbólicas a partir das tipologias nativas de policiais é um exercício analítico importante para compreender como os policiais percebem o que eles fazem e as maneiras como fazem o seu trabalho.

⁷ O turno C corresponde ao horário das 22h às 08h.

aparentando mais de 40 anos de idade, deitada sobre a calçada e com o corpo protegido por um cobertor branco. Desconfiados da moradora, um dos policiais comentou:

— Se passarmos aqui às 3h, essa mulher vai estar aí, só repassando drogas (informação verbal, trabalho de campo em agosto de 2012).

Contrariado com a afirmação, questionei a equipe de policiais se eles poderiam abordar e proceder a revista corporal na mulher ou se precisariam recorrer a uma policial mulher em serviço. Lauro respondeu que mesmo a equipe sendo formada só por homens, eles próprios poderiam proceder a abordagem e revista. Jáder complementou afirmando que nessa situação deveriam apenas evitar constranger a suspeita. Lauro explicou mais detalhadamente. Segundo ele, tudo se resumia à fundada suspeita, caso a suspeita tivesse muitos indícios, eles poderiam revistar inclusive a intimidade corporal da mulher.

Seguimos de lá para o bairro Laranja. O local estava completamente desértico. Depois de circular por alguns minutos, ouvi a primeira passagem de carro, ficando cada vez mais raras com o andar do relógio. Conforme o andamento do patrulhamento, um carro modelo Corola que realizou a ultrapassagem da viatura, chamou atenção do cabo. Apesar da insistência de Jáder, afirmando conhecer o carro e seu proprietário, ele insistiu na perseguição, mesmo depois de perceber tratar-se de duas mulheres, ele prosseguiu.

Quando o carro perseguido chegou ao seu destino final, uma residência no Bairro Laranja, os policiais estacionaram logo atrás. Lauro desembarcou do carro, se aproximou das mulheres e foi seguido por Jáder. Os policiais cumprimentaram as moças, eram brancas, estavam bem-vestidas, tal qual, voltassem de uma *happy hour*. O policial solicitou o documento de identidade e o licenciamento do veículo em posse das mulheres e fez a checagem das informações por meio do rádio. Nada de “errado” ou “inadequado” foi encontrado. Os policiais se despediram e entraram na viatura. O cabo justificou a ação por estar “bizurado”⁸ a respeito de um carro do mesmo modelo e cor. Segundo ele, fora alertado pelo superior, a respeito de um carro, com essas características, alvo de perseguição veicular que fracassou, o que, supostamente, poderia indicar alguma irregularidade do veículo ou do condutor.

Nas rotinas do serviço de rua, a construção da suspeita é atravessada pelas informações obtidas, mediante “o teatro de operações”⁹. Os “bizus”, repassados e incorporados, desempenham papel central no mapeamento de códigos, transformados em informações sobre objetos, pessoas e lugares suspeitos. As associações entre crime e mulheres aparecem, em Bretas (1997), como uma relação importante com as questões da ordem social; as associações entre crime e condição feminina das moradoras, em seu trabalho, apresentam decisivamente as relações das mulheres com a polícia nas primeiras décadas do século XX marcadas pelo traço social do racismo e por casos envolvendo a proteção ou perda da “honra”. No histórico recente de incriminações de mulheres no Ceará, tem destaque o controle do mercado de drogas ilícitas¹⁰, fato que tem provocado novas conjecturas de envolvimento criminal, redimensionando as mulheres também como prováveis suspeitas de crimes relacionados ao mercado de drogas ilícitas.

8 “Bizu” é a denominação que, a princípio, remete a um cochicho ao pé de ouvido envolvendo dicas e macetes em quartéis para policiais. Contudo, o “bizu” é mobilizado pelos interlocutores da pesquisa como uma dica ou mensagem, às vezes, informações relacionadas a pessoas suspeitas, modelos e placas de carros suspeitos, formas de usar o colete, formas de segurar a arma, formas de efetuar a abordagem.

9 O termo remete à simulação de suspeitas envolvendo exercício do mandato policial. O teatro de operações consiste em simulações realizadas para reprimir e prevenir crimes e possíveis crimes nas práticas desses policiais.

10 O trabalho de Pinheiro, Barbosa e Sousa (2013) discorre sobre alguns casos de incriminação de mulheres por tráfico de drogas. Na cidade de Juazeiro do Norte (CE), parte significativa dos mercados ilícitos de entorpecentes são chefiados por mulheres. Em alguns casos descritos e analisados pelos autores, as esposas de traficantes assumem as atividades ilícitas dos parceiros no período de reclusão, ocorre também, do comércio ser chefiado por mulheres sem estas implicações de ordem familiar.

Nos estudos de Ramos e Musumeci (2005), estereótipos raciais e de classe são comumente absorvidos na experiência policial, utilizando estigmas sociais para reproduzir padrões de suspeita, tornando esses filtros sociais o motor principal das rotinas de abordagem policial. Essas informações acabam se materializando no contexto de construção de suspeitas sobre moradores. Nas rotinas observadas durante a pesquisa, esses estigmas padrões podem ser diluídos, conforme ocorre a obtenção de informações mais precisas sobre as dinâmicas criminais do território e dos seus sujeitos. No caso relatado anteriormente, o modelo de carro, usado no processo de construção da suspeita é objeto de consumo de camadas mais abastadas da população, contrariando as características, mais comumente, associadas à construção da suspeita¹¹.

Risso (2018) argumenta que enquanto política pública, a abordagem policial é amplamente entendida no seio dessas organizações como uma estratégia voltada para lidar com os “bandidos”. Decorre disso o efeito indireto dessa política que é estigmatização de pessoas. Os múltiplos sentidos dado a abordagem na vida social conflitam com o discurso oficial de que a abordagem é uma estratégia para “proteção da sociedade”. Na prática essa política é adotada mais com base em crenças do que em evidências de seu sucesso¹². Na visão da autora, a abordagem policial constitui uma alteração da performance do exercício da autoridade policial, saindo da perspectiva indireta, para a direta. A abordagem policial é implementada de forma diferente como base no grau de envolvimento entra a polícia e a comunidade, sobretudo pelo grau de anonimato desconfiança que existe entra a polícia e seu público e volume de interações entre polícia e suas clientelas.

De acordo com seus achados de pesquisa, há duas grandes justificativas para a realização de abordagens, a primeira é a identificação de delitos criminais, por meio de flagrantes e a segunda, seria o efeito de dissuasão, supostamente prevenindo que crimes aconteçam. Trata-se de uma concepção muito problemática até mesmo para avaliar o grau de efetividade desse tipo de política na redução dos índices de criminalidade, uma vez que não há uma visão clara e bem definida de seus objetivos.

Durante o trabalho de campo, os “bizus” que circulavam na *network* dos policiais da cidade influenciavam a construção da suspeita. A preferência de abordagem policial contra duplas de homens jovens deslocando-se em motocicletas, associando essas características com práticas de assalto ou comércio de drogas ilícitas, pode ser citada nesse sentido. Conforme essa suspeita ganhasse maior detalhamento, o processo de construção torna-se mais refinado e eficiente. Iniciais de placas, cores e modelos de veículos, capacetes, tatuagens, altura, corte de cabelo, traços raciais podem ser citados como exemplo. Certas informações são alvo de maior restrição na *network* dos “policiais de rua”, pois envolvem sistemas de competição, suspeitas de porte ilegal de armas de fogo¹³ são enquadradas nesse tipo de restrição.

A abordagem policial envolve um tipo de interação social com a população, na maioria dos casos, não implicada pelo contexto criminal, mas pelo contexto da “fundada suspeita”.

As abordagens policiais nas ruas da cidade configuram situações peculiares de encontro entre polícia e população, em princípio, não relacionadas ao contexto criminal (diferentemente, por exemplo, do registro de

11 O racismo e a associação entre crime e pobreza continuam, ainda, sendo marcas problemáticas das ações da polícia. Não negligencio tal caráter, apenas, amplio do ponto de vista analítico, em razão dos dados produzidos em campo, os aspectos da “fundada suspeita”.

12 Vale ressaltar que essa é uma estratégia que concentra muita energia e recursos e é amplamente adotada nas rotinas do policiamento ostensivo na sociedade brasileira. De acordo com Risso, considerando apenas o contexto da Polícia Militar do Estado de São Paulo, estima-se a quantidade de 14 milhões de abordagem por ano.

13 Durante o período de pesquisa, cada arma apreendida era premiada com uma quantia, podendo variar entre R\$ 600,00 (seiscentos reais) e R\$ 800, 00 (oitocentos reais), dependendo do tipo de armamento.

uma ocorrência na delegacia, do pedido de intervenção da polícia num conflito em curso, ou da experiência de ser detido sob alguma acusação específica). Noutras palavras, constituem momentos em que as pessoas têm contato direto com a polícia, na qualidade de cidadãos comuns – nem delinquentes, nem vítimas - e situações que, ao menos em tese, podem ocorrer, cotidianamente, a todo(a) e qualquer cidadão(ã). (RAMOS; MUSUMECI, 2005 p, 57).

A abordagem, apesar de ser uma interação a que a maioria dos moradores esteja suscetível, é esquadrihada por processos de seletividade e refinamento. Os policiais não podem, simplesmente, revistar todos os moradores com os quais se encontram. O intuito do procedimento é objetivar um flagrante, com base em processos simbólicos de construção da suspeita que afetam a percepção policial e funcionam como gatilhos de ação. Quando lida com os significados da abordagem policial, na prática da polícia, o policial soldado Ben traz à cena as ações da polícia, consideradas “operacionais”. Nesse relato, ele apresenta o cerco a suspeitos e realização do flagrante de crime, após a abordagem policial.

A gente estava operando na viatura de outra área... No nosso horário de almoço, e estávamos almoçando, e de repente a gente recebeu a ocorrência de um indivíduo que estaria conduzindo uma arma de fogo nas mediações próximas, à distância de dois quarteirões de onde a gente estava almoçando. Então, de imediato a gente deixou, a gente nem almoçou, embarcamos na viatura e fomos identificar. Então, bem ali, naquele começo, para você notar como é o serviço. Então como? Recebi um chamado, uma denúncia. Um elemento de camisa vermelha, trajando camisa vermelha, de short claro, com uma bolsa... então, quando a gente se deslocou a gente se deparou com um elemento com o formato de denúncia, fizemos a abordagem e daí começamos a identificar. Fomos com cautela, entendeu? Eu estava ali com dois parceiros já experientes, já acostumados a tirar serviços juntos [...]. Então, foi bastante, foi uma abordagem bastante operacional mesmo, entendeu? Ainda observou com cautela, porque ele estava de frente a uma casa e quando foi feita a abordagem e encontramos, era uma arma calibre 22. (Dado verbal, entrevista gravada com soldado Ben em junho de 2012, grifos do autor).

O horário de almoço constitui-se de um intervalo de folga para os policiais da área. No trabalho de campo durante o “rancho”, observava os policiais sentados à mesa para fazerem sua refeição, ligando o rádio de comunicação móvel, escutando a frequência. Era comum ouvir informações de outras áreas, avisos de placas suspeitas ou de veículos roubados etc. Casos como esse, podem ocorrer, mas são raros.

Confirmar a suspeita do morador, baseado nas informações da denúncia, cercando o suspeito com cautela, retirando, uma a uma, suas possibilidades de fuga ao escalarem as armas em sua direção, abordando-o, em seguida. Depois de procedida a revista corporal e identificado o crime, a voz de prisão é emitida. Ocasões, como a descrita, são experiências significativas para a carreira moral dos PM. Ações como essas produzem confirmações do desempenho “operacional” assumido, e adjetivado pelos companheiros de profissão.

Contudo, na maioria das vezes, as buscas pessoais, realizadas pela polícia não necessariamente identificam objetos ilícitos ou confirmam a fundada suspeita. Abordar “pessoas comuns”, no sentido de não tratar, diretamente, de uma ocorrência de crime, ou efetuação da prisão a pedido da justiça, é a regularidade deste tipo de ação. Esta é uma forma de interação, em particular, onde o poder de polícia se manifesta, revelando, em alguns casos, controvérsias.

No exercício do mandato policial, as decisões por abordagem policial podem ocorrer por iniciativa deliberada de um ou de mais policiais. Após a tomada de decisão, inicia-se o “ritual de interação”, no sentido adotado

por Goffman (2011), envolvendo a elaboração de fachadas e adoção de linhas específicas de interação, seja no sentido de manifestar o desempenho esperado da profissão policial, seja no sentido de elaborar atributos sociais sobre pessoas consideradas suspeitas de cometer algum crime. No detalhamento dessas situações, o suspeito fica sob o alvo das armas apontadas pelos policiais. Na percepção do policial, o suspeito deve ser tratado de forma “padrão”, uma expressividade policial que envolve o emprego da energia como se o suspeito fosse reagir ou estivesse cometendo o suposto delito. Na visão do policial, o alvo pode desempenhar uma resposta agressiva e reagir de forma violenta, caso esteja armado.

Na abordagem, o corpo do suspeito é posicionado de costas para os policiais, que, por sua vez, dividem a função de revistar e dar cobertura. Após a busca corporal, os documentos do morador são solicitados para uma consulta na central de informações, através de modulação por rádio transmissor.

Algumas vezes, observei a precipitação de empurrões, tapas e socos desferidos pelos policiais nesse tipo de circunstância. Esses acontecimentos emergiram no decorrer da interação da abordagem, geralmente, por conta de condutas do morador percebidas pelos PM como “desacato” e “desobediência”¹⁴.

Durante uma dessas abordagens, um jovem branco que estava em situação de “liberdade provisória” e “respondia” criminalmente por assaltos cometidos, sofreu um forte tapa na cabeça e não demonstrou reação. Segundo o policial agressor, o golpe desferido ocorreu pelo fato de o rapaz continuar fumando o cigarro após receber a ordem “ficar parado com as mãos na cabeça e encostar na parede”. Após o tapa, o cigarro foi descartado e os policiais continuaram o interrogatório.

Em outro caso, um homem negro de aproximadamente 30 anos foi selecionado para abordagem quando os policiais procuravam um suspeito de assaltos naquela região. A seleção ocorreu em razão de coincidências entre as informações repassadas pelo rádio que descrevia “um assaltante deslocando-se de bicicleta de cor vermelha utilizando camisa listrada”. Por conta disso, ele e seu filho foram abordados e revistados. Conforme se descobriu não tratar do suspeito descrito, a abordagem estancou. O homem, insatisfeito questionou:

— A gente não pode ficar mais na calçada conversando não? Vão atrás dos vagabundos...

A fala do morador despertou a ira de um dos PM. Ele empurrou o morador contra a parede perguntando-o: “Vai querer inchar mesmo é?”. Após o empurrão, a interação se encerrou e os policiais voltaram à viatura. O policial agressor mostrou-se, depois, arrependido de sua precipitação. Disse ficar irritado com a atitude do morador, mas ao notar suas mãos repletas de calos e ainda sujas de massa de construção, percebeu se tratar de um trabalhador e interrompeu a agressão. A associação entre a condição de “trabalhador” e de “cidadão” envolvem aspectos simbólicos da percepção policial. Trata-se de uma operação simbólica que classifica as clientelas dos policiais na execução do seu mandato. No caso em tela, a classificação suspendeu o uso abusivo da força pelos policiais.

Há casos de abordagem em que o suspeito ri da situação e o policial interpreta a linha de interação como um desrespeito à sua posição. Nesse tipo de interação, o policial Dário costuma desferir tapas na face

¹⁴ Nessa discussão, o estudo de Pinheiro (2013) realizou um levantamento na Corregedoria da Polícia do Ceará, seus dados revelam descrições dos casos de maior recorrência de denúncia de policiais militares e civis tipificados como: “Agressão física e moral/Ameaça de morte/Invasão de domicílio/Extorsão”. Durante o atendimento às ocorrências, caso os policiais cometam “excessos” poderão ser denunciados na corregedoria. É muito comum os PM serem denunciados no quartel da polícia local. Caso a denúncia chegue até os comandantes, o policial terá de prestar contas de seus atos e poderá ser punido, como já ocorreu com alguns interlocutores, podendo ser transferido, receber advertências por escrito ou preso.

Buscar e evitar a ação policial: os dilemas operacionais dos policiais militares na execução do “serviço de rua” no Ceará

Wendell de Freitas Barbosa

“para o gaiato se orientar” e não desdenhar da polícia. Essa conduta é justificada pelo policial como uma forma de tratamento de acordo com o merecimento. “Tratar como merecer”, nesses usos sociais dos policiais envolve uma relação de poder e de interação violenta naturalizada pelo policial, cujo extremo é o uso da tortura como técnica de construção da autoridade policial, na percepção desses atores.

Na percepção dos policiais, as interações de abordagem carregam um forte caráter conflituoso, independentemente do tipo de pessoa com que a polícia interage, tudo se passa como se o grau de deferência e aceitação do trabalho policial pelo morador fosse o termômetro desse tipo de interação social.

Na abordagem, eu prefiro abordar um cara que é bandido, que ele não tenha problema em dizer que é bandido e que já foi preso, do que abordar um cara que se diz “cidadão”. Porque a pessoa mais chata de abordar é “o cidadão”, é o cara que para e diz: “eu sou um cidadão”. (SD Dário, entrevista realizada em 2012, grifos do autor).

Certos moradores associados ao estatuto moral autor reivindicado de “cidadão de bem”, podem contestar em alguns casos as ações tomadas por policiais, ao questionar e orientar o que e como deveria ser realizado o trabalho policial. Presenciei nessas interações a visível irritação dos policiais ao ouvirem reclamações dos indivíduos selecionados para abordagem:

O pior lugar pra você abordar alguém é perto da casa dele ou, então, pessoas da família dele vendo, porque essa criatura chama logo a mãe: “mãããããeee”, e eu não estou brincando, pode ser o matador que for, o traficante que for, se alguém tiver por perto ele chama logo a mãe. “Mãe, não sei o que...” aí vem mãe, vem tia, vem cachorro latindo, é horrível. A gente parou certo dia na rua tal no Bairro vermelho, e foi abordar os três indivíduos que estavam vadiando na calçada, aí paramos, achamos suspeito e decidimos abordar, durante a abordagem o pessoal estava distante uns quinze metros dele, todo mundo já se levantou: “é meu filho, é meu filho”, quando os policiais estão fazendo a abordagem, sempre fica alguém na cobertura dele, isto é, quando a composição está em três, um faz a cobertura de quem está fazendo a busca, e o terceiro faz a cobertura de quem faz a cobertura de quem faz a busca. Eu no caso era o terceiro, o pessoal vindo pra cima de mim e eu dizendo: “Afasta! Afasta! Fica aí!” Usando dos meios que a gente tem, usando do uso progressivo da força, no caso a intimidação, também, tem arma, aponta arma e sai daqui, porque a gente não sabe se o cara tá vindo armado quem são as pessoas, o que vai sair dali. Então você não pode achar que no momento da abordagem não vai acontecer nada, porque pode acontecer... [...](Soldado Dário, entrevista realizada em 2012, grifos do autor).

Nas justificativas elaboradas pelos policiais, está a crença de estarem sob alto risco de morte no desempenho de suas funções, para adoção dessa linha de interação. A ocorrência da falha profissional na percepção desses sujeitos pode ser crucial para a continuidade de sua vida e de sua carreira. As práticas de abordagem, ampliam essa sensação.

Na abordagem a gente não pode errar, porque só temos uma vida. Se errar não dá pra resetar e jogar novamente. [...] E tem gente que não deixa você fazer seu trabalho, que atrapalha. Tem tantas formas de atrapalhar nosso trabalho... se a gente está numa abordagem, querem chegar perto, querem passar na linha imaginária entre a ponta da minha arma e o alvo, que é o cara que pode reagir. As pessoas têm o prazer, mórbido, de passar entre o policial e a pessoa abordada. Tanto que, às vezes, por ter uma pessoa muito perto, geralmente homem, se aproxima, também, muito curioso, a gente pede para sair e ele não sai, vai pra parede também. Quer ser abordado? Então vá pra parede também. As pessoas não conseguem respeitar seu espaço de trabalho. Se você está escrevendo um texto, está no computador, você não vai chegar no cangote da

pessoa olhar o que ela está lendo, o que ele está escrevendo. Entendeu? Só que as pessoas querem fazer isso com a gente, é difícil. (Idem, ibidem)

Durante o trabalho de campo, presenciei encontros entre polícia e população em diferentes situações, interações com sujeitos ligados ou não às práticas criminosas, segundo classificações dos policiais. A população do bairro Vermelho era lida pelos policiais da cidade como profundamente marcada pela presença direta e indireta com práticas criminosas. O morador, sobretudo os jovens, é visto como um potencial “envolvido” ou familiar ou amigo de algum outro morador ligado às práticas criminosas. Essas representações dos policiais sobre esse território e sua população em particular afeta o tipo de relacionamento que a polícia constrói.

2.2. PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DA SUSPEITA

Iniciarei esta seção reproduzindo um trecho extraído do diário de campo:

“Durante o traslado para o atendimento de ocorrência de violência doméstica havia cinco jovens, concentrados em torno de um carro, com motos ao lado, que olharam desconfiados a passagem da viatura. O comandante da equipe de policiais, o SD Baptista comentou, “aí uma situação boa de abordagem”, O motorista Jáder perguntou se ele queria abordá-los, eles hesitaram e a viatura seguiu em direção à ocorrência” (Nota de campo, junho de 2012).

Tudo se passa como se, nas rotinas de patrulhamento da cidade, construir a suspeita sobre alguém envolvesse reunir indícios para elaboração de um processo de acusação informal com maior brevidade possível. Desde a formação inicial do policial, esse aspecto do processo de construção da suspeita é fortemente demandado. Em territórios como a Área X, constituída de bairros periféricos estigmatizados como violentos a quantidade de abordagens desempenhadas é significativa¹⁵.

A suspeita, ela se funda, infelizmente, no estereótipo, aquela pessoa de tatuagem, na maioria das vezes, até por que, embora nem todos tenham envolvimento, mas grande parte tem. Não sei se, felizmente ou infelizmente, o local que ele está, às vezes, é suspeito. Por exemplo, no bairro Vermelho ali tem trechos que a gente sabe que ocorre o tráfico de drogas, uma pessoa que tá naquele local ali é suspeito, ou como usuário ou como traficante. A suspeita se dá pelo local, às vezes, pela vestimenta, não assim, que uma pessoa que tá com camisa longa e calça folgada vai ser sempre suspeita, mas com base em informações, por exemplo, ocorreu um assalto e um indivíduo com essas características aí, possivelmente, tá armado, né? Ou que, às vezes de histórico. Houve um tempo que ocorreu vários assaltos de um indivíduo de capacete rosa, há umas três semanas. Quer dizer, não é a pessoa, é o conjunto de informações de ocorrências anteriores, que indivíduos com aquelas características cometeram o crime. (Dado verbal, SD Garcia, entrevista realizada em julho de 2012, grifos do autor).

Fundar a suspeita é sempre uma relação de inferência, com base na possibilidade de “envolvimento com o crime” do morador suspeito. São formas diferentes de realizar o “teatro de operações”, baseado no conhecimento do policial da área. Seja através da leitura corporal do morador (de acordo com o

¹⁵ Para efeito de análise, deve ser mencionado o fato de que o histórico das ações da polícia nesse território produz uma memória que impacta a atividade policial. Nesse sentido, a elaboração de arquivos policiais e de estatísticas de ocorrências são fatores decisivos para a confecção moral do estigma do território no saber policial.

imaginário, a intuição e experiência acumuladas), através das informações repassadas nos meios de comunicação disponíveis (seja pelo rádio, pela descrição dada por algum morador), ou, ainda, combinando essas possibilidades.

A corporeidade é adicionada de outros elementos, à medida em que diz respeito às tipificações diferenciadas de tipologias criminais. Os casos relacionados aos crimes envolvendo tráfico de drogas e porte de armas de fogo ou brancas são mais estritamente esquadrihados com base na construção policial de um corpo suspeito, absorvendo fortemente estereótipos sociais e o racismo, como observado em estudos anteriores (RAMOS, MUSUMECI, 2005).

A fundada suspeita, ela principia pela denúncia, né? Mas pode acontecer sem ela, com apenas o trabalho de patrulhamento, quando a gente identifica o indivíduo, ela vem de várias formas. Por exemplo, a expressão de quase 90% do ser humano é a expressão corporal, né? Então, a partir do momento que você nota alguém, apressa o passo, entendeu? Ela tenta se evadir do local ou de repente joga algo, tenta esconder algo que pode ser uma droga. Então assim é fundamentada uma suspeita. Outro exemplo também de indivíduo na moto, né? Utilização de viseiras, né? A questão de placas de motos alteradas, tudo é uma soma. Só que a gente tem uma coisa, tem que pensar rápido, porque de repente um elemento desse que está sob a fundamentada suspeita ele tenta ludibriar a composição, ele só vai culminar a fundamentar a suspeita quando ele percebe que ele vai ser abordado. Então isso é rotineiro. Quando a viatura percebe um elemento que ele está cometendo assalto na área, ele está armado, mas ele não demonstra, mas a partir do momento que ele vai sentir que vai ser abordado aí ele já... ele se denuncia. Empreendendo fuga, dispensando uma arma. Então é mais por isso aí. Esse tema aí depende mais da perspicácia do policial, entendeu? O policial olhar bem o semblante do olho dele assim e vê se denuncia alguma coisa. Aí ele vai somando, é aquela coisa, ele tem que pensar rápido e aí aborda? Aí tem a questão do elemento surpresa. São inúmeras coisas que influenciam não só a fundamentar a suspeita, mas a própria relação da prática da abordagem policial, da cautela na abordagem, da composição. São dois, são três homens, como eles vão se comportar no momento da abordagem, então são inúmeras coisas. Mas o termo perspicácia é o que é isso aí, o que vai determinar é isso aí. Tem policial que ele não vai conseguir identificar uma fundamentada suspeita, entendeu? Mas vai ter aquele outro policial que vai identificar inúmeras, entendeu? Aí em cima disso ele vai querer fazer a abordagem. (Dado verbal, entrevista realizada em julho de 2012 com o soldado Ben, grifos do autor).

Existem fortes relações entre o conhecimento tradicional da polícia e o conhecimento cotidiano construído pelos policiais nas ruas. Neste sentido, os arquivos policiais constituídos enquanto saber-poder sobre regularidades criminais serve de fundamentação para a construção de um perfil social do criminoso. Esse perfil está profundamente eivado do recorte racial e de categorias morais e é utilizado como critério de seleção na execução do mandato policial. O relato do SD Ben prossegue, remontando as camadas simbólicas constituintes da fundação da suspeita que culminam no flagrante de práticas criminosas.

Estava com meu parceiro e a gente estava percorrendo as mediações da rua tal do bairro Vermelho. Então, nós já sabíamos que havia ali uma... Uma... Através de denúncia já é alguns elementos que ficavam naquela área ali, que eram traficantes e aí a gente andava nesse quarteirão já com toda a atenção. Aí a gente se deparou uma situação de se deparar com dois elementos em uma moto, dois elementos em uma moto, pararam, entendeu? E mais, uns dois elementos em conversação, e quando eles notaram que a viatura estava se aproximando, eles tentaram ligar a moto para sair do local, ou seja, já fundamentou alguma coisa ali. (Dado verbal, entrevista realizada em julho de 2012 com o soldado Ben, grifos do autor).

A precipitação corporal dos suspeitos converteu-se na leitura de uma “tentativa de fuga” na percepção dos PM, sendo o suficiente disparador simbólico da ordem de parada.

Por que eles queriam sair dali quando a viatura estava chegando? E, também, que a gente já tinha informações, que aquela área já tinha problemáticas de elementos que andavam suspeitos, né? Então, em cima disso a gente resolveu dar voz de parada na moto com dois elementos e os dois que estavam conversando com os mesmos. Aí, a partir daí, a gente identificou mais alguns adolescentes na calçada e uns dentro de casa, porque a porta estava aberta, né? A abordagem foi feita em casa, mas de frente a calçada eram os mesmos que estavam naquela residência, avistamos os mesmos entre eles, as mesmas pessoas. Então, eu acho, assim, na faixa de uns cinco elementos na parede já eu questionei os mesmos a saírem da residência para a realização da abordagem, haja vista, uma certa suspeita, porque eles estavam juntos, né? Então fiz isso e ficamos com sete elementos na parede. (Dado verbal, entrevista realizada em julho de 2012 com o soldado Ben, grifos do autor).

Ao construir a seleção dos “alvos” para abordagem, por estarem em desvantagem numérica, com apenas dois policiais, renderam os suspeitos e pediram reforço de outra viatura. A interação tornou-se ocorrência policial na medida em que os agentes colecionaram indícios e aumentaram a percepção da complexidade criminal da situação.

E tudo vai se somando uma série de fatores, como? Na hora de entrar na sala, eu identifiquei que tinha bebidas e alguns resquícios de entorpecentes, de cocaína, e algumas viseiras, fumês sobre o chão da sala, né? Então, vários elementos numa casa, entorpecentes e viseiras fumês? Então, no mínimo, eles estão fazendo, deviam está fazendo assalto e estavam gastando o dinheiro do assalto dentro daquela residência, né? Então, você já começa a fundamentar, né? Então, o que foi que eu fiz? A gente adentrou até o quarto e identificamos mais um elemento. Ou seja, tinha um elemento que estava dentro do quarto, que estava armado que poderia agir contra a composição, entendeu? Você faz todo um levantamento. A casa, ela não tinha saída pelos fundos, entendeu? Ou seja, não podia sair pela frente. Então, ele ficou ali perto, naquele quarto. Mas, como a gente teve a decisão de adentrar a casa, identificou ele. Foi para fora da residência e feita a busca também. Aí, ao realizar a varredura dentro da casa identifiquei uma arma, um *holsters* 38, inclusive, com a numeração raspada. Então, são justamente essas coisas que falo “direitos dos manos” e tudo. Imagine só um elemento desse. Na lei, uma numeração de arma raspada não cabe fiança, mas imagina aí, eu passar em menos de uma semana identificar o mesmo elemento, entendeu? (Dado verbal, entrevista realizada em julho de 2012 com o soldado Ben, grifos do autor).

No relato, há um repertório policial utilizado para organizar o sentido do que é encontrado na medida em que, os policiais estão se deslocando num suposto “campo inimigo”. Os policiais utilizam certas expressões para descreverem o que eles entendem como ineficiência do sistema de justiça criminal em punir os crimes flagrados por operações como a descrita. Essas percepções são, ao mesmo tempo, um elemento de frustração pessoal com a atividade laboral, por um lado, e a justificativa moral para o uso de punições ilegais como forma de compensar essa ineficácia. Nessas narrativas emergem, ainda, as possibilidades imaginativas do que poderia “dar errado”, causando acidentes e a morte dos policiais. É sob esse emaranhado descritivo de ações deliberadas e planejadas nas maneiras de fazer dos policiais que se produzem interações, abordagens o flagrante e as produção social da incriminação¹⁶.

¹⁶ Segundo o SD Ben, mesmo a elaboração das provas, comprovando o porte de arma ilegal, cuja numeração do artefato bélico estava raspada, não efetivaram a incriminação inafiançável do acusado. Esse tipo de acontecimento é, para alguns PM's, produtor de insatisfação e desmotivação da sua atividade. É reforçada pelo dizer: “a polícia prende, a justiça solta”. Mesmo produzindo estratégias discursivas, competentes para incriminar o acusado, fazendo-o ser punido pelo crime cometido, as ações da polícia ostensiva foram desfeitas, segundo ele, na duração temporal de uma semana.

Estas interações revelam a dinâmica das respostas da polícia às situações, com as quais, se depara em seu cotidiano, quando, em interação com moradores da área em que atuam. Elas estão entrecruzadas às interpretações do outro, com base na produção de escalas acusativas. Em alguns casos, esses mesmos procedimentos podem promover a leitura errada dos acontecimentos, podendo culminar em precipitações de abordagens sem sentido, não enquadramento do delito, e, em casos mais extremos, precipitação da violência letal, como veremos a seguir.

Com base na elucidação da dimensão relacional e situacional das interpretações de atitudes suspeitas de moradores, empreendida seja de maneira individual, seja de maneira coletiva durante o patrulhamento de rua, deter-me-ei, aqui, a alguns dados etnográficos de pesquisa. As descrições acrescentam novas dimensões importantes das interações analisadas.

Passava-se das duas da manhã e a dupla de soldados Cain e Duarte acabava de ter realizado uma perseguição contra dois jovens que, deslocando-se em duas motocicletas, empreenderam fuga da viatura em alta velocidade, despistando os policiais seguindo em direções opostas do bairro Vermelho. Este fato instalou o clima de tensão na viatura, elevando a adrenalina dos PM. Percebi isto pelo tom da conversação entre os policiais após perderem de vista os suspeitos. Depois disso, seguiu-se a completa ausência de movimento nas ruas dos bairros da área, os encontros com outras pessoas dos bairros tornaram-se, extremamente, raros.

Não mais que, minutos após o ocorrido, surgiu uma moto em velocidade média à frente da viatura, até então, o fato não fora considerado nada demais. Eis que o piloto vestido no capacete, por duas vezes olha para trás, enfia a mão em um dos bolsos retirando um objeto de cor preta. A ação do morador foi suficiente para que o soldado Cain, motorista, sacasse sua arma posicionando-a pela parte interna do para-brisa do carro mirando em direção ao suspeito. Por sorte, no reflexo o soldado Duarte avisou ser um celular, o objeto sacado pelo morador, impedindo a efetuação dos disparos contra o motociclista.

A percepção errada do policial por muito pouco não precipitou o recurso à violência letal. Esse tipo de interação revela situações em que diferentes percepções dos policiais sobre as ações de moradores podem ter graus de complexidade que, por sua vez, desencadeiam em diferentes graus os recursos de ação disponíveis aos policiais. A reação do policial não é simplesmente um ato deliberado, e sim, uma ação situada.

A eficácia social das crenças e imaginações dos policiais por meio do teatro de operações no cotidiano desses sujeitos constrói essas situações como momentos críticos de sobrevivência. Nos manuais orais da profissão, desconsiderar que a vida está em jogo a cada lance, que surpresas acontecem e podem resultar na morte do policial é uma habilidade de concentração que se perdida pode ser fatal. Como referência, os policiais compartilham diferentes casos em que a desatenção provocou esse resultado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou explorar os processos simbólicos que revelam a escolha subjetiva durante desempenho da atividade policial em rotinas de patrulhamento, considerando o ponto de vista dos policiais militares. A partir de categorias nativas e registros etnográficos, analisamos como essas expressividades, percepções e práticas são um importante elemento das formas de estabelecimento de vínculos e relações com a

população e seu território, especialmente sobre a relação dos agentes policiais com as suas clientelas, respondendo às demandas da população e realizando a gestão informal dos conflitos e da criminalidade. A interação entre polícia e população parece estar profundamente atrelada a processos simbólicos de construção da suspeita e utilização de recursos materiais e simbólicos para o desempenho do patrulhamento e, nesse sentido, se apresenta como um aspecto importante para a compreensão das práticas policiais.

O uso simbólico do teatro de operações pelos policiais militares revela um cenário de interações com a população que precisa ser melhor compreendido. No interior dessas complexas simulações imaginativas, há uma análise combinatória possível de encontros entre polícia e população, em alguns casos as linhas de interação podem produzir situações de abuso de poder, do uso precipitado da violência letal e até mesmo a produção de provas ilícitas contra pessoas. Como também, de outra perspectiva, podem desencadear a resolução de conflitos, o flagrante de práticas criminosas e a construção de relações e confiança entre polícia e população. Obviamente, esses processos podem ocorrer em maior ou menor intensidade dependendo do engajamento desses profissionais com a “busca de ação”, conforme exploramos ao longo do trabalho. Alguns elementos aqui abordados, não são meramente particularidades singulares, mais identificam aspectos importantes das ações policiais em outros contextos, sinalizando, dessa forma, padrões compartilhados pelos policiais militares em suas ações cotidianas na produção de práticas com base nas localidades onde atuam.

O investimento no policiamento ostensivo em diferentes entes da federação é encarado muitas vezes como uma forma de reconhecimento e valorização dessa modalidade de trabalho policial e uma resposta aos apelos da população contra a sensação de insegurança decorrente da expansão da violência nos grandes centros urbanos. Trata-se de uma combinação perigosa entre a disposição da instituição policial e seus servidores de assumirem uma postura para o confronto com os “bandidos” e o apoio social para esse confronto.

De acordo com Schlittler (2016), as orientações e direcionamentos das políticas de segurança pública enfocando o policiamento ostensivo como a principal estratégia, têm gerado como efeitos perversos o aumento nas taxas de aprisionamento e de letalidade policial. Como questão adicional, esse enfoque não tem conseguido controlar os indicadores de violência urbana e a sensação de insegurança da população. O que tem sido observado é o fenômeno da crise de confiança do público na polícia, o que coloca desafios para a legitimidade e a autoridade dos policiais que estão na linha de frente dessa política.

Um dos dados trazidos pelo seu estudo é que essa centralidade tem reforçado certos padrões no perfil criminal das prisões em flagrante, que se reflete no perfil social da população carcerária e das vítimas de letalidade policial¹⁷ – observados através de marcadores como idade, raça, cor e classe - e elevado número de mortes em decorrência de intervenções policiais. Trata-se de um paradoxo: a ampla adoção de políticas ligadas ao policiamento ostensivo continua sendo a principal escolha em diferentes Estados da Federação mesmo com a contínua evolução das taxas de homicídios por 100 mil habitantes, a expansão do tráfico ilegal de drogas, aumento de crimes patrimoniais e aumento da letalidade em ações policiais e nas taxas de vitimização policial.

¹⁷ A autora aponta como o fenômeno do *tirocínio* (estoque de conhecimento dos policiais) releva o conteúdo prático da política de segurança, ao adotar o quadro de experiências para definir e reconhecer o padrão social do bandido acaba reforçando padrões de desigualdade racial. Esse modelo além de não garantir uma sociedade mais segura e com menos índices de violência e criminalidade, expõe a vida da população e dos próprios policiais, de acordo com suas conclusões (SCHLITTLER, 2016).

Explorarmos neste o modo como o uso da força, de técnicas de mediação de conflito, técnicas do corpo para abordagem policial, elaboração da suspeita, ganham sujeitos, situações e práticas e exploram elementos descritivos que merecem novos estudos sobre as práticas policiais na sociedade brasileira. Esses são aspectos fundamentais para compreender o campo espinhoso de produção de relações de confiança entre polícia e população, especialmente a grave crise de legitimidade por que passam essas instituições. Nesse sentido, fornece aspectos para repensar os fundamentos da legitimidade policial levando em consideração o ponto de vista dos policiais e os processos sociais que o modelam na vida social.

REFERÊNCIAS

- BARREIRA, C. **Cotidiano Despedaçado**: Cenas de uma violência difusa. Fortaleza: Pontes, 2008.
- _____. Em nome da lei e da ordem: A propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 77-86, 2004.
- BRETAS, M. L. **Ordem na cidade**: O exercício cotidiano da autoridade policial, 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- BITTNER, E. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Edusp, 2003.
- BRASIL, M. G. M.; SOUSA, E. B. L. de. Resistências às mudanças na corporação policial: a experiência do programa Ronda do Quarteirão no Ceará. **O Público e o Privado**, Fortaleza-CE, n. 15, p. 97-109, jan./jun. 2010.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2019. Brasília, 2019.
- GEERTZ, C. **O Saber local**: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GOFFMAN, E. **Ritual de interação**: Ensaios sobre o comportamento face a face. Tradução de Fábio Rodrigues Ribeiro da Silva. Petrópolis: Vozes, 2011.
- _____. **A apresentação do eu na vida de todos os dias**. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Relógio D'Água, 1993.
- MUNIZ, J. de O. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**, New York, v. 1, n. 1, p. 177-198, jan. 2001.
- _____. **“Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser”**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- _____.; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, dez. 2010.
- _____.; SILVA, W. F. da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, dez. 2010.
- PINHEIRO, A S. Polícia corrupta e violenta: os dilemas civilizatórios nas práticas policiais. **Sociedade e Estado**. Brasília, v.28, n. 2, agosto de 2013.
- _____.; BARREIRA, C. O controle democrático das práticas policiais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 95-104, 2008.
- _____.; BARBOSA, W. F.; SOUSA, D. H. S. **Juventude, violência e drogas**: os desafios às políticas de segurança. Fortaleza: Funcap, 2013.

PINHEIRO, P. S. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: PAOLI, M. C.; BENEVIDES, M. V.; PINHEIRO, P. S.; MATTA, R. da. **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

RAMOS, S.; MUSUMECCI, L. **Elemento Suspeito**: abordagem policial e discriminação na sociedade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SÁ, L. **Os Filhos do Estado**: auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar no Ceará. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002.

RISSO, M.; SZABÓ, I. Segurança pública para virar o jogo. Zahar, 2018.

_____. A condição de ‘bichão da favela’ e a busca por ‘consideração’: Uma etnografia de jovens armados em favelas à beira mar. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 339-355, 2011.

_____.; SANTIAGO NETO, J. P. Entre tapas e chutes: um estudo antropológico do baculejo como exercício de poder policial no cotidiano da cidade. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 18, jul./dez. 2011.

SCHLITTLER, M. C. Matar muito, prender mal”: a produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. **Tese (Doutorado em Sociologia)**. UFSCar, São Paulo, 2016.

SCOTT, M. B.; LYMAN, S. M. Accounts. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2009.

SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. H. **Policiamento Comunitário**: Questões e Práticas através do mundo. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. 4 ed., v. 1. Brasília: Editora UnB, 1999.

_____. **Economia e Sociedade**. 4 ed., v. 2. Brasília: Editora UnB, 2009.

ARTIGO

PADRÕES DE MOBILIDADE E *MODUS OPERANDI* DOS CRIMES DE ESTUPRO EM MACEIÓ (AL)

FILLIPI LÚCIO NASCIMENTO

Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Sociologia e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pesquisador do Laboratório de Estudos de Segurança Pública (LESP/UFAL).

País: Brasil **Estado:** Alagoas **Cidade:** Maceió

Email de contato: filli.nascimento@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1478-534X>

RESUMO

O artigo apresenta uma caracterização da mobilidade criminal e do *modus operandi* dos crimes de estupro ocorridos na cidade de Maceió (AL) entre os anos de 2015 e 2017. Os dados reunidos no estudo foram cedidos pelas Polícias Civil e Militar do Estado de Alagoas e pela Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social. Recorreu-se à abordagem descritiva para descrever os aspectos configuracionais dos crimes sexuais notificados na cidade e no período supracitados. Na análise dos resultados foi possível identificar padrões na forma de atuação dos agressores, nos perfis da vítima e do autor do crime e nas configurações espaço-temporais dos crimes de estupro sobre o perímetro urbano da capital alagoana.

Palavras-chave: Mobilidade criminal. *Modus operandi*. Estupros. Maceió.

ABSTRACT

MOBILITY PATTERNS AND MODUS OPERANDI OF RAPE CRIMES IN MACEIÓ (AL)

The article presents a characterization of criminal mobility and *modus operandi* of rape crimes that occurred in the city of Maceió (AL, Brazil) between the years 2015 and 2017. The data gathered in the study were provided by the Civil and Military Police and by the Alagoas State Re-socialization and Social Inclusion Secretariat. A descriptive approach was used to describe the configurational aspects of rapes reported in the city in the period mentioned above. In the analysis of the results, it was possible to identify patterns in the way in which the aggressors acted, in the profiles of the victim and of the offender and in the spatiotemporal configurations of rape crimes on the urban perimeter of the capital of Alagoas State.

Keywords: Criminal mobility. *Modus operandi*. Rape crimes. Maceió.

Data de recebimento: 27/03/2020 – **Data de aprovação:** 10/12/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1280

INTRODUÇÃO

É de se lamentar que os casos de violência sexual tenham se tornado cada vez mais recorrentes no Brasil. No ano de 2018, foram registrados em todo o país 66 mil casos de estupro, um aumento de 4,6% em relação ao número de ocorrências registradas em 2017 (FBSP, 2019). Entre 2012 e 2016, cerca de 175 mil casos de exploração sexual contra crianças e adolescentes foram relatados por meio do Disque 100, serviço do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2020). Projeções que reconhecem a subnotificação desse tipo de ocorrência apontam para um número 10 vezes maior (CERQUEIRA; COELHO, 2014). O uso da expressão “cultura do estupro” tem marcado os debates sobre violência sexual no Brasil para se referir a um conjunto de comportamentos e ações que toleram o estupro praticado contra crianças, adolescentes e adultos (ENGEL, 2017).

Na esfera jurídica, avanços significativos podem ser observados, sobretudo a partir das “recentes” atualizações do Código Penal brasileiro (CP). A Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, ampliou o conceito de estupro, incluindo no rol da prática crimes antes enquadrados como atentados violentos ao pudor. O crime de estupro passou a possuir pena de 6 a 10 anos de prisão. Para os casos que envolvem vítimas com idade entre 14 e 17 anos, a lei passou a prever pena de 8 a 12 anos de reclusão. Nas situações configuradas como “estupro de vulnerável”, isto é, casos cujas vítimas são menores de 14 anos ou pessoas com algum tipo de enfermidade ou deficiência mental, incapazes de discernir sobre a prática do ato, ou ainda, pessoas que, por qualquer causa, não possam oferecer resistência (pessoas em estado vegetativo ou em coma, por exemplo), tal como previsto no art. 217-A da lei supracitada, a pena se elevou para 8 a 15 anos de reclusão.

A Lei nº 13.718, de 25 de setembro de 2018, trouxe seis importantes mudanças no CP relacionadas aos crimes contra a dignidade sexual, a saber: I) a inserção do crime de importunação sexual¹; II) a inserção do crime de divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia²; III) a alteração no crime de estupro de vulnerável (revisão do art. 217-A do CP); IV) nova causa de aumento de pena para os estupros coletivo e corretivo (revisão do art. 226 do CP); V) novas causas de aumento de pena para os crimes contra a dignidade sexual (revisão do art. 234-A do CP); e VI) o embasamento para ações penais nos crimes contra a dignidade sexual (nova redação do art. 225 do CP). A proposição e a consequente aprovação da Lei nº 13.718/2018 esteve associada a grande repercussão na mídia de casos de homens que se masturbavam e ejaculavam em mulheres em ônibus (ENTENDA, 2019).

A produção acadêmica em torno dos crimes sexuais aumentou consideravelmente no país ao longo dos últimos 20 anos. Uma busca na base ScienceDirect revela que até o início dos anos 2000, publicavam-se em média 642 artigos por ano sobre o tema. Em dez anos, expandiu-se a quantidade de escritos, saltando, em 2010, para 2.327 artigos, chegando aos 4.873 escritos registrados ao final do ano de 2018. Esse dado reflete a relevância que este problema-objeto de pesquisa tem adquirido, principalmente, no que se refere à garantia de direitos fundamentais e às consequências psíquicas e sociais da violência sexual. Mas em que pese o número crescente de trabalhos sobre a referida temática no Brasil, ainda são relativamente escassos os estudos que se dedicam a analisar os padrões de atuação de criminosos sexuais e o perfil de

¹ “Art. 215-A. Praticar contra alguém e sem a sua anuência ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro: [...] Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, se o ato não constitui crime mais grave.” (BRASIL, 2018).

² “Art. 218-C. Oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, vender ou expor à venda, distribuir, publicar ou divulgar, por qualquer meio – inclusive por meio de comunicação de massa ou sistema de informática ou telemática –, fotografia, vídeo ou outro registro audiovisual que contenha cena de estupro ou de estupro de vulnerável ou que faça apologia ou induza a sua prática, ou, sem o consentimento da vítima, cena de sexo, nudez ou pornografia: [...] Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, se o fato não constitui crime mais grave.” (BRASIL, 2018).

autores e vítimas de crimes sexuais. Essa escassez se deve, fundamentalmente, à dificuldade de se obter dados consistentes e confiáveis sobre os casos em questão.

Neste artigo apresentamos resultados parciais de uma pesquisa mais ampla, conduzida em nível de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas³. Propusemos a identificar e descrever as principais tendências inscritas na dinâmica espaço-temporal intraurbana e no *modus operandi* dos crimes de estupro ocorridos na capital alagoana entre os anos de 2015 e 2017. Utilizamos dados secundários cedidos pelas Polícias Civil (PC/AL) e Militar (PMAL) do Estado de Alagoas e pela Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social (Seris). O método, de ordem quantitativa, consistiu de testes estatísticos, técnicas de georreferenciamento e análises descritiva e inferencial. Para este escrito reservamos a exposição dos principais resultados relacionados aos casos de estupro⁴.

O artigo encontra-se dividido em três partes, para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte elaboramos uma síntese teórica em torno do modelo de análise da mobilidade criminal (modelo a partir do qual são reconhecidos os elementos que delimitam o *modus operandi* dos criminosos, especificamente, para os casos de estupro) sobre o qual o estudo é conduzido. Na segunda parte descrevemos as notas metodológicas da pesquisa. Trata-se de uma breve exposição sobre os dados utilizados e os parâmetros definidos para seu tratamento; os testes e técnicas aplicadas; e as principais hipóteses de trabalho. Os resultados do estudo são apresentados na terceira parte em duas seções, sendo a primeira seção reservada para a caracterização das ocorrências de estupro, cujo objetivo consiste em identificar as tendências que se inscrevem nesse tipo de ocorrência; e a segunda, para descrição da mobilidade criminal.

MOBILIDADE CRIMINAL: CONTEXTO TEÓRICO DA DISCUSSÃO

Em estudo seminal intitulado *Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction* (2014), Johnson, Guerette e Bowers definem a mobilidade criminal como o deslocamento de crimes e criminosos sobre o espaço geográfico. Muito embora econômica, essa definição condiz objetivamente com os níveis de análise sobre os quais o conceito é operacionalizado: um nível agregado, que verifica a mobilidade a partir da redefinição dos pontos quentes (ou *hot spots*), que são aquelas regiões que, em um recorte espaço-temporal específico, registram uma alta incidência de crimes; e um nível desagregado, que se refere aos sentidos e à extensão das jornadas para o crime (ou *journey to crime*), isto é, os trajetos percorridos pelos criminosos de suas residências aos locais do crime (WEISBURD, 2018; WEISBURD; ECK, 2017; BEAUREGARD; MARTINEAU, 2016; NEE, 2015; JOHNSON; GUERETTE; BOWERS, 2014; BEAUREGARD; BUSINA, 2013).

Esse modelo está pautado em um conjunto de teorias reconhecidas como “teorias da oportunidade para o crime”, a saber: a teoria das atividades rotineiras (COHEN; FELSON, 1979); a teoria da escolha racional (CORNISH; CLARKE, 2003); e a teoria dos padrões criminosos (BRANTINGHAM; BRANTINGHAM, 1984). Muito embora essas teorias disponham de instrumentais distintos para a análise dos processos de tomada

3 Estudo realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código de Financiamento 001.

4 Muito embora a pesquisa da qual deriva este artigo aborde somente os casos de roubo a transeunte e homicídios dolosos ocorridos em Maceió (AL) entre 2015 e 2017, revisitamos a base de dados primária do estudo a fim de trabalhar com os dados referentes aos casos de estupro e a partir deles verificar padrões de mobilidade e tendências gerais no *modus operandi*.

de decisão e de ação do criminoso, conserva-se em cada uma delas o pressuposto de que as estruturas de oportunidade servem como elemento precipitador dos eventos delitivos e que, portanto, a dinâmica do crime está fortemente relacionada à disposição dessas estruturas no tempo e no espaço (TILLYER; WILCOX; WALTER, 2020).

Nos estudos que descrevem a mobilidade criminal duas conclusões são bastante recorrentes: I) a de que os crimes ocorrem em locais próximos de onde residem os criminosos, o que sugere que eles tentam minimizar seus esforços e que atuam sob as condições que lhes parecem mais favoráveis (notadamente, as situações que lhes demandam menores deslocamentos); e II) a de que a distância percorrida pelo criminoso varia de acordo com a natureza do delito: crimes como roubos (a transeunte) e homicídios (dolosos) tendem a ocorrer com maior frequência nas proximidades da residência do criminoso, diferentemente de outros, como tráfico de drogas, cujas distâncias entre os marcos de origem (domicílio dos infratores) e os marcos de destino (local do crime) tendem a ser maiores.

A mobilidade nos casos de crimes sexuais reserva características peculiares. Isso se deve, fundamentalmente, à natureza individual e interpessoal dos fatores que a condicionam⁵. Por exemplo: estudos como os de LeBeau (1987), Leclerc e Tremblay (2007) e Duwe, Donnay e Tewksbury (2008) exploram a relação entre as jornadas para o crime e o tipo de vínculo entre criminoso e vítima: os autores constatam que as maiores distâncias compreendidas entre a residência do criminoso e o local do crime são percorridas por agressores que possuem vínculo familiar direto com as vítimas (parentesco por consanguinidade). A extensão do trajeto percorrido por eles, nesses casos, está diretamente relacionada à possibilidade de garantir o contato sexual com a vítima sem correr o risco de ser surpreendido por familiares ou conhecidos que residem nas proximidades de seu domicílio (que, em muitos dos casos, também é o domicílio da vítima).

Walker, Golden e VanHouten (2001) e Tewksbury e Mustaine (2006), por sua vez, observam que a distância percorrida por um criminoso sexual influencia no tipo de “local para o crime”: seus estudos demonstram que quanto maior o distanciamento da residência do criminoso sexual, maior a probabilidade de que esse criminoso cometa o estupro em locais abertos, como terrenos baldios ou vias públicas.

Leclerc *et al.* (2009) verificam a relação entre a mobilidade e o número de vítimas de um criminoso sexual: os autores percebem que os agressores que percorrem maiores distâncias para consumir o ato tendem a se concentrar em uma única vítima, diferentemente daqueles que “optam” por cometer os delitos em locais próximos de suas residências, que estão mais propensos a diversificar suas vítimas.

Leclerc, Wortley e Smallbone (2010) apontam a redefinição das tendências de deslocamento de criminosos sexuais pelo fator “disposição de carro de passeio”: os autores observam que o fato de possuir um carro permite ao agressor não somente fazer uso de múltiplas localizações para obter contato sexual com uma ou com várias vítimas, mas também perdurar o contato (prolongando a opressão sobre a vítima), considerando que, ao perceber o risco de apreensão em determinado local, o agressor se desloca para outro, mais oculto (onde, no próprio carro, perpetra o contato sexual).

Durante o crime, os criminosos precisam tomar uma série de decisões, dentre elas, a de onde cometer o crime (CORNISH, 1994). Os criminosos podem planejar fazer uso de um local particular para fins específicos (minimizar os riscos de serem flagrados, por exemplo) ou, simplesmente, tomar a decisão no local, seja

5 Nos casos de crimes contra a propriedade ou de crimes contra a vida, a mobilidade tende a estar fortemente associada a elementos de ordem estrutural ou situacional (WILCOX; CULLEN, 2018; WEISBURD, 2018).

porque não dispõem de um espaço próprio, seja porque não contemplam alternativas possíveis. Petrosino e Brensilber (2003), Bernasco e Nieuwbeerta (2005) e Coupe e Blake (2006) apontam sentidos distintos na relação entre o processo decisório do criminoso e a escolha do local do crime em algumas modalidades de crimes contra o patrimônio e de crimes sexuais. Como afirmam os autores, nos casos de furto de automóveis ou de residências, os criminosos decidem primeiramente sobre uma área adequada e depois selecionam um alvo específico nessa área. Nos estupros, o processo de tomada de decisão é diferente: somente depois de selecionar a vítima (o “alvo”), o criminoso procura um local “seguro” para obter o contato sexual. Esse *modus operandi* serve a um propósito utilitarista, qual seja, o de obter gratificação sexual com a vítima sem ser surpreendido.

Nos casos de estupro em que as vítimas são crianças (casos que poderiam ser configurados como estupros de vulnerável), as pesquisas sobre mobilidade criminal apontam diferenças notáveis: um caso típico de estupro de vulnerável envolve um agressor que conhece a vítima antes de cometer o crime. Diferentemente de outros crimes sexuais, casos de estupro de vulnerável tendem a ocorrer com maior frequência em locais fechados. Esse tipo de crime contempla, geralmente, três estágios de manipulação da vítima, a saber: I) ganho de confiança; II) condescendência; e III) manutenção do silêncio (LECLERC; WORTLEY; SMALLBONE, 2010; LECLERC; TREMBLAY, 2007). Ao contrário de outros delitos como, por exemplo, homicídios, que se tratam de eventos singulares em uma localização singular, nos crimes sexuais, especificamente os de estupros contra crianças, um agressor pode obter vários contatos com uma mesma vítima em múltiplas localizações em um dado período de tempo (semanas, meses ou até anos).

Lussier, Bouchard e Beauregard (2011) desenvolvem modelos descritivos da atuação de criminosos sexuais. Estes modelos, denominados “roteiros”, são basicamente três, a saber: I) o roteiro agressivo ou coercitivo; II) o roteiro manipulador; e III) o roteiro não-persuasivo.

O roteiro agressivo compreende duas faixas⁶ de operação: a) “estupros em invasão domiciliar”; e b) “estupros ao ar livre”. Ambas as faixas apresentam os mesmos métodos de busca e ataque, mas diferem em termos da extensão do trajeto percorrido e do local do crime. Os estupros em invasão domiciliar são, na grande maioria dos casos, cometidos por criminosos que residem próximos às vítimas. Portanto, tendem a ser crimes de “curta mobilidade”, com ocorrência em locais reconhecidos tanto pelas vítimas (sua residência) quanto pelo criminoso. Agressores com esse perfil agem em função da análise das atividades rotineiras de seus alvos (são *stalkers*) e tendem a ser extremamente violentos. A agressividade é também um traço daqueles que cometem estupros ao ar livre. Esta “modalidade”, contudo, está comumente associada a deslocamentos de grande extensão, o que, segundo os autores, sugere que o local onde o crime ocorre seja um local desconhecido pelo criminoso.

No roteiro manipulador também se observam duas faixas de atuação: a) “abordagem sofisticada”; e b) “infiltrado na família”. A faixa de abordagem sofisticada é caracterizada pela grande quantidade de tempo investido pelos criminosos na preparação de seus crimes e na seleção de suas vítimas. Segundo Lussier, Bouchard e Beauregard (2011), uma vez que esses criminosos encontram suas vítimas (principalmente em locais públicos), tentam convencê-las a acompanhá-los para um local privado (sua casa, seu veículo ou qualquer outro local reconhecido somente pelo agressor), onde perpetram o ato criminoso. Esse “oportunismo premeditado” também caracteriza a atuação de agressores infiltrados na família. Esta faixa compreende indivíduos que se utilizam de sua ocupação para ter acesso às vítimas, infiltrando-se em suas

⁶ Segundo Lussier, Bouchard e Beauregard (2011), “faixas” são variantes de um roteiro mais genérico. Elas denominam estratégias distintas operadas em função de circunstâncias específicas.

famílias como um prestador de serviço, a exemplo de babás. Crianças e adolescentes constituem os alvos preferenciais desse tipo de criminoso. A afinidade que os agressores desenvolvem com suas vítimas os permite atraí-las para locais que são reconhecidos somente por eles. São criminosos de alta mobilidade, sendo esta facilitada pela disposição de um veículo.

O estupro de ação direta é a única faixa do roteiro denominado não-persuasivo. Esse tipo de crime é espontâneo. O processo de seleção das vítimas reflete um baixo ou nenhum investimento de tempo por parte do criminoso. Este tende a operar em função da visibilidade local. Segundo os autores, os crimes cometidos por indivíduos inscritos nessa faixa de atuação ocorrem com maior frequência em vias públicas. A abordagem, o ataque e a liberação da vítima acontecem no mesmo lugar. A principal diferença entre o estupro de ação direta (do roteiro não-persuasivo) e o estupro ao ar livre (do roteiro agressivo) consiste no tempo investido na consecução do ato, que é muito maior neste último (portanto, um ato mais planejado) em relação àquele primeiro (mais oportunista) (LUSSIER; BOUCHARD; BEAUREGARD, 2011).

Como dito alhures, a despeito de não ser nenhuma novidade conceitual (BEATO *et al.*, 2001), no Brasil, ainda são escassas as pesquisas que partem da descrição da mobilidade criminal para a interpretação do *modus operandi* e da configuração espaço-temporal dos crimes (NASCIMENTO, 2020; 2019; CECCATO, 2005). No que se refere aos crimes sexuais, os estudos locais são ainda mais raros. Estes se até aos grandes centros urbanos brasileiros (notadamente, São Paulo) e, em síntese, exploram a capacidade preditiva de variáveis situacionais sobre as ocorrências de violência sexual (MOREIRA; CECCATO, 2020; MELO; BEAUREGARD; ANDRESEN, 2019). Por outro lado, não se tem registros de estudos que analisem a mobilidade criminal nos casos de crimes sexuais em pequenas capitais (como o que esta pesquisa se prestou a fazer) ou em cidades interioranas, seja para fins prospectivos ou comparativos. Dessa forma, o presente trabalho reveste-se de maior relevância.

NOTAS METODOLÓGICAS

Em função das restrições operacionais para realizarmos um levantamento dos registros de todos os crimes ocorridos na cidade de Maceió (AL) no intervalo de uma década⁷, tomando os inquéritos policiais como fontes primárias de informação, optamos por delimitar o recorte temporal de nossa pesquisa ao triênio 2015-2017 e utilizar dados das bases informacionais das Polícias Civil e Militar de Alagoas e da Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social (Seris). Pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Estado de Alagoas, o e-SIC Alagoas, requeremos aos referidos órgãos que nos encaminhassem por e-mail, na forma de planilha do Excel (.xls), as informações disponíveis relativas a todos os crimes ocorridos na cidade de Maceió entre os anos de 2015 e 2017. Nas requisições, solicitamos para que fossem retirados todos e quaisquer dados que possibilitassem a identificação dos criminosos ou das vítimas (como nome completo ou filiação, por exemplo), em respeito aos termos do art. 7º, inciso IV e do art. 11, inciso II, alínea “c” da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Obtivemos três grandes bases brutas de dados. A primeira foi concedida pelo Núcleo de Estatística e Análise Criminal (Neac) da Polícia Militar. A segunda, e a mais densa, foi disponibilizada pela Assessoria Técnica de Estatística e Análise Criminal (ASSTEAC) da Polícia Civil. A terceira foi cedida pela Gerência de Pesquisa e Estatística do Sistema Prisional de Alagoas (GPESP) da Seris. No caso da base da Seris, os dados prestados

7 No estudo, a princípio, idealizamos trabalhar com dados de 2007 a 2017.

(dentre os quais informações sobre o perfil social do criminoso e seu domicílio) se referiam apenas a casos ocorridos no ano de 2017. Isso se deveu ao fato de que, segundo a assessoria de comunicação do órgão, os registros anteriores a abril de 2016 ainda não haviam sido inseridos por completo no sistema da GPESP, o que condicionou a resposta ao pedido de acesso à informação à concessão dos dados do ano de 2017 (que já tinham sido integralmente computados).

Utilizamos macros para manipular as três bases simultaneamente. Padronizamos os campos e a forma de descrição dos dados em cada uma das bases para podermos sintetizá-las em um único banco consolidado denominado “base matriz”. Para este artigo, revisitamos a matriz a fim de analisar os dados relacionados aos casos de estupro. A exemplo do que foi feito no estudo do qual deriva este escrito, aplicamos três filtros sobre a base. O primeiro consistiu na redução das duplicidades (casos idênticos presentes nas três bases). Nessa etapa, tomamos como referência o registro da base com o maior número de informações sobre cada caso analisado, inclusive, nas situações de múltiplos casos similares em uma mesma base. Aplicado o primeiro filtro, obtivemos na matriz 34.141 registros de crimes notificados na capital alagoana entre os anos de 2015 e 2017.

O segundo filtro compreendeu a redução dos casos analisados aos de crimes de estupro. Com esse filtro o universo da pesquisa reduziu-se significativamente, de 34.141 registros para 3.311.

O terceiro filtro constou na redução dos registros incompletos. A fim de que pudéssemos compor um perfil sólido das ocorrências, das vítimas e dos criminosos optamos por trabalhar com os casos que dispusessem do maior volume de informações possível sobre os fatos notificados. Ao reconhecermos que uma parcela expressiva dos registros jaziam incompletos, selecionamos apenas aqueles que não comprometessem a elaboração dos mapas (portanto, que contivessem as informações sobre o local do fato, basicamente) ou a identificação do perfil integral das ocorrências, das vítimas e dos criminosos para cada ramo ilícito. Uma vez aplicado o terceiro filtro obtivemos um total 1.827 registros úteis.

Por fim, tornamos a dividir a base matriz em três bases, uma para cada ano do triênio, para que pudéssemos verificar possíveis variações ao longo do período selecionado para o estudo. A composição das bases finais encontra-se esquematizada na Tabela 1.

TABELA 1

Distribuição anual dos registros úteis dos casos de estupro ocorridos em Maceió (AL)

	2015	2016	2017	Total
n	346	622	859	1.827
%	18,9	34	47,1	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Em 431 dos 859 registros úteis de casos de estupro ocorridos em Maceió (AL) no ano de 2017 tivemos acesso à informação do domicílio do agressor. Portanto a análise da jornada para o crime foi realizada apenas sobre esses casos.

Georreferenciamos as 1.827 ocorrências de estupro. Para todos os casos, utilizamos os recursos do software Arcmap® para converter os endereços identificados em coordenadas geográficas e compilá-las

em arquivos no formato *comma-separated values* (.csv). As bases cartográficas da cidade de Maceió para as unidades de bairro foram obtidas no site do IBGE, todas em formato *shapefile* (.shp) e processadas a partir do software QGIS® em sua versão 2.18.

Elaboramos dois tipos de mapas temáticos: mapas de distribuição das ocorrências por bairro e mapas de densidade Kernel. Nos mapas de distribuição, as proporções das ocorrências foram padronizadas em quintis, conforme os valores máximo e mínimo, e em escalas cinza, com tons mais claros para os menores valores e tons mais escuros para os maiores valores. No caso dos mapas de Kernel, serviu-nos apenas a configuração primária dos pontos georreferenciados para gerar um *raster* da concentração dos casos.

Com relação às jornadas para o crime, mostrou-se mais útil a ligação direta dos marcos de origem (domicílios dos criminosos) e dos marcos de destino (locais do crime). Utilizamos os recursos do QGIS® para estimar a distância em quilômetros entre os marcos. Reiteramos que a análise das jornadas foi feita sobre os 431 casos do ano de 2017 sobre os quais tivemos acesso à informação do domicílio do agressor.

Recorremos à abordagem descritiva para caracterizar os aspectos configuracionais dos crimes sexuais notificados. Na análise dos perfis da vítima e do criminoso optamos por descrever as variáveis selecionadas comparativamente entre grupos definidos pela modalidade do crime (estupro e estupro de vulnerável) e aplicar testes estatísticos que nos permitissem confirmar se as diferenças observadas eram estatisticamente significantes. Utilizamos o teste qui-quadrado para as variáveis qualitativas e a análise de variância (Anova) para as quantitativas. Ambos foram operacionalizados a partir do software SPSS® em sua versão 25.

Nenhum dos dados empregados na pesquisa permitiu a identificação das pessoas às quais as ocorrências se referiam, dispensando-nos da necessidade de submeter o estudo à apreciação de comitês de ética conforme os termos do inciso V do art. 1º da Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

MODUS OPERANDI DOS CRIMES DE ESTUPRO

A Tabela 2 apresenta a variação percentual do número de ocorrências de estupro notificadas ao longo do triênio. Entre os anos de 2015 e 2016 observamos um aumento expressivo no número de casos, seguido de uma leve alta entre os anos de 2016 e 2017. A variação geral no triênio é positiva e deveras elevada: há um aumento de 148,3% nas ocorrências de estupro notificadas na cidade de Maceió (AL) entre os anos de 2015 e 2017.

TABELA 2

Varição percentual dos registros de estupro (2015-2017)

Período	Varição (%)
2015/2016	79,8
2016/2017	3,8

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 3 descreve a distribuição mensal das ocorrências de estupro. Podemos observar que, no triênio, o mês de fevereiro concentra o maior número de ocorrências de estupro, respondendo por 22,8% dos casos registrados em 2015, por 18,7% em 2016 e por 20% das ocorrências notificadas no ano de 2017. É possível que essa tendência esteja associada às festividades carnavalescas, pois nesse período, tal como demonstra Fontes (2020), em todo o Brasil são percebidos aumentos significativos nos casos de violência e importunação sexual. Para além dessa tendência, com poucas exceções, o que se percebe é um aumento pouco expressivo do número de casos nos meses que antecedem ou precedem imediatamente o mês fevereiro. Não observamos outra tendência marcante ao longo do período analisado.

TABELA 3**Distribuição das ocorrências de estupro por mês do fato (2015-2017)**

Mês	Ano		
	2015	2016	2017
Janeiro	33	64	97
Fevereiro	79	116	172
Março	24	75	65
Abril	19	40	55
Maiο	17	59	61
Junho	28	41	76
Julho	31	43	68
Agosto	34	27	62
Setembro	26	41	49
Outubro	12	38	37
Novembro	16	44	42
Dezembro	27	34	75
Total	346	622	859
Média anual	28,8	51,8	71,6
Média geral		609	

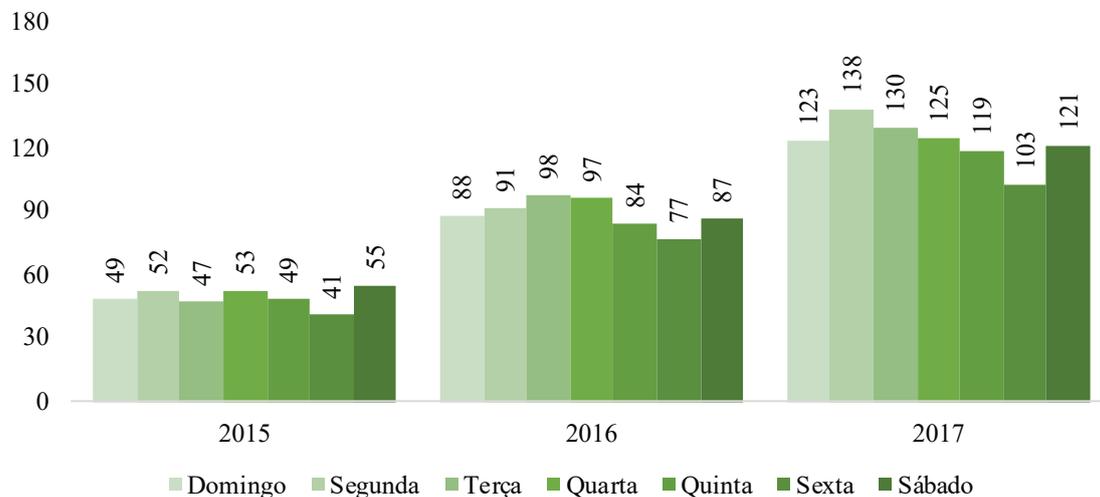
Fonte: Dados da pesquisa.

O Gráfico 1 ilustra a frequência diária dos crimes de estupro. Podemos observar que, diferentemente dos casos de roubo a transeunte e homicídio doloso, os quais, a exemplo do que descreve Nascimento (2020), apresentam tendências definidas em relação aos dias da semana (tendo os casos de roubo uma maior incidência entre segundas e quartas-feiras; e os casos de homicídio nos sábados e domingos), nos crimes de estupro não há padrão que se evidencie a partir da distribuição diária das ocorrências.

Em linhas gerais, o que se nota é uma distribuição “regular” dos casos, isto é, apresenta valores muito próximos ao valor da média semanal, a despeito de observarmos uma leve diferença no número de casos notificados entre os dias de segunda e quarta-feira em relação aos demais dias da semana. Mesmo assim, essa não é uma tendência que se sustenta ao longo do triênio, percebendo variações.

GRÁFICO 1

Distribuição das ocorrências de estupro por dia da semana (2015-2017)

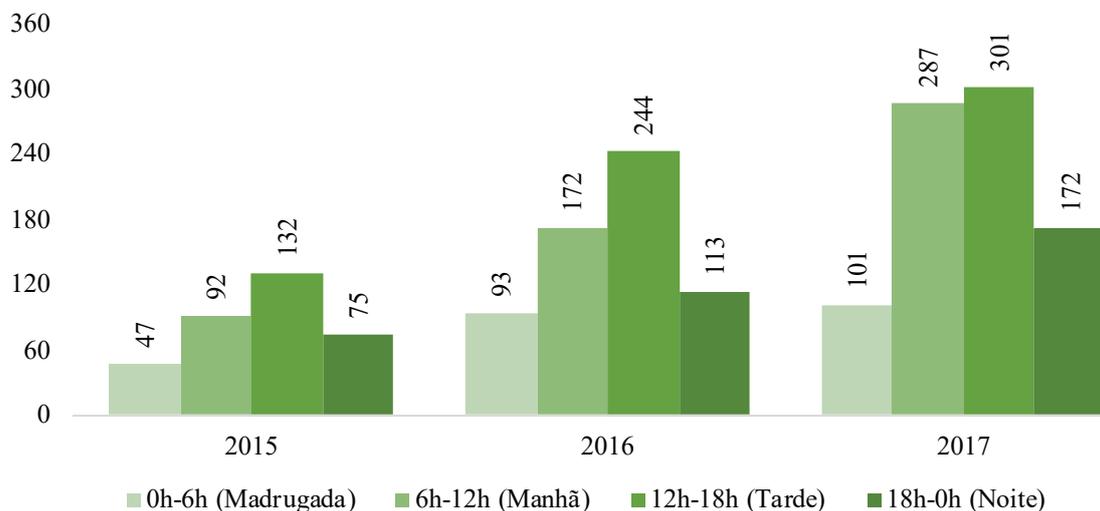


Fonte: Dados da pesquisa.

No Gráfico 2 encontra-se descrita a w dos casos de estupro em função da faixa horária, conforme dados do triênio 2015-2017.

GRÁFICO 2

Distribuição das ocorrências de estupro por faixa horária (2015-2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

Como apreendemos do Gráfico 2, os períodos da manhã (das 6h às 12h) e da tarde (das 12h às 18h) são aqueles em que os crimes de estupro são mais recorrentes. É possível que a frequência desses casos nessas faixas esteja associada à "disponibilidade" das vítimas, sobretudo nos casos de estupro de vulnerável, tal como relatado por Petrosino e Brensilber (2003): as faixas da manhã e da tarde são os horários em que

os pais não estão em casa, seja porque estão trabalhando ou realizando qualquer outro tipo de atividade. Nesses horários as crianças tendem a estar na escola ou em casa, sozinhas ou acompanhadas por parentes ou conhecidos, dentre os quais, potenciais criminosos sexuais.

Devemos atentar para o fato de que a alta frequência dos casos de estupro notificados se dá exatamente nos períodos com maior disposição de luz natural. Essa variável tem sido reconhecida por diversos autores como uma variável interveniente sobre a ocorrência de certos crimes, notadamente, aqueles que são mais frequentes em vias públicas, como os crimes de roubo a transeunte e homicídios dolosos (NASCIMENTO, 2020; 2019). Reconhece-se a tendência geral de que os criminosos privilegiam os horários de baixa luminosidade para cometerem os crimes. Essa tendência está associada a um traço do *modus operandi* desses agentes, qual seja, o de executar o crime sem ser reconhecido ou surpreendido.

Em relação aos estupros ocorridos em Maceió (AL), essa tendência se mostra diretamente relacionada aos locais em que os crimes ocorreram, notadamente, espaços fechados como a própria residência do criminoso ou estabelecimentos comerciais. Esse dado denuncia a preocupação dos criminosos com a exposição, tal como relatado por Walker, Golden e VanHouten (2001) e Tewksbury e Mustaine (2006). Abordaremos os dados sobre os locais de ocorrência do crime posteriormente.

A Tabela 4, por sua vez, apresenta a distribuição do número de ocorrências de estupro em função do instrumento empregado no fato.

TABELA 4

Distribuição das ocorrências de estupro por instrumento empregado no fato (2015-2017)

Instrumento empregado	Ano			Total n (%)
	2015	2016	2017	
Arma de fogo	34	74	87	195 (10,6)
Arma branca	63	205	292	560 (30,6)
Força física	231	289	352	872 (47,7)
Outros meios	12	43	113	168 (9,1)
Sem informação	6	11	15	32 (2,0)
Total	346	622	859	1.827 (100)

Fonte: dados da pesquisa.

Observamos que a força física é o principal meio utilizado pelos criminosos para coibir a vítima nos casos de estupro, sendo relatado em 47,7% do total dos registros. As armas brancas assumem a segunda posição do ranking, descritas em 30,6% dos casos, seguidas das armas de fogo, constantes em 10,6% das ocorrências. É notável o fato de a força física se constituir um traço recorrente do *modus operandi* nos casos de estupro ocorrido em Maceió (AL) entre 2015 e 2017, a despeito do aumento considerável de ocorrências que apontam o uso de armas brancas (aumento de 363,5%) e de outros meios de coerção, dentre os quais, o uso de entorpecentes (aumento de 841,7%) ao longo do triênio.

Para autores como Maddan e Pazzani (2017) e Lussier, Bouchard e Beauregard (2011), a recorrência à força física como instrumento de coação pode indicar uma despreocupação por parte do criminoso com relação à resistência da vítima. Isso porque *"They are so convinced that they will not be surprised, they are*

so comfortable with the situation, that they even take the risk of physical combat with the victim" (LUSSIER; BOUCHARD; BEAUREGARD, 2011, p. 436). Conforme Maddan e Pazzani (2017), que fundamentam uma análise a partir dos pressupostos da teoria da escolha racional, nesses casos o agressor assume os custos de um combate físico com a vítima porque reconhece uma compensação desses custos. Essa compensação pode ser traduzida na certeza de que ele não será incriminado ou de que o contato sexual não será frustrado. Não à toa, esse traço do *modus operandi* se expressa de forma preponderante nos casos em que o agressor planeja minuciosamente o crime.

A Tabela 5 descreve a distribuição dos registros de estupro pelo número de autores do fato.

TABELA 5**Distribuição das ocorrências de estupro por número de autores do fato (2015-2017)**

Número de autores	Ano			Total n (%)
	2015	2016	2017	
1	258	519	726	1.503 (82,2)
2	37	61	84	182 (9,9)
3	6	21	23	50 (2,7)
4 ou mais	-	6	19	25 (1,3)
Sem informação	45	15	7	67 (3,9)
Total	346	622	859	1.827 (100)

Fonte: Dados da pesquisa.

Nos crimes de estupro, os casos em que se observa a participação de um único autor são mais recorrentes, representando 82,2% do total das ocorrências. Estupros coletivos, isto é, casos cuja autoria é atribuída a dois ou mais agentes (tal como tipificado no art. 226, inciso IV, alínea "a", do Código Penal brasileiro, inserido pela Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018) correspondem a 13,9% dos registros analisados. Os dados apontam um aumento de assombrosos 193% nos registros desse tipo de ocorrência na capital alagoana ao longo do período selecionado para o estudo.

A Tabela 6 apresenta a distribuição das ocorrências de estupro em função do meio de locomoção utilizado pelo criminoso.

TABELA 6**Distribuição das ocorrências de estupro por meio de locomoção (2015-2017)**

Meio de locomoção	Ano			Total n (%)
	2015	2016	2017	
A pé	118	196	231	545 (29,8)
Bicicleta	13	68	77	158 (8,6)
Motocicleta	27	72	93	192 (10,5)
Outros meios	142	258	435	835 (45,7)
Sem informação	46	28	23	97 (5,4)
Total	346	622	859	1.827 (100)

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme os dados dispostos na Tabela 6, a categoria “outros meios” é relatada em 45,7% dos casos analisados. Desse universo, cerca de 82% (ou 686 casos) indicam o carro como principal meio de locomoção do criminoso. A categoria “a pé” responde pela segunda maior parcela dos registros, ou 29,8% dos casos. Entre os meios de locomoção mais utilizados pelo agressor, as motocicletas aparecem na terceira posição do ranking, respondendo por 10,5% dos casos. Pouco mais de 5% dos registros analisados não dispunham dessa informação.

Em linhas gerais, os dados indicam uma outra tendência restrita aos crimes de estupro distinta daquelas descritas por Nascimento (2020) em relação aos casos de roubo a transeunte e homicídio doloso, onde o uso de motocicletas se mostra mais recorrente. O uso de carros de passeio, a exemplo daquilo que é relatado por Leclerc, Wortley e Smallbone (2010), é um outro traço do *modus operandi* de criminosos sexuais que visam reduzir o risco de exposição e prolongar o abuso sobre a vítima.

Na Tabela 7 encontram-se distribuídos os casos de estupro pela natureza do local do crime.

TABELA 7

Distribuição das ocorrências de estupro pela natureza do local do crime (2015-2017)

Natureza do local do crime	Ano			Total n (%)
	2015	2016	2017	
Vias públicas	136	267	356	759 (41,5)
Int. de residência	150	233	368	751 (41,1)
Est. comerciais	58	84	92	234 (12,8)
Outros locais	2	15	39	56 (3,0)
Sem informação	-	23	4	27 (1,6)
Total	346	622	859	1.827 (100)

Fonte: Dados da pesquisa.

Os estupros ocorridos em vias públicas representam 41,5% do total. Em 41,1% dos casos, os crimes se deram no interior de uma residência. Casos notificados em estabelecimentos comerciais representam 12,8% do total. A predominância das categorias “vias públicas” e “interior de residência” como locais do crime nos casos de estupro notificados em Maceió (AL) se conserva ao longo do triênio, com variações pouco expressivas, exceto no ano de 2017, quando o número de casos ocorridos no interior de residência supera o número de casos ocorridos em vias públicas.

Contemplamos, a princípio, duas possibilidades de interpretação das tendências observadas a partir da Tabela 7. A primeira delas se refere ao número de casos que ocorrem em vias públicas. Se associada aos dados da Tabela 6, podemos sugerir uma relação entre a incidência dos crimes de estupro em vias públicas e a disposição de um carro, a exemplo do que é descrito por Leclerc, Wortley e Smallbone (2010). A disposição de um veículo permitiria ao agressor percorrer maiores trajetos para executar o crime. Este poderia ser cometido dentro do carro ou em via pública, uma vez reconhecido pelo agressor o baixo risco de apreensão.

A segunda possibilidade de interpretação, que em alguma medida também está relacionada à primeira, diz respeito à preocupação do criminoso com sua exposição. Se refletirmos a partir da frequência expressiva de casos de estupro ocorridos em espaços fechados, notadamente, no interior de residências (que podem

ser tanto do criminoso quanto da vítima⁸), também é possível sugerir que haja uma relação entre esse dado e as ocorrências que descrevem a categoria “a pé” como meio de locomoção do criminoso, tal como identificado por Walker, Golden e VanHouten (2001) e Tewksbury e Mustaine (2006).

