

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 8

Número 1

fevereiro/março 2014



**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

## Expediente

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

ISSN 1981-1659

**Rev. Bras. segur. pública vol. 8 n. 1 São Paulo fev/mar 2014**

### Comitê Editorial

Arthur Trindade Maranhão Costa - Editor Chefe (Universidade de Brasília - Brasília / Distrito Federal / Brasil)

Renato Sérgio de Lima (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo / São Paulo / Brasil)

### Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University - Nova Iorque/ Nova Iorque/ Estados Unidos)

Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Christopher Stone (Harvard University - Cambridge/ Massachusetts/ Estados Unidos)

Fiona Macaulay (University of Bradford - Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)

Luiz Henrique Proença Soares (Instituto Via Pública - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

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

Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

### Equipe RBSP

Beatriz Rodrigues, Caio Valiengo, Laís Figueiredo, Patrícia Nogueira Pröglhóf

### Revisão de textos

Denise Niy

### Traduções

Paulo Silveira e Miriam Palacios Larrosa

### Capa e produção editorial

Urbania

### Endereço

Rua Mário de Alencar, 103  
Vila Madalena - São Paulo - SP - Brasil - 05436-090

### Telefone

(11) 3081-0925

### E-mail

revista@forumseguranca.org.br

### Apoio

Open Society Foundations e Ford Foundation.

## Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds - Presidente de Honra

Sérgio Roberto de Abreu - Presidente do Conselho de Administração

Samira Bueno - Secretária Executiva

### Conselho de Administração

Arthur Trindade

Eduardo Pazinato

Humberto Vianna

Jésus Trindade Barreto Júnior

José Luiz Ratton

Luiz Antonio Brenner Guimarães

Luis Flavio Sapori

Marcos Aurelio Veloso e Silva

Renato Sérgio de Lima

Roberto Maurício Genofre

## Sumário

## Artigos

- Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios** ..... 6  
*Paula Rodriguez Ballesteros*
- Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs** ..... 24  
*Frank Andrew Davies*
- Impactos de Gênero na Redução da Mortalidade Violenta: Reflexões sobre o Pacto pela Vida em Pernambuco** ..... 48  
*Ana Paula Portella e Marília Gomes do Nascimento*
- Monitorar o adolescente ou o estabelecimento que executa a medida socioeducativa? O papel dos técnicos judiciários** ..... 70  
*Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Frederico Couto Marinho, Tarcísio Perdigão e Isabela Gonçalves*
- Representações sociais sobre a violência em egressos do sistema prisional** ..... 94  
*Thalita Mara Santos e Eleusa Gallo Rosenburg*
- Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar** ..... 112  
*Jarsen Luis Castro Guimarães*
- Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro** ..... 132  
*Ursula Dias Peres, Samira Bueno, Cristiane Kerches da Silva Leite e Renato Sérgio de Lima*

## Notas técnicas

- Demandas por direitos e a polícia na encruzilhada** ..... 154  
*Marcus Cardoso*
- Formação compartilhada em Direitos Humanos: diálogo entre policiais e comunidade no contexto de pacificação no Rio de Janeiro** ..... 170  
*Anelise Frões da Silva e Andrea Sepúlveda*
- Acidentes de trânsito envolvendo motociclistas em Cascavel** ..... 184  
*Valdenir Pinto Ribeiro, José Aparecido Daniel e Luciano Blasius*