De forma geral, com base nas principais tendências observadas sobre a amostra, o que se verifica é que os estupros notificados na capital alagoana ocorrem preponderantemente no período da tarde e em vias públicas. Tratam-se de casos que envolvem um único agressor que se desloca fazendo uso de um automóvel. Sua abordagem, na maioria dos casos, tende a ser extremamente violenta⁹, pois recorre ao uso da força física como instrumento de coerção da vítima.

Os perfis da vítima e do criminoso, que passamos a descrever nesse momento, são delimitados a partir de sua frequência na análise dos casos. As características inscritas nesses perfis dispensam qualquer tipo de determinismo de inspiração lombrosiana. Elas, antes, constituem indicativos da probabilidade de vitimização ou de fatores complexos associados à sujeição criminal (MADDAN; PAZZANI, 2017). Para todos os casos, não pretendemos nos estender para além da análise descritiva, a despeito de toda pertinência que a problematização dos elementos relacionados à composição desses perfis possa ter.

Tanto para a descrição do perfil da vítima quanto do agressor subdividimos as ocorrências em função da modalidade do crime de estupro cometido, isto é, entre casos de estupro (art. 213 do CP) e de estupro de vulnerável (art. 217-A do CP). O objetivo dessa classificação é verificar, a partir de testes estatísticos, se há diferenças estatisticamente significativas entre a modalidade do estupro e as características dos perfis da vítima e do criminoso. Como alhures dito, utilizamos o teste qui-quadrado para as variáveis qualitativas e a análise de variância (Anova) para as quantitativas.

A Tabela 8 apresenta o perfil sociodemográfico das vítimas dos crimes de estupro ocorridos na cidade de Maceió (AL) entre os anos de 2015 e 2017.

8 Os dados aos quais tivemos acesso não dispunham dessa informação.

9 Segundo Mogavero e Kennedy (2017), os casos em que o criminoso se utiliza da força para coagir a vítima tendem a ser, notoriamente, fisicamente mais violentos (pois a probabilidade de reação da vítima é muito maior) que os casos em que o agressor se utiliza de uma arma, seja ela branca ou de fogo, onde a violência psíquica ou simbólica tende a ser mais acentuada (pois nesses casos a vítima é privada da possibilidade de reação, o que eleva a percepção de sua vulnerabilidade e a sujeita aos interesses do agressor).

TABELA 8

Perfil sociodemográfico da vítima de estupro e estupro de vulnerável (2015-2017)

	Estupro de vulnerável (n = 411)	Estupro (n = 1.416)	Total (n = 1.827)
	n (%)	n (%)	n (%)
Sexo			
Feminino	291 (17,2)	1.393 (82,8)	1.684 (100)
Masculino*	118 (83,6)	23 (16,4)	141 (100)
Sem informação	2 (100)	-	2 (100)
Cútiis			
Branca	68 (23,2)	226 (76,8)	294 (100)
Parda	182 (21,6)	659 (78,4)	841 (100)
Preta	142 (25,6)	412 (74,4)	554 (100)
Outras	13 (11,8)	97 (88,2)	110 (100)
Sem informação	6 (21,4)	22 (78,6)	28 (100)
Idade média*	10,29	29,66	28,12
Faixa etária			
0 a 9 anos	193 (100)	-	193 (100)
10 a 14 anos*	216 (100)	-	216 (100)
15 a 19 anos*	-	352 (100)	352 (100)
20 a 24 anos	-	508 (100)	508 (100)
25 a 29 anos	-	426 (100)	426 (100)
30 a 39 anos	2 (2,0)	103 (98,0)	105 (100)
40 a 49 anos	-	19 (100)	19 (100)
50 a 59 anos	-	2 (100)	2 (100)
60 anos ou mais	-	-	-
Sem informação	-	6 (100)	6 (100)
Grau de escolaridade			
Analfabeto	69 (38,1)	112 (61,9)	181 (100)
Ensino básico	144 (32,6)	297 (67,4)	441 (100)
Ensino fundamental	185 (30,8)	415 (69,2)	600 (100)
Ensino médio	-	401 (100)	401 (100)
Ensino superior	-	98 (100)	98 (100)
Sem informação	13 (12,5)	93 (87,8)	106 (100)
Estado civil			
Solteiro	411 (43,4)	535 (56,6)	946 (100)
Casado	-	668 (100)	668 (100)
Divorciado	-	156 (100)	156 (100)
Outros	-	57 (100)	57 (100)
Sem informação	-	-	-

* Diferenças estatisticamente significantes a 1% segundo teste qui-quadrado para variáveis qualitativas e Anova para variáveis quantitativas.
Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com os dados inscritos na Tabela 8, as vítimas dos crimes de estupro de vulnerável são preponderantemente do sexo feminino (70,8%), não-brancas (78,8%) e com idade entre 10 a 14 anos (52,5%). O nível de instrução fundamental (45%) e o estado civil de solteiro (notadamente, em função da faixa etária, muito embora este dado careça de maior objetividade) (100%) são outras características inscritas no perfil dessas vítimas. Nos casos de estupro, as vítimas são, majoritariamente, do sexo feminino (98,3%), não-brancas (75,6%), com idade entre 25 e 29 anos (30%). O nível de instrução fundamental (29,3%) e o estado civil de casado (47,1%) também definem o perfil das vítimas desse tipo de crime.

Segundo o teste qui-quadrado, a diferença nas duas distribuições mostrou-se estatisticamente significativa, indicando uma associação entre a modalidade do crime de estupro e o sexo da vítima, confirmando, portanto, que a proporção de vítimas do sexo masculino nos casos de estupro de vulnerável é maior em relação ao número de vítimas de mesmo sexo nos casos de estupro. Contudo, esse resultado só nos permite testar a hipótese de que há diferença na distribuição da variável “sexo” segundo a modalidade do crime de estupro, não sendo possível confirmar que indivíduos do sexo masculino estão mais sujeitos ao crime de estupro de vulnerável que indivíduos do sexo feminino.

A composição etária das vítimas apresentou um perfil diferenciado, claramente definido pela modalidade do crime. Ou seja, as vítimas com faixas etárias mais jovens, entre 0 e 14 anos, se concentram nos casos de estupro de vulnerável (com raras exceções, a exemplo dos 2 casos enquadrados na faixa de 30 a 39 anos, que representam casos cujas vítimas possuem deficiência mental). Por outro lado, as faixas etárias “mais velhas”, sobretudo a partir de 20 anos, apresentam maiores proporções nos casos de estupro. No intervalo intermediário, entre 20 e 29 anos, não há diferença estatisticamente significativa. A idade média das vítimas de estupro de vulnerável era de 10 anos, ao passo que a das vítimas de estupro, de 29 anos, diferença também confirmada por meio da análise de variância que indicou significância estatística.

As demais características sociodemográficas (escolaridade, estado civil e “cútis”) não apresentaram diferenças estatisticamente significantes.

Esses dados são úteis na compreensão do *modus operandi* dos criminosos sexuais que atuam na cidade de Maceió (AL). Chama-nos atenção, a princípio, o recorte de gênero. Do ponto de vista da operacionalidade do crime, autores como Felson e Boba (2010) explicam essa “preferência” em função da percepção de vulnerabilidade que o criminoso tem sobre sua vítima: o agressor (que na maioria dos casos é do sexo masculino) tende a enxergar as vítimas do sexo feminino como mais vulneráveis¹⁰, porque sob a ótica do agressor elas oferecem menos resistência ou podem ser mais facilmente contidas que as vítimas do sexo masculino. Na medida em que “elas” oferecem menos riscos à operação criminosa, também tendem a ser tomadas como alvos potenciais da abordagem.

Segundo Mogavero e Kennedy (2017), no caso de crimes sexuais, o pressuposto da percepção de vulnerabilidade também se mostra associado a outras características do perfil social da vítima, como a cor negra e as faixas etárias mais jovens (30 anos ou menos), atributos que parecem se aplicar ao caso maceioense. É preciso reiterar que essas características se reservam aos casos de estupro, de modo que para outros tipos de crime a percepção de vulnerabilidade se relaciona a outros elementos.

A Tabela 9, por sua vez, descreve o perfil sociodemográfico do autor do crime de estupro na cidade de Maceió (AL) com base em dados do ano de 2017.

10 Não pretendemos alçar uma explicação em torno das expectativas de gênero que fundamentam a percepção de vulnerabilidade do criminoso, muito embora reconhecemos a importância desse debate.

TABELA 9

Perfil sociodemográfico do autor dos crimes de estupro e estupro de vulnerável (2017)

	Estupro de vulnerável	Estupro	Total
	(n = 102)	(n = 757)	(n = 859)
	n (%)	n (%)	n (%)
Sexo			
Feminino	8 (24,3)	25 (75,7)	33 (100)
Masculino	94 (11,4)	732 (88,6)	826 (100)
Sem informação	-	-	-
Cútiis			
Branca	19 (17,0)	93 (83,0)	112 (100)
Parda	46 (8,2)	517 (91,8)	563 (100)
Preta	28 (8,7)	122 (81,3)	150 (100)
Outras	9 (6,5)	25 (73,5)	34 (100)
Sem informação	-	-	-
Idade média	32,47	39,62	36,08
Faixa etária			
0 a 9 anos	-	-	-
10 a 14 anos	-	-	-
15 a 19 anos	5 (16,2)	26 (83,8)	31 (100)
20 a 24 anos	17 (34,0)	33 (66,0)	50 (100)
25 a 29 anos	21 (15,5)	115 (84,5)	136 (100)
30 a 39 anos	39 (10,8)	324 (89,2)	363 (100)
40 a 49 anos	12 (6,9)	162 (93,1)	174 (100)
50 a 59 anos	7 (9,4)	68 (90,6)	75 (100)
60 anos ou mais	1 (3,6)	27 (96,4)	28 (100)
Sem informação	-	2 (100)	2 (100)
Grau de escolaridade			
Analfabeto	5 (9,5)	48 (90,5)	53 (100)
Ensino básico	13 (6,8)	180 (93,2)	193 (100)
Ensino fundamental	22 (8,8)	229 (91,2)	251 (100)
Ensino médio	41 (14,3)	247 (85,7)	288 (100)
Ensino superior	19 (30,2)	44 (69,8)	63 (100)
Sem informação	2 (18,2)	9 (81,8)	11 (100)
Estado civil			
Solteiro	41 (14,7)	239 (85,3)	280 (100)
Casado	46 (14,1)	281 (85,9)	327 (100)
Divorciado	14 (7,2)	183 (92,8)	197 (100)
Outros	-	48 (100)	48 (100)
Sem informação	1 (14,3)	6 (85,7)	7 (100)
Natureza do vínculo			
Familiar direto*	26 (43,5)	30 (56,5)	56 (100)
Familiar indireto*	14 (6,3)	209 (93,7)	223 (100)
Conhecido	43 (13,0)	288 (87,0)	331 (100)
Desconhecido	18 (5,3)	328 (94,7)	346 (100)
Sem informação	-	-	-

* Diferenças estatisticamente significantes a 1% segundo teste qui-quadrado para variáveis qualitativas e Anova para variáveis quantitativas.
Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme os dados dispostos na Tabela 9, os autores do crime de estupro de vulnerável são, em sua maioria, do sexo masculino (92,1%), não-brancos (72,5%), com idade entre 30 e 39 anos (38,2%). Eles possuem o ensino médio como grau de instrução (40,1%) e ostentam o estado civil de casado (45%). Cerca de 42% dos

casos de estupro de vulnerável ocorridos em Maceió (AL) no ano de 2017 foram cometidos por indivíduos sem vínculo familiar, contudo conhecidos da vítima (como vizinhos, amigos, namorados e afins).

Boa parte das características que se inscrevem no perfil do criminoso nos casos de estupro de vulnerável também se inscrevem no perfil do criminoso nos casos de estupro: tratam-se de indivíduos do sexo masculino (96,6%), não-brancos (84,4%), com idade entre 30 e 39 anos (42,8%). Possuem o nível de instrução de ensino fundamental (30,2%) e são casados (37,1%). Em 43,3% dos casos de estupro analisados, o crime foi cometido por um agressor que não possuía qualquer tipo de vínculo com a vítima, portanto, um desconhecido.

Com relação ao perfil do autor do crime, o teste qui-quadrado também aponta diferenças estatisticamente significantes nas duas distribuições, apontando uma associação entre a modalidade do crime de estupro e o vínculo entre criminoso e vítima: o teste indica que a proporção de agressores que possuem vínculo familiar direto (vínculo por consanguinidade) com as vítimas é muito maior nos casos de estupro de vulnerável que nos casos de estupro. Por outro lado, o teste também demonstra que a concentração de agressores cujo vínculo familiar com a vítima é do tipo indireto (vínculo por afinidade) é maior nos casos de estupro que nos casos de estupro de vulnerável. Mas a exemplo do que verificamos em relação ao perfil da vítima, o resultado do teste qui-quadrado somente nos permite aferir a hipótese de que há diferença na distribuição da variável “natureza do vínculo” segundo a modalidade do crime de estupro, não sendo possível confirmar que agressores com vínculo familiar direto com a vítima cometam mais crimes de estupro de vulnerável, ou, no caso de possuir vínculo familiar indireto, cometam mais crimes de estupro.

As demais características sociodemográficas (sexo, “cúrtis”, escolaridade e estado civil) não apresentaram diferenças estatisticamente significantes. As tendências que se observam no perfil do criminoso correspondem àquelas descritas por Cerqueira e Coelho (2014) em ampla caracterização das ocorrências de estupro no Brasil.

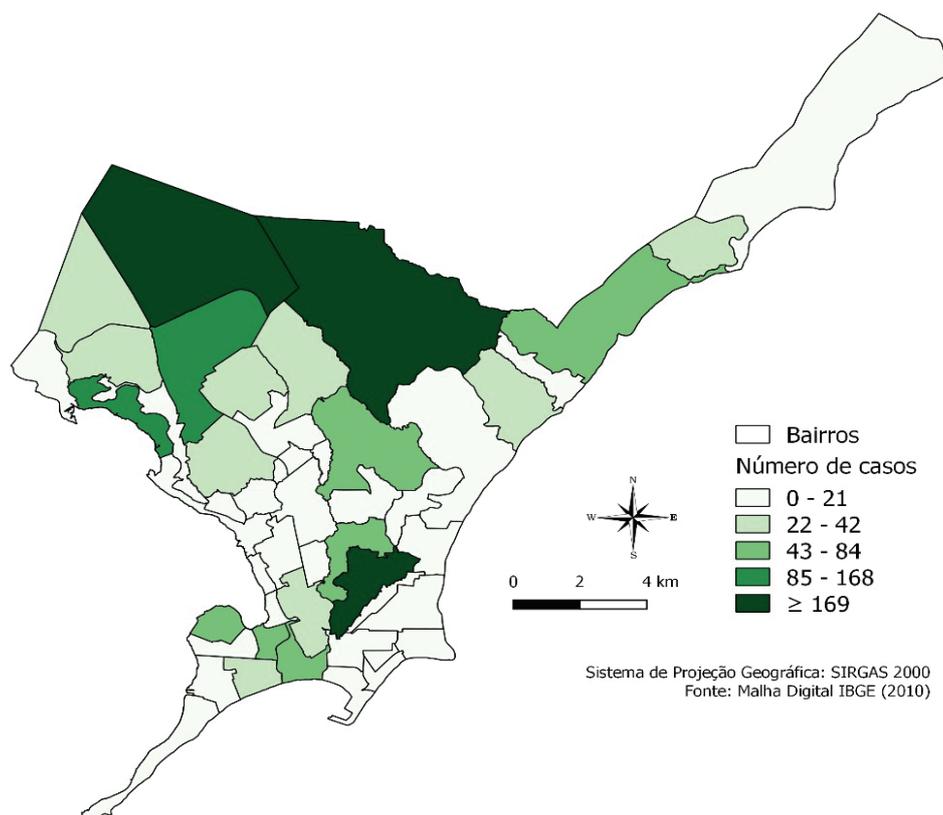
Na seguinte seção, caracterizamos a mobilidade criminal nos casos de estupros ocorridos em Maceió (AL) entre os anos de 2015 e 2017.

MOBILIDADE CRIMINAL NOS CASOS DE ESTUPRO

A Figura 1 representa o mapa da distribuição espacial das ocorrências de estupro na cidade de Maceió (AL), por bairros, ao longo do triênio 2015-2017.

FIGURA 1

Distribuição das ocorrências de estupro por bairros (2015-2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

Ao longo do triênio, três bairros concentraram cerca de 38% do total dos casos de estupros ocorridos na cidade de Maceió (AL). São eles: Cidade Universitária e Benedito Bentes, na parte alta da cidade, e Jacintinho, na parte baixa. Este assume a primeira posição do ranking, com 323 ocorrências de estupro notificadas no triênio 2015-2017, seguido dos bairros de Benedito Bentes, com 193 ocorrências, e de Cidade Universitária, com 178. Tratam-se dos bairros de maior densidade populacional da capital alagoana, o que, ao menos parcialmente, justifica a elevada concentração dos casos de estupro nessas localidades.

A configuração dos crimes de estupro analisados sobre o perímetro urbano da capital alagoana se conforma à descrição geral do triênio, de modo que não há variações expressivas na distribuição dessas ocorrências, por bairro, nos anos de 2015, 2016 e 2017, diferentemente do que se observa em relação aos crimes de roubo e de homicídio (NASCIMENTO, 2020). Esse dado constitui um forte indicativo de que a mobilidade criminal em nível agregado dos casos de estupro é pouco significativa, o que, por sua vez, sugere um certo grau de dependência espacial que pode estar relacionado com as características ambientais ou estruturais

das localidades onde são registrados com maior recorrência os crimes em questão. Não exploramos essa hipótese neste estudo.

Muito embora o bairro de Jacintinho se sobressaia entre os demais como o bairro que registra mais de 168 ocorrências de estupro por ano no curso do triênio, a variação do número desses registros nesse bairro é negativa: apresenta uma queda de 5%. Na Tabela 10 descrevemos o ranking dos 10 bairros maceioenses com os maiores números de estupros registrados entre os anos de 2015 e 2017. Não desconsideramos a hipótese de subnotificação desses registros, sobretudo nos bairros de maior densidade populacional, onde, como vimos, a incidência desse tipo de crime demonstra ser mais intensa. Também reconhecemos que os números expostos dizem respeito aos registros “selecionados” para este estudo.

TABELA 10**Ranking dos dez bairros com maior número de registros de estupros (2015-2017)**

Bairro	n	Posição	Δ%
Jacintinho	323	1º	-5,3
Benedito Bentes	193	2º	-9,7
Cidade Universitária	178	3º	-9,1
Tabuleiro do Martins	102	4º	12,5
Fernão Velho	94	5º	10,8
Vergel do Lago	78	6º	-13,4
Levada	66	7º	17,2
Feitosa	57	8º	2,4
Centro	46	9º	10,5
Serraria	43	10º	6,7

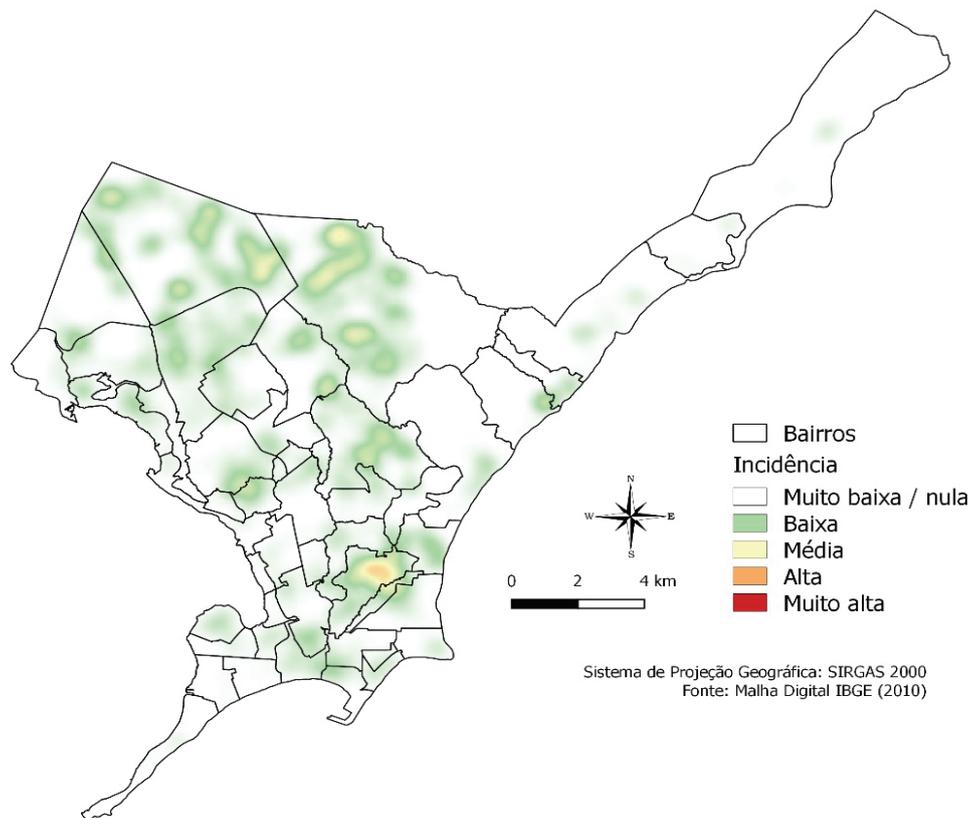
Fonte: Dados da pesquisa.

Os mapas da distribuição dos casos de estupro por bairros são úteis até certo ponto. Eles não nos permitem verificar, por exemplo, onde se localizam e com que intensidade ocorrem os crimes no interior dos bairros, onde a concentração das ocorrências é maior, pois assumem o pressuposto de uma distribuição uniformizada dos casos. Para uma descrição da dinâmica espaço-temporal dos crimes de estupro no interior dos bairros da cidade de Maceió (AL) utilizamos mapas de densidade Kernel. A análise da intensidade pontual das ocorrências em determinadas localidades dos bairros cuja incidência de estupros é elevada nos permite verificar outras características que conformam o *modus operandi* e a mobilidade para esses crimes.

A Figura 2 representa o mapa dos pontos quentes de estupro na cidade de Maceió (AL), por bairros, com base em dados do triênio 2015-2017.

FIGURA 2

Pontos quentes das ocorrências de estupro por bairros (2015-2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

Uma visualização preliminar da Figura 2 nos permite verificar um efeito de dispersão no interior dos bairros que não se apreende, por exemplo, na configuração espacial dos crimes de roubo a transeunte e de homicídio doloso (NASCIMENTO, 2020). Esse efeito nos conduz a duas possibilidades de interpretação: I) a do baixo grau de reincidência dos crimes de estupro (não à toa é possível observar por quase toda a extensão do perímetro urbano de Maceió regiões de densidade baixa e muito baixa de ocorrências); e II) a do alto grau de dependência espacial dos casos nos bairros que registram um maior número de ocorrências de estupro. Não dispomos de maiores informações (ou de dados atualizados) sobre as condições de vida da vítima e do criminoso, assim como dos demais elementos circunstanciais que definem cada um dos 1.827 casos analisados de modo a atestar cada uma dessas alternativas.

Os pontos de média densidade para os casos de estupro que se observam em Benedito Bentes e na Cidade Universitária se situam em vários conjuntos habitacionais que se estendem no interior desses bairros. Na parte baixa da cidade, o único ponto de alta densidade, tal como descrito na Figura 2, se circunscreve à parte das grotas que se localizam no bairro de Jacintinho. Por questões éticas, não revelamos com especificidade as localidades nas quais esses crimes ocorreram. A regularidade dos estupros nesses locais se inscreve aos turnos da manhã (das 7h às 11h) e da tarde (das 13h às 17h), com significativa incidência em alguns horários da noite (especificamente, entre 18h e 19h).

As descrições elaboradas por Delfino (2017) acerca das condições infraestruturais dos bairros periféricos maceioenses (como o São Benedito Bentes, Cidade Universitária e Jacintinho) nos permitem alçar algumas explicações em torno dos elementos que podem ter orientado a configuração espacial dos casos de estupro nas localidades indicadas pela Figura 2.

Do ponto de vista da vigilância natural, a caracterização mostrou que as ruas são mal iluminadas e possuem pouca permeabilidade visual devido ao grande número de fachadas cegas (os altos muros fechados das residências e as portas fechadas dos estabelecimentos comerciais). A falta de vigilância natural detectada nas áreas é, possivelmente, o fator de maior impacto provável sobre a incidência de crimes nas áreas estudadas, tornando as barreiras visuais existentes entre as edificações e os espaços públicos um agravante da violência urbana. É possível afirmar que alterações espaciais direcionadas às fachadas dos prédios e à iluminação dos espaços poderiam ser pontos abordados para o aumento da prevenção criminal em áreas *hotspots* do crime. [...] Em relação ao reforço territorial, a impressão de abandono obtida com as visitas realizadas durante a pesquisa foi atribuída à falta de manutenção – calçadas deterioradas, ausência de acessibilidade, equipamentos defasados – e à ausência de territorialidade – ausência de indícios de apropriação dos habitantes e delimitação entre espaços públicos e privados – observadas nos espaços. Estas duas características, aliadas às interfaces de muros altos e fechados, transmitem o sentimento de insegurança e medo nos usuários, que tendem a evitá-los. Os espaços, então, se mostraram isolados e pouco atrativos, características que facilitam a criminalidade na área. (DELFINO, 2017, p. 144, grifos da autora).

Parte das características infraestruturais descritas por Delfino (2017), como a pouca visibilidade do interior das residências, a iluminação pública deficitária e a baixa vigilância natural, assim como a ausência de territorialidade, são há muito referenciadas pela literatura especializada como fatores que contribuem para a alta incidência de crimes sexuais (WEISBURD, 2018; ECK, 2018; 2002; 1995; 1993; BRANTINGHAM; BRANTINGHAM, 2017; 2008; 1993; CAMPOS, 2010). É possível que a disposição desses fatores ao longo do período analisado tenha contribuído para as configurações dos pontos quentes dos crimes de estupro nas localidades verificadas, o que, justificaria (ao menos parcialmente) a hipótese de um alto grau de dependência espacial dos crimes de estupro naquelas regiões.

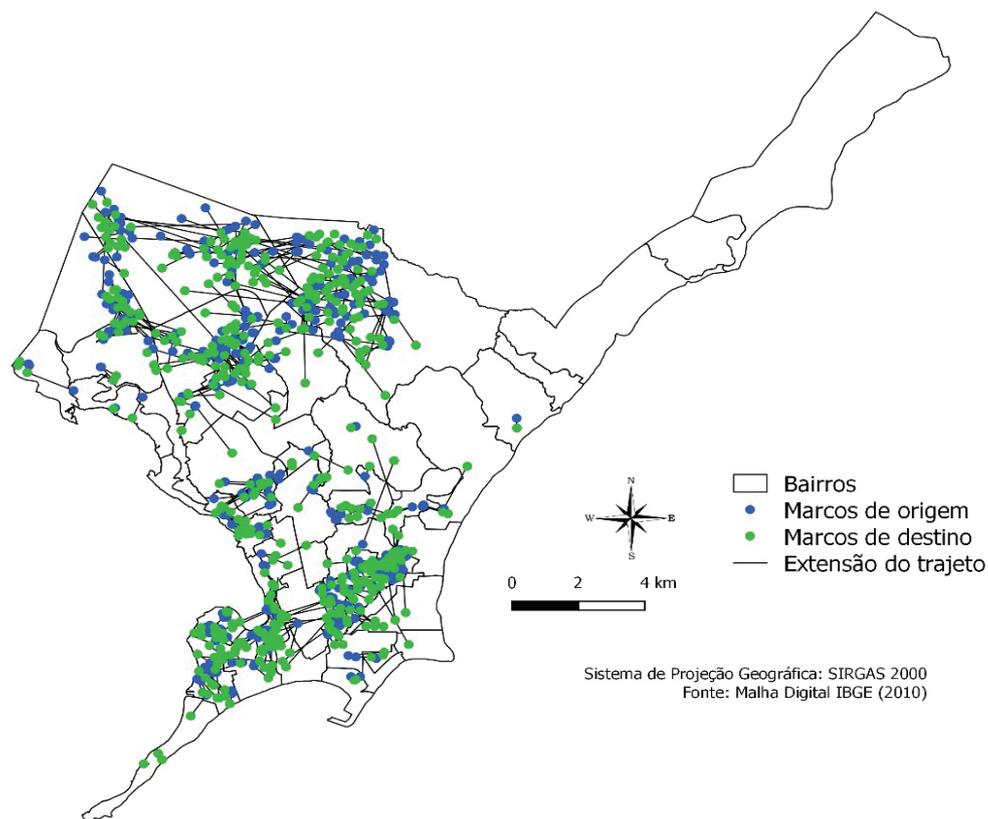
Como alhures dito, não nos dedicamos a explorar essa hipótese em função dos limites previamente definidos para este artigo. Uma alternativa de verificação desse dado consiste na aplicação de um teste de autocorrelação espacial, tomando os setores censitários como unidades de análise. A depender da projeção obtida e dos índices de correlação global (Moran I) e local (LISA) observados, poderíamos identificar com maior precisão as localidades que apresentam dependência espacial, o grau e a significância estatística dessa dependência.

Até então, pudemos observar que a mobilidade criminal dos crimes de estupro, em um nível agregado, é pouco expressiva e sugere um alto grau de dependência espacial que pode estar (ou não) aprioristicamente relacionado com características ambientais associadas ao baixo grau de vigilância e de exposição. Entretanto, nem sempre a dimensão macro do fenômeno reproduz as tendências que se verificam em nível micro. A recíproca também é verdadeira. Destarte, trataremos de analisar a dimensão desagregada da mobilidade criminal nos casos de estupro notificados na cidade de Maceió (AL).

A Figura 3 ilustra a jornada para o crime nos casos de estupro, conforme dados do ano de 2017.

FIGURA 3

Jornada para o crime nos casos de estupro (2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

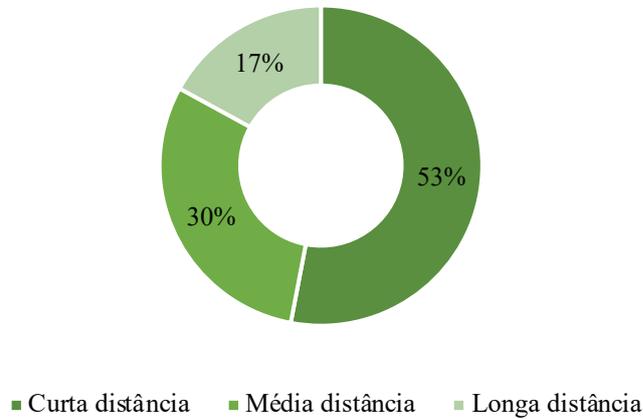
Os pontos em azul correspondem aos marcos de origem, os domicílios dos criminosos, e os pontos em verde, os marcos de destino, os locais onde ocorreram os crimes. Muito embora seja possível observar traçados que indicam deslocamentos de média e longa distância, os casos de curta distância se mostram muito mais recorrentes, de modo que as regiões que apresentam um número elevado de ocorrências de estupro são aquelas em que se localizam também as residências dos autores desses crimes. Em comparação com a Figura 2, que representa o mapa dos *hot spots* de estupro, a Figura 3 reproduz a disposição das manchas criminais identificadas sobre todo o perímetro urbano de Maceió (AL).

Cidade Universitária destaca-se como o bairro com maior atividade externa, ou seja, uma parcela expressiva dos estupros ocorridos no bairro são cometidos por indivíduos que não residem no bairro (sendo, na maioria dos casos analisados, esses autores provenientes do bairro de Benedito Bentes). Os bairros de Benedito Bentes e Jacintinho, por outro lado, são aqueles que apresentam maior atividade interna, isto é, os estupros ocorridos nos bairros são cometidos por indivíduos que residem nos próprios bairros.

Descrevemos no Gráfico 3 a proporção das extensões dos trajetos cursados pelos infratores nos casos examinados.

GRÁFICO 3

Extensão da jornada para o crime nos casos de estupro (2017)



Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com o perfil geográfico da cidade de Maceió (AL), caracterizamos como trajetos de curta distância um percurso com até 6 quilômetros de extensão; de média distância, um percurso com extensão de 6 a 12 quilômetros; e de longa distância, um percurso com extensão superior a 12 quilômetros. Em 53% dos casos pudemos observar uma tendência de proximidade do local do crime e do local de residência dos criminosos. Esse dado pode ser interpretado a partir da relação custo-efetividade da operação criminosa, onde o gasto para locomoção e os riscos no momento de fuga se apresentam como variáveis condicionantes da extensão do deslocamento (WEISBURD, 2018; ECK, 2018; VANDEVIVER; DAELE; BEKEN, 2011). Todas as possibilidades que exploramos até então retratam a estrutura racional do crime a partir do ponto de vista do analista, de modo que uma unidade de análise mais objetiva passa pelo crivo dos próprios infratores. Não pretendemos enveredar por essa perspectiva.

Na análise geral das ocorrências, a distância média entre a residência do criminoso, a residência da vítima e o local do crime é de 2,9 quilômetros, sugerindo que, na maioria dos casos, vítima e autor do crime habitam na mesma residência ou residem na mesma vizinhança e que possivelmente se conhecem. Esse dado é reforçado pela natureza do vínculo entre a vítima e o agressor, tal como retratado pela Tabela 9.

Também observamos tendências de deslocamento distintas em relação às faixas horárias: os trajetos de média e longa distância se inscrevem preponderantemente nos registros de estupros ocorridos nos turnos da noite e madrugada (20,2% dos casos), diferentemente dos trajetos de curta distância, associados aos casos ocorridos nos turnos da manhã e da tarde (aproximadamente 62%), reiterando por coesão a tendência descrita no Gráfico 2. Características do perfil sociodemográfico do autor do crime também se mostram relacionadas a algumas tendências de deslocamento, especificamente, as variáveis “idade” e “natureza do vínculo”. A despeito da tendência preponderante de deslocamentos de curta distância, a extensão do deslocamento percorrido pelos criminosos é maior entre os mais jovens (26,8% dos casos) e os indivíduos com vínculo familiar direto (29,2%). Ambas as tendências são há muito reconhecidas na literatura especializada (WEISBURD, 2018; ECK, 2018; MOGAVERO; KENNEDY, 2017; JACOBS, 2017; SUMMERS; ROSSMO, 2015; JOHNSON; GUERETTE; BOWERS, 2014; VANDEVIVER; DAELE; BEKEN, 2011; BLOCK; GALARY; BRICE, 2007; HAGEDORN; RAUCH, 2007; GABOR; GOTTHEIL, 1984;).

Considerando a proporção da amostra (50% do total de casos registrados no ano de 2017 ou 23,5% do total de casos registrados no triênio), é possível que as tendências descritas reflitam as configurações do conjunto dos dados analisados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar uma caracterização da mobilidade criminal e do *modus operandi* dos crimes de estupro notificados no município de Maceió (AL) no período de 2015 a 2017.

Com base nos resultados observados, foi possível concluir que: I) os estupros ocorrem com maior frequências nos meses de fevereiro, todos os dias da semana, no período da tarde; II) o meio utilizado pelos autores do crime para coagir a vítima é a força física; III) em linhas gerais, o autor do delito é do sexo masculino, atua sozinho, se utiliza de um carro como meio de locomoção e não possui qualquer tipo de vínculo com a vítima; IV) os bairros de Jacintinho, Benedito Bentes e Cidade Universitária apresentam os maiores números de ocorrências; V) nesses bairros, as localidades que apresentam maior concentração de ocorrências dispõem de características infraestruturais que favorecem a ocorrência do delito (baixo grau de vigilância natural, iluminação precária, pouca territorialidade), sugerindo dependência espacial; VI) de forma geral, a extensão dos trajetos percorridos pelos agressores tende a ser de curta distância; e VII) a mobilidade de longa distância é verificada com maior recorrência nos casos em que os autores do crime são mais jovens ou possuem vínculo familiar direto (vínculo por consanguinidade) com a vítima.

A despeito dos resultados obtidos no presente estudo com base nos dados cedidos, devemos ressaltar a precariedade de informações em torno dos demais aspectos circunstanciais e relacionais dos crimes de estupro, a fim de correlacionar, em caráter conclusivo, o delito com outros de natureza diversa ou a casos referentes a períodos anteriores àquele selecionado para este estudo. As regularidades que se inscrevem nos resultados obtidos nesta pesquisa não encerram as análises em torno das particularidades do *modus operandi* de criminosos sexuais. Estupros são delitos de natureza complexa, que envolvem diversos tipos de relações e fatores intervenientes. Estudos futuros podem aliar estudos qualitativos aos instrumentos e às análises alçadas nesta pesquisa a fim de contribuir, de forma ainda mais aprimorada, com o debate em torno dos elementos que contextualizam a ocorrência de crimes sexuais e as motivações de seus autores.

REFERÊNCIAS

- AINSWORTH, P. **Offender profiling and crime analysis**. Devon: Willan Publishing, 2013.
- BEATO, C. **Crime e cidades**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.
- BEATO, C.; ASSUNÇÃO, R. M.; SILVA, B. F. A. da; MARINHO, F. C.; REIS, I. A.; ALMEIDA, M. C. de M. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, n. 5, p. 1163-1171, set./out. 2001.
- BEAUREGARD, E.; BUSINA, I. Journey “during” crime: predicting criminal mobility patterns in sexual assaults. **Journal of Interpersonal Violence**, v. 10, n. 28, p. 52-67, 2013. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0886260512471084>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BEAUREGARD, E.; MARTINEAU, M. Journey to murder: examining the correlates of criminal mobility in sexual homicide. **Police Practice and Research**, v. 17, n. 1, p. 68-83, 2016.

BERNASCO, W.; NIEUWBEERTA, P. How do residential burglars select target areas? A new approach to the analysis of criminal location choice. **British Journal of Criminology**, v. 45, n. 3, p. 296-315, maio 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/42604682_How_Do_Residential_Burglars_Select_Target_Areas_A_New_Approach_to_the_Analysis_of_Criminal_Location_Choice. Acesso em: 19 mar. 2020.

BLOCK, R.; GALARY, A.; BRICE, D. The journey to crime: victims and offenders converge in violence index offenses in Chicago. **Security Journal**, v. 20, n. 2, p. 123-137, 2007. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057%2Fpalgrave.sj.8350030>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRANTINGHAM, P.; BRANTINGHAM, P. Notes on the geometry of crime. In: CANTER, D.; YOUNGS, D. (Eds.). **Principles of geographical offender profiling**. New York: Routledge, 2017, p. 97-124.

BRANTINGHAM, P.; BRANTINGHAM, P. Crime pattern theory. In: WORTLEY, R.; MAZEROLLE, L. (Eds.). **Environmental criminology and crime analysis**. Devon: Willan Publishing, 2008, p. 78-93.

BRANTINGHAM, P.; BRANTINGHAM, P. Environment, routine and situation: toward a pattern theory of crime. In: CLARKE, R.; FELSON, M. (Eds.). **Routine activity and rational choice**. New Brunswick: Transactions, 1993, p. 259-294.

BRANTINGHAM, P.; BRANTINGHAM, P. **Patterns in crime**. New York: MacMillan, 1984.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Dados do Disque 100**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/ouvidoria/balanco-disque-100>. Acesso em: 1 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 25 set. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13718.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

CAMPOS, M. da S. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. **Revista da SJRJ**, v. 15, n. 22, p. 93-110, 2010.

CECCATO, V. Homicide in São Paulo, Brazil: assessing spatial-temporal and weather variations. **Journal of Environmental Psychology**, v. 25, n. 3, p. 307-321, set. 2005.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. S. C. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5780>. Acesso em: 19 mar. 2020.

COHEN, L.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, v. 44, n. 4, p. 588-608, ago. 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2094589?seq=1>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CORNISH, D. B. The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention. In: CLARKE, R. (Ed.). **Crime Preventions Studies**. v. 3, Monsey: Criminal Justice Press, 1994, p. 151-196.

CORNISH, D. B.; CLARKE, R. V. Opportunities, precipitators and criminal decisions: a reply to Wortley's critique of situational crime prevention. In: SMITH, M. J.; CORNISH, D. B. (Eds.). **Crime Prevention Studies: theory for practice in situational crime prevention**. Monsey: Criminal Justice Press, 2003, p. 41-96. Disponível em: <https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/Responses/crime_prevention/PDFs/Cornish&Clarke.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

CORNISH, D. B.; CLARKE, R. V. The rational choice perspective. In: WORTLEY, R.; MAZEROLLE, L. (Eds.). **Environment criminology and crime analysis**. Cullompton: Willan, 2008, p. 21-47.

COUPE, T.; BLAKE, L. Daylight and darkness targeting strategies and the risks of being seen at residential burglaries. **Criminology**, v. 44, n. 2, p. 431-464, jun. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/229733289_Daylight_and_Darkness_Targeting_Strategies_and_the_Risks_of_Being_Seen_at_Residential_Burglaries. Acesso em: 19 mar. 2020.

DELFINO, M. S. **Entre muros: descrição espacial dos cenários urbanos com grande incidência criminal em Maceió-AL**. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017.