## Opinião

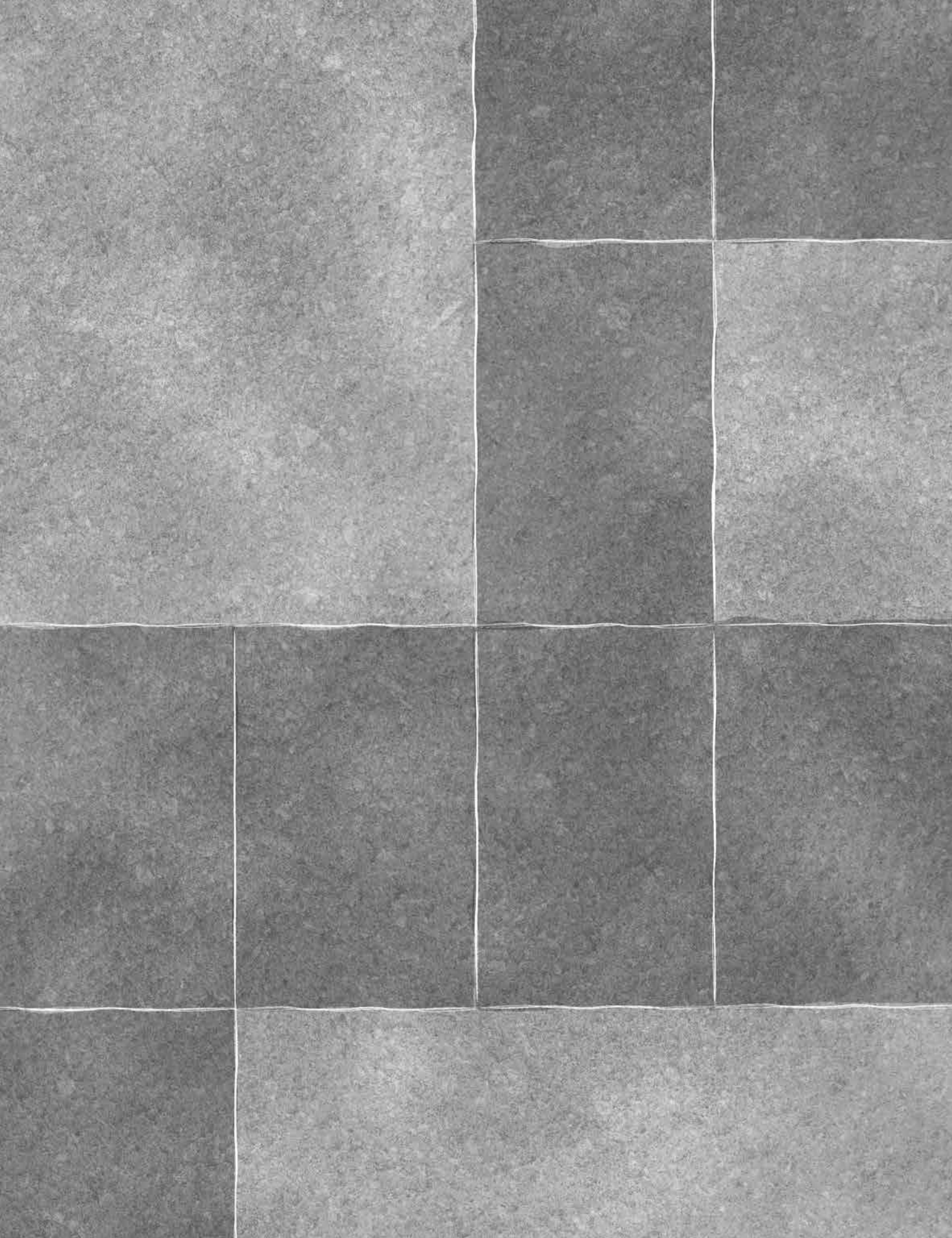
- Reflexões sobre a Justiça e o Estado Democrático de Direito a partir do Julgamento do Carandiru** ..... 198  
*Ana Carolina Pekny, Laís Boás Figueiredo Kuller e Lucas Bernasconi Jardim*