DUWE, G.; DONNAY, W.; TEWKSBURY, R. Does residential proximity matter? A geographic analysis of sex offense recidivism. **Criminal Justice and Behavior**, v. 35, n. 4, p. 484-504, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/240281551_Does_Residential_Proximity_Matter_A_Geographic_Analysis_of_Sex_Offense_Recidivism. Acesso em: 20 mar. 2020.

ECK, J. The crime-place Chacham*. **Criminology & Public Policy**, v. 17, n. 1, p. 27-30, 2018.

ECK, J. Preventing crime at places. In: SHERMAN, L. W.; FARRINGTON, D. P.; WELSH, B. C.; MACKENZIE, D. L. (Eds.). **Evidence-based crime prevention**. New York: Routledge, 2002, p. 241-294.

ECK, J. A general model of the geography of illicit retail marketplaces. In: ECK, J.; WEISBURD, D. (Eds.). **Crime prevention studies: crime and place**. v. 4, Monsey: Criminal Justice Press, 1995, p. 67-93.

ECK, J. The threat of crime displacement. **Criminology Justice Abstracts**, v. 25, p. 527-546, 1993.

ENGEL, C. L. As atualizações e a persistência da cultura do estupro no Brasil. **Texto para discussão 2339 – Ipea**, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

G1. Política. **Entenda a lei de importunação sexual, que já levou à prisão de foliões no carnaval**. Por G1, Brasília, 4 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/04/entenda-a-lei-de-importunacao-sexual.ghtml>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FELSON, M.; BOBA, R. **Crime and everyday life**. [s.l.]: Sage, 2010. Disponível em: <https://sk.sagepub.com/books/crime-and-everyday-life-4e>. Acesso em: 10 mar. 2020.

FONTES, L. Não é não! Mas violência sexual aumenta 50% durante o Carnaval em BH. **O Tempo**, Belo Horizonte, 26 jan. 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/nao-e-nao-mas-violencia-sexual-aumenta-50-durante-o-carnaval-em-bh-1.2303225>. Acesso em: 10 mar. 2020.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2019. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 1 ago. 2020.

GABOR, T.; GOTTHEIL, E. Offender characteristics and spatial mobility: an empirical study and some policy implications. **Canadian Journal of Criminology**, v. 26, n. 3, p. 267-281, 1984. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/1985-14785-001>. Acesso em: 10 mar. 2020.

HAGEDORN, J.; RAUCH, B. Housing, gangs, and homicide: what we can learn from Chicago. **Urban Affairs Review**, v. 42, n. 4, p. 435-456, mar. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249734862_Housing_Gangs_and_Homicide_What_We_Can_Learn_from_Chicago. Acesso em: 27 mar. 2020.

JACOBS, B. **Robbing drug dealers: violence beyond the law**. New York: Routledge, 2017.

JOHNSON, S.; GUERETTE, R.; BOWERS, K. Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction. **Journal of Experimental Criminology**, v. 10, n. 4, p. 549-571, dez. 2014. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11292-014-9209-4>. Acesso em: 20 mar. 2020.

LEBEAU, J. The journey to rape: geographic distance and the rapist's method of approaching the victim. **Journal of Police Science and Administration**, v. 15, n. 2, p. 129-136, 1987. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/1988-23753-001>. Acesso em: 10 mar. 2020.

LECLERC, B.; PROULX, J.; LUSSIER, P.; ALLAIRE, J. F. Offender-victim interaction and crime event outcomes: modus operandi and victim effects on the risk of intrusive sexual offences against children. **Criminology**, v. 47, n. 2, p. 595-618, 2009.

LECLERC, B.; TREMBLAY, P. Strategic behavior in adolescent sexual offenses against children: linking modus operandi to sexual behaviors. **Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment**, v. 19, n. 1, p. 23-41, abr. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/6566745_Strategic_Behavior_in_Adolescent_Sexual_Offenses_Against_Children_Linking_Modus_Operandi_to_Sexual_Behaviors. Acesso em: 20 mar. 2020.

LECLERC, B.; WORTLEY, R.; SMALLBONE, S. Investigating mobility patterns for repetitive sexual contact adult child sex offending. **Journal of Criminal Justice**, v. 38, n. 4, p. 648-656, jul. 2010.

LUSSIER, P.; BOUCHARD, M.; BEAUREGARD, E. Patterns of criminal achievement in sexual offending: unravelling the "successful" sex offender. **Journal of Criminal Justice**, v. 39, n. 5, p. 433-444, 2011.

MADDAN, S.; PAZZANI, L. **Sex Offenders: crime and processing in the criminal justice system**. New York: Wolters Kluwer, 2017.

MELO, S. N. de; BEAUREGARD, E.; ANDRESEN, M. A. Factors related to rape reporting behavior in Brazil: examining the role of spatio-temporal factors. **Journal of Interpersonal Violence**, v. 34, n. 10, p. 2013-2033, maio 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0886260516658758>. Acesso em: 29 jul. 2020.

MOGAVERO, M.; KENNEDY, L. The social and geographic patterns of sexual offending: is sex offender residence restriction legislation practical?. **Victims & Offenders**, v. 12, n. 3, p. 401-433, 2017.

MOREIRA, G. C.; CECCATO, V. A. Gendered mobility and violence in the São Paulo metro, Brazil. **Urban Studies**, v. 58, n. 1, p. 203-222, jan. 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0042098019885552#articleCitationDownloadContainer>. Acesso em: 29 jul. 2020.

NASCIMENTO, F. L. **Dinâmicas intraurbanas e mobilidade criminal: uma análise "ecológica" da criminalidade em Maceió (AL)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2020. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/6808>. Acesso em: 19 fev. 2020.

NASCIMENTO, F. L. Dinâmicas intra-urbanas e mobilidade criminal na cidade de Maceió (AL). In: NASCIMENTO, E. O. (Org.). **Crime, controle e punição: estudos sobre segurança pública em Alagoas**. Maceió: Edufal, 2019, p. 151-187.

NEE, C. Understanding expertise in burglars: From pre-conscious scanning to action and beyond. **Aggression and Violent Behavior**, v. 20, p. 53-61, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272381554_Understanding_expertise_in_burglars_From_pre-conscious_scanning_to_action_and_beyond. Acesso em: 20 mar. 2020.

PETROSINO, A.; BRENSILBER, D. The motives, methods and decision-making of convenience store robbers: interviews with 28 incarcerated offenders in Massachusetts. In: SMITH, M. J.; CORNISH, D. (Eds.). **Crime preventions studies: theory for practice in situational crime prevention**. v. 16. Monsey: Criminal Justice Press, 2003, p. 237-263.

RATCLIFFE, J. The spatial extent of criminogenic places: a changepoint regression of violence around bars. **Geographical Analysis**, v. 44, n. 4, p. 302-320, out. 2012.

SUMMERS, L.; ROSSMO, K. Aplicaciones prácticas de la teoría de las actividades rutinarias a la investigación criminal. In: LLINARES, F. M.; SANLLEHÍ, J. R. A.; SARMIENTO, J. F. M.; SUMMERS, L. (Eds.). **Crímen, oportunidad y vida diaria**. Libro homenaje al Profesor Dr. Marcus Felson. Madrid: Dykinson, 2015, p. 171-186.

TEWKSBURY, R.; MUSTAINE, E. E. Where to find sex offenders: an examination of residential locations and neighborhood conditions. **Criminal Justice Studies**, v. 19, n. 1, p. 61-75, mar. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249018604_Where_to_Find_Sex_Offenders_An_Examination_of_Residential_Locations_and_Neighborhood_Conditions. Acesso em: 19 mar. 2020.

TILLYER, M. S.; WILCOX, P.; WALTER, R. Crime generators in context: examining 'place in neighborhood' propositions. **Journal of Quantitative Criminology**, v. 37, p. 517-546, jan. 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10940-019-09446-5>. Acesso em: 1 ago. 2020.

VANDEVIVER, C.; DAELE, S. V.; BEKEN, T. V. What makes long crime trips worth undertaking? Balancing costs and benefits in burglars' journey to crime. **British Journal of Criminology**, v. 55, n. 2, p. 399-420, fev. 2014.

WALKER, J.; GOLDEN, J.; VANHOUTEN, A. The geographic link between sex offenders and potential victims: a routine activities approach. **Justice Research and Policy**, v. 3, n. 2, p. 15-33, set. 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jeffery_Walker/publication/240822071_The_Geographic_Link_Between_Sex_Offenders_and_Potential_Victims_A_Routine_Activities_Approach/links/5685525808ae051f9af1ac71/The-Geographic-Link-Between-Sex-Offenders-and-Potential-Victims-A-Routine-Activities-Approach.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

WEISBURD, D. From criminals to criminal contexts: reorienting crime prevention research and policy. In: WARING, E.; WEISBURD, D. (Eds.). **Crime and social organization**. New York: Routledge, 2018, p. 215-234.

WEISBURD, D. **Reorienting criminal justice research and policy: from the causes of criminality to the context of crime**. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1997.

WEISBURD, D.; ECK, J. (Eds.). **Unraveling the crime-place connection: new directions in theory and policy**. New York: Routledge, 2017.

WILCOX, P.; CULLEN, F. Situational opportunity theories of crime. **Annual Review of Criminology**, v. 1, n. 1, p. 123-148, jan. 2018. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-criminol-032317-092421>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ZIPF, G. **The principle of least effort**. 5 ed. Providence: Addison Wesley, 1950.

ARTIGO

ESCORREGADIOS E ADERENTES: TRAJETÓRIAS DE PESSOAS INCRIMINADAS POR TRÁFICO E SUA CLASSIFICAÇÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL¹

IZABEL SAENGER NUÑEZ

Doutora em Antropologia pelo PPGA/UFF (2018). Doutoranda em Direito pela UERJ. Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo PPGSD/UFF (2012). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS (2007). Atualmente é pesquisadora de pós-doutorado (PNPD/CAPES) no PPGA/UFF e pesquisadora do INCT-InE.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

Email de contato: izabelsn@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-4985-9054>

MARCOS ALEXANDRE VERÍSSIMO

Doutor em Antropologia pelo Programa de Pós-graduação em Antropologia da UFF; Professor de Sociologia na SEEDUC RJ; Pesquisador associado ao INCT-InEAC, ao LABIAC, ao PsicoCult e ao LEPIC.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** São Gonçalo

Email de contato: maverissimo.silva@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5996-8284>

Contribuição de cada autor:

Ambos contribuíram igualmente na elaboração do texto e realização do trabalho de campo de observação de audiências criminais.

RESUMO

O objetivo deste artigo é contribuir para os estudos de antropologia jurídica a partir de uma discussão sobre processos de incriminação de pessoas que participam de redes de comércio clandestino de drogas, e que por isso são enquadradas na lei como “traficantes”. Para estudarmos esse fenômeno, utilizamos duas categorias: “*escorregadios*” e “*aderentes*” (em relação ao sistema de justiça criminal). Nossa estratégia de trabalho consistiu em uma combinação de métodos que incluiu: 1) leitura de processos envolvendo “tráfico drogas” (comuns e internacionais); 2) etnografias realizadas no âmbito dos tribunais no Rio de Janeiro; e 3) interlocução com advogados que atuam nesta área, incluindo a realização de entrevistas gravadas.

Palavras-chave: Etnografia. Práticas judiciais. Representações sociais. Método contrastivo.

ABSTRACT

SLIPPERY OR ADHERENT: HOW DOES THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM DEALS WITH PEOPLE ACCUSED OF DRUG TRAFFICKING

The purpose of this article is to contribute to the studies of legal anthropology from a discussion of criminalizing people processes participating in illegal drug trade networks, and therefore are covered by the law as “dealers”. To

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no IX Encontro da Rede Latino-Americana de Antropologia Jurídica realizado em 2015, na cidade Pirenópolis/Go. Agradecemos ao Mario Miranda Neto pelos comentários feitos e pela leitura atenta de nosso paper.

study the phenomenon, we employ two categories: “slippery” and “supporters” (in relation to mesh the criminal justice system). Our work strategy consisted of a combination of methods that included: 1) reading processes involving “trafficking drugs” (common and international); 2) ethnographies carried out under the courts in Rio de Janeiro; and 3) dialogue with lawyers who are active in this area, including conducting recorded interviews.

Keywords: *Ethnography. Legal practice. Social representations. Contrastive method.*

Data de recebimento: 04/02/2020 – **Data de aprovação:** 10/12/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1288

INTRODUÇÃO

Esta produção parte de trabalho de campo por nós desenvolvido ao longo de nossas pesquisas individuais nas Varas Criminais Comuns e no Tribunal do Júri, nos anos de 2014 e 2015 e, em parceria, de entrevistas realizadas para este artigo. Nesse sentido, observamos a realização de audiências criminais comuns na Comarca do Rio de Janeiro e de Niterói, acompanhando o *fazer judicial* (EILBAUM, 2012), isto é, as interações entre agentes do poder judiciário, acusação e defesa, bem como sua relação com réus, testemunhas e vítimas. Ainda, fizemos entrevistas com advogados criminalistas, especialmente os que atuam nos casos que tramitam na Justiça Federal por nós analisados. Os *casos*, nesse sentido, surgem como uma ferramenta empírica e analítica para a compreensão e a explicitação das práticas que observamos. Além de ordenadores do material de campo, partem do exame de uma série de incidentes específicos ligados às mesmas pessoas e grupos, no decorrer da observação de seu trabalho (GLUCKMAN, 1975), e se ligam ao desenvolvimento das relações sociais estabelecidas entre eles. Ou seja, explicitam as relações entre as pessoas do grupo e, embora sejam apresentados isoladamente, permitem demonstrar as rotinas e as exceções identificadas nas práticas que acompanhamos durante o trabalho de campo intensivo. Buscamos então contrastá-los entre si para pensar como eram administrados, demonstrar como acionavam determinadas reações nos agentes e, assim, o que explicitavam. Dessa forma, seus elementos ultrapassam e excedem os processos judiciais, pois compreendem práticas até mesmo externas à sua dimensão burocrática.

Fizemos então um contraste entre aqueles que optamos por chamar *escorregadios* e outros que, diferentemente dos primeiros, chamamos *aderentes*, ambos assim qualificados levando em conta o enquadramento penal e a rotulação social. Escolhemos tais termos para dar conta da interpretação dos dados por nós construídos, sobre práticas jurídicas e representações sociais, igualmente produtoras de “verdades” em vários níveis, ao longo das pesquisas que viemos, os dois, desenvolvendo nos últimos anos. Pretendemos pensar como o processo de incriminação e sujeição criminal (MISSE, 2010) e a reprodução das representações sociais (LENOIR, 1998) se dão nas interações entre agentes das forças policiais e do judiciário e os que são acusados, ou figuram como “réus”, em crimes relacionados ao mercado de drogas postas na ilegalidade.

Os primeiros (os *escorregadios*) são aqueles em relação aos quais a sujeição criminal, se os afeta, se dá de maneira branda, pois permite desviar da incriminação. Os segundos (os *aderentes*) são os que, por circunstâncias que pretendemos explorar ao longo deste artigo, o “rótulo” de traficante cola com maior facilidade e, não raro, resulta em seu encarceramento. Como pretendemos demonstrar, este quadro se dá em razão de características pessoais e sociais daqueles formalmente imputados pelo crime de tráfico, e não pelas circunstâncias ou pela natureza dos delitos cometidos. Para tanto, descreveremos casos

que acompanhamos em nossas pesquisas de campo, tanto de “tráfico internacional” quando de “tráfico comum”. Os primeiros tramitam na Justiça Federal e, portanto, são processados em um contexto e um lugar diferente dos segundos, que tramitam na Justiça Estadual.

Descreveremos essas duas justiças e as formas pelas quais o *fazer judicial* (EILBAUM, 2012) nelas se atualiza, bem como a maneira como moralidades situacionais informam o proceder em cada um desses casos. Por fim, descreveremos também os casos em que “chefes” do tráfico, conhecidos nacionalmente, são julgados por crimes de homicídio em que muitas vezes não há provas de que foram efetivamente os responsáveis.

UM CASO DE TRÁFICO INTERNACIONAL E UM SUJEITO ESCORREGADIO

Julio Cesar² havia embarcado no aeroporto de Amsterdam com destino ao Brasil. Fez uma conexão em Madri, para então desembarcar, no dia seguinte, no aeroporto internacional Antonio Carlos Jobim, conhecido como Galeão, na cidade do Rio de Janeiro. Voltava de uma *aventura* na Europa, não propriamente turística. Natural de uma cidade de porte médio de Minas Gerais, aceitou o *negócio*, pelo qual receberia dez mil reais. Sua *missão* consistia em levar cocaína na mala para a Europa (etapa concluída com sucesso no ato de sua ida) e trazer maconha e haxixe marroquino para o Brasil. Como posteriormente foi constatado pela Polícia Federal, a mercadoria enviada para o Brasil por seu intermédio era de, aproximadamente, oito quilos de maconha e um quilo e meio de haxixe.

Em relação aos mercados do haxixe (um subproduto da maconha), uma amostra considerada de qualidade razoável é costumeiramente vendida por R\$ 150,00 o grama, para um seletor público, em capitais como Rio de Janeiro e São Paulo. A mala que Julio Cesar trazia deveria ser entregue na capital fluminense após o desembarque. Contudo, ao chegar ao país e passar pelos trâmites de imigração, sua bagagem foi selecionada por um agente da polícia federal para a realização de procedimento de averiguação, que consiste na utilização do raio X da Receita Federal (e não o da Polícia), “por ser mais eficiente”³. Ao realizar a fiscalização por este meio, o agente percebeu pacotes de “matéria orgânica” envoltos em colchonetes e papel carbono. Em seguida, Julio Cesar foi questionado sobre a procedência do material e disse não saber do que se tratava. Com isso, sua situação foi se complicando ainda mais. Os agentes, fazendo um exame preliminar do material, afirmaram ser *Cannabis sativa L.* (maconha), e o passageiro foi detido e encaminhado diretamente para o presídio Ary Franco, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro.

A estratégia da polícia, nos aeroportos, para identificar os possíveis suspeitos de trazerem drogas do exterior, consiste em observação dos passageiros, com foco naqueles que viajam sozinhos e são “jovens” (assim como Julio Cesar), vindos de cidades da Europa como, por exemplo, Amsterdam. Os “suspeitos” normalmente viajam sozinhos, e qualquer atitude que denote “nervosismo” diante da espera das bagagens, especialmente quando policiais “infiltrados” estão a observar, pode ser o início de problemas sérios com a justiça. Tal leitura da situação pelos agentes policiais demonstra o quanto essas conexões clandestinas, entre América do Sul e Europa, envolvendo produtos distintos e consumidores refinados, é uma realidade

2 Aqui, como no caso de todos os nomes empregados nesta narrativa, trata-se de pseudônimo que utilizamos para preservar a privacidade dos envolvidos em processos criminais ou com quem estabelecemos interlocução.

3 Informação detalhada obtida pelos advogados que atuaram no caso de Julio Cesar, com os quais estabelecemos interlocução.

mapeada e reconhecida pelo assim chamado “sistema de justiça criminal”⁴. As redes através das quais esses negócios circulam, como reflexo, por vezes passam a alterar as rotas, variando os aeroportos de entrada no Brasil. Seus integrantes são oriundos da classe média, jovens, estudantes universitários, que viajam para a Europa, levam e trazem o “carregamento”.

O crime pelo qual Julio Cesar passou então a responder foi o de “tráfico internacional de drogas”, previsto no art. 33 da Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2006), combinado com o art. 40, I, da referida lei. A pena prevista é de 5 a 15 anos, aumentada de 1/6 a 2/4 pela “transnacionalidade do delito”. Julio Cesar é branco e tem olhos azuis, é fluente na língua inglesa e estudante de educação física. Disse aos seus advogados que era consumidor e cultivador caseiro de maconha. Segundo ele, aceitou o negócio para conhecer a Europa e “fazer uma grand”. Esses mercados, sofisticados, ao mesmo tempo que levam a cocaína produzida na Colômbia ou na Bolívia para abastecer os mercados europeus, trazem mercadoria “especial” de origem marroquina para consumidores brasileiros, revendida em círculos fechados e muitas vezes consolidados por relações de amizade. Conseguir haxixe no mercado brasileiro não é fácil, tampouco barato. Coordenando o empreendimento aventureiro de Julio Cesar, estão pessoas que, embora não tenham sido criminalizadas como ele, contratam seus serviços, fazem palestras aos envolvidos no negócio e ensinam como proceder, garantindo aos iniciados que, caso “caiam” na fiscalização policial, haverá o pagamento de advogados particulares para solucionarem o caso.

Apesar das duras penas legalmente previstas para tal delito, acrescidas pelo agravante da chamada “transnacionalidade”, Julio Cesar passou não mais do que 25 dias na prisão, muito em razão do eficiente trabalho de seus advogados privados, contratados pelo chefe da “organização” para a qual trabalhava quando foi pego. Teve, muito rapidamente, a sua sentença proferida. Dois anos e um mês de prisão e multa, a serem cumpridos em regime fechado. Contudo, a pena pôde ser convertida, de “privativa de liberdade” para “restritiva de direitos”⁵, em razão de o réu ser primário. Em menos de um mês, voltou para sua cidade natal. Entretanto, com o passaporte detido, não poderá sair do país novamente por dois anos, que foi o tempo de cumprimento da pena. A pessoa da “organização” com a qual ele mantinha contato mora em uma praia distante da capital fluminense, troca de celular semanalmente. Além disso, não viaja mais como Júlio César, mas já viajou, já “caiu” no exterior e sabe que “cair”, aqui ou lá, é parte do negócio⁶. Quem progride na carreira passa a levar dinheiro, ao invés de drogas, e aqueles que retornam em segurança de uma viagem ficam um período “na geladeira”, isto é, um tempo sem viajar, para evitar que fiquem marcados pela vigilância policial.

Como podemos ver, trata-se de um comércio de drogas postas na ilicitude, mas bem diferente daquele que acontece nos morros e nas favelas, na conhecida modalidade das “bocas de fumo”. Seus integrantes são quase todos oriundos da classe média, jovens, estudantes universitários, geralmente fluentes em outras línguas, que levam e trazem o *carregamento* em viagens para a Europa. A droga é transportada em malas, embalada pelos vendedores do exterior. A *carga*, não raro avaliada em mais de um milhão de reais, quando entregue ao destinatário, rende ao *jovem* em torno de 10 mil reais. Já do ponto de vista dos advogados, quando trabalham em um caso como este, em que a condenação é dada como certa, a

4 Como apontado por Kant de Lima (2004), não se pode falar em “sistema de justiça criminal” no Brasil. Isso porque a ideia de sistema presume uma continuidade e uma integração, o que não acontece no caso brasileiro, que se apresenta de modo partido e cujas agências (polícia, ministério público e judiciário, no caso do processo penal) não se comunicam e competem entre si para o exercício das suas funções.

5 O crime de tráfico prevê pena de reclusão e multa. Neste caso, a multa foi aplicada e a pena privativa de liberdade foi, conforme previsto no art. 44 do Código Penal, substituída por prestação pecuniária e prestação de serviços à comunidade. O valor total que o réu deve ao Estado chega em torno de 20 mil reais.

6 “Cair”, no caso, significa ser preso ao cometer ilicitude, cair nas malhas das forças policiais e ser processado pela Justiça.

estratégia costuma circunscrever-se em reduzir a pena e, principalmente, como no caso, os rigores da forma com que esta será cumprida.

Nosso ponto de partida, como já deve ter notado o leitor, é a descrição do caso de Júlio Cesar, enquadrado nas malhas deste *sistema penal* como um “traficante internacional de drogas”. Como ocorrem os processos de incriminação dos sujeitos, em casos como os de Julio Cesar? Ele aceitou os riscos de ser preso em um aeroporto do mundo, por dias de aventura na Europa e dez mil reais. Foi contratado, através de intermediários, por uma pessoa que nunca vai conhecer, para fazer este *serviço*. Quase até o seu desfecho final, a *aventura* foi o tempo todo bem-sucedida. Quando tudo deu errado, esta pessoa oculta, o dono do *negócio*, encarregou-se de contratar um bom e reconhecido escritório de advocacia, que cobrou caro para tirar Julio Cesar da cadeia, e assim o fez.

Os advogados – que aqui chamaremos de Emerson Leão e Carlos Germano – nos disseram que parte do sucesso, nesse caso específico, se deveu ao processo ter “caído na mão” de um juiz mais liberal e ideologicamente propenso a conduzir a produção judicial da verdade de maneira favorável ao *jovem*. Este não foi o primeiro caso do tipo em que atuaram, de modo que, aparentemente, sabem mapear as varas em que os juízes são mais ou menos favoráveis em casos análogos aos de Julio Cesar.

Por outro lado, como observaram Leão e Germano quando ouvidos em entrevista, o perfil do réu, sua posição social e os traços étnicos funcionaram a favor da produção da verdade (KANT DE LIMA, 2004), nos termos que lograram estabelecer ao fim: ao acusado, não caberia ficar preso. Ser branco, poliglota, de classe média e estudante universitário são atributos que funcionaram para que o *rótulo* de “bandido” não colasse com facilidade na sua pessoa. Em função de tais características, o juiz estava propenso a pensar que não seria a melhor medida, enviar uma pessoa *assim* para um presídio. Aliás, durante a audiência de Julio Cesar, o magistrado indagou-o: “O que te levou a fazer isso? Pergunto porque tenho um filho da sua idade e sabe-se lá o que pode acontecer. Eu, por exemplo, esperei passar no concurso para poder viajar à Europa...”. O homem comparou Julio Cesar a seu próprio filho. Parece-nos, assim, que se acaso o magistrado pensasse diferente disso, o desfecho trágico da viagem desse “jovem” à Europa poderia ter consequências muito mais profundas em sua trajetória pessoal.

Neste sentido, discutiremos na próxima seção sobre os atributos pessoais de ser aderente ou escorregadio à rotulagem social, na carreira criminal, à condição de “bandido”. Os processos judiciais são processos de produção de verdades, nos quais essas características podem significar passar, ou não, anos da vida preso, e em grande medida ter a vida marcada pelo cumprimento dessa pena.

OS ADERENTES: AS RELAÇÕES NOS CARTÓRIOS, CORREDORES E SALAS DE AUDIÊNCIA

Nesta seção, descreveremos as audiências que assistimos nas Varas Criminais Comuns. Trata-se de casos nos quais homens eram acusados de “tráfico de drogas” e estavam, já antes das audiências, cumprindo pena por meses, por terem sido presos em flagrante. Portanto, respondiam ao processo já detidos. Em um levantamento que fez em sua tese de doutorado (2016) intitulada *As Representações sobre o traficante de drogas em julgamentos na cidade do Rio de Janeiro (2003 – 2016)*, Artur Dalla chega, entre outros, ao seguinte número: em média, essas pessoas aguardam sete meses presos, esperando o momento da Audiência de Instrução e Julgamento, no qual o juiz definirá sua sentença, e ele saberá quanto tempo ainda mais ficará preso ou se será posto em liberdade.

Os corredores, um lugar de espera onde outras “partes”, como as vítimas dos casos de roubo e furto e os familiares dos réus, por exemplo, aguardam pelo início das audiências, foram pontos estratégicos para nossa construção de dados. Entre os familiares dos réus envolvidos em crimes de tráfico de drogas que ali se fazem presentes, predomina largamente o gênero feminino. Enquanto aguardam autorização para entrar nas salas de audiência, interagem. Mulheres comentam entre si como é fazer a visita nos variados presídios em que seus filhos, maridos ou outros parentes cumprem pena. Uma “mãe” mostrava a foto do filho, acusado de tráfico. Tratava-se de um retrato em que o *réu* aparece junto com o filho dele, seu neto, cuja *criação* passou a se dar sob a sua responsabilidade. Segundo disse-nos em conversa informal sobre a prisão do filho, “tudo foi muito rápido”. De acordo com sua versão, o porte de droga que incrimina seu filho não deveria ter sido interpretado como indício de que o rapaz é “traficante”, e sim “usuário”. Conforme a legislação brasileira, pessoas enquadradas como “usuário” não podem ser punidas com a pena privativa de liberdade.

Enquanto esperávamos pelo início das audiências, chegaram os policiais que efetuaram o flagrante de Barbosa, o filho da mulher descrita acima. A irmã de Barbosa começou a tremer imediatamente após a chegada dos policiais. Disse que ficou nervosa, porque vê-los a fazia reviver toda a cena da prisão. Depois de o policial certificar-se que iria depor naquele lugar, conversou com a mãe, dizendo:

Policia – Mãe sempre vem, né? Tenho pena é das mães e das esposas.

Mãe – Com a graça de Deus, os anjos nos guiam para fazer um milagre e ele recomeçar a vida dele.

P – Ele é primário?

M – Sim.

P – Então tem chance dele sair agora.

M – Eu rezo todos os dias pra Deus proteger vocês, tem que agradecer a Deus que vocês protegeram ele, podia ter sido pior, ele podia ter morrido.

P – Tem muita lágrima dos dois lados, senhora.

M – A gente vive todo o dia entre o bem e o mal.

Destacamos que a mãe, que havia acabado de dizer que o filho fora injustamente preso como traficante, quando na verdade deveria ter sido enquadrado como usuário, diz que reza para que Deus proteja aqueles que o prenderam. Mais do que isso, praticamente agradece aos policiais por não terem matado o seu filho, como se, ao contrário de um direito garantido aos brasileiros na constituição, o direito à vida se tratasse de um privilégio. Desse modo, identificamos a expressão de uma moralidade e uma resignação, dotada de paradoxos e contradições, com as quais a mãe, que declarou viver cotidianamente “entre o bem e o mal”, parece estar acostumada.

Havia três casos semelhantes a esse cujas audiências estavam agendadas para aquele dia, naquela vara, e o caso de Barbosa não era o primeiro da lista. Nos despedimos de sua mãe e ingressamos na sala para assistirmos a primeira audiência. Lá, promotor e juiz conversavam sentados lado a lado. A defensora, a seu turno, acompanhada de sua estagiária, permanecia em silêncio. A entrada de Paulo Victor no recinto, o réu da primeira audiência, que vinha acompanhado de agentes policiais que o escoltavam, não alterou em nada aquele quadro. O que menos parecia importar, naquele momento, era o réu. Havia, entretanto, um tempo a ele destinado quando era interrogado, e então podia falar sobre o que lhe era questionado. Exceto nesse momento, permaneceu calado e de cabeça baixa, assumindo assim a “postura” que se espera dele, etiqueta adotada pelos réus naqueles tribunais.

Um policial militar, após ser chamado pela funcionária do juiz, entrou na sala de audiências. Foi depor sobre o caso. A secretária lhe perguntou: “Foi ele?”, ao que o policial acenou positivamente com a cabeça.

A secretária então afirmou, para que fosse escrito nos autos do processo, que “o policial reconheceu que foi esse o indivíduo preso no dia dos fatos”. O reconhecimento, portanto, não foi feito – em nenhum momento – como determina o Código de Processo Penal – em contraste com outras duas pessoas parecidas, além do réu, que devem ser colocadas lado a lado, para que a testemunha aponte quem é⁷.

Enquanto aguardavam o início da audiência, promotor e juiz conversavam sobre “drogas” no Rio de Janeiro e sobre a postura de uma determinada magistrada que atua no Juizado Especial Criminal do Leblon. A mulher, segundo o promotor e o juiz, com frequência classificava como “porte para uso próprio” muitos dos casos que chegavam na “sua vara”. Segundo o juiz, em tom crítico, sua postura seria um problema, pois “ela não pode criar uma Amsterdam no Rio de Janeiro!”. Fazia, então, uma comparação com a cidade holandesa onde, desde a década de 1980, foram adotadas formas mais liberais de ordenar o consumo da maconha, a exemplo da venda oficialmente regulada através dos *coffeshops*, nos quais se pode comprar e consumir maconha.

Dando início à audiência, o juiz perguntou ao policial presente como testemunha, o mesmo que anteriormente havia confirmado à secretária o reconhecimento do réu:

Juiz – Confirmando o que o senhor falou em seu termo, o senhor já reconheceu o réu?

Testemunha (policial) – Sim.

[O juiz passa a palavra para o promotor]

Promotor – O que aconteceu no dia dos fatos? Você se lembra qual era a droga?

T – Maconha e crack.

P – Se lembra a quantia em dinheiro?

T – 40 reais.

Depois, fez uma série de perguntas sobre as circunstâncias em que se efetuou a prisão. Perguntou se o réu era conhecido por algum apelido. A isso, respondeu “negativo”, o policial/testemunha. Perguntou, ainda, se estava armado, e a resposta foi novamente negativa. Indagou, por fim, se o réu dera alguma explicação para o fato de portar quarenta reais. Todos pareciam naturalizar a cobrança feita sobre o réu em relação a uma possível explicação para carregar consigo quarenta reais, fato que, segundo a lei, sob nenhuma circunstância pode ser considerado um indício inequívoco de que seu portador seria um traficante.

Após o depoimento do policial, a defensora saiu para conversar com o réu, no corredor que passa atrás da sala de audiências. Ao retornar, o juiz perguntou: “Ele vai falar?”. Ela respondeu: “Sim, ele quer falar”. Com isso, o juiz iniciou o “interrogatório” e passou a questionar o réu.

Juiz – Paulo Victor, você conhece a acusação que é feita contra você?

Réu – É mentira, eu fui comprar um negócio pra mim.

⁷ O art. 226 do CPP determina que “Quando houver necessidade de fazer-se o reconhecimento de pessoa, proceder-se-á pela seguinte forma: I – a pessoa que tiver de fazer o reconhecimento será convidada a descrever a pessoa que deva ser reconhecida; II – a pessoa, cujo reconhecimento se pretender, será colocada, se possível, ao lado de outras que com ela tiverem qualquer semelhança, convidando-se quem tiver de fazer o reconhecimento a apontá-la; III – se houver razão para recear que a pessoa chamada para o reconhecimento, por efeito de intimidação ou outra influência, não diga a verdade em face da pessoa que deve ser reconhecida, a autoridade providenciará para que esta não veja aquela; IV – do ato de reconhecimento lavrar-se-á auto pormenorizado, subscrito pela autoridade, pela pessoa chamada para proceder ao reconhecimento e por duas testemunhas presenciais”.

J – O que o senhor foi comprar?

R – Fui comprar um pó [...] Eu não uso maconha, não uso crack [...] Tô vivendo há quatro anos no Jacaré⁸, abandonado [...] sem minha mulher.

J – O senhor já respondeu por outro processo criminal antes?

R – Furto e Maria da Penha⁹ em Minas Gerais.

O juiz encerrou o “interrogatório” e passou a conversar com a defensora e com o promotor sobre a pena que deveria ser aplicada ao caso. A primeira, que passou a maior parte do tempo de cabeça baixa, sem olhar para o réu, em um momento ofereceu a ele um “Guaravita” (refresco de extrato de guaraná industrializado e vendido em copos plásticos), não sem antes alertá-lo que ele não poderia beber “lá embaixo”, isto é, na carceragem do prédio do Fórum Central, orientando-o, desse modo, que tomasse a bebida lá mesmo. O juiz deu início à conversa entre a promotoria e a defesa, por ele intermediada.

Juiz – É, ele é primário mesmo. [...] Vocês querem julgar aí mesmo? [Sobre não abrir para alegações finais escritas e resolver o caso durante a audiência].

Promotor – *Vambora, vambora* – concorda o promotor.

A defensora então voltou-se para o promotor, que ficava sentado à esquerda dela, e perguntou o que ele pretendia “pedir”, se seria a “desclassificação” para o uso. Não foi possível entender na hora qual teria sido o pedido e o acerto feito entre eles, mas, após essa conversa, o juiz proferiu a sentença em audiência.

Juiz – [...] nada aponta que os policiais tenham faltado com a verdade para prejudicar o réu, a quem sequer conheciam antes da prisão [...] de todo modo, é possível identificar que a droga se destinava ao tráfico, por isso condeno a 1 ano e 8 meses de reclusão, dando ao réu o direito de recorrer em liberdade.

[Neste momento, a Defensora volta-se para o réu e lhe pergunta: “*Tá entendendo?*”]

Réu – Não.

Defensora – Eu vou explicar. Não fala nada lá embaixo [carceragem], você deve sair amanhã mesmo, não fala nada senão vão ficar te pedindo coisas [...] quando você sair, vai lá na defensoria [...].

O Juiz, após comunicar a sentença, falou para o réu: “O senhor ganhou um benefício que, se o senhor não cumprir, o senhor vai ser preso de novo”. Logo, o magistrado e a defensora encerraram a conversa, momento em que ela pediu que o sentenciado fosse à sede da Defensoria para entender o que precisaria fazer. Pelo que foi possível entender, ele teve, assim como Julio Cesar, do caso anterior, a substituição da pena Privativa de Liberdade por uma Restritiva de Direitos, que depende também da apresentação do réu em juízo, nos cartórios do Fórum, para “assinar” um termo de comparecimento mensal. Ao sair da sala, o réu voltou-se para a defensora e recitou algumas passagens bíblicas, que não soubemos identificar. Naquele momento os presentes na sala ficaram todos constrangidos com a fala fervorosa do réu, que normalmente permanece calado. Contudo, mesmo que tenha escapado momentaneamente da pena de prisão, como Julio Cesar, havia passado meses preso, preventivamente, como traficante, de modo que o rótulo de criminoso não lhe escorregaria assim tão facilmente.

Deram então início a outra audiência, na qual o réu era acusado de cometer furto. O que chamou muito a nossa atenção foi que, entre uma audiência e outra, juiz e promotor conversavam animadamente entre eles. Os temas iam desde tecnologias (qual o melhor computador para usar o sistema do tribunal, um MAC

⁸ Favela do Jacaré, localizada no subúrbio do Rio de Janeiro.

⁹ Trata-se do crime de “violência doméstica” cuja lei, que criou o trâmite especial para tais violações, é conhecida como “Lei Maria da Penha” em razão do nome de Maria da Penha Maia Fernandes, mulher que foi violentada de forma cruel pelo marido.

ou um PC¹⁰?) até viagens para Paris e Nova Iorque. Segundo o juiz: “Paris está esquisita, aquele pessoal do leste europeu e da África estão invadindo, inclusive roubaram o celular de uma amiga, mas eu avisei para ela não ficar no bairro em que ficou”. Teciam também comentários sobre juízes, considerados por eles “garantistas” demais por obedecerem às normas previstas na constituição, e outros profissionais, promotores e defensores que também atuavam nas varas criminais daquele Fórum. Falavam, ainda, sobre as audiências de custódia, que, à época da pesquisa, estavam sendo implementadas na Justiça Estadual. Isso, independentemente de quem estivesse na sala, que, como em toda *vara*, claramente pertence ao juiz, segundo as representações ali atuantes.

No Brasil, aliás, a Constituição Federal define que o Juiz, e não a Vara, é o “órgão do poder judiciário”. O texto da CF/88, art. 92, VI, expressamente diz que “são órgãos do poder judiciário” “os tribunais e juízes dos estados”. Isso significa que a lei atribui ao magistrado o poder. Isto é, não é ele que está colocado a serviço das funções e dos trabalhos desenvolvidos pela Vara, mas a Vara, e tudo o mais a ela ligado, que deve se sujeitar ao juiz. O magistrado é investido legalmente de tal poder, que lhe permite usar e organizar o espaço como bem entender.

Por volta das 16h45 teve início a audiência aguardada pela mãe de Barbosa, com quem conversamos no corredor, antes do início dos trabalhos. Os familiares, por não serem testemunhas, foram impedidos de entrar no recinto. A defensora então entregou ao réu um “lanche” que, segundo ela, a família teria comprado para ele. Barbosa tentou comer o sanduíche com as mãos algemadas, não sem antes demonstrar dificuldade para abri-lo, sendo preciso fazer o uso dos dentes para remover a embalagem plástica e para beber o suco que lhe foi entregue. Quando não teve êxito e deixou o sanduíche de lado, a defensora perguntou se ele iria comer. À pergunta, respondeu que não estava com fome e, de maneira servil, disse: “Obrigado, senhora”.

No caso de Barbosa, a primeira testemunha a ser ouvida também foi um policial. Desta vez, um policial civil, o mesmo que conversou com a mãe, antes da audiência. O juiz iniciou a “colheita” do depoimento.

Testemunha (policial) – Fomos em apoio ao 41, ocupação do complexo do Chapadão [...], ao adentrar a comunidade o réu preso estava tentando se evadir, foi abordado e encontramos o material com ele.

Promotor – Recorda a quantidade?

T – Não.

P – Tava endolado para a venda?

T – Positivo.

P – Ele falou a função dele?

T – Negativo.

P – Qual a facção lá?

T – Comando Vermelho.

P – Tinha dinheiro com ele?

T – Negativo.

P – Quem era o chefe do tráfico lá?

T – Doutor, são tantos...

10 Referem-se às diferentes indústrias produtoras de computadores. A Apple, de Steve Jobs, que produz aparelhos cujo sistema operacional não é o Windows, da Microsoft, criada por Bill Gates. Como o sistema operacional importa para que os programas do poder judiciário rodem de maneira eficiente, promotor e juiz discutiam isso.

A defesa novamente não fez quaisquer perguntas. Em nenhuma audiência, aliás, a defensora o fez. Em dez minutos, a oitava desse primeiro policial foi encerrada e passaram para o segundo policial, também testemunha arrolada no caso.

Juiz – O senhor reconhece o réu como a pessoa presa aquele dia?

Testemunha – Reconheço.

[Promotor passou a fazer as perguntas].

Promotor – Ele tava carregando alguma coisa?

T – Tinha um pouco de cada droga.

[...]

P – Tinha dinheiro?

T – Negativo.

P – Ele disse se trabalhava para o tráfico?

T – Venda e vapor, tava com mochila.

P – Qual a facção lá?

T – Comando Vermelho.

P – Ele estava sozinho?

T – Positivo.

O tom das perguntas do promotor era o que chamaríamos de “protocolar”, sempre mantendo o mesmo tom de voz, fazendo as mesmas perguntas. O juiz interveio e leu o laudo pericial referente à substância apreendida, que informava o arresto de 28 gramas de maconha e 116 de cocaína. Juiz e promotor passaram a discutir se o caso seria julgado naquele momento ou depois (quando a promotora titular tivesse retornado ao trabalho, após realizar um exame médico, motivo pelo qual o seu colega presente estava substituindo-a naquele dia). Iniciou-se então uma conversa muito interessante entre juiz, promotor e defensora:

Promotor – Julga depois.

Juiz – Ela [a promotora titular] sabe o meu entendimento pessoal, não teve violência [...] Eu odeio roubo, com violência.

P – Julga depois então. Mas são questões diferentes, o objeto jurídico é diferente.

J – Eu fico pior com violência.

P – Mas a violência do roubo é imediata, a violência do tráfico é progressiva.

J – Eu acho que a droga faz tão mal quanto o álcool.

P – Eu acho que tem que liberar, desde que pague impostos [...] você acha que não tem político que financia o tráfico?

J – Eu acho, claro, acho também que tem policial que não quer prender pra não perder o arrego.

P – O roubo é um trauma imediato, o tráfico vai degradando aos poucos.

J – A promotora [titular] já acostumou, se é primário ela nem recorre. Mas com ela eu divirjo na maior elegância.

A defensora saiu da sala e conversou com o réu sobre o “interrogatório”. Logo eles voltaram e o ato judicial teve início. O juiz “qualificou” o réu, que tinha 27 anos. A defensora havia previamente explicado o que ele *teria* que falar.

Juiz – Diga o seu nome completo.

[Barbosa responde]

J – É verdadeira essa acusação?

Réu – Não, todo dia eu levo meu filho na escola, foram os policiais civis que me abordaram e veio outro policial com uma mochila [...] eu fui abordado na [rua] Oito de Dezembro [...], deixaram a mochila do meu lado [...] eles falaram que se não encontrassem os meliantes ia ser minha [...] mas aí, devido à minha família ter chegado, eles me levaram para a Delegacia de Polícia [...] eu não sou convivente, eu não sou convivente.

J – Qual a facção lá?

R – Lá é tudo Comando Vermelho, já teve de tudo lá.

J – Você trabalhava quando foi preso?

R – Na Tiksen Krup [empresa de elevadores].

J – Carteira assinada?

R – Sim.

J – Qual era a sua função?

R – Jardinagem.

J – Você tem filhos pra criar, né?

R – Sim.

O juiz encerrou o ato e tampouco a promotoria quanto a defensora fizeram perguntas. O juiz então passou a conversar com o réu, deixando claro o “benefício” que ele receberia em seguida. O acusado viria a responder ao processo em liberdade, pois, segundo o magistrado, já havia passado muito tempo preso.

Juiz – Eu vou te conceder o direito de responder em liberdade [...] porque você não tem nenhum processo na sua folha criminal [...] mas você deve continuar acompanhando esse processo.

Réu – Obrigado, doutor!

J – Não precisa me agradecer, não. Alegações finais em seis dias para as partes se manifestarem.

Dois elementos nos chamaram especial atenção na audiência de Barbosa. O primeiro deles, diz respeito ao lugar de concessão de favores que o acusado se colocou, como se não fosse detentor de direitos e como se os agentes do judiciário, a *família judicial* (NUÑEZ, 2020), estivessem lhe prestando uma gentileza. Depois, a maneira como os valores morais dos agentes, conformando-se em *moralidades situacionais* (EILBAUM, 2012). foram por eles acionados: trabalhador, pai de família, que tem família, permitindo que autorizassem o acusado a responder o processo em liberdade.

OS ESCORREGADIOS, OS ADERENTES E OS SUPERADERENTES

No livro *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo* (2006), o sociólogo Michel Misse, ao pensar as tradições do banditismo urbano no Rio de Janeiro, conceitua o “tipo social” denominado “vagabundo” quase sempre representado como alguém que ingressou na carreira criminosa numa ida sem volta. É sobre ele – e o afirmamos com base em etnografias contemporâneas feitas por nossos colegas – que incide mais poderosamente a vigilância policial (OBERLING, 2011), assim como são os “vagabundos” que, segundo os juízes, têm que passar anos da vida presos (BOITEUX, 2006).

Quem são os “vagabundos”? São principalmente, mas não só, os participantes do “movimento”, nome dado ao mercado de venda a varejo de drogas e à generalização de redes de bocas de fumo e de quadrilhas nas favelas e conjuntos da cidade, que se deu a partir de meados da década de 70. [...] De certa maneira, o rótulo de “vagabundo”, aplicado indiferentemente a traficantes ou assaltantes, ou até mesmo pelo próprio rotulado

em relação aos parceiros, perde parte do significado pejorativo inicial de “vadio” para incorporar segmentos de sentido antes pertencentes aos rótulos de malandro, valente, marginal e bandido. (MISSE, 2006, p. 176).

O “vagabundo” – para usar uma categoria que ouvimos em nossa etnografia dos tribunais – é a “clientela” preferencial das varas criminais do Rio de Janeiro, notadamente aqueles incriminados no art. 33 da Lei nº 11.434 como traficantes de “drogas”. Dessas varas, retornam direto para os presídios, quase sempre superlotados, onde já estavam presos preventivamente. Em muitos casos, são defendidos nesses processos por defensores públicos que sequer os conheciam antes de adentrarem a sala de audiências. O primeiro contato com o defensor que atuará no caso costuma se dar minutos antes do ato judicial iniciar, no corredor. Em geral, o encontro serve para o defensor explicar ao “assistido” que, diante da confissão, o réu terá o benefício da redução de pena¹¹. Ao retornar à sala, o defensor comunica ao juiz se o acusado vai falar, se vai “confessar” ou não. Bem diferente da forma como se processam casos como o de Julio Cesar, a despeito do agravante de se tratar aí de “tráfico internacional”.

De acordo com a lei, pessoas enquadradas em processos judiciais como traficantes de drogas merecem penas pesadas, ao contrário dos usuários, e, ainda, quando se tratar de tráfico “internacional”, o peso deveria ser maior¹². A “criminalização” da conduta (MISSE, 2011) nestes casos é, portanto, mais grave, e pretende a lei que tais atos sejam punidos de maneira mais severa. Mas, na prática dos tribunais, podem haver outras “sensibilidades jurídicas” (GEERTZ, 2003), outros pesos morais, que não necessariamente coincidam de maneira sistemática com aquilo que está positivado na letra da Lei. O processo de “criminação”¹³, portanto, ocorre de forma diferente para cada conduta, e se dá a partir das práticas dos agentes da segurança pública e da justiça criminal (DALLA, 2016).

Tomaremos, ainda, os casos em que a caracterização de bandido, de “vagabundo”, é com maior sucesso atribuída a determinados tipos de pessoas. Trata-se de processos que se desenrolam na justiça, em que identificamos grande *aderência* aos rótulos, que vão refletindo no surgimento da “clientela” ideal do “sistema penal” do Rio de Janeiro. Por outro lado, chamaremos de *escorregadios* aqueles casos, como os de Julio Cesar, nos quais o rótulo não colou, não *aderiu*. A estes, mais dificilmente se atribui com sucesso a *fama* de (e as penas correspondentes ao) bandido.

Em suma, pensamos que a dinâmica dos acontecimentos delitivos à maneira que ocorre, em articulação com atributos pessoais dos envolvidos (tendo, esses últimos, um peso decisivo), torna algumas pessoas mais *aderentes*, e outras mais *escorregadias*, à classificação na categoria “bandagem” em processos criminais por tráfico de drogas. Com isso, o processo de “criminação” como define Misse (2011) se dá de forma diferente, de modo contextual, a depender das características pessoais dos envolvidos.

Somam-se a esses tipos, ainda, outros casos nos quais a categoria “bandido” é acionada, a nosso ver de forma díspar pelos agentes do judiciário. Trata-se dos julgamentos dos “chefes do tráfico”, muitas

11 Dispõe o art. 65, III, d, que a confissão espontânea do agente será causa de redução de pena. Com isso, quando o réu confessa diante do juiz, há uma redução de pena. Em casos de penas menos graves, essa redução pode determinar a progressão para o regime aberto, ou seja, a “soltura” do condenado, embora tenha que continuar “prestando contas à justiça”, indo ao Fórum, assinar o cumprimento mensal da pena, não permanecerá preso.

12 Conforme o art. 40 da Lei nº 11.343/2006, as penas previstas nos arts. 33 a 37 da mesma lei, nos quais está previsto, por exemplo, o crime de tráfico, são agravadas de 1/6 a 2/3 se evidenciada a “transnacionalidade” do delito.

13 Dialogamos com o trabalho de Michel Misse, para quem o processo social de “criminalização” é apenas a primeira parte do funcionamento deste “sistema”. A criminalização consiste na tipificação das condutas que serão consideradas crime e é este movimento que cria a possibilidade de, diante do processo de “criminação” – materializado na prática diária de agentes da segurança pública e da justiça criminal – concretizar o processo seletivo que leva, ou não, as pessoas à prisão. É com a “incriminação” que esse processo culmina, quando o sujeito é finalmente “indiciado” no Inquérito Penal ou “acusado” no Processo Criminal. Ainda, segundo o autor, pode seguir a “incriminação” a própria “sujeição criminal” do acusado, fenômeno social sobre o qual discorreremos em seguida. Para maiores informações sobre as categorias analíticas vide Misse (2011).

Escorregadios e aderentes: trajetórias de pessoas incriminadas por tráfico e sua classificação no sistema de justiça criminal

Izabel Saenger Nuñez e Marcos Alexandre Veríssimo

vezes acusados de serem mandantes em múltiplos crimes de homicídio. No Tribunal do Júri, esses réus, (re)conhecidos facilmente por seus nomes e suas fotografias estampadas nas páginas dos jornais e dos noticiários de televisão, são frequentemente processados e condenados com base em um discurso moralizante, que aciona a chamada “teoria do domínio do fato”¹⁴.

Esta “teoria” é também uma categoria nativa, do campo do direito. Serve para sustentar que, embora não exista qualquer prova da participação desses agentes ou de eles terem sido mandantes de tais crimes, por serem considerados pelo discurso policial, midiático e judicial como “chefes do morro” ou “chefes do tráfico”, eles seriam responsáveis pela ocorrência de qualquer morte violenta em tais territórios, uma vez que nada aconteceria nesses lugares sem o seu consentimento. A “teoria do domínio do fato” serve para travestir de jurídico, dar *forma*, ao discurso da acusação, dando status de técnica a uma interpretação dos agentes, mas sem base em prova documental ou testemunhal de sua participação. A possibilidade de acioná-la está diretamente ligada ao personagem que esses homens representam, isto é, por serem considerados mais do que “bandidos”, são os “chefes” do “crime organizado”.

A classificação que recai sobre eles tem origem na forma como a polícia administra os casos que envolvem o “tráfico de drogas” já no âmbito da Delegacia de Homicídios do Rio de Janeiro. Os policiais vinculam a sua elucidação à “guerra” ao tráfico e ligam o morto ao contexto territorial onde a morte aconteceu, ou no qual o corpo foi encontrado, como demonstrou a antropóloga Flavia Medeiros (2016) através de sua etnografia da Divisão de Homicídios. Assim, esses homens seriam potenciais responsáveis por qualquer morte violenta que ocorresse nos territórios por eles comandados.

Isso, sendo um pressuposto, leva a que sejam acusados e condenados. Como nos disse uma promotora: “quem, afinal, pediria a absolvição de um Nando Bacalhau¹⁵, ainda que não tivesse prova?”. Estes “bandidos” optamos por chamar de, mais do que *aderentes*, *colantes*, por assim dizer. Assumem-se, eles mesmos, como protagonistas de uma “carreira” criminoso a partir de sua trajetória desviante (BECKER, 2009).

Nesses casos, como no julgamento de Fernandinho Beira-Mar¹⁶ que assistimos (NUÑEZ, 2017), embora se espere que o réu assuma uma postura submissa, respondendo às perguntas do juiz, como vimos nos tribunais, evidenciando a “sujeição criminal” (MISSE, 2011), não é isso o que acontece. Isso porque esses homens não são tampouco considerados ou tratados pelo judiciário como réus “comuns”. Chegam ao Fórum de helicóptero, são escoltados por agentes penitenciários federais fortemente armados, usam roupas civis (camisa polo, calça jeans e sapatos) e não o “uniforme” da Seap¹⁷. Não calçam os chinelos de dedo usados pelos “traficantes do morro” julgados nas Varas Criminais Comuns. Ainda, esses réus não são trazidos ao Fórum para a realização das audiências anteriores ao júri. Por estarem presos em presídios federais, ditos de “segurança máxima”¹⁸, as audiências de instrução e julgamento anteriores ao júri são realizadas por “videoconferência” que, por si só, demanda uma estrutura e um espaço diferentes dos demais. São câmeras,

14 O direito sustenta-se sobre as teorias jurídicas e doutrinárias e a “teoria do domínio do fato” é uma delas. Trata-se de uma construção doutrinária, presente em livros de direito, que é acionada pelos agentes do campo durante os seus discursos. Foi criada inicialmente no contexto do direito alemão, para dar conta das condenações dos responsáveis pelos crimes cometidos no holocausto, isto é, dentro de uma hierarquia e lógicas própria. No Brasil, ficou conhecido especialmente depois do caso do “Mensalão”, no qual foi utilizado para condenar alguns dos réus.

15 “Bandido” que se notabilizou como chefe do “tráfico” no Morro do Chapadão, na cidade do Rio de Janeiro. Bacalhau seria ainda, à época, o segundo homem mais importante na hierarquia da organização criminoso autodenominada Comando Vermelho.

16 Outro notório “bandido” do Rio de Janeiro.

17 Secretaria de Estado de Administração Penitenciária.

18 O “sistema penitenciário federal” conta com 5 estabelecimentos federais localizados em Porto Velho/RO, Mossoró/RN, Campo Grande/MS, Brasília/DF e Catanduvas/PR. O sistema tem capacidade para abrigar 1.040 presos, e “isola os presos considerados mais perigosos do País”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJ887A0EF2ITEMID5AC72BD609F649AEBDB09A5A1D5A28B9PTBRNN.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015).

microfones e conexões de internet que permitem estabelecer a comunicação com o presídio, que marcam esses momentos. Os réus, desse modo, não são ouvidos pessoalmente, mas de modo “virtual”.

Além disso, no momento do julgamento, em razão de sua fama, seus júris são amplamente divulgados na mídia, de modo que as sessões se assemelham à verdadeiros eventos (NUÑEZ, 2017), cuja entrada é controlada, e há lugares reservados para a imprensa e que, portanto, contam com a existência de uma lista, de posse do juiz e de suas secretárias, sobre quem poderá adentrar na plateia do Tribunal do Júri para assisti-los.

Decorrente dessa especial forma de aderência ao rótulo de “bandido”, que ocorre em casos como os de Nando Bacalhau e Fernandinho Beira-Mar, a “teoria do domínio do fato”, ao mesmo tempo que lhes coloca no patamar de “chefes”, de superior hierárquico, retira justamente daí a substância moralizante para confiná-los por ainda mais tempo no assim chamado “sistema prisional” – de modo a tirá-los de circulação. A atitude de ambos, como observado por nós em trabalho de campo – mandando beijos e acenos para um plenário superlotado em clima de plateia de programa de auditório, quando foram a julgamento, pode ser tomada como exemplo. Os dois eram acusados de serem mandantes de diferentes crimes de homicídio e durante a sessão assumiram a posição de “chefão”, aquele que parece não querer perder a aura de poderoso, que não se abala, ainda que possivelmente ele, e todos os ali presentes, saibam que é justamente isso que faz com que sua pena seja quase sempre muito rigorosa.

O “chefão”, em tese – e destacamos que se trata de uma “tese” –, é quem manda matar ou deixar de matar, violentar ou deixar de violentar, sem demonstrar arrependimento. Forma-se assim um acordo tácito, à semelhança de um pacto, a partir do qual o “rotulado” cumpre a profecia. E o faz de cabeça erguida, tornando-se então uma espécie de *maravilha da aderência*, uma vez que a sua “responsabilidade” a ele se agarra de maneira mais fácil, levando-o a ser condenado por, eventualmente, malfeitos que não ordenou ou mesmo tomou conhecimento.

Em *Maconheiro, dependente, viciado ou traficante? Representações e práticas da Polícia Militar sobre o consumo e o comércio de drogas na cidade do Rio de Janeiro* (2011), a antropóloga Alessandra Oberling descreve e interpreta as ações policiais que resultam (ou, segundo a lei, deveriam resultar) em processos de incriminação de consumidores de drogas postas na ilicitude. Nesse trabalho, mostra como a “verdade” sobre a vida de alguém, se é “traficante” ou se é “bandido”, se passará ou não grande parte de sua trajetória de vida em um estabelecimento prisional, começa a ser construída a partir do olhar inquisitorial desse “agente da Lei” que é o policial militar.

Ao indagar seus interlocutores sobre a lógica do “faro policial”, Oberling ouvia em resposta que, por não ser uma policial, ela jamais entenderia. Quando, enfim, alguém resolveu explicar-lhe a lógica de funcionamento deste, o interlocutor afirmou que: quando adentram um lugar que consideram suspeito – que pode ser uma favela, um bar etc. – dirigem a todos, a princípio, indistintamente, o olhar duro, inquisitorial, que explicita deliberadamente a desconfiança. Aqueles que forem “bandidos”, que estiverem “devendo”, asseverou o policial, darão o sinal. É aí que a abordagem é feita e eventualmente (ou quase sempre, segundo o discurso dos policiais) se logra encontrar elementos que incriminam aquele que, até então, era não mais que um “suspeito” (OBERLING, 2011).

Contudo, não é em todos os locais da cidade do Rio de Janeiro que esse olhar policial inquisidor se impõe de forma intensa. Dessa maneira, estar e/ou morar em determinados bairros da metrópole ou vestir-se de determinado aspecto podem tornar alguém mais *aderente* ou *escorregadio* a esse controle inquisitorial da ação da PM. O primeiro passo desse processo de incriminação, leva uns “traficantes”, e outros não, a passarem anos

Escorregadios e aderentes: trajetórias de pessoas incriminadas por tráfico e sua classificação no sistema de justiça criminal

Izabel Saenger Nuñez e Marcos Alexandre Veríssimo

encarcerados. No caso daqueles que moram em bairros de classe média, como mostrou a pesquisa de Grillo (2008), essa incriminação nem sempre ocorre. E o processo de rotulação iniciado na rua continua nas delegacias e nos tribunais, onde os atributos pessoais, como a presença ou a ausência da família do acusado, sua posição social, se têm ou não advogados privados, sua ocupação profissional, vão entrando nos *julgamentos* que em grande medida definirão sua “carreira” nesse “sistema”, marcando profundamente sua trajetória pessoal.

Julio César, por exemplo, de *aderente* à condição de um sujeito infrator (que havia cometido um crime considerado grave, como o tráfico internacional) no nível do aeroporto e da vigilância típica e informada da Polícia Federal, passou a *escorregadio*, ao rótulo de “bandido” que, de acordo com um tipo de moralidade corrente, merece “apodrecer na cadeia”, quando seu processo chegou no nível das varas criminais do Rio de Janeiro. Como dito, ser um jovem universitário, poliglota e de classe média, além de defendido por advogados de sucesso, contou muito a seu favor nesse complexo processo de produção de verdades e trajetórias pessoais.

Em *Fazendo doze na pista: um estudo de caso do mercado ilegal de drogas na classe média* (2008), Carolina Grillo aborda a questão do tráfico efetuado por pessoas cuja posição social é semelhante à de Julio Cesar. Observa que, entre essas pessoas, quando ocorre de serem incriminadas em processos judiciais, aqueles que as julgam reputam a existência da chance de se “regenerarem”, tanto no que se refere à moralidade corrente entre seus pares, quanto em relação à Justiça. Dito de outra maneira, o rótulo de “bandido” até cola neles, mas lhes é dada a chance de reverter essa trajetória, porque seus atributos pessoais os tornam mais escorregadios, em comparação com pessoas de outros grupos sociais ou que morem em favelas etc.

Por estarem sendo defendidos por advogados como Carlos Germano e Emerson Leão, já são *a priori* melhor compreendidos, por assim dizer. Quem faz a defesa é um elemento decisivo, para que o rótulo que identifica a “clientela” desse “sistema” melhor lhe escorregue. A importância e a fama de um escritório de advocacia (e também daquele que é defendido) podem ser percebidas e mensuradas desde a qualidade das roupas usadas pelos advogados, os tecidos a partir dos quais são feitos, incluindo aí o estilo do nó da gravata, a forma como falam, sua postura corporal, além do número de defensores que “trabalham” no processo.

Enquanto isso, a grande maioria dos réus, que acaba compondo imensa parte da “clientela” do sistema criminal e prisional, cuja trajetória de vida é profundamente marcada pelo cumprimento de penas relativamente longas por “tráfico de drogas”, está em outra condição. Esses sujeitos são defendidos por defensores públicos que quase sempre comparecem sozinhos nas audiências, encontram os acusados minutos antes do ato ocorrer e não dedicam ao processo o mesmo “tempo” de trabalho que os advogados privados. Não podemos desprezar o peso de tais práticas e representações nos tribunais, tornando alguns ainda mais aderentes e outros mais escorregadios ao rótulo de “bandido”, e quanto mais verossímil que sejam “sanguinários”, mais anos devem passar na cadeia. Nos casos de Barbosa e Paulo Victor, a existência de vínculos familiares e empregatícios também foram decisivos.

Em investigação financiada pelo Ministério da Justiça e realizada pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Drogas e Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ), através da análise minuciosa dos acórdãos em casos de condenados por “tráfico de drogas” chegou-se à conclusão de que a grande maioria dos presos portava pequenas quantidades no momento da ação policial que disparou o processo de sua incriminação. 66% eram réus primários por ocasião da condenação, e 58% foram sentenciados a mais de oito anos de cadeia¹⁹. O que demonstra a forma como os *aderentes* vão sendo incriminados ao longo do processo penal e da produção da verdade.

19 Vide, para mais informações, pesquisa de Boiteux et al., 2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acompanhamos o julgamento, no Tribunal do Júri, de dois “traficantes” acusados de serem “mandantes” de crimes de homicídio. Ambos eram defendidos pelo mesmo advogado privado, reconhecido no meio como “um bom orador” que costuma assumir apenas os processos nos quais esses homens respondem por “homicídios”. Embora o advogado privado não meça esforços (e cordas vocais) para defendê-los, sempre acabam condenados, ainda que não exista, a rigor, provas concretas de serem os “mandantes” dos crimes. Muitas vezes esses “chefões” são transferidos para presídios de “segurança máxima” e, fazendo a sua parte no trato tácito, encarnam o *mal*, a figura que deve ficar encarcerada por anos, segundo os valores morais (BALBI, 2007) correntes.

A acusação gira em torno do argumento de que são “chefes do tráfico” e que, por isso, todas as decisões sobre mortes e execuções passam por eles. Trata-se, como vimos, de uma categoria nativa do campo do direito, a “teoria do domínio do fato”, que diz que o “acusado” tinha ciência da ocorrência da morte e, portanto, mesmo sem provas da acusação que pesem sobre ele, deve ser condenado. A sustentação da acusação passa por argumentos de que aqueles homens são os responsáveis pela “criminalidade”, pelo “tráfico”, e por isso merecem ser duramente punidos.

Já o caso de Julio Cesar, definido na Justiça Federal e não nas varas estaduais, leva a uma interpretação bastante diferente da lei. De acordo com a forma como foi detido, foi tipificado com o agravante da “internacionalidade” do delito. Não obstante, foi posto em liberdade em menos de um mês. Se, por um lado, os “chefões do tráfico” encarnam a tradição e a fama de serem os mais *aderentes*, não apenas ao “rótulo” de “bandidos”, mas de “ameaça para a sociedade”, alguns conseguem encarnar o modelo de pessoas *escorregadias* aos rótulos criminalizantes e estigmatizantes.

Barbosa e Paulo Victor, por sua vez, tentam, com o que podem dispor de recursos judiciais, materiais e morais, escorregar à sua maneira. Ter carteira assinada, mães e/ou esposas nas audiências, além de outros atributos, como o fato de ser réu primário, contam a favor nestes casos. A defensora de ambos, que os viu uma única vez, sempre trouxe consigo um copo de refresco, e explicou, em tom muito baixo, o que estava acontecendo na sala. Assim, a relação que a defensora estabelece com os réus, seus “assistidos”, remete à maneira tutelar como o Estado lida com certas pessoas, à semelhança de uma *cidadania regulada*, como proposto por Wanderley Guilherme dos Santos (1979), já que elas não são vistas como detentoras de direitos e por isso capazes de tomarem suas próprias decisões. Os “assistidos” e seus familiares, a seu turno, se submetem à tal categorização pois entendem a lógica dessa construção e antecipam os benefícios em potencial, similarmente ao que Fassin (2007) descreve sobre as “vítimas” atendidas pelos programas humanitários. Ainda, para esses réus, construir uma imagem de trabalhador reforça a dicotomia que polariza trabalhadores e bandidos em lados opostos (GUEDES, 1997), é uma das formas para que o rótulo não grude.

Mais do que para apresentar tipos ideais de sujeitos em trajetórias de incriminação, o uso das categorias *escorregadio* e *aderente* em uma perspectiva contrastiva foi acionado para pensar atributos apresentados por esses mesmos sujeitos em momentos decisivos dos processos policiais e judiciais de incriminação. Desse modo, nosso intuito foi demonstrar, por meio de fontes diversas – leitura de documentos, etnografia e entrevistas semiestruturadas –, a descrição dos processos (tanto os sociais quanto os judiciários) em que a forma de interpretar os significados e os efeitos do porte de tais atributos é ora reafirmada ora problematizada, e sempre atualizada. Ser réu primário; relação amorosa tida como estável; presença ou não de prática de violência

associada ao crime; ser usuário de drogas; traços étnicos; ter membros da família presentes na audiência; vínculo empregatício; acompanhamento de advogados; entre outros, são aspectos, alguns, distribuídos desigualmente entre os componentes da sociedade brasileira, que se configuram na apresentação de uma pessoa diante da polícia e da justiça, formando o atributo de ser, em sua apresentação, mais *escorregadio* ou mais *aderente* aos mecanismos institucionais que têm o condão de incriminar as pessoas, podendo acarretar drásticos efeitos.

Como vimos por meio da oferta de farto material etnográfico, que foi uma escolha metodológica assumida pelos autores, de porte de tais atributos configurados na articulação entre diferentes aspectos, alguns sujeitos conseguem se apresentar mais *escorregadios* ao rótulo de bandido na interação com os sistemas policial e judiciário. Por outro lado, quanto mais *aderente* a tal rótulo, aumentam-se as possibilidades dessas pessoas passarem meses ou anos da vida em prisões, não raro, superlotadas. Há aqueles, ainda, como também vimos, cuja trajetória de vida em acordo com atividades criminosas e criminalizadas os levou a assumir o papel do *superaderente*, formando assim uma inflexão neste modelo por nós construído. Não obstante, foi através do pensamento em torno da oposição manifesta entre ser, aos olhos da polícia e da justiça, *escorregadio* ou *aderente*, que construímos, utilizando-nos de nossas observações empíricas, esta contribuição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBI, F. A. **De leales, desleales y traidores**. Valor moral y concepción de política en el peronismo. Buenos Aires: Antropofagia, 2007.

BATISTA, V. M. **Difíceis ganhos fáceis**: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2003.

BECKER, H. S. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BOITEUX, L. **Controle penal sobre as drogas ilícitas**: o primeiro impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOITEUX, L.; CASTILHO, E. W. V.; VARGAS, B.; BATISTA, V. O.; PRADO, G. L. M.; JAPIASSU, C. E. A. **Tráfico de Drogas e Constituição**. Brasília-DF: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL, 2009.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 21, ago., 2021.

BRASIL. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, 13 out. 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>>. Acesso em: 21, ago., 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21, ago., 2021.

BRASIL. Lei nº 11.343/2006, 23 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**, 24 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 21, ago., 2021.

DALLA, A. **As representações sobre o traficante de drogas em julgamentos na cidade do Rio de Janeiro (2003 – 2016)**. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016.

EILBAUM, L. **“O bairro fala”**: conflitos, moralidades e justiça no conurbano bonaerense. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

FASSIN, D. Humanitarianism as a Politics of Life. **Public Culture**, v. 19, n. 3, p. 499-520, 2007.

GEERTZ, C. O Saber local: fatos e leis uma perspectiva comparativa. In: GEERTZ, C. **O Saber Local**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

GLUCKMAN, M. O material etnográfico na antropologia social inglesa. In: ZALUAR, A. (Ed.). **Desvendando Máscaras Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, p. 63-76.

GRILLO, C. **Fazendo o doze na pista**: um estudo de caso do mercado ilegal de drogas na classe média. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

GUEDES, S. L. **Jogo de Corpo**: um estudo da construção social de trabalhadores. Niterói: EDUFFM, 1997.

KANT DE LIMA, R. Direitos Civis e Direitos Humanos: uma tradição jurídica pré-republicana?. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 49-59, 2004.

LENOIR, R. Objeto Sociológico e Problema Social. In: CHAMPAGNE, P.; LENOIR, R.; MERLLIÉ, D.; PINTO, L.; TEIXEIRA, G. J. de F. **Iniciação à Prática Sociológica**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MEDEIROS, F. **“Linhas de investigação”**: uma etnografia das técnicas e moralidades sobre “homicídios” na região metropolitana do Rio de Janeiro. 2016. Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.

MISSE, M. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, n. 79, p. 15-38, 2010.

MISSE, M. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 15-27, 2011.

NUÑEZ, I. S. “Se fosse a Madonna não seria tudo isso!”: um julgamento “evento” no Tribunal do Júri do Rio de Janeiro. In: KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; MEDEIROS, F. (Orgs.). **“Casos de repercussão”**: perspectivas antropológicas sobre rotinas burocráticas e moralidades. Rio de Janeiro: Editora Confluências, 2017, p. 25-34.

NUÑEZ, Izabel Saenger. **Aqui nós somos uma família**: brigas e acordos no Tribunal do Júri. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

OBERLING, A. **Maconheiro, dependente, viciado ou traficante?** Representações e práticas da Polícia Militar sobre o consumo e o comércio de drogas na cidade do Rio de Janeiro. 2011. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.

ARTIGO

O QUE NOS *RESTA* DE POLÍCIA¹

YANAHE FENDELER HÖELZ

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense - UFF.

Bolsista CAPES.

País: Brasil **Estado:** Rio de Janeiro **Cidade:** Rio de Janeiro

Email de contato: yanahefendeler@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3189-4313>

RESUMO

O objetivo deste artigo é produzir uma reflexão sobre a produção do mandato policial na cidade do Rio de Janeiro, tomando como inspiração a obra *O que resta de Auschwitz* (2008), de Giorgio Agamben, na qual o autor analisa a produção literária de sobreviventes ao campo de concentração nazista. Uma das interpretações possíveis para o *resto* em Agamben é a de que o termo corresponde a um hiato, a uma lacuna, a algo que não poderia ser testemunhado pelos sobreviventes ao campo. Nesse sentido, o *resto* é aquilo que está *entre* os mortos, *entre* os sobreviventes, *entre* os salvos e *entre* as testemunhas que estiveram presentes nos campos de fabricação de corpos matáveis. Tomo como referencial teórico parte da obra de Agamben para pensar a polícia, neste caso, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, e suas relações com a sociedade policiada, inspirando-me também em experiências com policiais militares em pesquisas de campo. O *resto* aqui adquire alguns sentidos possíveis: 1) uma lacuna, aquilo que é silenciado, mal resolvido; 2) o que sobra/permanece da polícia que se tem e 3) o que falta de uma polícia que se espera – aquela que nunca foi, mas que se anseia ter. Quais são os *restos* da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro? E o que nos *resta* de polícia? A partir desta problematização, o texto abre espaço para a discussão sobre a ideia de polícia moderna e como ela se materializou no Rio de Janeiro, buscando compreender os dilemas que são vivenciados por policiais militares para a execução de seu mandato. Do ponto de vista teórico-metodológico, tomo de empréstimo o olhar de Arendt (1999) na tentativa de considerar a perspectiva do “outro” e procurar entender aquilo que o move sem prejudicá-lo. A reflexão aponta que os massacres de outrora não terminaram. Eles continuam presentes todos os dias, em cada normalidade cotidiana. Por isso, os *restos* devem ser tocados, explicitados e discutidos, mesmo ao preço de descobrirmos que também temos os nossos *restos*, que deles fazemos parte e que com eles produzimos e reproduzimos desigualdades e massacres.

Palavras-chave: Mandato policial. *Resto*. Lacunas. Permanências.

ABSTRACT

WHAT “REMAINS” OF POLICE

This article intends to produce a reflection on the production of the police mandate in the Rio de Janeiro city, taking as inspiration the work What remains of Auschwitz (2008), by Giorgio Agamben, in which the author

¹ Este artigo é fruto de um trabalho apresentado no III Congresso de Pesquisa de Ciências Criminais – CPCRIM, realizado em agosto de 2019, e encontra-se publicado nos Anais do evento.

analyzes the literary production of survivors of the Nazi concentration camp. One of the possible interpretations for the rest in Agamben is that the term means a hiatus, a gap, something that could not be witnessed by survivors in the camps. In this sense, the rest is among the dead, survivors, saved and among the witnesses who were present in the camps of bodies subject to death. I take as a theoretical reference part of Agamben's work to think of the police, in this case PMERJ, and their relations with the policed society, also using experiences with military police in field research. The rest here acquires some possible meanings: 1) a gap, that which is silenced, badly solved; 2) what remains of the police that we have and 3) what is missing from a police that is expected. What are the remains of PMERJ? And what remains of police for us? From this problematization, the text opens space for the discussion about the idea of modern police and how it materialized in Rio de Janeiro, seeking to understand the dilemmas that are experienced by military police officers for the execution of their mandate. From the theoretical-methodological point of view, I seek inspiration from Arendt (1999) to consider the "other" perspective. The reflection indicates that the massacres of the past have not ended. They are still present every day. Therefore, the remains must be explained and discussed, even at the price of discovering that we also have our remains, we are part of them, and we produce and reproduce inequalities and massacres.
Keywords: Police Mandate. Rest. Gaps. Continuities.

Data de recebimento: 08/04/2020 – **Data de aprovação:** 22/09/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1294

INTRODUÇÃO

A polícia era o grande terror daquela gente, porque, sempre que penetrava em qualquer estalagem, havia grande estropício; à capa de evitar e punir o jogo e a bebedeira, os urbanos invadiam os quartos, quebravam o que lá estava, punham tudo em polvorosa. Era uma questão de ódio velho.

(Aluísio Azevedo, *O Cortiço*)

No cortiço de São Romão, alguém grita: "Fogo!". Um incêndio acabaria com aquelas casinhas. Fez-se logo uma grande confusão. Os moradores atordoados se ocupavam em salvar o que era seu. Já os policiais, aproveitando o pânico dos adversários, avançavam com ímpeto, levando na frente tudo o que encontravam, ingressavam no infernal reduto dando espadeiradas para todos os lados, como quem destroça uma boiada. Desejosos por vingança, os policiais iam invadindo e quebrando tudo, loucos de cólera (AZEVEDO, 2018, p. 124). Essa era a polícia retratada por Aluísio Azevedo no tempo dos cortiços no Rio de Janeiro. Era, um passado imperfeito. Mas que não passou.

Assim a polícia foi criada no Brasil, a serviço das elites e contra aquilo e aqueles que as perturbavam: capoeira, pobres, negros, *vagabundos*. Desde então, a polícia já lutava contra um inimigo: a própria sociedade (ou parte dela). Nada compatível com o modelo de polícia moderna que se construía em Londres, com Robert Pell, em 1829. Mas quem eram esses agentes que tinham "adversários" e que nutriam por eles um "ódio velho"? Policiais, praças, também pobres – ora no papel de opressores, ora oprimidos.

O objetivo deste artigo é produzir uma reflexão sobre a produção do mandato policial² na cidade do Rio de Janeiro, tomando como inspiração a obra *O que resta de Auschwitz* (2008), de Giorgio Agamben, na qual o autor analisa a produção literária de sobreviventes ao campo de concentração nazista.

² Vem de Bittner (2003) a proposta de uma teoria de polícia que se dedique à conceituação do mandato policial. Para o autor, o mandato autorizativo da polícia é o uso da força.

Uma das interpretações possíveis para o *resto* em Agamben é a de que o termo corresponde a um hiato, a uma lacuna, a algo que não poderia ser testemunhado pelos sobreviventes ao campo. Nesse sentido, o *resto* é aquilo que está *entre* os mortos, *entre* os sobreviventes, *entre* os salvos e *entre* as testemunhas que estiveram presentes nos campos de fabricação de corpos matáveis. Tomo como referencial teórico parte da obra de Agamben para pensar a polícia, neste caso, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, e suas relações com a sociedade policiada, inspirando-me também em experiências com policiais militares em pesquisas de campo em uma favela carioca, sob o contexto da *pacificação* e implementação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs (2008-2014)³.

Do ponto de vista teórico-metodológico, tomo de empréstimo o olhar de Arendt (1999) na tentativa de considerar a perspectiva do “outro” e procurar entender aquilo que o move sem prejudicá-lo. Quando Arendt fez a cobertura do julgamento de Adolf Eichmann, em 1961, para a revista *The New Yorker*, ela não desconsiderou o acusado. Considerado um dos maiores criminosos do regime nazista (1933-1945), Eichmann se via como um aplicado funcionário do Estado alemão, cumpridor das ordens de Hitler e obediente ao seu papel na deportação de judeus para os campos de extermínio nazistas. Arendt percebe aquele homem considerado um “monstro” como um homem “normal”, que sequer tinha a capacidade de mensurar o mal praticado, um ser imerso e ao mesmo tempo distante da realidade. Em sua análise, a autora identifica a banalidade do mal, uma violência ao “outro” compartilhada por muitos e que pode ser praticada por qualquer um – imperceptivelmente. Eichmann simplesmente nunca percebeu o que estava fazendo, constatou Hannah Arendt (1999).

Arendt também é inspiração para Agamben, cuja obra é composta por figuras, conceitos, fatos e ideias que formam paradigmas capazes de extrapolar o contexto histórico no qual estão inseridos, engendrando, assim, as reflexões subsequentes propostas pelo autor. Utilizo-me do conceito de *resto* também reformulando-o, conferindo-lhe novos significados para a minha reflexão. O *resto* aqui adquire alguns sentidos possíveis: 1) uma lacuna, aquilo que é silenciado, mal resolvido; 2) o que sobra/permanece da polícia que se tem e 3) o que falta de uma polícia que se espera – aquela que nunca foi, mas que se anseia ter.

Quais são os *restos* da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro? E o que nos *resta* de polícia? A partir desta problematização, o texto abre espaço para a discussão sobre a ideia de polícia moderna e como ela se materializou no Rio de Janeiro, buscando compreender os dilemas que são vivenciados por policiais militares para a execução de seu mandato, exemplificando com o contexto do mais recente projeto de *pacificação*. Para tanto, o primeiro capítulo indica o ponto de partida que guiará a reflexão do texto, trazendo um pouco da construção teórica de Agamben no que diz respeito ao *resto* de Auschwitz. Em seguida, o artigo aborda a produção do mandato policial na cidade do Rio de Janeiro e seus contrastes com uma ideia de polícia moderna. No capítulo final, alguns *restos* da *nossa* polícia militar e da sociedade – da qual fazemos parte – serão questionados.

A reflexão aponta que os massacres de outrora não terminaram. Eles continuam presentes todos os dias, em cada normalidade cotidiana. Por isso, os *restos* devem ser tocados, explicitados e discutidos, mesmo ao preço de descobrirmos que também temos os nossos *restos*, que deles fazemos parte e que com eles produzimos e reproduzimos desigualdades e massacres.

3 Parte de uma pesquisa já concluída pode ser encontrada em Höelz (2018).

O RESTO EM AGAMBEN E O CAMPO A CÉU ABERTO

As “testemunhas integrais”, aquelas em cujo lugar vale a pena testemunhar, são os que “já tinham perdido a capacidade de observar, recordar, medir e se expressar”, aquelas para quem falar de dignidade e de decência não seria decente.

(Giorgio Agamben)

“Num instante, por intuição quase profética, a realidade nos foi revelada: chegamos ao fundo. Mais para baixo não é possível. Condição humana mais miserável não existe, não dá para imaginar” (LEVI, 1988, p. 32). Primo Levi, pela primeira vez, se dá conta que sua língua não tem palavras para expressar a aniquilação de um homem. Tiraram-lhe tudo: os sapatos, as roupas, o cabelo, a fala, o nome, o homem. Levi estava prestes a se tornar um *muçulmano*.

Primo Levi é um dos sobreviventes dos campos de concentração nazistas. Deportado em 1944 com 650 judeus, é um dos três que sobraram. O campo transforma seres humanos em algo miserável, inumano, que perde-se a si mesmo, que está sujeito a um poder de decisão sobre sua vida e sua morte. O campo de concentração é o lugar de fabricação de *muçulmanos*.