## Regras de publicação

- ..... 214

## Table of Contents

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Articles</b>         | <b>Managing public safety policies in Brazil: problems, deadlocks and challenges</b> ..... 6<br><i>Paula Rodriguez Ballesteros</i>                                                                                                                                              |
|                         | <b>“Pacification” rituals: an analysis of the meetings organized by the command of the UPPs</b> ..... 24<br><i>Frank Andrew Davies</i>                                                                                                                                          |
|                         | <b>Impacts of Gender on the Reduction of Violent Death: Reflections on the Pact for Life in Pernambuco</b> ..... 48<br><i>Ana Paula Portella e Marília Gomes do Nascimento</i>                                                                                                  |
|                         | <b>Monitoring of socio-educational measures for delinquent children should target the children themselves or the institution implementing these measures?</b> ..... 70<br><i>Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Frederico Couto Marinho, Tarcísio Perdigão e Isabela Gonçalves</i> |
|                         | <b>Social representations of violence in former convicts</b> ..... 94<br><i>Thalita Mara Santos e Eleusa Gallo Rosenburg</i>                                                                                                                                                    |
|                         | <b>Motivators for crime according to criminal: economic conditions, social interaction and family background</b> ..... 112<br><i>Jarsen Luis Castro Guimarães</i>                                                                                                               |
|                         | <b>Public Safety: reflections about the funding of public policies in Brazilian federative context</b> ..... 132<br><i>Ursula Dias Peres, Samira Bueno, Cristiane Kerches da Silva Leite e Renato Sérgio de Lima</i>                                                            |
| <b>Technical Notes</b>  | <b>The demand for human rights and the police at the crossroads</b> ..... 154<br><i>Marcus Cardoso</i>                                                                                                                                                                          |
|                         | <b>Joint Human Rights training: a dialogue between police officers and the community in the context of pacification in Rio de Janeiro</b> ..... 170<br><i>Anelise Fróes da Silva e Andrea Sepúlveda</i>                                                                         |
|                         | <b>Traffic accidents involving motorcyclists in Cascavel, Brazil</b> ..... 184<br><i>Valdenir Pinto Ribeiro, José Aparecido Daniel e Luciano Blasius</i>                                                                                                                        |
| <b>Opinion</b>          | <b>Reflections on Justice and the Rule of Law after the Trial of Carandiru</b> ..... 198<br><i>Ana Carolina Pekny, Laís Bóas Figueiredo Kuller e Lucas Bernasconi Jardim</i>                                                                                                    |
| <b>Publishing Rules</b> | ..... 214                                                                                                                                                                                                                                                                       |



# Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios

Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios

Paula Rodriguez Ballesteros

## Paula Rodriguez Ballesteros

Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Graduada em Direito pela PUC/SP e em Ciências Sociais pela USP. Foi pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência e assessora da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública e da Comissão Nacional da Verdade. Atualmente é pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

 ballesterospr@gmail.com

### Resumo

O artigo propõe-se a discutir as políticas de segurança pública pela perspectiva da gestão pública, destacando, para tanto, dois importantes aspectos: o das relações intergovernamentais e o da intersetorialidade. O histórico institucional brasileiro exposto no texto demonstra que a estrutura político-administrativa estatal e a dinâmica interorganizacional da segurança pública têm importantes implicações para o sucesso das políticas do setor. As mudanças ocorridas neste cenário, apesar de não consolidadas, apresentam grande potencial de transformação, mas dependem, sobretudo, de capacidade e vontade dos atores envolvidos na área para serem fortalecidas e incorporadas de forma permanente à gestão da segurança pública no Brasil.

### Palavras-Chave

Segurança pública; gestão pública; relações intergovernamentais; intersetorialidade

A proposta deste artigo<sup>1</sup> é apresentar a dinâmica político-administrativa das políticas de segurança pública no Brasil e promover o debate a respeito dos desafios apresentados para seu fortalecimento e consolidação. Inicialmente apresenta-se o cenário configurado pela estrutura federalista, passando-se, em seguida, a traçar um histórico da política nacional de segurança pública, destacando as consequências daquela estrutura para os alcances e retrocessos no setor. Expõem-se também as peculiaridades de uma política pública vinculada aos diferentes níveis e segmentos de poder e à pretensa dicotomia entre prevenção e repressão, tratando de questões ideológicas e operacionais presentes no cotidiano das agências governamentais.

O argumento central aqui apresentado funda-se na necessidade de uma gestão democrática, capaz de garantir legitimidade e eficiências às políticas de segurança pública, considerando as diferentes competências dos atores e órgãos, bem como a potencialidade das ações integradas entre eles.

### **Federalismo e relações intergovernamentais ou “a política da política de segurança pública”**

As políticas de segurança pública no Brasil têm sido, em regra, pensadas e implementadas de forma fragmentada e pouco planejada. Na

retomada da ordem democrática, no fim dos anos 1980, diferentemente do que aconteceu com outros direitos respaldados e reformulados pela Constituição, o direito à segurança e à ordem, bem como a estrutura organizacional que deveria garanti-los, ficou restrito à listagem de algumas organizações policiais vinculadas ao capítulo da “defesa do Estado e das instituições democráticas”, passando ao largo da característica cidadã atribuída às demais esferas da vida social brasileira que começava a se reconfigurar.

A limitação constitucional no que tange à segurança pública é vista por muitos autores como resultado do trauma criado em relação ao tema, decorrente das violações e arbitrariedades cometidas durante os anos de chumbo. Reduzir a discussão e esquivar-se dela na Constituinte teria permitido construir a negociação necessária para a transição ao regime democrático. Há quem assegure que a dedicação constitucional reduzida seria, ao contrário, decorrência de pressão explícita de alguns grupos interessados em manter o *status quo*. Como ressalta Gonçalves:

Diferentemente do que se verificava em relação a outras políticas públicas, não havia, à época, uma coalizão reformadora para que se restabelecesse um novo modelo institucional para a segurança pública, o que não significa dizer que não existissem atores com agendas reformistas (GONÇALVES, 2009, p. 19).

As continuidades organizacionais que caracterizaram a segurança pública desde a promulgação da Constituição de 1988, somadas à falta de indicação sobre diretrizes de coordenação ou articulação, bem como à omissão com relação ao papel do governo federal e dos municípios neste setor, reforçam o entendimento de Abrucio (2005) a respeito de um federalismo compartimentalizado. Nesse contexto, os governos estaduais teriam tido seu poder fortalecido diante do esgotamento do domínio federal, estabelecendo, naquele momento pós-constitucional, relações intergovernamentais predatórias e não cooperativas.

Tradicionalmente, as implicações da estrutura federalista para a caracterização das políticas públicas nacionais foram analisadas apenas para as políticas sociais e fiscais. Em raras oportunidades as análises desta natureza foram estendidas às políticas de segurança pública. Isso porque, no entender de alguns analistas, os vazios eram tão mais expressivos do que as ações empreendidas, que não haveria elementos sobre os quais fazer considerações teóricas.

Em diferentes medidas, áreas como, por exemplo, educação, saúde e assistência social já passaram por reformas que exigiram a superação ou relativização dos obstáculos legais e político-administrativos e a reformulação do papel dos entes federativos a fim de constituir políticas públicas nacionais integradas. Respeitada a autonomia política das entidades subnacionais, a adesão às políticas federais deu-se primordialmente em razão dos incentivos oferecidos pelo governo central, combinados ao consenso sobre o conteúdo das reformas, de-

correntes, por suposto, de um amplo processo de negociações (ARRETCHE, 2002).

No sistema federativo brasileiro, as competências estatais estão divididas entre diferentes esferas de governo, diferenciadas entre si no que se refere às suas instituições, seus recursos financeiros, humanos e políticos, e sua relação com a sociedade civil. Isso torna o tema da segurança pública ainda mais complexo. A distribuição de poder entre os níveis de governo e o tipo de relação estabelecida entre eles são decisivos para a definição das ações que serão adotadas na área de segurança pública, determinando desde seus conteúdos até a maneira e momento oportunos de executá-las.

O federalismo como forma de organização político-territorial, segundo corrente majoritária da doutrina, tem forte impacto na estrutura administrativa e no desenho e implementação das políticas públicas, e a interação que se dá entre o governo central e os governos subnacionais em uma federação é essencial para definir o modo e a qualidade com que o Estado proverá direitos fundamentais dos cidadãos (STEPAN, 1999).

Alguns autores (ADORNO, 1999; 2003; 2008; SOARES, 2007; MESQUITA NETO, 2008) identificam como um dos principais entraves ao desenvolvimento de reformas consistentes no sistema de segurança pública o jogo político estabelecido desde a época da constituinte, a partir do qual *lobbies* corporativistas e lideranças locais têm se mostrado poderosos nas negociações político-partidárias e nos arranjos federativos sobre área da segurança, retardando um deslocamento contundente no sentido da democratização.



Para Sérgio Adorno, os constrangimentos do pacto federativo para a área da segurança pública poderiam ser descritos da seguinte maneira:

Como se sabe, embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança e justiça criminal, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais, entre os quais o de ter que lidar com características peculiares e históricas de suas agências de contenção do crime, particularmente as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias com o governo civil e com as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque depende antes de tudo das alianças políticas entre governos estaduais e governo federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e federais que não raro controlam lobbies muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais (ADORNO, 1999, p. 141).