Muçulmano era o termo utilizado para designar os que estavam morrendo de desnutrição em Auschwitz. Observados de longe, tinha-se a impressão de que fossem árabes em oração. É no campo que se decide quem é humano e quem não é; é no campo que se distingue o homem do muçulmano. Auschwitz “é o lugar de um experimento ainda impensado, no qual, para além da vida e da morte, o judeu se transforma em muçulmano, e o homem em não-homem” (AGAMBEN, 2008, p. 60).

A sua vida é curta, mas seu número é imenso; são eles, os “muçulmanos”, os submersos, são eles a força do Campo: a multidão anônima, continuamente renovada e sempre igual, dos não homens que marcham e se esforçam em silêncio; já se apagou neles a centelha divina, já estão tão vazios, que nem podem realmente sofrer. [...] Se eu pudesse concentrar numa imagem todo o mal do nosso tempo, escolheria essa imagem que me é familiar: um homem macilento, cabisbaixo, de ombros curvados, em cujo rosto, em cujo olhar, não se possa ler o menor pensamento. (LEVI, 1988, p. 132).

A questão é que esse campo de outrora e o muçulmano que lá era fabricado não ficaram no passado. Agamben (2008) sinaliza que Auschwitz é a prova viva de que o *nomos* (a norma) do espaço político contemporâneo é o campo de concentração, um espaço que se abre quando a exceção começa a se tornar a regra. E este é um *campo* que não se restringe ao regime nazista, ele está a céu aberto e pode ser visto para onde se colocam nossos olhares. E quem pode falar dos terrores vividos no campo? Quem são as verdadeiras testemunhas (de ontem e de hoje)?

Apenas quem “chegou ao fundo” seria capaz de testemunhar o indizível. Apenas quem tornou-se o não-homem, o muçulmano, seria considerado o testemunho integral dos horrores vividos no campo. Mas a aporia do testemunho é a “impossibilidade de ver de quem está no campo, de quem, no campo, ‘chegou ao fundo’, tornou-se não-homem. [...] Por isso, para o muçulmano, testemunhar, querer contemplar a impossibilidade de ver não é tarefa simples” (AGAMBEN, 2008, p. 61). E é exatamente no fato de poder falar em nome de um não poder dizer que reside a autoridade da testemunha.

Em 1964, Hannah Arendt concedeu uma entrevista à televisão alemã. Questionada sobre o que restava da Europa do período pré-hitlerista em que havia vivido, Arendt teria dito: “O que resta? Resta a língua

materna". Para Agamben, dar testemunho significa "pôr-se na própria língua na posição dos que a *perderam*, situar-se em uma língua viva como se fosse morta, ou em uma língua morta como se fosse viva" (AGAMBEN, 2008, p. 159-160).

O *resto* em Agamben é um conceito teológico-messiânico. Rememorando o Antigo Testamento, o autor enfatiza que "o que nos salva não é todo o povo de Israel, mas um resto" (AGAMBEN, 2008, p. 161):

No conceito de resto, a aporia do testemunho coincide com a messiânica. Assim como o resto de Israel não é todo o povo, nem uma parte dele, mas significa precisamente a impossibilidade, para o todo e para a parte, de coincidir consigo mesmos e entre eles; e assim como o tempo messiânico não é nem o tempo histórico, nem a eternidade, mas a separação que os divide; assim também o resto de Auschwitz – as testemunhas – não são nem os mortos, nem os sobreviventes, nem os submersos, nem os salvos, mas o que resta entre eles. (AGAMBEN, 2008, p. 162).

O que *resta* de Auschwitz – deste campo de fabricação de corpos matáveis – é um hiato, uma lacuna "que funda a língua do discurso em oposição às classificações exaustivas do arquivo" (GAGNEBIN, 2008, p. 11). Os testemunhos dos sobreviventes continham, para Agamben, uma lacuna, pois davam testemunho de algo que não podia ser testemunhado. Comentar o testemunho significa interrogar a lacuna e buscar escutá-la.

De Auschwitz ao campo a céu aberto dos dias de hoje, extermínios cá e lá ocorrendo, algo sempre *resta*. E se as matanças persistem, se Auschwitz e outros campos de outrora não ficaram no passado, é porque as lacunas precisam ser interrogadas. Este é o ponto de partida utilizado neste texto para refletir acerca da produção do mandato policial na cidade do Rio de Janeiro e sobre os *restos* desta polícia e da sociedade policiada. A obra de Agamben é composta por figuras, conceitos, fatos e ideias que formam paradigmas capazes de extrapolar o contexto histórico no qual estão inseridos, engendrando, assim, as reflexões subsequentes propostas pelo autor. Utilizo-me do conceito de *resto* também reformulando-o, conferindo-lhe novos significados para a minha reflexão. O *resto* aqui adquire alguns sentidos possíveis: 1) uma lacuna, aquilo que é silenciado, mal resolvido; 2) o que sobra/permanece da polícia que se tem e 3) o que falta de uma polícia que se espera – aquela que nunca foi, mas que se anseia ter.

IDEIA DE POLÍCIA MODERNA E SUA INTRODUÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Francisco Cabinda, escravo de João Gomes Barros, por estar tocando batuque com grande ajuntamento de negros, e se lhe apreendeu o tambor. Trezentos açoites, Tijuca [trabalho forçado na estrada que então se construía naquela região].

(Registro policial de 10 de novembro de 1820)

A ideia de um Estado moderno pode ser pensada, segundo Ribeiro (2014, p. 277), como "uma comunidade humana que, nos limites de um território determinado, reivindica com sucesso e por sua própria conta o monopólio da força física cujo exercício se dá por meio de uma força pública denominada polícia". Nesse sentido, o trabalho policial é um serviço público, porque pode ser requisitado por qualquer pessoa que se sinta ameaçada; e também é uma profissão, porque os agentes que o executam devem ser preparados para tal. A busca pela concretização dessa polícia se dá sob as mais diversas formas, ajustes, acordos, interesses e instrumentos.

A ideia de polícia está relacionada à emergência dos Estados modernos para gerar estabilidade no exercício do poder e para romper com a tradição histórica do uso da violência para conter a violência. Sua natureza política traduz-se como “instrumento legal e legítimo de respaldo pela força dos termos do contrato social de uma determinada *polity*” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 494) produzindo *enforcement*⁵ sem levar à tirania ou à opressão. O uso da força pela polícia visa criar alternativas de obediência com consentimento social e sob o amparo da lei – inclusive, são esses os fatores que distinguem o uso da força pela polícia do uso da força por outros atores.

Nesse sentido, Polícia pode ser definida como: “Um instrumento de poder, cuja intervenção produz obediência pelo uso apropriado de força sempre que necessário, nos termos e formas das pactuações sociais em suas expressões políticas e legais” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 494).

Na historiografia policial convencional, a Polícia de Londres é considerada a primeira força policial moderna (GARRIOTT, 2018, p. 32). Esse modelo de polícia criado por Robert Pell, em 1829, amparava-se na concepção de uma obediência consentida, limitada à coerção autorizada, sem armas de fogo e a serviço do público. Não havia uniforme militar. O traje policial expressava uma roupa comum, da baixa classe média da época, possibilitando a acessibilidade popular diante da ausência de signos distintivos da elite. A instituição policial arquitetada por Pell “expressou a ambição de afirmar uma coercitividade cotidiana, não apenas legal, mas, sobretudo, legítima. [...] Assim, construiu-se a principal expectativa contemporânea do dever-ser polícia” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2013, p. 126-127).

O modelo britânico de polícia moderna foi reconsiderado por diversos arranjos para o uso da força. Diferentemente das ilhas britânicas, as forças policiais continentais serviam à tarefa policial doméstica e à tarefa de combate internacional (de soberania territorial). Assim, parte dos exércitos era utilizada ao mesmo tempo para cumprir a tarefa destinada àquela polícia e para atuar no caso de guerra. Essa dupla função impôs um tipo de armamento que comportasse uma tropa para o combate. Nesses arranjos, a polícia é “militar”, pertence ao Estado e será utilizada para controlar e para atender o público (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2013, p. 128-129).

Não foi a ideia de polícia a ser concebida por Pell que se introduziu no Brasil. O modelo de polícia brasileira foi inspirado na Gendarmaria da França absolutista, força tradicionalmente vinculada às Forças Armadas, que, assim como o modelo inglês, influenciou outros países europeus (PAES, 2010, p. 125). Logo após a chegada da Coroa Portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, foi criada a Intendência Geral de Polícia⁶ para, dentre outras tarefas, manter a ordem pública, cuidar do espaço urbano e “julgar e punir os desordeiros, desocupados, escravos fugidos, capoeiras, ciganos, aventureiros” (LAGE; MIRANDA, 2007, p. 1). Em 1809, foi organizada a Guarda Real da Polícia da Corte⁷, integrada e posteriormente comandada pelo Major Miguel Nunes Vidigal, marcada por ações violentas e arbitrárias, muito distinta daquela visão de polícia que seria arquitetada pelo ministro do Interior Sir Robert Pell, em Londres. Tratava-se de um corpo estruturado à semelhança do Exército, “mas tendo como principal função atender às ordens do intendente na manutenção do sossego público” (BRETAS, 1998, p. 222). Dessa Guarda Real derivaram as instituições policiais uniformizadas de formato militar que ainda hoje fazem o policiamento urbano no Rio de Janeiro.

4 Comunidade política.

5 Sem tradução para a língua portuguesa. Está associado à produção de obediência e à garantia do cumprimento das leis.

6 Origem das atuais Polícias Civis.

7 Origem das atuais Polícias Militares.

A melhoria administrativa das patrulhas policiais exercidas por homens armados e uniformizados iniciada em 1831 foi, segundo Holloway (1997, p. 22), “contemporânea de desenvolvimentos institucionais semelhantes na Europa ocidental e anterior àqueles ocorridos nos Estados Unidos”. No entanto, adverte o autor, “nenhum brasileiro, qualquer que seja sua classe ou posição ideológica, pensaria em interpretar o papel histórico da polícia urbana em função de consenso e legitimidade” (HOLLOWAY, 1997, p. 22).

Holloway (1997) observa que há continuidades marcantes vigentes no Brasil há muitos anos, mais precisamente desde a fundação da instituição policial no século XIX, no que diz respeito à relação entre polícia e sociedade. O autor percebeu que o Rio de Janeiro era um ponto de irradiação das questões políticas e sociais, um “laboratório de experimentação para instituições e procedimentos” e o principal centro populacional do século XIX. No Rio de Janeiro, o chefe de polícia relatava as atividades de patrulha nas ruas diretamente ao Ministro de Justiça do Império (nas outras províncias, os relatos eram direcionados aos respectivos presidentes das províncias). Esses relatórios eram transferidos para o Arquivo Nacional, criado em 1838 como dependência do Ministério da Justiça. Esses registros são estudados no livro de Holloway (1997, p. 16), segundo o qual as instituições policiais modernas teriam fortalecido e garantido a continuidade das relações sociais hierárquicas tradicionais, estendendo-as ao espaço público impessoal.

O fato é que a criação das instituições de controle no Brasil possibilitou às elites tradicionais novos mecanismos para a repressão daquilo que era considerado um comportamento inaceitável, como a prática de capoeira, por exemplo. Desde a criação da Intendência em 1808 até a década de 1890, o trabalho policial destinou-se em boa parte a reprimir a capoeira. Embora não fosse ainda criminalizada – o que veio a ocorrer em 1890 –, a polícia já prendia milhares de pessoas por tal prática. Quando as instituições estatais refletem e defendem os interesses de uma classe a expensas dos interesses de outras, “a coerção não é apenas uma ameaça: ela é imposta. Não surpreende que os outros se ressintam e resistam a essa coerção [...]. Trata-se de um reflexo de sua humanidade” (HOLLOWAY, 1997, p. 27). As instituições policiais serviam às elites no enfrentamento às pressões daqueles atingidos pelo capitalismo periférico e pelo legado da escravidão. Os recursos para a nova polícia que por aqui se instalava provinham de taxas, empréstimos privados e subvenções dos comerciantes locais e proprietários de terras, o que comprova a reciprocidade entre a fonte da autoridade do Estado e a elite econômica.

Os registros de detenções realizadas durante o mandato do Major Miguel Nunes Vidigal, em 1822, sugerem que um dos critérios que Vidigal usava para decidir se perseguia ou não determinada pessoa, além do flagrante delito, era a cor dessa pessoa. Embora a Constituição de 1824 trouxesse a disposição de que a lei seria igual para todos, isso não se refletia nas ruas. Os escravos não eram cidadãos, e sim propriedade. As normas também discriminavam “negros livres” e “os homens de cor”. Já as pessoas consideradas “de probidade” não estavam sujeitas ao toque de recolher e às revistas. “De modo geral, as normas discriminavam as atividades que a maioria da elite branca não exercia, mas que eram fundamentais para a vida social de pobres e escravos no Rio de Janeiro” (HOLLOWAY, 1997, p. 59).

Holloway (1997, p. 24) percebe que, mesmo com a abolição da escravatura em 1888, o Brasil carrega o legado de instituições, atitudes e relações sociais arraigadas ao longo dos 350 anos em que foi uma sociedade de escravos e senhores.

Lage e Miranda (2007) ratificam que o surgimento das instituições policiais no Brasil foi marcado pela ação repressiva voltada para a manutenção da ordem pública perante a crescente diversidade social e étnica do século XIX, ocasionando uma tradição de desrespeito aos direitos individuais. “Esse padrão prevaleceu

por toda a época imperial e resistiu às mudanças republicanas, que não conseguiram garantir os direitos civis para toda a população” (LAGE; MIRANDA, 2007, p. 2), tendo aprofundado seu viés autoritário durante o regime militar. As autoras ainda afirmam que, mesmo após a redemocratização do país, uma série de violações permanece contra alguns grupos mais vulneráveis da sociedade: “moradores de favelas ou bairros pobres, e negros” (LAGE; MIRANDA, 2007, p. 2).

A Guarda Real da Polícia da Corte era subordinada ao Ministério da Guerra e da Justiça portugueses. Com o tempo, a sua estrutura foi se tornando semelhante à do Exército brasileiro. Muniz (2001) afirma que, pelo menos desde o Segundo Império (1840-1889), as Polícias Militares começaram a ser empregadas exaustivamente como força auxiliar do Exército regular, “tanto nos esforços de guerra (como no caso da Guerra do Paraguai), quanto nos conflitos internos como as rebeliões, os motins, as revoltas populares, além, evidentemente, das operações de grande porte relacionadas ao controle das fronteiras da nação” (MUNIZ, 2001, p. 182); comprometendo as atividades propriamente policiais como o patrulhamento urbano e a proteção da sociedade.

A última transformação no sistema policial brasileiro foi na década de 1970, quando as Polícias Civis passaram a realizar apenas as funções de polícia judiciária e as Polícias Militares ficaram com o policiamento ostensivo fardado. Foi na ditadura militar que as PMs começaram a retomar suas atividades de policiamento urbano, mantendo, porém, competências como organização militar. Assim, a Polícia Militar se consolidava “simultaneamente uma polícia ostensiva da ordem pública e um órgão militar de suporte às ações de segurança interna e defesa nacional das forças combatentes brasileiras” (MUNIZ, 2001, p. 184).

Desde o seu nascimento, as Polícias Militares brasileiras pouco atuaram como polícias urbanas e ostensivas. Os policiais convivem com uma crise de identidade proveniente do descompasso entre a polícia democrática, que serve e protege o cidadão, e os hábitos e as técnicas apreendidas que refletem a continuidade de um passado que não passou.

IDEIA(S) DE POLÍCIA (RE)PRODUZIDA(S) NA UPP

Todas as ações dele [do policial] têm que ser muito bem pensadas, tá entendendo? Pro próprio bem dele e pra própria política da pacificação. Que não é isso: chegar aqui, bater, dar tiro, matar e amanhã entrar, dar tiro e matar. Não é só isso que a polícia tem que fazer.

(Policial Militar, UPP)

O cenário de UPP e sua ideia de *pacificação* parece interessante para se pensar a Polícia Militar, especialmente pela confusão de significados e produção de significações. Não interessa aqui analisar e/ou avaliar a mencionada política, tampouco aprofundá-la. Interessa apenas demonstrar como tem sido produzido o mandato policial nesse contexto.

A Unidade de Polícia Pacificadora – UPP é um projeto idealizado pela extinta Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, implementado em 38 favelas no período de 2008 a 2014. A “retomada” do território sob o “domínio dos criminosos”, a redução da violência armada, a recuperação da confiança dos moradores na polícia e a consolidação de um “novo” modelo de policiamento são algumas

das promessas do projeto. Após alguns anos de existência da UPP, a *polícia de proximidade* passou a ser propagada como sua filosofia, explicada como uma estratégia de policiamento fundamentada na parceria entre cidadãos e policiais, visando a construção compartilhada da segurança pública local.

Cabe esclarecer que essa *polícia de proximidade* foi traduzida, na prática, por uma “polícia” voltada para promoção de projetos sociais, dentre algumas outras ações. Guardadas as devidas especificidades das favelas e das UPPs, de um modo geral, as atividades atribuídas a essa “polícia” são destinadas a apenas um grupo de policiais e sua “filosofia” não é compartilhada por todo o efetivo (cf. MUSUMECI *et al.*, 2013; MUSUMECI, 2015; TEIXEIRA, 2015; GARAU, 2017; HÖELZ, 2018).

Quando a UPP chegou, um discurso em especial ganhou força e se intensificou a cada Unidade inaugurada: a *pacificação* dos territórios ocupados pela Polícia Militar. A chamada *pacificação* foi naturalmente incorporada nos discursos e nas notícias veiculadas sobre a UPP. Mas o uso do termo *pacificação* sugere um “outro” inferiorizado, “desprovido de civilização” (MUSUMECI, 2015, p. 34), à espera de uma salvação que virá de fora. Serra e Rodrigues (2014, p. 100) apontam que essa tônica das UPPs, a *pacificação*, remonta aos “processos de pacificação das revoltas regionais, da conquista e sedentarização de povos indígenas no centro-oeste e norte do país e de movimentos sociais urbanos e rurais nos séculos XIX e XX”.

No momento em que o Estado decide ocupar territórios do Rio de Janeiro sob o discurso assimilacionista da *pacificação*, que se instrumentaliza pela prática de guerra, já se decidiu quais vidas poderiam estar sujeitas a um poder de morte, aos “efeitos colaterais”⁸ das operações bélicas. “No imaginário da segurança pública fluminense, a favela sempre forneceu os tipos sociais perigosos que atemorizaram a sociedade do asfalto no Rio de Janeiro, sendo, nesse sentido, objeto privilegiado da repressão policial” (MUNIZ; ALBERNAZ, 2017, p. 25).

Aos poucos, naturalizava-se um discurso de que para se ter a “paz” era necessário fazer a “guerra”. Prática discursiva, no sentido foucaultiano do termo, que não se reduz à fabricação de discursos, mas que ganha corpo nas instituições, nos comportamentos, nos tipos de transmissão/difusão (FOUCAULT, 1997, p. 12) e que produz verdades. A épica narrativa de *pacificação* remonta à guerra para tornar significativa a paz (sempre aquela que vem de fora e dos outros) que se pretende levar às favelas (MUNIZ; ALBERNAZ, 2017, p. 24).

Os anos passariam e o projeto UPP viria a ser criticado por quase todos os que um dia o apoiaram. O esplendor de outrora, com amplo apoio midiático, daria espaço para a divulgação do terror. Redução dos investimentos, ausência de planejamento, interesses eleitoreiros sobrepondo-se às demandas efetivas da polícia e da favela, ausência de políticas públicas para as polícias estaduais, irresponsabilidade dos gestores diante da constatação da insustentabilidade de um projeto dessa magnitude, gestão policial imposta à vida dos moradores, relação conflituosa entre policiais e a comunidade local, denúncias de abuso no exercício da autoridade policial, militarização ideológica da segurança pública, confrontos armados, precárias condições de trabalho para policiais e fabricação de novas “milícias”⁹ são alguns dos fatores que transformaram o projeto UPP em o “problema da UPP”.

⁸ Expressão utilizada especialmente no linguajar policial para fazer referência às mortes ocorridas nas operações. É importante destacar que os policiais também são atingidos por essas operações.

⁹ Quanto mais se demanda repressão ao tráfico de drogas, mais os traficantes demandam proteção, e maior será o poder de negociação dos agentes do Estado. Dentre tantas análises possíveis para se pensar o contexto UPP, a apropriação do projeto como um instrumento de compra/venda de proteção nas favelas cariocas parece ser um tema que compõe esse panorama.

No ano de 2018, passados dez anos de existência da UPP, com o Rio de Janeiro sob Intervenção Federal na área da segurança pública, o Gabinete de Intervenção Federal – GIF anunciou a extinção das UPP Batan, UPP Vila Kennedy, UPP Mangueirinha, UPP Cidade de Deus, UPP Camarista Méier, UPP São Carlos, UPP Coroa/Fallet/Fogueteiro, UPP Caju e UPP Cerro Corá.

O projeto UPP trouxe para os policiais a incumbência de contiguidade e de permanência nos locais ocupados. Isso permitiu/impôs à polícia, em maior ou menor medida (a depender da UPP, da favela e de cada contexto), a gestão – imposta, sangrenta e/ou negociada – dos mais variados aspectos da vida dos moradores, a definição da sociabilidade nas favelas, a regulação do espaço/das atividades, do ir (ao) e vir do mercado, a repressão às atividades ilícitas e/ou informais, o combate ao “inimigo”, a promoção de projetos sociais, a missão de levar “paz” aos moradores das áreas ocupadas, além, é claro, o policiamento ostensivo de rotina. A proposta dos gestores ressignifica a missão do policial militar e “uma vez que missão dada é missão cumprida, caberá ao policial da UPP tirar polícia, manter a ordem e contribuir com o lado social e humano das pessoas” (MUNIZ; MELLO, 2015, p. 53).

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro convive com missões entrecruzadas, ordens paradoxais e se vê no dilema de fazer “guerra” e produzir “paz”. A polícia, que também é pobre, que também é negra, “guerreira” com outros pobres, com outros negros. Muitas vezes sob condições precárias de trabalho, esses agentes também devem prover melhores condições de vida à população atendida, que se mistura na população a ser “combatida”, e esbarram em tantas impossibilidades que chegam ao ponto de não se sentirem policiais (exatamente porque a única ideia de polícia presente em seu imaginário é a do combate; da caça ao inimigo). Além de todo esse quadro, o policial militar vive na sombra do dilema entre “fazer de menos”, “fazer demais” ou não fazer nada:

Ocorre que no dia a dia, o policial de ponta se vê diante do dilema da decisão à sombra da alternativa de ser punido, seja por fazer de menos, seja por fazer demais, seja até por fazer ou por deixar de fazer. Tal fato não contribui apenas para debilitar e desacreditar os próprios expedientes de controle e supervisão. Ele ainda favorece não só o mascaramento dos processos decisórios, ampliando o medo e a insegurança na escolha do curso de ação, como também propicia a exacerbação de práticas amadoras e arbitrárias nas interações com os cidadãos. (MUNIZ, 1999, p. 15).

O policial é um tomador de decisão na rua. Ele valora, seleciona, decide. O espaço, as moradias, os hábitos, a prestação e a organização dos serviços na favela (luz, água, coleta de lixo, entrega de correspondências, transporte etc.) são muitas vezes produzidos de forma estranha à de outras localidades. A polícia detém a discricionariedade do seu mandato, que, no contexto de UPP, parece mais ampliado. O policial é requisitado para assuntos diversos (desde um problema com uma criança que está sem vaga na escola até um evento que depende de autorização da polícia para ser realizado). Nesse cenário, se a polícia não administra os conflitos junto com os moradores, o resultado será um governo policial dentro de uma favela. Governo ilegítimo e autoritário. Mas como “ser policial” para uma população que, a depender das diretrizes superiores, ora deve ser vista como o público a ser atendido, ora deve ser vista como o público a ser combatido? Quais instrumentos devem ser utilizados ou estão disponíveis para ser utilizados? E para quais fins? Como lidar com o “ser policial”? E, afinal, o que é “ser policial”?

Quando há “guerra”, há um inimigo. Se existe inimigo, ele deve ser destruído. A perversidade do discurso da guerra, que é posto em prática, deixa quase imperceptível um detalhe: nesse corpo “heroico”, existe também um corpo matável.

OS NOSSOS RESTOS – A PARTIDA QUE NUNCA TERMINOU

Dizer que Auschwitz é “indizível” ou “incompreensível” equivale a [...] adorá-lo em silêncio, como se faz com um deus; significa, portanto, independente das intenções que alguém tenha, contribuir para sua glória. Nós, pelo contrário, “não nos envergonhamos de manter fixo o olhar no inenarrável”. Mesmo ao preço de descobrirmos que aquilo que o mal sabe de si, encontramos-lo facilmente também em nós.

(Giorgio Agamben)

O inglês Robert Walsh, que residiu no Brasil entre 1828 e 1829, deixou uma descrição sobre a polícia que por aqui encontrou: “A polícia é uma numerosa corporação cujos membros se vestem como soldados, com jaquetas azuis e cartucheiras de couro a tiracolo, e se parecem exatamente com os gendarmes franceses. Eles não se distinguem nem pelo comedimento nem pela boa conduta” (HOLLOWAY, 1997, p. 49).

A ideia de uma polícia moderna que atua sob consentimento social e que encerra a lógica de violência para conter violência não se materializou no processo de criação das instituições policiais brasileiras. A polícia no Brasil se organizou desde o início como instituição militar, cuja justificativa fundamental consistia em concentrar, regular e dirigir forças contra o inimigo. O inimigo da polícia do Rio de Janeiro era a própria sociedade – não a sociedade como um todo, mas os que violavam as regras de comportamento estabelecidas pela elite política que criou a polícia e dirigia a sua ação (HOLLOWAY, 1997, p. 50). Mas a meta não era o extermínio do inimigo, era reprimir e subjugar. Esta prática, contudo, foi se aperfeiçoando ao longo das décadas.

Entre 1964 e 1985, o Brasil passou por um longo período de regime militar. E este é um passado recente que também não passou. O trabalho da redação da Constituição da “redemocratização”, da chamada “Constituição Cidadã” que encerraria o passado autoritário, foi dividido em comissões e subcomissões. A Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições, responsável pelos capítulos ligados às Forças Armadas e à Segurança Pública, foi presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel da reserva, que serviu como ministro nos governos dos generais Costa e Silva, Médici e Figueiredo. O senador foi um dos signatários, em 1968, do Ato Institucional nº 5 que fechou o Congresso, implantando um dos períodos mais autoritários da história brasileira. O porta-voz da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, deputado Ricardo Fiúza, afirmou que “seus conhecimentos sobre assuntos militares eram similares ao seu entendimento sobre mecânica de automóveis: nenhum. Não obstante, apoiou firmemente as demandas militares nos debates constitucionais” (ZAVERUCHA, 2010, p. 45-46).

A “contribuição” de Fiúza foi lutar pela manutenção do controle parcial do Exército sobre as Polícias Militares, sob a alegação de que o governo teria em suas mãos todas as suas forças para garantir a ordem social. Assim, não foram separadas as forças responsáveis pela ordem interna daquelas responsáveis pela ordem externa, além disso, as polícias militares continuaram como forças auxiliares e reservas do Exército, tal como Zaverucha acentua:

Forças Armadas e polícia, de acordo com este desenho institucional, tornam-se enclaves autoritários constitucionalmente sancionados. Sem esquecer que a Constituição de 1988, em pleno século XX, conservou a falta de uma das principais características do Estado moderno: a clara separação entre a força responsável pela guerra externa (Exército) e a Polícia Militar encarregada da manutenção da ordem interna. (ZAVERUCHA, 2010, p. 69).

As Polícias Militares definidas como forças auxiliares e reservas do Exército não são novidade na Constituição Federal de 1988. A “Constituição Cidadã” manteve a tradição das Constituições republicanas anteriores (1934, 1946, 1967 e 1969), no entanto, pela primeira vez colocou as questões policiais em um capítulo específico denominado “Segurança Pública”.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1988).

O fato de nossas polícias militares permanecerem como forças auxiliares do Exército faz com que o Brasil se diferencie de outros países democráticos que possuem polícias com estética militar (ZAVERUCHA, 2010, p. 46). De acordo com o art. 142 da Constituição Federal de 1988, ao Exército brasileiro destinam-se a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.¹⁰

A finalidade precípua do Exército é defender o território e a soberania nacionais, diferente da polícia que tem por finalidade a defesa dos cidadãos. Para cumprir sua função, o Exército tende a se organizar mobilizando “grandes contingentes humanos e equipamentos com máxima presteza e estrita observância das ordens emanadas do comando. Necessita manter-se alerta para ações de defesa e, no limite, fazer a guerra” (SOARES, 2016, p. 167). Centralização decisória, hierarquia rígida e estrutura vertical são os requisitos para o emprego do Exército. Esses efetivos geralmente não são preparados para o uso comedido da força com vistas a produzir obediência sob consentimento social (é dizer, na paz).

Acima de tudo, são efetivos despreparados para realizar uma conciliação quando a negociação for a melhor alternativa e para moderar o seu uso da força se necessitam tomar decisões imediatas ou prementes, quando, então, podem retornar aos reflexos e perspectivas de seu preparo combatente. (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007a, p. 52).

Em outras palavras, o Exército pode ser incompetente nas suas ações como polícia – a menos que seja capacitado para isso quando demandado.¹¹

Foi em um ambiente de forte presença militar que a Constituição de 1988 foi redigida. A Carta considerada “cidadã” manteve incólumes vários dos artigos da Constituição autoritária (1967, emendada em 1969) referentes às relações civil-militares e policiais. Quando os constituintes decidiram retirar o poder das Forças Armadas de ser a instituição garantidora da lei e da ordem, o general Leônidas Gonçalves (escolhido para ser ministro do Exército de Tancredo Neves) ameaçou interromper o processo constituinte. Recuaram, então, os constituintes. “A Nova República foi inaugurada sob o pálio militar” (ZAVERUCHA, 2010, p. 67).

¹⁰ Zaverucha (2010, p. 48) questiona a possibilidade de se submeter e garantir algo simultaneamente, afirmando que, em uma democracia, o poder não deve ser deferido a quem tem força, mas, ao contrário, a força deve ser colocada a serviço do poder.

¹¹ Independentemente de sua identidade institucional e de sua finalidade, é possível que outras organizações de força cumpram, ainda que de forma pontual e provisória, o mandato policial. É o caso, por exemplo, dos militares das Forças Armadas em Missões de Paz. Eles se fazem polícias pela adesão às regras de ação policiais. Eles “dependem das regras de ação para se fazerem legais e legítimos diante da população que policiam” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 8).

Em defesa dessa “lei e ordem”, as Forças Armadas são empregadas constantemente por meio de Op. GLO – Operação de Garantia da Lei e da Ordem. Desde os anos 90, as Forças Armadas têm sido cada vez mais invocadas a atuar no Rio de Janeiro. Dentre as ações possíveis, a Op. GLO pode realizar policiamento ostensivo, estabelecendo patrulhamento a pé e motorizado, ações habitualmente executadas pelas polícias militares. Os exemplos mais recentes de Operação GLO no Rio de Janeiro foram as operações nas favelas para a chamada *pacificação*, a segurança para grandes eventos, a ocupação no Complexo da Maré e o emprego das Forças Armadas para apoiar ações do Plano Nacional de Segurança Pública no período de 28 de julho a 31 de dezembro de 2017. A prática tem demonstrado o uso improvisado das Forças Armadas em Op. GLO, ao passo que exigências deveriam ser cumpridas para o seu emprego (definição da missão, estudo das condicionantes para o emprego dos militares, o planejamento tático etc.).

Mantida a estrutura político-administrativa no que tange à segurança pública, o texto constitucional de 1988 revelou uma dupla mensagem,

enquanto uma mão constituinte positivou direitos, uma outra mão obscureceu os deveres dos meios de força policiais e combatentes possibilitando sua amplitude e autonomia. Possibilitou-se que as espadas pudessem ameaçar cortar a língua do verbo da política e ainda rasgar a letra da lei. (MUNIZ; PATRICIO, 2018, p. 81).

Essa mistura de competências e significados fizeram da Polícia Militar uma organização sem identidade policial propriamente dita. Por isso, alega Muniz (2001, p. 184-185): “a identidade policial das PMs está por se institucionalizar”. Um dos grandes desafios da Polícia Militar é superar a cultura institucional da doutrina da Segurança Nacional, do combate ao inimigo, da guerra.

A polícia pública e estatal que surge na Europa Ocidental e que se multiplica pelo mundo pauta sua atuação pelo princípio da força mínima, “visando a sustentar um determinado pacto político [...]. Dito de outra maneira, busca-se garantir uma forma estatal e estável de governo, afirmando e restituindo os limites sobre os usos e abusos de poder entre os indivíduos e deles com o próprio Estado e seus agentes, sob o império da lei” (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 439). Qualquer reflexão sobre a polícia não deve desconsiderar as inúmeras facetas que ela pode assumir em suas expressões de governo:

Um dispositivo de dominação (de classe, raça, gênero e geração), uma instância produtora e distribuidora de moral e “moralismo” conflitantes, um instrumento de sustentação de direitos a serviço de uma cidadania mais ou menos inclusiva e em processo continuado de afirmação, e um meio de força orientado por fins coletivos e atravessado por seus interesses corporativos. (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 440).

O que está em jogo é: que polícia queremos diante do Pacto (da Constituição) firmado?

Lembremos da polícia que chega para a *pacificação* proposta pela UPP. Trata-se de uma polícia com muitos *restos*. Ora, o Brasil é um país com muitos *restos*. Escravidão, ditaduras, racismo, desigualdades, genocídio... Temos sempre um “deixa disso” ou “não mexe nisso” para não tocar na ferida, para não abri-la, para não entendê-la.

Os policiais praças de outrora saíam das classes inferiores livres (que eram alvos da repressão policial), possuíam ampla liberdade para executar suas funções e “seus métodos espelhavam a violência e brutalidade da vida nas ruas e da sociedade escravocrata em geral” (HOLLOWAY, 1997, p. 50). Bretas (1998, p. 222) observa que o conhecimento sobre a identidade desses policiais do século XIX (e do século XX) é muito

limitado. O que se sabe é que se trata de um universo de homens simples, vindos de camadas pobres, sem muita instrução. O autor destaca que em nenhum momento durante o Império foi possível preencher as vagas existentes para policiamento. “Parecia haver sempre uma resistência surda em adotar a profissão policial e, mesmo quando isso acontecia, a deserção ou a dispensa de engajamento eram opções quando algo melhor surgia” (BRETAS, 1998, p. 225). O trabalho policial era, em grande parte, involuntário. Dada a precariedade do serviço, esses trabalhadores buscavam escapar dele sob as mais diversas justificativas (inclusive por motivos de doenças). Bretas assegura que, para enfrentar as dificuldades de recrutamento e disciplinarização desses agentes locais do Estado, os gestores tiveram que fazer concessões “para tornar efetivo o funcionamento desse Estado, por onde se incorporaram elementos de favor que comprometeram qualquer projeto de implantação de uma racionalidade estatal moderna” (1998, p. 231).

Não muito distinta da polícia de outrora, a polícia que chega para a *pacificação* é formada por pessoas que vêm da Baixada, do interior do Estado do Rio, da capital, dos bairros pobres e periféricos da cidade. Parcela considerável desses policiais da ponta, daqueles que trabalham nas ruas e nos morros, vem das classes populares, são negros transformados em corpos submetidos a uma lógica na qual se prega que matar e morrer é preciso. São sujeitos e corpos levados a acreditar que possuem um papel heroico. A mando do Estado, e sob o seu respaldo, potencializam a existência das vidas *matáveis*, vidas já consideradas matáveis. No dia a dia do fazer policial, em cada esquina, em cada viela, o policial militar se depara com um “suspeito”, com um “potencial inimigo”, com um corpo matável. Mas neste corpo “heroico” também existe um corpo matável. Este corpo tem quatro vezes mais chances de cometer suicídio em comparação à população civil. Entre 1995 e 2009, 58 policiais militares do Rio de Janeiro tiraram a própria vida e 36 tentaram o suicídio (este é o número dos casos que são informados à PMERJ. Há casos que não são informados por razões diversas, inclusive em virtude do preconceito que o agente pode sofrer). Só entre janeiro e agosto de 2018, 2.500 PMs foram afastados por transtornos mentais.¹²

A polícia pouco fala acerca dos transtornos mentais de seus agentes. Temos uma polícia que se cala diante de seus doentes, mas que grita: “a sociedade está doente!”. Pouco se questiona o RDPM (Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro). Há um medo que cala muitos dos hierarquicamente inferiores. Temos uma Polícia Militar que sobrevive à Constituição de 1988 espelhada no Exército. E temos uma Constituição que não define o mandato da nossa polícia, apenas distribui o exercício do policiamento entre as corporações. Não se pôs em acordo quais seriam “os fins, os meios e os modos de agir policial” que se destinam à defesa e à garantia dos direitos fundamentais. “Não se tem estabelecido no Brasil o que é, o que pode, o que não pode no exercício do poder de polícia” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007b, p. 161).

Discutir o “poder de polícia”, suas virtudes e vícios é, em termos amplos, inquirir sobre o quanto concordamos com os conteúdos do mandato policial e as formas de seu exercício no Brasil. É questionar, alterar ou validar os termos concretos dos poderes delegados ao Estado para a coerção legal e legítima. É estabelecer o que é desejável, o que é tolerável, na ação policial. É se pôr de acordo sobre quais sejam os fins, os meios e os modos do agir policial como instrumento de sustentação, defesa e garantia dos Direitos Fundamentais. É pactuar sobre as alternativas de produção de obediência socialmente consentida, com respaldo da força, sob o Império da Lei. É assegurar a capacidade da polícia de cumprir o seu mandato sem que ela sirva à tirania do governante, à opressão por seus procuradores, ou seja, apropriada por interesses privados [...]. É estabelecer o que é desejável e tolerável na ação policial, e as políticas públicas capazes de produzi-lo. (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007b, p. 161).

12 Informações disponíveis em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/02/politica/1551534111_997657.html. Acesso em: 8 jul. 2021.

Em *O que resta de Auschwitz* (2008), Agamben rememora uma descoberta de Primo Levi no campo de concentração: uma *zona cinzenta* da qual deriva a cadeia de conjunção entre vítimas e algozes, “em que o oprimido se torna opressor e o carrasco, por sua vez, aparece como vítima” (AGAMBEN, 2008, p. 30). A figura extrema dessa *zona cinzenta* é o Esquadrão Especial, grupo de deportados responsável pela gestão das câmaras de gás e dos fornos crematórios. Este Esquadrão participava de partidas de futebol com soldados da SS (Tropa de Proteção nazista). As tais partidas, aqueles momentos de normalidade, constituem, para Agamben, o verdadeiro horror do campo. O problema é que essas partidas nunca terminaram. Assistimos àquelas partidas, de alguma maneira, todos os dias, “em cada normalidade cotidiana”.

Podemos, talvez, pensar que os massacres tenham terminado – mesmo que cá ou lá se repitam, não muito longe de nós. Mas aquela partida nunca terminou, é como se continuasse ainda, ininterruptamente. Ela é o emblema perfeito e eterno da “zona cinzenta” que não conhece tempo e está em todos os lugares. (AGAMBEN, 2008, p. 35).

Quão algozes nos tornamos em cada “normalidade cotidiana”?

Se as pessoas não fossem profundamente indiferentes em relação ao que acontece com todas as outras, excetuando o punhado com que mantêm vínculos estreitos e possivelmente por intermédio de alguns interesses concretos, então Auschwitz não teria sido possível, as pessoas não o teriam aceito. (ADORNO, 1995, p. 134).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um texto intitulado *Educação após Auschwitz*, Adorno (1995) clama por uma educação dirigida a uma autorreflexão crítica; uma educação que seja capaz de fazer com que as pessoas ajam refletindo acerca de si próprias, de modo a evitar que Auschwitz se repita. Nesse sentido, seria preciso reconhecer os mecanismos que tornam as pessoas capazes de cometer determinados atos e revelar tais mecanismos a elas próprias, combatendo uma tal ausência de consciência. Para isso, torna-se necessária uma inflexão em direção ao sujeito.

Da criação da Intendência e da Guarda Real à UPP, o mandato policial no Rio de Janeiro tem sido produzido contra um “inimigo”, o que em nada é compatível com um ideal de polícia moderna. Se outrora a prática era reprimir e subjugar, hoje as polícias são conclamadas também a exterminar. Esse modelo persiste graças ao aparato político e jurídico que foi se “aperfeiçoando” ao longo das décadas, deixando lacunas, omissões e insinuações que possibilitam a continuidade das violações e das matanças.