A trajetória dos planos nacionais de segurança pública é ilustrativa das resistências colocadas tanto pelos grupos de interesse citados por Adorno (1999), quanto pela compartimentalização administrativa referida por Abrucio (2005). Esta trajetória, segundo Sento-Sé (2011), iniciou-se com o próprio processo de redemocratização, que repassou aos Estados a competência pelas políticas de segurança pública como forma de redefinição do pacto federativo. Porém, a pouca familiaridade dos Estados para lidar com o tema, em algumas circunstâncias, e a falta de iniciativa em fazê-lo, em outras, gerou nos governos o problema de não conseguir reenquadrar as for-

ças policiais sob o controle civil e, por conseguinte, de não conseguir produzir políticas de segurança pública que fossem além do uso da repressão (ADORNO, 1999). Em um segundo momento, o crescimento da criminalidade e da violência ganhou visibilidade e entrou para a agenda nacional. Diante disso, aquele primeiro movimento no sentido estadual, em decorrência do clamor popular, abriu espaço para que o governo federal assumisse seu papel indutor e formulador de políticas públicas desde o final dos anos 1990, como “centro de inteligência de novas práticas e abordagens” (SENTO-SÉ, 2011).

### **Políticas nacionais de segurança pública e a busca por organicidade e articulação**

Para muitos autores (SENTO-SÉ, 2011; MESQUITA NETO, 2008; SOARES, 2007; ADORNO, 2003), o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, justamente por ter sido apresentado como resposta reativa a um episódio de violência de grande repercussão nacional,<sup>2</sup> era muito mais um documento político do que estratégico. Apesar do propósito evidente de articulação, seja do Executivo com o Legislativo, seja das ações repressivas com as preventivas, o plano caracterizou-se pela sua “elevada capacidade de formulação de políticas e baixa capacidade de implementação” (ADORNO, 2003, p. 130). Isso porque, além das lacunas operacionais e estruturais, o governo Fernando Henrique Cardoso, mesmo tendo se eleito para seu segundo mandato no primeiro turno – fator político favorável – não conseguiu superar os desafios internos ao sistema, impostos por algumas agências dos órgãos de segurança e setores da sociedade, na condução de um modelo

que visasse à ruptura de uma lógica envelhecida e pautada simplesmente pela norma penal e pelo uso da força. Não obstante tais limitações, reconhece-se no PNSP a virtude de ter colocado o tema da segurança na agenda nacional, sistematizando várias das contribuições sobre o tema, enfatizando seu caráter social e destacando o governo federal como protagonista da coordenação federativa no setor (ADORNO, 2003; SOARES, 2007; SENTO-SÉ, 2011).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, reforçou-se o caráter articulador do governo federal, associando-o à ênfase dada às políticas preventivas e à valorização profissional dos trabalhadores da área de segurança. A rearticulação federativa, entre outros temas, foi objeto do Comitê de Articulação Federativa (CAF) do governo, que se propunha a “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre esfera federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas” (BRASIL, 2007 *apud* GONÇALVES, 2009).

No Projeto Segurança Pública para o Brasil<sup>3</sup>, de 2002, elaborado com participação de alguns setores da sociedade, propuseram-se reformas estruturais abrangentes, inclusive no que toca às normas constitucionais. Entretanto, segundo Soares,

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo significaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país,

ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança perante a opinião pública [...] O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, p. 88).

O segundo mandato de Lula manteve a continuidade dos dois planos anteriores com relação ao tema da segurança pública, constituindo uma importante série histórica para o tema no país (SOARES, 2007). Por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania<sup>4</sup> (Pronasci), o governo Lula objetivou estabelecer um “novo paradigma” para a segurança pública, ao promover a inclusão dos municípios e da sociedade civil como atores fundamentais da ação estatal para o setor, relacionados principalmente às políticas preventivas destacadas no Programa.

O Pronasci foi criado por Medida Provisória e depois instituído por lei<sup>5</sup> debatida no Congresso Nacional, e tinha previsão orçamentária de médio prazo (seis anos, incluindo metade do mandato do sucessor na Presidência), cujo gasto foi definido de acordo com os projetos que constituíam o Programa em cada um dos Estados e municípios que a ele aderiram, características gerenciais que os planos anteriores não tinham.

Além destes projetos nacionais, em três outras oportunidades o governo federal se propôs a discutir a reforma do sistema de segurança de forma integral e considerando os aspectos federativos da política de segurança, sem, contudo, lograr êxito. A primeira, em 1997, sob coordenação da Secretaria de Direitos Huma-

nos, quando se criou o Grupo de Trabalhos de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, mas cujas propostas foram obstaculizadas por outro projeto apresentado pelo Ministro de Justiça do mesmo governo, às vésperas de eleições, que relegaram à segunda ordem tanto uma proposta quanto a outra<sup>6</sup>. Já em 2001, o Ministério da Justiça, logo depois de lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, constituiu o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública, que, entretanto, nem chegou a funcionar em razão da sucessiva troca de titulares na pasta<sup>7</sup>. Logo em 2002, outro grupo de trabalho foi formado por representantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), Secretaria Nacional de Justiça e Secretaria de Direitos Humanos, com o propósito de integrar as ações dos diferentes níveis de governo. Como resultado, desenvolveu-se o Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios (Penaspem), mas que, ao que consta, não saiu do papel (MESQUITA NETO, 2008).

Uma alternativa a todas essas empreitadas foi a idealização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que apesar de nunca ter sido normatizado<sup>8</sup>, serviu como parâmetro para algumas propostas de reformulação da estrutura organizacional do setor e como referência das temáticas prioritárias da área. As ações do projeto do Susp se dariam em sete eixos estratégicos, a saber: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; programas de redução da violência. Estas ações

estariam articuladas entre as esferas federal, estadual e municipal. O Susp operaria por meio de um protocolo de intenções entre cada um dos governos subnacionais e o Ministério da Justiça, via Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), cujo resultado implicaria a criação de um plano de segurança e um comitê de gestão integrada para cada uma das entidades governamentais.

Apesar de um documento formal denominado “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública” ter sido lançado em 2004, e de dois Relatórios de Gestão terem sido publicados (um referente ao período 2003-2006, e outro somente sobre 2006), o Susp em regra nunca chegou a ser implementado, a não ser por ações pontuais que remetem ao conteúdo do sistema, mas não são geridas de acordo com os princípios de integração e articulação do mesmo. Da sua formatação inicial em termos de gestão das políticas de segurança pública restaram os Gabinetes de Gestão Integrada e a consolidação e reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) tiveram origem em 2003, como objeto dos “Protocolos de Intenções” firmados entre o governo federal e todos os Estados, além do Distrito Federal, no bojo da tentativa de se instituir o Susp. Inicialmente pensados de forma a possibilitar a coordenação de ações de gerenciamento de crises e de forças-tarefa<sup>9</sup>, o GGI passou a ser tratado como órgão deliberativo e executivo, que operaria por consenso, garantindo a manutenção de autonomia e a não hierarquização de seus integrantes. Coube à secretaria estadual de segurança pública de