Retornar ao sujeito e tentar compreender aquilo que o move pode ser um caminho para começar a romper com esse *modus operandi*. Tocar nos *restos*, questioná-los, abri-los. Trata-se de um processo longo e doloroso, mas necessário. A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro não vem de outro planeta. Suas ações e reações são por sua sociedade, por nós, compartilhadas. Construímos os nossos inimigos, selecionamos lugares indesejados e pessoas indesejáveis a todo tempo, mesmo que imperceptivelmente. Com os nossos *restos*, preconceitos e racismos de cada dia, produzimos e reproduzimos desigualdades e massacres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, T. W. Educação após Auschwitz. In: ADORNO, T. **Educação e emancipação**. Tradução: Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995. p. 119-138.
- AGAMBEN, G. **O que resta de Auschwitz: o arquivo e a testemunha**. Homo Sacer III. Tradução: Selvino José Assmann. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- AZEVEDO, A. **O cortiço**. São Paulo: Lafonte, 2018.
- BITTNER, E. **Aspectos do Trabalho Policial**. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 5 out. 1988.
- BRETAS, M. L. A polícia carioca no Império. **Estudos Históricos**, n. 22, 1998.
- FOUCAULT, M. **Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- GAGNEBIN, J. M. Apresentação. In: AGAMBEN, G. **O que resta de Auschwitz: o arquivo e a testemunha**. Homo Sacer III. Tradução: Selvino José Assmann. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 9-17.
- GARAU, M. G. R. Uma análise das relações da polícia militar com os moradores de uma favela ocupada por UPP. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 2106-2145, 2017.
- GARRIOTT, W. Polícia na prática: O policiamento e o projeto de governança contemporânea. In: GARRIOTT, W. (Org.) **Policiamento e Governança Contemporânea: a Antropologia da polícia na prática**. Tradução: Daniela Ferreira Araújo da Silva. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.p. 25-57.
- HÖELZ, Y. F. Dilemas de um fazer policial: a construção da “polícia de proximidade” na UPP Rocinha. In: **Anais... 42º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu-MG, 2018. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/spg-5/spg32>. Acesso em: 23 jan. 2019.
- HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Tradução: Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- LAGE, L.; MIRANDA, A. P. M. de. Da polícia do rei à polícia do cidadão. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, n. 25, out. 2007.
- LEVI, P. **É isto um homem?** Tradução: Luigi Del Re. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.
- MOREIRA, M; PICCOLO, T. Homens de farda não choram. **El País**, 3 mar. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/02/politica/1551534111_997657.html. Acesso em 08 jul. 2021.
- MUNIZ, J.; PATRICIO, L. A Segurança Pública da Constituição: Direitos sob tutela de Espadas em Desgoverno. In: SANTOS JUNIOR, B. dos; VALIM, R. (Orgs.). **1988/2018: 30 anos da Constituição Federal do Brasil**. São Paulo: Editora Imprensa Oficial de São Paulo, 2018, p. 80-85.
- MUNIZ, J. de O. A crise de identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p. 187-198, 2001.

MUNIZ, J. de O. “Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser”: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, J. de O.; ALBERNAZ, E. Moralidades entrecruzadas nas UPPs: Uma narrativa policial. In: **Anais... 18º Congresso Brasileiro de Sociologia – SBS**, UnB, Brasília-DF, 26-29 jul. 2017. Disponível em: <http://www.adaltech.com.br/anais/sociologia2017/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-1343-1.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MUNIZ, J. de O.; MELLO, K. S. S. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 44-65, jan./mar. 2015.

MUNIZ, J. de O.; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 437-447, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000300001. Acesso em: 4 mar. 2019.

MUNIZ, J. de O.; PROENÇA JÚNIOR, D. Mandato Policial. In: LIMA, R. S. de; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

MUNIZ, J. de O.; PROENÇA JÚNIOR, D. Armamento é Direitos Humanos: nossos fins, os meios e seus modos. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, jan./abr. 2013.

MUNIZ, J. de O.; PROENÇA JÚNIOR, D. Forças Armadas e Policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 1 ed., p. 48-63, 2007a.

MUNIZ, J. de O.; PROENÇA JÚNIOR, D. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 159-172, 2007b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300011>. Acesso em: 3 mar. 2019.

MUSUMECI, L. “Eles nos detestam”: Tropeços do policiamento de proximidade em favelas. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 19, nov. 2015.

MUSUMECI, L.; MOURÃO, B. M.; LEMGRUBER, J.; RAMOS, S. Ser policial de UPP: Aproximações e resistências. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 14, dez. 2013.

PAES, V. F. Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre Polícia e Ministério Público no Brasil e na França. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 7, p. 109-141, jan./fev./mar. 2010.

RIBEIRO, L. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). **Análise Social**, Lisboa, n. 211, v. 49, p. 272-309, 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 443, de 1º de julho de 1981**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2 jul. 1981.

SERRA, C. H. A.; RODRIGUES, T. Estado de Direito e Punição: a lógica da guerra no Rio de Janeiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 35, p. 91-108, jan./jun. 2014.

SOARES, L. E. Análise do Especialista. In: MUDAMOS. **Segurança Pública**. Relatório do Ciclo de Debates. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://mudamos-its-production-images.s3.amazonaws.com/uploads/production/compilation_files/1/files/original.pdf?1472596045. Acesso em: 23 fev. 2019.

TEIXEIRA, C. P. O 'policial social': Algumas observações sobre o engajamento de policiais militares em projetos sociais no contexto das favelas ocupadas por UPPs. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 8, n. 1, p. 77-96, jan. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7284>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, E.; SAFATLE, V. (Orgs.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

NOTA TÉCNICA

INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO: REFLEXÕES

MIGUEL RAMOS

Formado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras no ano de 2008 e pós-graduado em Ciências Militares na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais no ano de 2019.

País: Brasil **Estado:** São Paulo **Cidade:** Taubaté

Email de contato: d.miguelramos@outlook.com

RESUMO

A presente pesquisa reflete sobre a Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro, ocorrida em 2018. Foram levantados tanto dados governamentais bem como visões de autoridades diretamente ligadas ao assunto, como a do então comandante do Exército. Buscou-se entender a função do Exército na sociedade e qual a intenção do Estado ao empregar as Forças Armadas no Rio de Janeiro. Como conclusão foi identificado um foco, por parte do Gabinete de Intervenção, na reestruturação da polícia do Estado. Contudo, foi compreendido que não houve um redirecionamento na política de segurança pública, reconduzindo-a a erros históricos de priorização de operações militares no combate ao crime e não a ações direcionadas aos campos que dão origem ao problema.

Palavras-chave: Intervenção federal. Segurança pública. Exército. Garantia da lei e da ordem. Forças Armadas.

ABSTRACT

FEDERAL INTERVENTION IN RIO DE JANEIRO: REFLECTIONS

The current research reflects about the Federal Intervention on the Public Security in Rio de Janeiro, occurred in 2018. Thus, governmental data was gathered, as well authorities points of view directly aligned to the matter, like the chief of staff of the Brazilian Army. This work tried to understand the function of the Army in the society and what was the intention of the Brazilian State to deploy its Armed Forces in Rio de Janeiro. As a conclusion were identified the focus, on the part of the intervention office, in the reorganization of the State police. However, it was perceived the redirection of the public security politics didn't happen, reconducting it to historical errors of priority about using military operations against crime, and not using actions against the ills that generate the problem.

Keywords: Federal intervention. Public security. Army. Guarantee of law and order. Armed Forces.

Data de recebimento: 14/10/2019 – **Data de aprovação:** 24/11/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1218

As políticas de Estado são correntes e se modificam conforme o tempo, assim como as ideias e os valores que predominam em uma sociedade. Durante a Segunda Guerra Mundial, Otto Adolf Eichmann foi um condecorado oficial alemão responsável pela deportação dos judeus. Após a Segunda Guerra, Eichmann se refugiou na Argentina, onde foi capturado pelo Mossad¹ e levado para julgamento em Jerusalém. Em Israel foi condenado à morte por diversos crimes contra a humanidade. Essa foi a única vez que o Estado de Israel impôs a alguém a pena de morte. O oficial é conhecido hoje como *o arquiteto da solução final* (UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM).

Segundo Arendt (1963), Eichmann afirmou, em sua defesa, não poder ser condenado pelas leis humanas, pois era apenas um funcionário que cumpria suas metas e obedecia às leis de seu país. O condenado nunca tinha nutrido ódio contra judeus e nunca desejou a morte de seres humanos, sua culpa provinha de sua obediência, que era, até então, louvada como uma virtude.

Eichmann não era nenhum lago² [...]. A não ser por sua extraordinária aplicação em obter progressos pessoais, ele não tinha nenhuma motivação. E essa aplicação em si não era de forma alguma criminosa; ele certamente nunca teria matado seu superior para ficar com seu posto. Para falarmos em termos coloquiais, ele *simplesmente nunca percebeu o que estava fazendo*. [...] Ele não era burro. Foi pura irreflexão. (ARENDDT, 1963, p. 310).

Instigado pelas observações de Hannah Arendt e a fim de nos diferenciarmos do condenado, propomos reflexões acerca das ações do Exército Brasileiro em obediência às determinações do presidente da República.

Se obedecer às ordens e leis não é fator determinante para estarmos agindo dentro da ética, como é possível identificar no famoso julgamento do “arquiteto da solução final”, em que medida podemos analisar as ações do Exército Brasileiro nas operações de garantia da lei e da ordem?

O Brasil tem como tradição a utilização de suas forças de segurança dentro de seu território para estabelecer ou dar sustentação à sua política de Estado. No Império Brasileiro, a Guarda Nacional foi empregada para combater diversos levantes de escravos. Como em 1838, quando Luís Alves de Lima e Silva, o futuro Duque de Caxias, liderou a Guarda Nacional contra o quilombo de Manuel Congo, a pedido de autoridades locais, após fracassada empreitada realizada pelas forças policiais (RIO DE JANEIRO, 2018a).

Como aponta Campello (2018), em 1881 alguns generais do império escravista compareciam e apoiavam reuniões abolicionistas e em 1887 ocorre uma recusa formal, por oficiais do Exército, de perseguirem negros aquilombados nas encostas de Cubatão-SP, mesmo com a Marinha tendo deslocado um navio de guerra para Santos-SP.

Em 1888, no auge das ideias abolicionistas no Brasil, o Clube Militar dirige à Princesa Isabel um manifesto que expressava claramente o repúdio militar à missão de capturas de escravos. Arruda (2007) nos apresenta sua obra intitulada *O Uso Político das Forças Armadas* com trecho daquele manifesto. Utilizando de igual ferramenta, extraímos o texto em sua íntegra para apontarmos que as mesmas preocupações que nos afligem hoje não são diferentes, em seu cerne, das que afligiram outros no passado.

1 O Instituto de Inteligência e Operações Especiais de Israel.

2 Personagem shakespereano da tragédia Othello. Vilão que gostava de usar as pessoas e não ser visto como tal. Seu poder de convencimento ultrapassava a barreira do certo e errado (POLIDÓRIO, 2011).

Senhora – Os oficiais, membros do Clube Militar, pedem a V.A. Imperial vênua para dirigir ao Governo Imperial um pedido, que é antes de tudo uma súplica. Eles todos, que são e serão os amigos mais dedicados e os mais dedicados servidores de S.M. o Imperador e da sua dinastia, os mais sinceros defensores das instituições que nos regem, eles que jamais negaram, em vosso bem, os mais dedicados sacrifícios, esperam que o Governo Imperial não consinta que, nos destacamentos do Exército que seguem para o interior, com o fim, sem dúvida, de manter a ordem, tranquilizar a população e garantir a inviolabilidade das famílias, os soldados sejam encarregados da captura dos pobres negros que fogem à escravidão, ou porque vivam cansados de sofrer-lhe os horrores, ou porque um raio de luz da liberdade lhes tenha aquecido o coração e iluminado a alma. Por isso, os membros do Clube Militar, em nome dos mais santos princípios da humanidade, em nome da solidariedade humana, em nome da civilização, em nome da caridade cristã, em nome das dores de S.M. o Imperador, vosso augusto pai, cujos sentimentos julgam interpretar, e do futuro do vosso filho, esperam que o Governo Imperial não consinta que os oficiais e praças do Exército sejam desviados da sua nobre missão. (VIANNA, 2006, p. 61).

Contudo, aquela não foi a única vez que o Exército foi desviado de sua mais nobre missão, a defesa da pátria, e empregado em ações de segurança pública e controle de seu povo. Hoje, as missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) estão reguladas pelo Decreto nº 3897, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001), e essas operações estão sendo largamente empregadas em todo o Brasil. Somente entre os anos de 2008 e 2017 foram decretadas 67 operações desta natureza, sendo o Estado do Rio de Janeiro o que mais se utilizou desse recurso (CARVALHO; DURÃO, 2017).

Durante o ano de 2018, o governo federal publicou o Decreto nº 9.288 que determinava a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, nomeando o general de Exército Walter Souza Braga Netto como Interventor e delimitando sua área de atuação à segurança pública do Estado (BRASIL, 2018b).

Um ano antes, entretanto, o general Villas Bôas, comandante do Exército Brasileiro de 2015 a 2019, já dizia:

Foi na favela da Maré que eu percebi que nos tornamos uma sociedade doente. Vi muitas vezes nossos soldados preocupados em meio àquelas vielas, apontando armas enquanto passavam crianças e mulheres. Assim que saímos, em uma semana o crime retornou com a mesma força de antes – criticou o general, para quem esse tipo de uso precisa ser repensado por ser desgastante, perigoso e inócuo. (VILLAS BÔAS, 2017 *apud* VIEIRA, 2017).

Podemos destacar três palavras-chave no discurso do general Villas Bôas: **desgastante**, **perigoso** e **inócuo**. As duas primeiras são axiomas. Vamos nos fixar na terceira como o problema de nossa pesquisa: Seria mesmo inócua a atuação das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem?

OBJETIVOS

Temos como principal objetivo refletir sobre as ações adotadas pelo Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (GIF/RJ), no tocante à segurança pública no Estado.

Para viabilizar o objetivo geral do estudo, buscaremos atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar qual era o Estado Final Desejado (EFD) do Gabinete de Intervenção Federal; e

- b) Verificar qual foi a principal linha de atuação adotada pelo gabinete durante a intervenção federal no Rio de Janeiro.

JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

Escolhemos a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro para refletirmos sobre o emprego do Exército em ações de segurança pública, pois, como assinalam Szabó e Risso:

A intervenção vai além da GLO e é uma medida de exceção máxima [...]. Durante sua vigência, uma área do governo estadual fica sob responsabilidade direta de um interventor federal, com plenos poderes operacionais. No caso do Rio de Janeiro, a intervenção foi feita na Secretaria de Segurança Pública, fazendo com que as polícias Civil e Militar, os Bombeiros e o sistema penitenciário fiquem sob o comando de um general do Exército, o interventor nomeado. (SZABÓ; RISSO, 2018, p. 67).

Dessa forma, pela primeira vez desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, um general do Exército possui competência para atuar de forma legal diretamente no direcionamento de políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro. Além das forças de segurança do Estado, ficou em coordenação do gabinete o emprego das Forças Armadas na operação GLO que já ocorria no Estado do Rio de Janeiro, conforme Decreto de 28 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), conhecida como Operação Furacão³.

Conforme consta na Portaria Normativa nº 22 do Gabinete de Intervenção Federal, de 11 de outubro de 2018, não se observa nenhum legado estratégico no emprego das Forças Armadas nesse cenário; e ainda:

o alto custo das operações militares como força de pacificação refletiu negativamente no setor econômico do governo e em alguma parcela da sociedade, onde já há consenso da inviabilidade desse tipo de operação. (RIO DE JANEIRO, 2018c).

O Observatório da Intervenção⁴ (2019b) concluiu em seu relatório que a referida intervenção federal é “um modelo para não se copiar”.

É urgente, então, fazer uma reflexão da atual postura do Exército Brasileiro frente às ações tomadas dentro de seu território, principalmente na questão de segurança pública, sob pena de continuarmos a empregar o Exército de maneira inócua e a segurança pública do país padecer, em consequência do tratamento inadequado que lhe é conferido.

METODOLOGIA

Este trabalho pretende ser desenvolvido a partir do estudo e da articulação de conceitos pertinentes ao tema em questão, sobretudo, através de revisão bibliográfica e de dados disponíveis sobre segurança pública no Estado do Rio de Janeiro durante e após o período da intervenção federal.

³ Operação executada pelo Exército após o dia 28 de julho de 2018 e que prosseguiu durante a intervenção federal, com a finalidade de combater a violência e o crime organizado no Estado do Rio de Janeiro.

⁴ Iniciativa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC/Ucam). Seu objetivo é acompanhar e divulgar os desdobramentos, os impactos e as violações de direitos decorrentes da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro a partir da documentação e da análise criteriosa sobre fatos e dados (OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO, 2018).

REVISÃO DE LITERATURA

Inicialmente buscamos autores que são referência sobre as funções do Exército na sociedade, como Samuel P. Huntington, que escreveu a obra *O Soldado e o Estado* (2016); João Rodrigues Arruda, autor de *O Uso Político das Forças Armadas: e outras questões militares* (2007); e Mário César Flores, em *As Forças Armadas na Constituição* (1992), para entendermos por que o Exército vai para as ruas.

Em um segundo momento, buscamos entender, partindo da sociologia de Pierre Bourdieu, os objetivos do Estado ao empregar o Exército nas operações de garantia da lei e da ordem.

Consultamos documentos referentes ao GIF/RJ, como seu Decreto Presidencial (BRASIL, 2018b) e a Portaria Normativa nº 22 do Gabinete de Intervenção Federal, sobre o Plano Estratégico (RIO DE JANEIRO, 2018c), para entendermos os objetivos da intervenção.

Realizamos pesquisas em periódicos e em relatórios do Observatório da Intervenção (2018; 2019a; 2019b), a fim de analisar os gastos a que foram destinados o orçamento do GIF/RJ.

Extraímos dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) para analisar os índices de criminalidade estabelecidos como objetivos pelo GIF/RJ. Neste aspecto, comparamos a média da série histórica disponível até o ano anterior à intervenção com a média do ano em que esta ocorreu, além de realizar uma comparação com a média do ano de 2017. Foi impossível, no momento da pesquisa, uma comparação com os dados do ano de 2019, pois ainda não estavam disponíveis.

Por fim, buscamos referência em dois autores que se destacam na literatura do tema em questão: Kalev I. Sepp, autor do artigo *As melhores práticas de contrainsurreição* (2005), e Alessandro Visacro, com a obra *Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da História* (2009).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

POR QUE O ESTADO MANDA O EXÉRCITO PARA AS RUAS?

O modelo de intervenção das Forças Armadas na segurança pública dos Estados Federativos vem sendo questionado, como já demonstramos, tanto pelos comandantes das Forças Armadas quanto pela população. Cabe, então, entendermos por que o Estado continua solicitando a atuação do Exército em ações de intervenção.

Bourdieu (2012, p. 30) faz uma correção à famosa definição de Max Weber, que diz ser o Estado o “monopólio da violência legítima”, e acrescenta: “monopólio da violência física e simbólica” ou até mesmo “monopólio da violência simbólica legítima”, uma vez que o monopólio da violência simbólica é a condição da posse do exercício do monopólio da violência física.

Percebemos que a guerra entre forças não governamentais ilegais e o Estado vai além da questão territorial, ela também é travada no campo simbólico.

O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. (BOURDIEU, 2007, p. 14).

O caso de um grafite modificado por tropas do Exército que atuaram no Morro do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2011 ilustra bem a questão:

FIGURA 1

Grafite antes e depois da intervenção militar



Fonte: Pinheiro (2011).

Ao entrar no Complexo do Alemão, as Forças Armadas encontraram nos muros das casas grafites como o da ilustração acima, que apontavam o capital mais caro adquirido pelas forças ilegais que dominavam a região, o “capital simbólico”. A frase “*esses são os meninos que as meninas gostam*”, se referindo a um soldado do tráfico, reflete a legitimidade obtida pelas forças irregulares dentro da comunidade.

Ainda sobre o tema, Bourdieu nos aponta:

A dissolução de um Estado permite ver que a construção da unidade nacional se faz contra tendências secessionistas, que podem ser regionais, mas podem [provir] também das classes [sociais]. É possível haver secessões do tipo guerra civil, mas também uma secessão de fato, quando, por exemplo, o gueto de Chicago se vê em estado de secessão: a polícia não vai mais lá, é um Estado dentro do Estado, é um não Estado no Estado; há formas de delinquências que são formas de secessão. (BOURDIEU, 2012, p. 467).

Sendo assim, fica evidente a descontinuidade do Estado Brasileiro ao admitir regiões onde o poder público não consegue exercer o monopólio da violência simbólica e física.

A cientista política Souza afirma que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor

mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Entendemos então que a utilização das Forças Armadas nas operações de Garantia da Lei e da Ordem dentro de seu território são decisões políticas que refletem a política pública adotada pelo governo federal, com anuência ou não, do governo estadual que a recebe, para se retomar o poder simbólico e físico dentro de um território.

POR QUE O EXÉRCITO VAI PARA AS RUAS?

Diversos autores discutem as questões jurídicas implicadas no emprego das Forças Armadas em território nacional. Arruda (2007, p. 108) adverte que “a missão constitucional dos militares em operações de GLO vem de berço”, uma vez que, desde a Constituição de 1824 até a de 1988, somente a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, não a contemplava.

Huntington (2016) aponta que o militar possui responsabilidades de natureza tríplice perante o Estado – representativa, consultiva e executiva – e salienta que ao executar as decisões do Estado relativas à segurança nacional, compete ao militar fazer o melhor que pode, ainda que isso se oponha violentamente à sua opinião.

Arruda (2007) salienta que não cabe às Forças Armadas a recusa de cumprir ordem presidencial diante da constatação de que não foram esgotados os instrumentos próprios (dos Estados Federativos), ou se negar a intervir sob o argumento de que a ordem seria ilegal, sob pena de se ver transferido para a tropa o exame da legalidade das ordens transmitidas pela cadeia hierárquica.

A força que não obedece e que discute, em vez de ser uma garantia da honra e da segurança nacional, constitui-se um perigo público [...] deslocando [...] o exercício da soberania dos três poderes estatais para as corporações armadas. (FLORES, 1992, p. 33).

Fica notório, pelo exposto, que há questões éticas, legais e até mesmo disciplinares por parte das Forças Armadas em executar seu emprego dentro do território nacional e uma acomodação da sociedade brasileira em contar com esse expediente para resolver as demandas do Estado de forma irrefletida.

ONDE SE QUIS CHEGAR?

Conforme Portaria Normativa nº 22 do Gabinete de Intervenção Federal, o Estado Final Desejado (EFD) que se procurou atingir foi:

a diminuição gradual dos índices de criminalidade, com aumento na percepção da sensação de segurança por parte da população do Estado do Rio de Janeiro, concomitantemente com a recuperação incremental da capacidade operativa dos OSP⁵ e da SEAP⁶. Além disso empreender esforços para buscar o compromisso do governo estadual de assegurar a adoção de medidas voltadas a preservação e a progressão do resultado final alcançado pela Intervenção federal, extrapolando o limite temporal definido para o término da intervenção. (RIO DE JANEIRO, 2018c).

5 Órgãos de Segurança Pública.

6 Secretaria de Estado de Administração Penitenciária.

É possível extrair que a intervenção federal perseguiu os seguintes objetivos:

- a) Diminuição dos índices de criminalidade;
- b) Aumento da percepção da sensação de segurança por parte da população do Estado;
- c) Incrementar a capacidade operativa dos OSP e da SEAP; e
- d) Garantir que seus efeitos benéficos se perpetuem após seu término.

O QUE FOI FEITO?

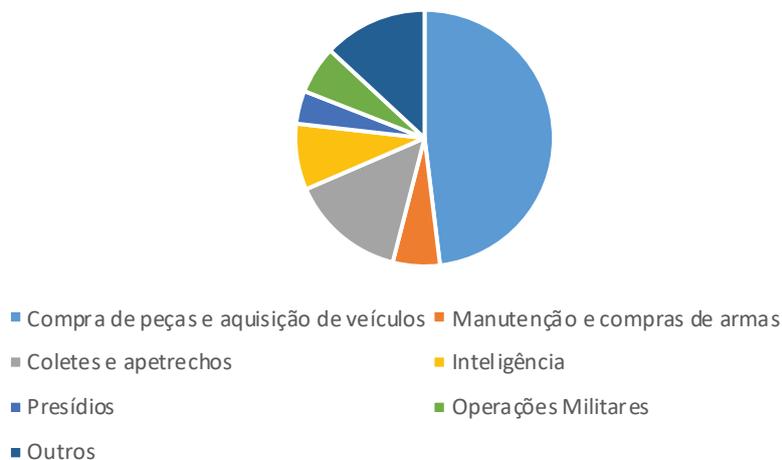
O Presidente Michel Temer sancionou a Lei nº 13.700 (BRASIL, 2018a) que destinou R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais) para gastos do Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro.

Dessa verba, 97,6% foram empenhados, sendo: R\$ 577 milhões (48%) em compras de peças e aquisições de novos veículos; R\$ 70,7 milhões (5,9% do orçamento) com manutenção e compras de armas e munições; R\$ 174 milhões (14% da verba) destinados à aquisição de equipamentos como coletes à prova de balas e apetrechos para Bombeiros e Polícia Científica; R\$ 100 milhões (8,3%) investidos na área de Inteligência; e R\$ 50 milhões (4,2%) transferidos para os presídios. As quantias não discriminadas foram para processos de reestruturação de sistemas de comando e comunicações, treinamento de profissionais, compra de sistemas de informática, custeio de operações policiais e melhorias de infraestrutura (LOPES; KAWAGUTI, 2019).

Conforme publicação do Observatório da Intervenção (2019a), R\$ 72 milhões foram destinados ao custeio de operações militares, sendo que, destes, R\$ 62 milhões (86%) foram destinados ao Exército.

GRÁFICO 1

Gastos do GIF



Fonte: Elaboração própria.

Ao observar de que modo a verba foi empenhada é perceptível que o GIF priorizou em sua gestão a reestruturação material da Polícia do Estado ou, como consta no Objetivo Estratégico 02 do GIF/RJ: Recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do Rio de Janeiro e da SEAP (RIO DE JANEIRO, 2018c). É importante evidenciarmos que neste estudo não foram considerados os gastos com a Operação Furacão.

FORAM CONQUISTADOS OS OBJETIVOS ESTABELECIDOS?

O Plano Estratégico do GIF/RJ publicado em sua primeira edição (RIO DE JANEIRO, 2018b) foi assinado em 29 de maio de 2018 e estabelece como primeiro Objetivo Estratégico: **Redução dos índices relacionados a letalidade violenta, roubo de veículos, roubo de rua e roubo de carga**. A análise dos dados disponíveis pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) nos revela o que se segue:

QUADRO 1

Valores referentes aos índices de segurança pública

ÍNDICES	MÉDIA MENSAL 2019	MÉDIA MENSAL DE 2008 A 2018	COMPARAÇÃO DA MÉDIA MENSAL 2019 COM A MÉDIA HISTÓRICA DE 2008 A 2018	MÉDIA MENSAL 2018	COMPARAÇÃO DA MÉDIA MENSAL DE 2019 COM A DE 2018
LETALIDADE VIOLENTA	512	497	AUMENTO DE 3%	560	REDUÇÃO DE 9,6%
ROUBO DE VEÍCULOS	3.704	2.679	AUMENTO DE 38%	4.341	REDUÇÃO DE 14,6%
ROUBO DE RUA	11.209	7.692	AUMENTO DE 45,7%	10.885	AUMENTO DE 3%
ROUBO DE CARGA	680	520	AUMENTO DE 30%	765	REDUÇÃO DE 11%

Fonte: Elaboração própria.

Observamos que dos quatro índices estabelecidos como objetivos, três reduziram em comparação com o ano anterior e apenas um apresentou aumento. Contudo, nenhum dos quatro indicadores foram reduzidos abaixo da média histórica entre 2008 e 2018. Portanto, não é possível constatar no presente estudo a relação causal direta entre as ações implementadas pelo GIF/RJ com a modificação dos índices apresentados. Contudo, esta análise é importante para a reflexão desse tipo de evento, como veremos mais a frente.

FORAM ESTABELECIDOS OS MELHORES OBJETIVOS?

Sepp (2005) aponta que o foco de todos os planos civis, militares e operacionais deverá ser no centro de gravidade em qualquer conflito. Sendo este a “conquista de corações e mentes”.

Assim como qualquer outra forma de guerra irregular, o centro de gravidade das operações contra organizações narcoterroristas reside no apoio da população. [...] Assim sendo, a mera execução de operações de combate repressivas, desacompanhadas de vigorosas ações nos campos políticos, social e econômico, apenas tornará o conflito mais agudo. (VISACRO, 2009, p. 330).

O que seria a conquista de corações e mentes que não a retomada do capital simbólico apontado por Pierre Bourdieu (2012), como vimos anteriormente? É na mesma direção que Sepp e Visacro seguem: o Estado deve obter o monopólio da força de Max Weber pela via da conquista do capital simbólico de Bourdieu.

Visacro (2009), ao tratar sobre narcotráfico, mostra que tanto no Brasil quanto na América Latina a questão encontra-se intrinsecamente conjugada a uma série de outros fatores perniciosos.

A desarticulação dos cartéis de Cali e Medellín, por exemplo, não erradicou o problema que aflige a Colômbia, pois aquele país possui aspectos sociais, econômicos, históricos e culturais que permitiram às AUC, às FARC, ao ELN e a outros traficantes menores preencherem o “vazio de poder” deixado por aqueles dois grandes cartéis. Da mesma forma, a simples interrupção do fornecimento de drogas às cidades brasileiras não bastaria para suprir a crescente onda de violência urbana, pois logo floresceriam outras formas de violência social. O desmantelamento de grandes facções armadas como o PCC ou o Comando Vermelho provavelmente criará uma fragmentação da atividade criminosa ainda mais difícil de se combater. (VISACRO, 2009, p. 328).

Nessa perspectiva, o autor conclui que as políticas de segurança pública estaduais têm se limitado a definir como meta, simplesmente, a redução dos índices de violência urbana a níveis “aceitáveis”, sendo que os fatores que as motivam permanecem latentes ou se potencializam (VISACRO, 2009). Retomamos aqui a referência ao Objetivo Estratégico 01 do GIF/RJ: **diminuição dos principais índices de criminalidades** (RIO DE JANEIRO, 2018c).

Sepp (2005) indica também o investimento em inteligência como uma prática bem-sucedida nessa questão. Observando os dados de gastos disponíveis, percebemos que apenas 4,2% da verba destinada ao GIF/RJ foi direcionada à essa área.

Dentre as práticas malogradas definidas por Sedd temos a priorização em “matar/capturar” o inimigo, ao invés de interagir com o povo. Rodrigues e Armstrong (2019, p. 49) concluem em sua pesquisa, sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro, que: “as forças armadas assimilaram a política do confronto que vem sendo posta em prática no estado [através da polícia].” Percebemos que aqui há uma inversão da lógica “original” das instituições, dado que o Exército é que tende a buscar o confronto com o inimigo, e não a Polícia, que deveria buscar a proteção da vida do cidadão. Corroborando com os dados do Instituto de Segurança Pública que apontam para índices recordes de mortes por intervenção de agentes do Estado: foram 1.534 mortos de janeiro a dezembro de 2018, um aumento de 36,1% em relação ao mesmo período de 2017. Não seria esta uma tragédia anunciada?!

Bevin Alexander também aponta que “a única maneira de se acabar com uma insurreição está na remoção das condições econômicas e sociais nocivas que deram origem à revolta” (1999 *apud* VISACRO, 2009, p.330). Não identificamos objetivos estabelecidos pelo GIF/RJ direcionados a esses aspectos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente percebemos que o Exército foi empregado repetidas vezes na sustentação de políticas públicas dentro do Estado Brasileiro. Seu próprio patrono, Duque de Caxias, conduziu tropas em 1838 contra a população negra a fim de dar estabilidade à política escravocrata. Como faleceu em 1880, Caxias não pôde acompanhar a mudança naquela realidade, quando generais passaram a defender publicamente

uma política abolicionista, a ponto do Clube Militar direcionar uma carta à Princesa Isabel solicitando que as Forças Armadas não fossem empregadas na opressão da população negra. O posicionamento do general Villas Bôas contra a atuação do Exército em operações GLO nos aponta uma mudança. Foram 50 anos entre a atuação de Luís Alves de Lima e Silva contra o quilombo Manuel Congo e a recusa formal de oficiais do Exército em cumprirem esse tipo de atividade. Quanto tempo levará para que o Exército Brasileiro deixe definitivamente de ser empregado como um instrumento de força contra brasileiros?

Bauman (2005, p. 24) nos adverte: “No carro do progresso, o número de assentos e de lugares em pé não é, em regra, suficiente para acomodar todos os passageiros potenciais”. E conclui: “Não importa a habilidade que possamos ter na arte de gerenciar crises, na verdade não sabemos como enfrentar esse problema. Talvez nos faltem até mesmo as ferramentas para imaginar formas razoáveis de enfrentá-lo”.

A intervenção federal na área de segurança pública no Rio de Janeiro, como fato inédito e de curta duração, teve de enfrentar um dos mais complexos problemas do país: a crise na segurança pública. Os dados analisados apontam que o GIF/RJ priorizou a reestruturação das forças de segurança do Estado com a intenção de obter resultados mais duradouros. Ao mesmo tempo, implementou ações imediatas de confronto direto com objetivo de reduzir, em curto prazo, os principais índices de criminalidade.

Dessa forma, ao combater forças irregulares deixando de atacar as causas latentes, nos campos político, social e econômico da violência, e priorizando operações de combate repressivas, o GIF/RJ pode não somente não ter alcançado seus objetivos, mas também incorre no risco de gerar efeitos colaterais. Entendemos que ao investir na parte estrutural da Polícia Militar, com compras de armas e viaturas (o que representou a maior porcentagem da verba destinada ao GIF/RJ), o interventor apontou que não deve haver uma mudança no direcionamento da condução da política de segurança, que, por histórico, é voltada ao confronto direto com a criminalidade.

Retomando o problema estabelecido: Seria mesmo inócua a atuação das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem? Podemos concluir que sim, pois os resultados analisados, tendo ou não relação causal direta na redução dos índices de criminalidade a curto prazo, não são suficientes para reverter um quadro histórico, como consta na bibliografia de referência, que nos dá uma direção diferente da adotada pelo GIF/RJ, qual seja: a atuação na obtenção do capital simbólico anterior ao uso da violência física, cujo emprego acaba não mais sendo necessário.

Concluimos que as ações adotadas pelo Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro apontam que as medidas estabelecidas repetem ações malogradas adotadas na política de segurança pública, privilegiando-se as operações militares sem atuar nas condições de origem econômica, política e social do problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDR, H. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Schwarcz, 1963.

ARRUDA, J. R. **O Uso Político das Forças Armadas**: e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.700, de 2 de agosto de 2018. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil.** Brasília-DF, 2 ago. 2018a.

BRASIL. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.** Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, ed. extra, seção 1, 16 fev. 2018b.

BRASIL. **Decreto de 28 de julho de 2017.** Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, ed. extra, seção 1, 28 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Departamento de Educação e Cultura do Exército. **EB60-ME-12.401.** Manual de ensino. O trabalho de Estado-Maior. 1 ed., Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.** Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, seção 1, p. 66, 27 ago. 2001.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado.** São Paulo: Schwarcz, 2012. [Título original: *Sur l'État: Cours au Collège de France, 1989-1992.*].

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** 11 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CAMPELLO, A. B. (Ed.). **Manual Jurídico da Escravidão:** Império do Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

CARVALHO, M. A.; DURÃO, M. Exército inicia ação no Rio; em 10 anos, tropa teve de ir às ruas em 1/3 dos dias. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo-SP, 15 fev. 2017. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,exercito-inicia-acao-no-rio-em-10-anos-tropa-teve-de-ir-as-ruas-em-13-dos-dias,70001666018>. Acesso em: 23 mar. 2019.

FLORES, M. C. **As Forças Armadas na Constituição.** São Paulo: Convívio, 1992.

HUNTINGTON, S. P. **O Soldado e o Estado:** Teoria e política das relações entre civis e militares. 2 ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.

ISP – INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Governo do Estado do Rio de Janeiro. **ISP Dados Abertos.** Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/RelPorArea.html>. Acesso em: 17 jul. 2019.

LOPES, N.; KAWAGUTI, L. Intervenção no Rio gastou metade da verba de R\$ 1,2 bi em armas e veículos. **Uol**, São Paulo e Rio de Janeiro, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/14/gasto-valor-operacoes-intervencao-rio.htm>. Acesso em: 17 jul. 2019.

OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. **A Intervenção acabou:** Quanto custou? Rio de Janeiro: CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2019a. Disponível em: http://observatoriodaintervencao.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Infografico09_observatorio_ARTEFINAL_isp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. **Intervenção Federal:** um modelo para não copiar. Ed. especial. Rio de Janeiro: CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2019b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1UPulZi6XpsK8DQo6c5oVmwUFUhyPkOpA/view>. Acesso em: 23 mar. 2019.

OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. **Quem Somos.** Rio de Janeiro: CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. 2018. Disponível em: <http://observatoriodaintervencao.com.br/o-observatorio/quem-somos/>. Acesso em: 23 mar. 2019.

PINHEIRO, L. B. Rio: mesmo após ocupação, tráfico persiste na Penha e no Alemão. **Terra**, Notícias, Rio de Janeiro, 6 fev. 2011. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/rio-mesmo-apos-ocupacao-trafico-persiste-na-penha-e-no-alemao,2418cb5c75bda310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em: 16 jul. 2021.

POLIDÓRIO, V. O mal nos personagens Claudius, Iago, Lady Macbeth e Edmund. **Travessias**, Cascavel-PR, v. 5, n. 1, p. 460-468, 2011. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/4381/3898>. Acesso em: 23 mar. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Documento sobre insurreição de escravos estará disponível para consulta online**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/5477860>. Acesso em: 16 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Portaria Normativa nº 5, de 29 de maio de 2018**. Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. 1 ed. Rio de Janeiro: Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro, 2018b. Disponível em: < <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-estrategico-gif.pdf> >. Acesso em: 17 jul. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Portaria Normativa nº 22, de 11 de outubro de 2018**. Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro, 2018c. Disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/entenda/planorevisado.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.

RODRIGUES, R. I.; ARMSTRONG, K. (Org.). **A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SEPP, K. I. As melhores práticas de contrainsurreição. **Military Review**, ed. brasileira, tomo LXXXV, n. 5, set./out. 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

SZABÓ, I.; RISSO, M. **Segurança pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

VIANNA, O. **O Ocaso do Império**. 3 ed. Rio de Janeiro: ABL, 2006.

VIEIRA, S. Comandante do Exército reafirma compromisso com a democracia e rechaça 'intervenção militar'. **Agência Senado**, 22 jun. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/22/comandante-do-exercito-reafirma-compromisso-com-a-democracia-e-rechaca-ideia-de-intervencao-militar>. Acesso em: 20 mar. 2018.

VISACRO, A. **Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da História**. São Paulo: Contexto, 2009.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Adolf Eichmann (artigo resumido)**. Enciclopédia do Holocausto. Disponível em: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/pt-br/article/adolf-eichmann-abridged-article>. Acesso em: 24 mar. 2018.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

NOTA TÉCNICA

QUEM NÃO MARCHAR DIREITO NÃO VAI MAIS PRESO PRO QUARTEL: A LEI Nº 13.967/2019 E A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES

FELIPE DO ROSÁRIO FERREIRA

Graduado em Direito pelo Centro Universitário UNDB - MA, Pós-graduando em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário (PUC-RS), Pós-graduando em Licitações (IPOG-GO), professor e escritor.

País: Brasil **Estado:** Maranhão **Cidade:** São Luís

Email de contato: falecomfelipeferreira@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-2495-930X>

ARNALDO VIEIRA SOUSA

Possui graduação em Direito pela UFMA (2010), mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2013) e doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2020). Atualmente é professor titular - Unidade de Ensino Superior Dom Bosco e sócio - Macieira, Nunes, Zagallo e Advogados Associados.

País: Brasil **Estado:** Maranhão **Cidade:** São Luís

Email de contato: vieira.arnaldo@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3526-5351>

Contribuição de cada autor:

O autor Felipe do Rosário Ferreira realizou o trabalho sob a orientação e revisão do autor Arnaldo Vieira Sousa.

RESUMO

A liberdade é um importante direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, que só pode ser afetado nas hipóteses taxativas descritas pela própria Constituição. Todavia, em relação aos policiais militares, a liberdade sofre graves violações, sem que sejam observados os parâmetros estipulados constitucionalmente. Trata-se de punições disciplinares que cerceiam a liberdade dos policiais militares por vias administrativas, sem previsão em lei. Além disso, existem diversos aspectos dessas medidas que indicam a sua inadequação frente ao ordenamento constitucional vigente, tanto formais como materiais. De todo modo, a Lei nº 13.967/2019 introduz importantes alterações nesse contexto, com o objetivo de extinguir as medidas privativas de liberdade, fazendo com que, de fato, o direito fundamental à liberdade dos policiais militares seja respeitado.

Palavras-chave: Liberdade. Punições disciplinares. Inadequação. Ordenamento constitucional.

ABSTRACT

WHO DOESN'T MARCH CORRECTLY DOESN'T GO ARRESTED TO THE BARRACKS ANYMORE: LAW 13.967/2019 AND THE GUARANTEE OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT FOR MILITARY POLICE OFFICERS

Freedom is an important fundamental right foreseen in the Federal Constitution of 1988, which can only be affected in the exhaustive hypotheses described by the Constitution itself. However, in relation to the military

police, freedom suffers serious violations, without observing the constitutionally stipulated parameters. These are disciplinary punishments which restrict the freedom of military police officers through administrative means, without any provision in the law. In addition, there are several aspects of these measures that indicate their inadequacy in relation to the current constitutional order, both formal and material. In any case, the Law nº 13.967/2019 introduces important changes in this context, with the objective of extinguishing the private measures of freedom, making sure that in fact the fundamental right to freedom of military police is respected.