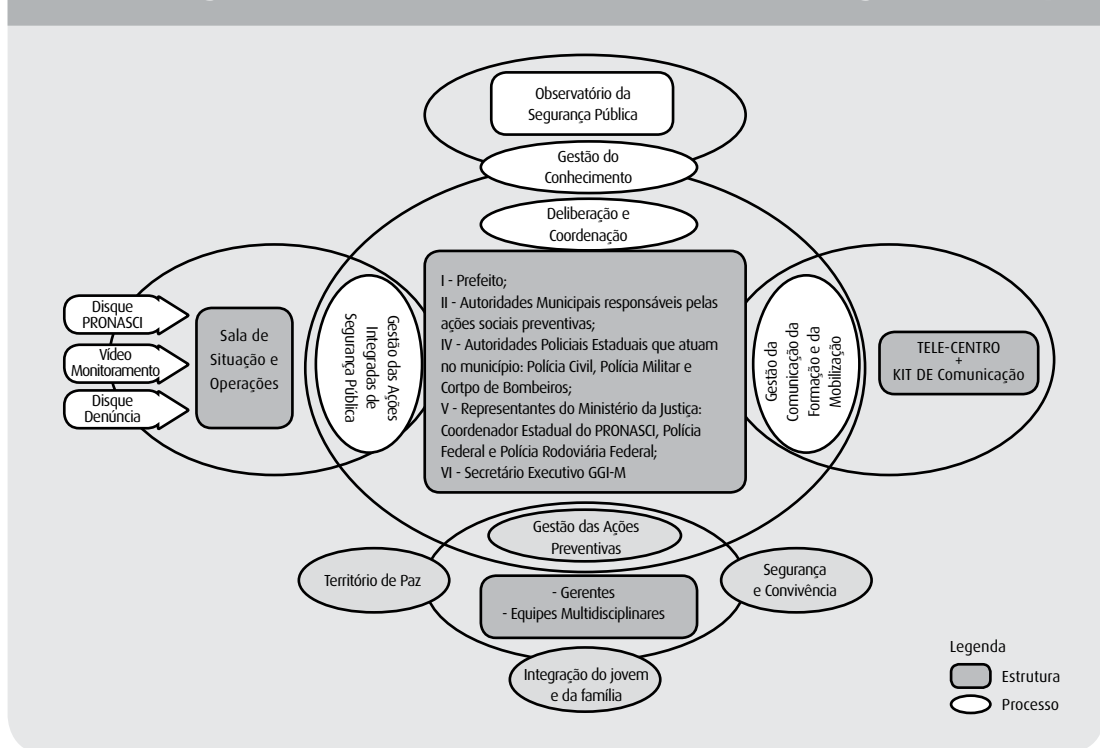
cada localidade articular seus membros e organizar as atividades iniciais consoantes com o II Plano Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Deveriam integrar o GGI representantes de órgãos nos níveis federal e estadual: membro da Senasp, Superintendentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, Secretário de Segurança Pública, Chefe da Polícia Civil, Comandante Geral da Polícia Militar, e demais dirigentes dos órgãos subordinados à secretaria de segurança pública estadual. Ademais, deveriam ser convidados integrantes das Secretarias Municipais relacionadas à pasta da segurança, bem como representantes das Guardas Municipais, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Em uma oportunidade inédita na gestão da segurança pública, profissionais da área representando 26 unidades federativas foram convidados pelo Ministério da Justiça a participar de um seminário que serviria para elaborar coletivamente o documento de referência para a definição dos GGI. Os profissionais foram divididos em três grupos temáticos – estruturação, funcionamento e prioridades estratégicas – que, em plenária, validaram o Termo de Referência base para a atuação dos Gabinetes. Em sua introdução, o documento define:

Sem gestão não há política de segurança e política de segurança implica articulação sistêmica das instituições. Sendo assim, uma política de segurança pública eficiente tem como pressupostos:

Figura 1 - Diagrama Conceitual do Gabinete de Gestão Integrada Municipal



Fonte: MJ, 2009, p. 98.

- Articulação interinstitucional
- Planejamento sistêmico
- Reforma das polícias introduzindo mecanismo de gestão – dados qualificados, diagnósticos rigorosos, planejamento sistêmico, avaliação regular e monitoramento corretivo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 35).

Em 2004, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) estabeleceu que daria prioridade aos entes federados que tivessem GGI instalado e em funcionamento como critério para a distribuição de recursos. A partir de 2007, os Gabinetes de Gestão Integrada passaram a ser vinculados ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania, momento no qual se incentivou a criação dos GGI em âmbito municipal. Os GGI-M, como ficaram conhecidos, foram estruturados com base no “memorial descritivo” desenvolvido pela Senasp, que estabelecia parâmetros para acompanhamento e auditoria da aplicação dos recursos repassados pelo FNSP. O diagrama conceitual do GGI-M elaborado pela Assessoria de Assuntos Federativos do Ministério da Justiça dá uma ideia da potencialidade gestora do órgão (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Atualmente, os Gabinetes de Gestão Integrada continuam ativos, mas pouco se sabe sobre suas ações, sobre os resultados delas derivados, ou sobre os avanços e retrocessos em relação à proposta original<sup>10</sup>.

Por sua vez, também legatário do Susp, o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído por lei em 2001 pelo governo Fernando Henrique Cardoso, teve o objetivo de apoiar

projetos de Estados e municípios voltados à área de segurança que estivessem articulados com o Plano Nacional de Segurança Pública.

Costa e Grossi (2007) caracterizam o FNSP como importante ferramenta de indução das políticas locais de segurança pública e de cooperação intergovernamental, restringido, porém, pela falta de maior empenho do governo federal em assumir protagonismo na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública no Brasil. Segundo os autores, a criação do FNSP representou aumento significativo dos investimentos do governo federal no setor, bem como uma centralização, e, portanto, melhor aplicação, dos recursos destinados à área, agora a cargo do Ministério da Justiça.