Keywords: Freedom. Disciplinary punishments. Inadequacy. Constitutional order.

Data de recebimento: 03/02/2020 – **Data de aprovação:** 03/04/2020

DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1257

INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa são apresentadas análises que permitem refletir acerca da (in)constitucionalidade e da (in)adequação das medidas disciplinares privativas de liberdade aplicadas aos policiais militares. Parte-se da garantia do direito fundamental à liberdade, confrontando com as hipóteses taxativas de seu afastamento, buscando analisar se a prisão disciplinar está ou não em conformidade com a ordem constitucional em vigor.

O policial militar, no exercício da sua função, submete-se a regras deveras rígidas, isso porque muito do que existe no âmbito militar das Forças Armadas é aplicado também na polícia. Uma dessas regras é o cerceamento da liberdade enquanto medida corretiva de conduta funcional ilícita. Ou seja, os policiais militares, a exemplo do que ocorre com os membros das Forças Armadas, submetem-se à prisão como mecanismo de punição de atos contrários ao dever funcional.

O problema principal é a aplicação dessas medidas privativas de liberdade com base em um decreto, possibilitando que o policial militar seja preso por uma simples transgressão disciplinar, ou seja, sem o cometimento de qualquer crime. Ademais, serão abordadas outras problemáticas no instituto da prisão disciplinar e suas punições correlatas, permitindo uma análise mais aprofundada sobre esta matéria que divide opiniões.

O objetivo é, de modo geral, avaliar como a questão da privação da liberdade em decorrência de transgressão disciplinar viola direitos fundamentais já consagrados, bem como, analisar as alterações introduzidas pela Lei nº 13.967/2019, que visa extinguir esse tipo de sanção no âmbito administrativo.

O tema apresenta grande relevância, embora não seja muito discutido na academia, o que torna a abordagem ainda mais pertinente, visto que serve para o desenvolvimento científico. Mostra-se relevante também no aspecto social, na medida em que torna possível verificar alguns reflexos da temática na prestação do serviço de segurança pública ao cidadão. Dito de outro modo, a possibilidade de privação de liberdade dos policiais militares a pretexto de sanção disciplinar afeta, diretamente, a prestação do serviço destes à sociedade.

O policial militar tem o dever de garantir a liberdade das pessoas, porém, deve fazê-lo, nesse contexto, sem que a sua própria liberdade seja garantida, pois é passível de cerceamento em virtude de situações funcionais, como atraso, cabelo mal cortado, uma alteração no coturno, dentre outras. É nítida a discrepância entre a conduta praticada e a sanção respectiva, pois qualquer dessas condutas poderiam ser facilmente corrigidas com outros tipos de sanções que não a prisão.

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

A temática traz à lume uma situação que gera, por vezes, desmotivação dos profissionais de segurança pública por conta de punições, na maioria dos casos, arbitrárias e desproporcionais, o que acaba por prejudicar o serviço por eles prestados e contribuindo para a sensação de insegurança do cidadão. No âmbito da caserna, qualquer conduta, por mínima que seja, mostra-se como potencial justificativa para a prisão do policial militar.

Esta pesquisa tem característica exploratória, pois busca aprofundar a temática, estabelecendo conceitos, características e, em relação aos procedimentos técnicos, mostra-se como bibliográfica, uma vez que se baseia em materiais já escritos que subsidiam o desenvolvimento do assunto de acordo com a perspectiva adotada.

O DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES

O direito fundamental à liberdade constitui uma das garantias constitucionais insertas no rol do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988. No entanto, no caso dos policiais militares, essa liberdade pode ser cerceada por vias administrativas através das medidas disciplinares privativas de liberdade. É comum falar apenas na prisão disciplinar, porém, esta é apenas uma das espécies de privação da liberdade a que o policial militar pode ser submetido administrativamente, como ver-se-á mais adiante.

Essas medidas têm fundamento constitucional no art. 5º, inciso LXI, da CRFB que afirma: “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, **salvo nos casos de transgressão militar** ou crime propriamente militar, **definidos em lei**” (BRASIL, 1988, grifo nosso). A prisão disciplinar, *a priori*, é constitucional, vez que a própria Constituição a prevê, todavia, precisa-se observar os termos em destaque – e não à toa foram destacados – a fim de galgar melhor entendimento. Dessa forma, vê-se que há uma exigência de que os casos de transgressões militares que ensejem prisão disciplinar estejam definidos em lei.

Eis aqui um problema: as medidas privativas de liberdade em decorrência de transgressões disciplinares são aplicadas atualmente com base no Decreto nº 4.346/2002 – Regulamento Disciplinar do Exército – RDE, e não baseadas em uma lei, como exige a CRFB. O RDE prevê as seguintes medidas disciplinares privativas de liberdade: prisão disciplinar (art. 29), detenção disciplinar (art. 28), impedimento disciplinar (art. 26) e pronta intervenção (art. 35, § 3º).

Resumidamente, a prisão é o cerceamento da liberdade em cela, tal qual nos presídios; a detenção ocorre no alojamento; o impedimento disciplinar é a impossibilidade de sair do quartel; e a pronta intervenção pode ser em cela ou em outro local definido para tal. Embora os nomes sejam distintos, o resultado é o mesmo: privação da liberdade de locomoção.

A respeito disso, o art. 5º, inciso XV, da CRFB é claro ao dizer: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988). Trata-se do direito de ir e vir, o qual alcança qualquer pessoa em tempo de paz, como se depreende do dispositivo.

É importante enfatizar que a expressão “definidos em lei”, contida no texto que fundamenta a prisão disciplinar, encontra-se no plural, logo, apenas duas interpretações são possíveis: ou diz respeito apenas

a “nos casos de transgressão militar” ou aos casos de transgressão militar e crime propriamente militar. Em suma, “definidos em lei” não pode referir-se exclusivamente a “crime propriamente militar”, pois esta encontra-se no singular, enquanto aquela, no plural.

Apesar de parecer irrelevante, a disposição das palavras implica, diretamente, no conteúdo que se pretende transmitir. Nesse sentido, “parte-se do pressuposto de que a ordem das palavras e o modo como elas estão conectadas são importantes para obter-se o correto significado da norma” (FERRAZ JUNIOR, 2013, p. 252-253). Ou seja, as palavras não foram jogadas no texto constitucional em vão, se constam lá, é preciso observar a forma como estão conectadas, a fim de extrair o real sentido da norma.

O Ministro Cezar Peluso, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3340, corrobora com esse entendimento, senão vejamos:

Tenho por muito difícil ou impossível superar o obstáculo do texto, quando se refere a ‘definidos em lei’ para excluir o caso de transgressão militar. **O fato de o adjetivo estar no plural não deixa nenhuma dúvida de que a Constituição exige que tanto o crime propriamente militar como a transgressão militar hão de estar definidos em lei**, para o efeito da norma. (BRASIL, 2007, p. 107, grifo nosso).

No mesmo sentido, porém interpretando para além da letra seca da lei, o Ministro Joaquim Barbosa, no mesmo julgamento, afirmou: “Entendo que não há como afastar, no caso, a incidência do princípio da reserva legal” (BRASIL, 2007, p. 101). Dito de outro modo, mesmo que fosse afastada a premissa da concordância entre as expressões, subsistiria a reserva que a CRFB fizera dessa matéria à lei *stricto sensu*, em consonância com o entendimento do Ministro.

A aplicação das medidas que privam a liberdade dos policiais militares com base em um decreto ocorre, de modo geral, por dois motivos: primeiro, por força do art. 18 do Decreto nº 667/1969; e segundo, por conta de omissão legislativa e consequente aplicação subsidiária prevista pelo art. 166 da Lei nº 6.513/1995 (no caso do Estado do Maranhão, por exemplo).

O art. 18 do Decreto 667/1969 alui: “As Polícias Militares serão regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação” (BRASIL, 1969). Importa aqui destacar dois pontos fundamentais. O dispositivo afirma que o Regulamento Disciplinar que rege a Polícia Militar deve ser semelhante ao RDE, o que não ocorre, pois nos Estados onde não há legislação estadual tratando sobre as transgressões e as punições, como é o caso do Maranhão, aplica-se o próprio RDE.

Ademais, a aplicação do RDE ocorre por conta da omissão legislativa de alguns Estados. Por exemplo, no Maranhão, a Lei nº 6.513/1995, que rege os policiais militares, prevê no art. 59 o seguinte:

O Regulamento Disciplinar da Polícia Militar especificará e classificará as transgressões disciplinares e estabelecerá as normas relativas à amplitude e aplicação das penas disciplinares, à classificação do comportamento dos policiais-militares e à interposição de recursos contra as penas disciplinares. (MARANHÃO, 1995).

Ocorre que, até hoje, essa lei nunca foi criada, em virtude de omissão da Assembleia Legislativa. Importante realçar que a determinação legal data de 1995, ou seja, aproximadamente há 25 anos. Em virtude disso, policiais militares são privados da sua liberdade diariamente de forma ilegal.

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a Lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

A Lei nº 6.513/1995, em que pese o dispositivo supra, deixou uma espécie de alternativa para eventuais lacunas na legislação estadual, possibilitando a aplicação subsidiária do RDE prevista no art. 166, que tem o seguinte teor: “São adotados (sic) na Polícia Militar do Maranhão, em matéria não regulada na legislação estadual, as leis e regulamentos em vigor no Exército Brasileiro, no que lhe for pertinente” (MARANHÃO, 1995).

Essa previsão traz à baila diversos questionamentos, além do principal, que é a inobservância à exigência constitucional de aplicação de medidas disciplinares privativas de liberdade com base em lei.

Todos esses questionamentos, que serão apresentados no capítulo posterior, desencadeiam grave violação ao direito fundamental à liberdade de locomoção dos policiais militares, não sendo demais lembrar que a CRFB em seu art. 5º, inciso XLI, afirma que: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” (BRASIL, 1988). É notória a discriminação à liberdade dos militares, motivo pelo qual, faz-se necessária a utilização de lei para coibir, com o devido rigor, tais violações.

PROBLEMÁTICAS DAS MEDIDAS DISCIPLINARES PRIVATIVAS DE LIBERDADE APLICADAS AOS POLICIAIS MILITARES

As medidas privativas de liberdade aplicadas em sede disciplinar suscitam diversos problemas, pois violam o direito fundamental à liberdade de locomoção sem observar a exigência que a CRFB faz de lei para tanto. Mas não só por isso. Existe outro aspecto formal que precisa ser mencionado: trata-se da superação do art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

No tocante ao art. 25 do ADCT, tem-se que:

Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo à prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional. (BRASIL, 1988).

Ora, o raciocínio é simples: o art. 47 da Lei nº 6.880/1980¹ permitia que o Poder Executivo editasse essas normas, porém, com a CRFB de 1988, passou-se a exigir lei para aplicação da prisão disciplinar, logo, a competência passou a ser do Congresso Nacional. Vale enfatizar ainda que o RDE, datado de 2002, foi editado com base nesse art. 47 da Lei nº 6.880/1980, dispositivo este que já estava revogado há muitos anos pelo texto do ADCT e, por isso, não possui validade.

Essa matéria já foi objeto de apreciação pelo Poder Judiciário no julgamento do Recurso em *Habeas Corpus* RCHC nº 172 2003.51.09.001161-1, no qual sedimentou-se: “Não parece ter o Decreto nº 4.346 amparo para sua validade, porquanto foi editado após a superação do prazo previsto no art. 25 do ADCT, não se amoldando à norma insculpida no inciso LXI do art. 5º da Carta Política” (BRASIL, 2004).

Esse é mais um argumento que inviabiliza a utilização do Decreto nº 4.346/2002 para a aplicação das medidas tendentes a privar a liberdade dos policiais militares, qual seja: mesmo considerando que a

¹ Art. 47, caput, da Lei nº 6.880/1980: “Os regulamentos disciplinares das Forças Armadas especificarão e classificarão as contravenções ou transgressões disciplinares e estabelecerão as normas relativas à amplitude e aplicação das penas disciplinares, à classificação do comportamento militar e à interposição de recursos contra as penas disciplinares” (BRASIL, 1980).

Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

Constituição tivesse dito lei *lato sensu* – o que viabilizaria a utilização de decreto – o RDE não poderia ser considerado, pois inválido, por força do art. 25 do ADCT.

É imprescindível reiterar que “As normas do ADCT são normas constitucionais e têm o mesmo *status* jurídico das demais normas do Texto principal” (MENDES; BRANCO, 2013, p. 79), motivo pelo qual a norma do referido dispositivo pode e deve ser considerada.

Superados os aspectos formais, vale a pena destacar alguns aspectos materiais atinentes à temática ora em apreço. Existem diversos, no entanto, serão tratados aqui apenas três, sendo eles: a distinção de atribuição do Exército Brasileiro para a Polícia Militar; a subjetividade de conceitos contidos no RDE; e o comparativo das medidas disciplinares privativas de liberdade com a impossibilidade de prisão após condenação em segunda instância.

Como já dito, o instrumento normativo utilizado para aplicação das medidas disciplinares privativas de liberdade na Polícia Militar pertence, na verdade, ao Exército Brasileiro. Parece algo irrelevante, mas não é. Reza o art. 142 da CRFB:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo **Exército** e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais** e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Inicialmente, cumpre destacar que a Polícia Militar não faz parte das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) pelo texto do artigo acima mencionado, tanto que está prevista em outro artigo (144) da CRFB. Além disso, as atribuições das duas instituições são, diametralmente, distintas. O Exército destina-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, nitidamente atribuições relacionadas à concepção de soberania e segurança nacional.

De outra banda, o art. 144, § 5º, da CRFB, afirma que: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (BRASIL, 1988). Vê-se no teor do dispositivo a polícia ostensiva (polícia na rua devidamente caracterizada pela farda) e a preservação da ordem pública (garantia da normalidade). É fácil perceber que a atribuição da Polícia Militar é mais voltada ao trato cotidiano com o cidadão e não à uma preparação para a guerra, ainda que, de uma forma ou de outra, a Polícia Militar também esteja em guerra (contra violência, drogas etc.).

O cidadão quando é roubado não liga para o Exército, pois cabe à Polícia Militar esse tipo de ocorrência. De igual modo, *a priori*, em caso de guerra, o Exército toma à frente da situação (e não a Polícia Militar), mesmo que haja possibilidade desta também ir à guerra, pois é força auxiliar e reserva do Exército, nos termos do art. 144, § 6º, da CRFB.

Outro ponto importante é a subjetividade de conceitos contidos no RDE, não bastasse sua aplicação ilegítima. A aplicação de uma punição disciplinar deriva do cometimento de uma transgressão disciplinar, que, com fulcro no art. 14 do RDE apresenta o seguinte conceito:

Transgressão disciplinar é toda ação praticada pelo militar contrária aos preceitos estatuídos no ordenamento jurídico pátrio ofensiva à ética, aos deveres e às obrigações militares, mesmo na sua manifestação elementar e simples, ou, ainda, que afete a honra pessoal, o pundonor militar e o decoro da classe. (BRASIL, 2002).

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

Percebe-se no cerne do texto uma abstração muito grande, isso porque expressões como “honra pessoal”, “pundonor militar” e “decoro da classe” não apresentam conceituações claras, o que viabiliza interpretações das mais diversas possíveis. Uma mesma ação pode ser considerada como transgressão disciplinar para um e para outro não. A propósito, vale dizer, como o fez Cesare Beccaria: “Cada homem tem seu ponto de vista, e o mesmo homem, em épocas diferentes, pensa de modo diferente” (BECCARIA, 2013, p. 37).

A título de comparação, vigora no Direito Penal o princípio da legalidade e, mais especificamente, da taxatividade que, segundo Cléber Masson (2013, p. 22) “implica, por parte do legislador, a determinação precisa, ainda que mínima, do conteúdo do tipo penal e da sanção penal a ser aplicada”. Notadamente, o paralelo não tem o escopo de igualar a questão disciplinar à questão criminal, mesmo porque são totalmente diversas, porém, serve para subsidiar o raciocínio segundo o qual a prisão disciplinar mostra-se mais severa que a própria prisão no âmbito criminal.

Nota-se que essa conclusão fere frontalmente uma premissa basilar inferida por Jean-Jacques Rousseau, a saber: “o pacto social estabelece entre os cidadãos uma tal igualdade que todos se comprometem sob as mesmas condições e que todos devem usufruir os mesmos direitos” (ROUSSEAU, 2017, p. 49). Por essa ótica, o direito fundamental à liberdade do policial militar é menos salvaguardado que o direito daqueles que incidem em ilícitos penais, o que demonstra uma desigualdade sem justificativa plausível.

Para exemplificar melhor a questão da subjetividade, seguem-se três transgressões disciplinares contidas no Anexo I do RDE. A primeira é a transgressão nº 40, que afirma: “Portar-se de maneira inconveniente ou sem compostura” (BRASIL, 2002). Da simples leitura dessa transgressão, surgem diversas dúvidas, tais quais: o que é ser inconveniente? O que significa estar sem compostura? Qual é o parâmetro da conveniência ou da compostura? A transgressão nº 85 prevê: “Desrespeitar, em público, as convenções sociais” (BRASIL, 2002), daí, mais uma vez surgem as perguntas: quais convenções sociais? Onde estão mencionadas? Pode desrespeitar se não for em público? A terceira transgressão é a nº 111, que afirma: “Falar, habitualmente, língua estrangeira em OM² ou em área de estacionamento de tropa, exceto quando o cargo ocupado o exigir” (BRASIL, 2002). É até difícil de acreditar que isso consta no Decreto, mas consta e, pior, na prática pode ser cobrado.

Outro aspecto material diz respeito à recente discussão acerca da (im)possibilidade de prisão após condenação em segunda instância, matéria constante nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADC nº 43, 44 e 54. No julgamento conjunto das ADC consta: “O Tribunal, por maioria, nos termos e limites dos votos proferidos, julgou procedente a ação para assentar a constitucionalidade do art. 283 do Código de Processo Penal, na redação dada pela Lei nº 12.403” (BRASIL, STF, 2019).

Dito de outro modo, o Supremo Tribunal Federal – STF assentou a constitucionalidade do seguinte dispositivo constante no Código de Processo Penal – CPP:

Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva. (BRASIL, 1941).

Com essa decisão, reafirmou-se os casos de prisão, assentando entendimento segundo o qual, em se tratando de prisão em decorrência de sentença condenatória, haja o trânsito em julgado, obviamente, ressalvados os casos de prisão temporária e prisão preventiva, desde que satisfeitos os requisitos. Na

2 Organização Militar.

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

prática, significa que uma pessoa que cometer um crime, seja condenada em 1º grau, recorra da decisão, que seja confirmada em 2º grau, recorra para os Tribunais Superiores, não será presa enquanto não transitar em julgado a decisão, ou seja, enquanto ainda couber recurso.

Vê-se, assim, o direito fundamental à liberdade levado ao extremo, não sendo violado, nem mesmo, em casos de condenações criminais confirmadas em 2º grau, o que é paradoxal se comparado à prisão disciplinar. Nesse contexto, vale destacar um trecho contido no Projeto de Lei nº 7645/2014:

Se de um lado assistimos o Estado Brasileiro incentivar a pena alternativa à prisão, até para crimes violentos, por outro assistimos a passividade dos governos em todas as suas dimensões, com a violência da aplicação da pena de prisão para faltas disciplinares, que muitas vezes não vai além de um uniforme em desalinho, uma continência mal feita, um cabelo em desacordo, um atraso ao serviço, entre tantas aberrações. (BRASIL, 2014).

Ironicamente, existem diversos casos de policiais militares presos por um cabelo mal cortado, uma barba malfeita, um atraso no serviço etc., demonstrando total violência cometida contra o policial militar no que se refere ao direito fundamental à liberdade de locomoção. A respeito desse contexto, conclui Beccaria:

para que toda pena não seja a violência de um ou de muitos contra o cidadão particular, devendo, porém, ser essencialmente pública, rápida, necessária, a mínima dentre as possíveis, em dadas circunstâncias, proporcional aos delitos e ditadas pelas leis. (BECCARIA, 2013, p. 147).

A privação de liberdade do policial militar em decorrência do cometimento de transgressão disciplinar não encontra respaldo nessa premissa, nem de longe. A consequência que a transgressão diversa do crime, porém, pode gerar é a mesma: prisão. Trata-se de um grotesco contrassenso entre o policial militar e o criminoso. Não há que se falar em proporcionalidade ou razoabilidade, posto que as medidas disciplinares privativas de liberdade são mais cruéis ao policial militar que as penas cominadas pelo Código Penal a eventuais criminosos.

Por fim, mesmo que nenhuma dessas premissas (formais e/ou materiais) fossem levadas em consideração, subsistiria a discussão pelo só conceito da palavra Direito, que de acordo com Roberto Lyra Filho:

Por isso mesmo, os autores ingleses e americanos têm de falar em *Right*, e não *law*, quando pretendem referir-se exclusivamente ao Direito, independente da lei ou até, se for o caso, contra ela (isso não significa, note o leitor, que o verdadeiro *Right* não possa ser um Direito legal, porém que ele continuaria a ser Direito, se a lei não o admitisse). (LYRA FILHO, 2012, p. 8).

A privação da liberdade do policial militar em razão de transgressão disciplinar continuaria a ser ilegal, ainda que a lei dissesse o contrário, pois o Direito, nesse sentido, continuaria sendo Direito, mesmo que a lei não o reconhecesse.

A LEI Nº 13.967/2019 E O FIM DAS MEDIDAS DISCIPLINARES PRIVATIVAS DE LIBERDADE

Diante de tantas problemáticas e de diversos debates, a matéria, há muito, reclamava solução. Nesse intento, surgiu, primeiramente, a ADI nº 3340, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, que

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

buscava declarar a inconstitucionalidade das prisões disciplinares, porém, a ação não foi conhecida por, de acordo com a maioria dos votos, não terem sido apontadas, especificamente, quais seriam as inconstitucionalidades no decreto.

Por conta disso, o problema seguiu sem solução, pelo menos no âmbito nacional, isso porque o Estado de Minas Gerais, por exemplo, sancionou a Lei nº 14.310/2002 – CEDM³. A lei extinguiu a medida de privação à liberdade a pretexto de sanção disciplinar.

Apesar da extinção, a lei estabeleceu sanções como meio de substituir a prisão, é o caso do art. 24, inciso III, o qual prevê “prestação de serviços de natureza preferencialmente operacional, correspondente a um turno de serviço semanal, que não exceda a oito horas” (MINAS GERAIS, 2002). É possível observar que subsiste o caráter sancionatório, no entanto, sem violar o direito fundamental à liberdade.

Essa sanção mostra-se positiva pois, por um lado, gera o dissabor ao punido de estar trabalhando no dia que deveria estar de folga (cunho pedagógico) e, por outro, coloca mais um servidor à disposição da sociedade, efetivando ainda mais o serviço público de segurança.

A prisão disciplinar, ao revés, além de todas as ilegalidades, mostra-se inadequada, uma vez que retira-se um servidor de prestar o seu serviço à sociedade, colocando-o em uma cela. A medida, ao que parece, não satisfaz o interesse público, pelo contrário, retira o policial das ruas (e já são poucos), o que significa menos segurança ao cidadão.

O fim dessas medidas constitui avanço imensurável para os policiais militares, que, sequer, podiam reaver sua liberdade por meio de HC, notadamente, por conta da vedação constitucional do art. 142, § 2º, que afirma que: “Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares” (BRASIL, 1988). Como se não bastassem todas as problemáticas já elencadas, o remédio constitucional que poderia resolver a situação não pode ser usado em caso de punições disciplinares militares.

Em que pese o dispositivo, essa previsão foi mitigada pela jurisprudência no HC nº 70.648, de relatoria do ministro Moreira Alves, que assentou que é vedado analisar o mérito, porém, podem ser observados alguns requisitos, sendo eles: “a hierarquia, o poder disciplinar, o ato ligado à função e a pena susceptível (sic) de ser aplicada disciplinarmente” (BRASIL, 1994).

De modo similar, quando da determinação dos motivos pelos quais entende incabível *habeas corpus* em casos de punições disciplinares, concluiu Jorge César de Assis:

Este controle dos atos administrativos militares deve, entretanto, reduzir-se aos aspectos extrínsecos do ato, ou seja, se foram atendidos os requisitos necessários à sua formação: a **competência**, que resulta da lei e por ela é determinada; a **finalidade**, que é o objetivo de interesse público a atingir; a **forma**, que é requisito vinculado e imprescindível, e o **motivo**, que é a situação de direito ou de fato que autoriza a realização do ato administrativo. (ASSIS, 2018, p. 210, grifo do autor).

Apesar de, em regra, entender incabível, o autor supra cita alguns requisitos que podem ser analisados no respectivo HC. Quanto à competência e à forma, observa-se, sem muito esforço que, de fato, constituem

3 Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais.

Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

análise meramente formal do ato. Por outro lado, no que diz respeito à finalidade e ao motivo, cabem algumas observações.

Finalidade “é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido, se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei” (DE PIETRO, 2006, p. 220). Notadamente, cumprir o pressuposto da finalidade significa alcançar, por intermédio do ato, o interesse público ao qual determinada lei, direta ou indiretamente, se dirige.

Tendo por base esse conceito, imagine-se o exemplo de um policial militar preso por estar com a barba malfeita. Nos termos acima, o julgador, quando da análise, deveria julgar se o ato (a prisão) atinge o interesse público definido em lei. Ora, é notório que, ao fazer essa análise, de um ou outro modo, está se afetando o mérito, pois caberá ao julgador dizer se a barba malfeita justifica a privação da liberdade, posto que não há lei específica sobre o assunto.

Já o motivo “é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo” (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2011, p. 161), ou seja, se levar em consideração o mesmo exemplo, o julgador, novamente, afetaria o mérito, vez que ia decidir se a barba malfeita determina/autoriza ou não a privação da liberdade. Por incrível que pareça, esse exemplo constitui caso corriqueiro que priva a liberdade de policiais.

Observa-se que, mesmo tendo sido flexibilizada a regra constitucional pelo não cabimento de HC nas punições disciplinares, o problema das prisões disciplinares persiste, por conta de que não se pode adentrar ao mérito. Ou seja, ainda seria possível se fazer uso dos conceitos subjetivos no intuito de aplicar medidas privativas de liberdade sem previsão legal.

A questão no Estado de Minas Gerais foi resolvida com o advento da Lei nº 14.310/2002, porém, subsistia a problemática nos demais Estados. Apesar de tardia, foi publicada no Diário Oficial da União, no dia 27 de dezembro de 2019, a Lei nº 13.967/2019, que pretende encerrar de uma vez por todas a discussão sobre as medidas que violam o direito fundamental à liberdade dos policiais militares, desta feita, em âmbito nacional.

A Lei nº 13.967/2019, logo em seu começo, afirma, explicitamente, seu objetivo:

Altera o art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para **extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares** e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. (BRASIL, 2019a, grifo nosso).

O texto da lei é claro, motivo pelo qual não se tem muito a pontuar. No entanto, levando em conta exclusivamente esse trecho, chegar-se à conclusão de que ela serve para extinguir apenas a prisão disciplinar, permitindo ainda a detenção, o impedimento disciplinar e a pronta intervenção. Porém, essa não é a interpretação correta.

O art. 2º da norma ora analisada informa a nova diretriz do art. 18 do Decreto-Lei nº 667/1969, que passa a vigorar com a seguinte redação: “As polícias militares e os corpos de bombeiros militares serão regidos por Código de Ética e Disciplina [...] observados, dentre outros, os seguintes princípios: VII – vedação de medida privativa e restritiva de liberdade” (BRASIL, 2019a).

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

Por esse dispositivo, não resta dúvida que a lei pôs fim a qualquer medida privativa e/ou restritiva de liberdade – e não apenas à prisão disciplinar, como aparenta numa primeira leitura mais superficial e, mais, consubstancia norma cogente válida e apta a produzir seus efeitos.

A privação da liberdade é medida extrema e deve ser aplicada apenas quando necessária, de modo que não há justificativa para ser diferente em relação ao policial militar. A respeito disso, conclui brilhantemente Beccaria:

Toda pena, que não derive da absoluta necessidade, diz o grande Montesquieu, é tirânica, proposição esta que pode ser assim generalizada: todo ato de autoridade de homem para homem que não derive da absoluta necessidade é tirânico. Eis, então, sobre o que se funda o direito do soberano de punir os delitos: sobre a necessidade de defender o depósito da salvação pública das usurpações particulares. Tanto mais justas são as penas quanto mais sagrada e inviolável é a segurança e maior a liberdade que o soberano dá aos súditos. (BECCARIA, 2013, p. 32).

A Lei nº 13.967/2019, como já dito, visa encerrar de uma vez por todas punições dessa natureza, que violam direito fundamental por vias administrativas, ferindo diversos princípios constitucionais. Ocorre, porém, que a lei é recente e, por esse motivo, pairam ainda alguns questionamentos quanto à produção dos seus efeitos.

Já foi mencionado que o art. 2º da nova lei alterou o art. 18 do Decreto-Lei nº 667/2019. Ocorre que os princípios delineados nesse dispositivo dizem respeito a um Código de Ética e Disciplina que, segundo o art. 3º da lei, tem o prazo de 12 (doze) meses para ser criado pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Diante disso, parece não ficar claro se já estão vedadas as medidas privativas de liberdade, uma vez que o Código de Ética e Disciplina, que deve ser aprovado por lei estadual, ainda não foi criado e tem o prazo de doze meses para sê-lo. É provável que, por conta disso, no dia 30 de dezembro de 2019 (três dias após a publicação da lei), a Polícia Militar do Estado do Maranhão expediu o Ofício Circular nº 011/2019-DP/3 – Disc/Sind⁴, inferindo que:

a Lei nº 13.967/2019 estabeleceu o prazo de 12 (doze) meses para regulamentação e implementação da referida Lei, inclusive no que se refere à vedação de medida privativa e restritiva de liberdade como princípio do novo Código de Ética e Disciplina.

Dessa forma, até que seja elaborado o Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Estado do Maranhão, as disposições do Decreto nº 4.346/2002 (Regulamento Disciplinar do Exército) continuam sendo aplicadas normalmente à PMMA, por força do art. 166 da Lei nº 6.513/1995.

Nota-se que o ofício tem por objetivo deixar claro que, em que pese a publicação da Lei nº 13.967/2019, o RDE ainda continua sendo aplicado, até que o Código de Ética e Disciplina seja criado. Ocorre, porém, que já existe decisão no sentido contrário, reafirmando a eficácia da lei, constante no HC nº 0000020-33.2020.8.16.0013, da Vara da Auditoria da Justiça Militar do Estado do Paraná, nos seguintes termos:

Com a publicação da Lei 13.967/2019, a possibilidade de prisão por infração disciplinar militar foi extinta do ordenamento jurídico pátrio. Assim, tornaram-se ilegais as prisões militares em decorrência de decisões

4 Ofício disponibilizado apenas em meio físico.

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

administrativas [...] a necessidade de edição de leis e atos complementares não pode ser oposta aos que se encontram reclusos por força de medida extirpada do ordenamento jurídico. Eventual condição de eficácia da Lei válida não obsta a imediata colocação em liberdade daqueles que estão submetidos à medida hoje considerada ilegal. (BRASIL, 2020).

Vale lembrar que o art. 9º da Lei nº 13.869/2019 (nova Lei de Abuso de Autoridade) prevê a pena de detenção de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa a quem: “Decretar medida de privação de liberdade em manifesta desconformidade com as hipóteses legais” (BRASIL, 2019b). Em outras palavras, considerar o previsto no ofício, pode resultar em responsabilização criminal, nos termos do dispositivo supracitado.

Em contrapartida ao ofício, o art. 4º da Lei nº 13.967/2019 alui que esta entra em vigor na data de sua publicação (27/12/2019), motivo pelo qual pode se depreender que as medidas privativas de liberdade estão extintas desde o começo da vigência da norma. Sobre o tema, afirma Tércio Sampaio Ferraz Jr. (2013, p. 165-166): “Publicada a norma, diz-se, então, que a norma é vigente. [...] Vigente, portanto, é a norma válida (pertencente ao ordenamento) cuja autoridade já pode ser considerada imunizada, sendo exigíveis os comportamentos prescritos”.

Dessa forma, os comportamentos contidos na Lei nº 13.967/2019, o que inclui a diretriz “para extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares” (BRASIL, 2019a), já podem ser exigidos, independente da criação do Código de Ética, posto que a extinção da prisão disciplinar é o objeto central da referida norma e que ela está em pleno vigor, de acordo com o art. 4º.

Ora, a Lei nº 13.967/2019 deu nova redação ao art. 18 do Decreto-Lei nº 667/1969, constando em seu teor a vedação de medida privativa e restritiva de liberdade, independentemente de qualquer condição. Destarte, não há que se falar em utilização do RDE até que o Código de Ética seja criado por lei estadual, pelo contrário, tendo por base a vedação que a Lei nº 13.967/2019 fez, não se pode falar em aplicação do RDE, pelo menos no tocante à privação da liberdade.

Existe ainda muita discussão a respeito dessa lei e sua real abrangência, porém, uma coisa é irrefutável: imediatamente ou não, certo é que as medidas disciplinares privativas de liberdade aplicadas por intermédio do RDE deixarão de reinar nas vidas dos policiais militares.

Nesse sentido, vale o dizer de Beccaria (2013, p. 39): “Esses princípios desagradarão a todos os que se impuserem o direito de transmitir aos inferiores os golpes de tirania que receberam dos superiores”. É notória a resistência ao fim dessas medidas – percebida no Ofício –, contudo, elas significam, em termos gerais, que a cidadania chegou, ainda que atrasada, aos policiais militares.

A despeito das discussões sobre o fim imediato (ou não) das medidas privativas de liberdade dos policiais militares, é imperioso realçar os avanços pretendidos pela Lei nº 13.967/2019. Sobre tais, destacam-se: a garantia da liberdade dos policiais militares e, conseqüentemente, a valorização profissional destes.

O fim das medidas privativas de liberdade consubstancia atuação positiva do Poder Legislativo em defesa dos direitos e das garantias fundamentais salvaguardados na CRFB. Em relação aos policiais militares, reflete ainda preceitos contidos na Recomendação nº 012/2012, do Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp/MJ, tais como: “adequação dos regulamentos disciplinares das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares Estaduais aos preceitos da Constituição Cidadã de 1988” (BRASIL, 2012).

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a Lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

O quadro existente até então mostrava-se em total desalinho aos preceitos da CRFB, tida como Constituição Cidadã, motivo pelo qual fazia-se necessária essa adequação aos regramentos constitucionais, prezando pelos direitos e pelas garantias individuais.

A Lei nº 13.967/2019 ratifica os Direitos Humanos dos policiais militares, que já eram preconizados pelas Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública, através do art. 1º da Portaria Interministerial nº 2 de 2010.

Essa portaria traz diversas diretrizes, dentre as quais cabe destacar o item 32, contido no capítulo *Dignidade e Segurança do Trabalho*, o qual dispõe: “Erradicar todas as formas de punição envolvendo maus tratos, tratamento cruel, desumano ou degradante contra os profissionais de segurança pública, tanto no cotidiano funcional como em atividades de formação e treinamento” (BRASIL, 2010). Observa-se que a Lei nº 13.967/2019 acaba por concretizar essas premissas, conseqüentemente, asseverando os Direitos Humanos do Profissional de Segurança Pública.

Quanto à valorização profissional, já constava, desde o PL nº 148/2015 que originou a Lei nº 13.967/2019 que:

A valorização dos Policiais e Bombeiros Militares passa necessariamente pela atualização dos seus Regulamentos Disciplinares, à luz da constituição cidadã de 1988 impondo, por óbvio [sic], sua definição em Lei Estadual específica, com fim da pena de prisão para punições de faltas disciplinares, o devido processo legal, o direito a [sic] ampla defesa, ao contraditório e o respeito aos direitos humanos. (BRASIL, 2015).

O texto é claro no sentido da necessidade de atualizar Regulamentos Disciplinares extremamente arcaicos e incompatíveis com a ordem constitucional brasileira, tendo por consequência básica o “fim da pena de prisão para punições de faltas disciplinares”. Interessante perceber que a valorização profissional dos policiais militares, com base no texto do PL, só poderá ocorrer com a extinção dessas medidas privativas de liberdade aplicadas sob o viés de sanção disciplinar.

Na prática, o policial militar que tenha assegurada a sua liberdade, ou seja, que não seja preso disciplinarmente por qualquer motivo, vê-se valorizado profissionalmente e, por consequência, é mais propenso a prestar o serviço de segurança pública com mais qualidade e efetividade.

Esse cenário privilegia o servidor, que tem sua liberdade garantida, a Administração Pública, que se adequa às normas constitucionais, sem perder de vista a possibilidade de sancionar o servidor transgressor e, por fim, a sociedade como um todo, que passa a ter segurança com mais qualidade.

A liberdade, mais que um direito, revela-se como um ideal, quase que como uma condição da própria existência humana. Nesse viés, afirma, brilhantemente, ROUSSEAU (2017, p. 23): “O homem nasceu livre e em toda parte é posto a ferros. Quem se julga o senhor dos outros não deixa de ser tão escravo quanto eles”. Os “ferros” na liberdade do policial militar são muitos, devendo cada um, carregar, além de todas as intempéries da profissão, a árdua missão de resistir àqueles que insistem em violar o direito fundamental à liberdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, nota-se que a liberdade dos policiais militares, em que pese todas as problemáticas mencionadas, deve ser garantida. Essa não é uma aspiração de classe ou uma vontade particular, trata-se de determinação contida na própria Constituição Federal de 1988.

As medidas privativas de liberdade, nos moldes em que são aplicadas, não podem subsistir, por todos os motivos já delineados no presente artigo, visto que afrontam diretamente preceitos estatuídos na CRFB, além de revelarem-se como inadequadas para o objetivo a que se propõem. Dessa forma, na maioria dos casos, constituem nada mais que medida de demonstração de força de um superior para com o subordinado.

A liberdade de um indivíduo não pode ceder lugar a caprichos de superiores, devendo, pelo contrário, sobrestar-se a estes, posto que assegurada constitucionalmente. Os quartéis não estão imunes à previsão constitucional e nem constituem “ilhas” onde as normas estão alheias ao Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário, a Lei nº 13.967/2019 mostra-se como um instrumento imprescindível no combate às mazelas ocorridas no seio da caserna, extinguindo as privações de liberdade e, com isso, evitando a continuação da cultura do medo já instaurada do âmbito militar, na qual ordens absurdas são cumpridas por receio da prisão.

É sabido que muitas são as resistências à Lei nº 13.967/2019, e já estão se mostrando, porém, a lei apenas confirma o que já consta na Constituição – mas era desconsiderado –, motivo pelo qual não se pode cogitar de sua invalidade. Independentemente das vozes contrárias, o seu conteúdo reitera a importância do respeito à liberdade, o que solidifica as normas constantes na Constituição Federal de 1988 e enaltece o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, J. C. de. **Curso de direito disciplinar militar**: da simples transgressão ao processo administrativo. 5 ed. Curitiba: Juruá, 2018.

BECCARIA, C. B. **Dos delitos e das penas**. Tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 6 ed. Rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019**. (2019a) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13967.htm. Acesso em: 8 jan 2020.

**Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares**

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.** (2019b) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp/MJ. **Recomendação 012, de 20 de abril de 2012.** Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/conasp/atos-do-conselho/anexos_recomendacoes/recomendacao-12-2012-pena-restritiva.pdf/view. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010.** Disponível em: <http://campanhanaweb.com.br/acsmce-antigo/wp-content/uploads/2012/09/portaria-interministerial-n%C2%BA-02.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7645/2014.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1258690&filename=PL+7645/2014. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC nº 43, 44 e 54.** Relator: Ministro Marco Aurélio. Distrito Federal. Data de Publicação: 8 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986065>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3340.** Relator: Ministro Marco Aurélio. Distrito Federal. Data de Publicação: 9 mar. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409292>. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 70.648-7 – Rio de Janeiro.** Relator: Ministro Moreira Alves. Distrito Federal. Data de publicação: 4 mar. 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72583>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Habeas Corpus nº 0000020-33.2020.8.16.0013.** Juiz: Fernando Bardelli Silva Fischer. Curitiba. Data de publicação: 3 jan. 2020. Disponível em: <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Recurso em Habeas Corpus – RHC nº 172 2003.51.09.001161-1.** Relator: Desembargador Federal Paulo Espírito Santo. Rio de Janeiro. Data de julgamento: 13 out. 2004. Disponível em: <https://trf2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/886626/recurso-em-habeas-corpus-rhc-172-20035109001161-1/inteiro-teor-100571594?ref=juris-tabs>. Acesso em: 22 jan. 2020.

DE PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERRAZ JUNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LYRA FILHO, R. **O que é direito.** 21 reimpr. 18 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

MARANHÃO. **Lei nº 6.513, de 30 de novembro de 1995.** Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_6513. Acesso em: 22 jan. 2020.

MASSON, C. **Direito penal esquematizado.** Parte geral, v. 1. 7 ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro.** 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Quem não marchar direito não vai mais preso pro quartel:
a lei nº 13.967/2019 e a garantia do direito fundamental à liberdade de
locomoção dos policiais militares

Felipe do Rosário Ferreira e Arnaldo Vieira Sousa

MENDES, F. G.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14310&comp=&ano=2002>. Acesso em: 21 jan. 2020.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Apresentação de João Carlos Brum Torres. Tradução Paulo Neves. Porto Alegre-RS: L&PM, 2017.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br