O FNSP opera por meio de convênios, cujas condicionalidades que inicialmente estabeleciam exigências não só com relação aos elementos das políticas de segurança, mas a outros aspectos relacionados com a estabilidade econômico-administrativa dos Estados e municípios, foram revistas em 2003 no intuito de facilitar e qualificar o repasse de recursos. Estabeleceram-se, então, como critérios de distribuição: o tamanho da população; o efetivo de policiais civis e militares e o número de homicídios (COSTA; GROSSI, 2007). Entretanto, apesar dos 820 convênios firmados entre 2000 e 2005, e de R\$ 1,2 bilhão repassado para execução de projetos em segurança pública, o Fundo acabou reiterando velhas práticas que, em vez de investir em reformas estruturais, restringiram-se à aquisição de novos equipamentos, como armas e viaturas, e desconsideraram pontos importantes como

a capacitação e a inovação (SOARES, 2007; COSTA; GROSSI, 2007).

Na análise de Grossi,

Apesar deste cenário altamente favorável, desde sua instituição, o Fundo passou a ser encarado mais como uma linha de recursos de que cada Estado ou Município poderia lançar mão, do que uma forma estruturada e comandada pelo governo federal para uma política unificada de segurança pública. Na formalização dos convênios com os Estados e municípios, pode-se ter perdido uma oportunidade única nesta relação “conflituosa” entre os governos locais com o governo federal. Isto se deve basicamente às exigências ou condicionantes que a União poderia ter colocado àqueles que desejassem utilizar os recursos do Fundo (GROSSI, 2004, p. 51-52).

Apesar de não contar com recursos vinculados decorrentes de determinação constitucional, como são o caso da saúde e da educação, os montantes dos gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública, bem como as demais despesas da União com a função segurança pública, nunca foram desprezíveis e, ao contrário, na maior parte do período aqui analisado, observaram tendência crescente.

Contudo, assim como nos planos nacionais, tanto na experiência dos GGI como no caso do FNSP, em que pesem suas potencialidades, inclusive na integração entre essas duas últimas estratégias político-administrativas, é possível verificar que as relações intergovernamentais na área de segurança pública não constituíram a organicidade e densidade necessárias para consolidar o pacto federativo que

uma política pública desta magnitude requer.

Os desafios intergovernamentais que ainda persistem no setor não são, contudo, os únicos, e devem ser analisados em conjunto com as questões intersetoriais que veremos adiante, já que o sistema de segurança pública, correlacionado à garantia de direitos e promoção da cidadania, deve agregar em sua concepção inúmeros atores e tipos de intervenção, de forma a assegurar uma abordagem democrática e eficiente para os problemas causados pelo crime e pela insegurança no seio da população.

### **Um sistema com muitas peças e pouca engrenagem**

Algumas iniciativas governamentais têm representado mudanças na forma – e, mormente, no discurso – de como a segurança pública vem sendo administrada nos últimos 25 anos no Brasil. Ainda que o governo federal não tenha a competência legal para lidar com o tema, sua postura política apoiada em habilidades que superam as restrições da normatividade tem servido para movimentar um ambiente pautado pela inércia e ao mesmo tempo pela reatividade. Mesmo não consolidadas, estas mudanças devem ser consideradas importantes marcas na governança da segurança pública.

Todavia, é nos níveis estaduais e municipais desta política pública onde as modificações são mais cogentes, o espaço onde elas mais custam a ocorrer. Em outras palavras, os maiores gargalos da política de segurança pública brasileira na atualidade surgem sob o pretexto de que congregar ações de vários órgãos e de diferentes naturezas, ainda que na mesma esfera de governo, teria, além de um custo político



muito alto, uma ineficiência gerada pela sobreposição e disputa de poderes e atribuições que mesmo o melhor e mais bem intencionado dos governos não conseguiria superar<sup>11</sup>.

Assim como em outras áreas sociais, o debate de ideologias e procedimentos está longe de ser um passo imediato na direção das transformações institucionais. No caso da segurança, são inúmeras as organizações com lógicas próprias de funcionamento que interferem na conformação desta política pública que, “como instituições complexas capazes de acumular experiências”, acabariam por desenvolver uma “cultura autônoma” (ROLIM, 2007, p. 34) e, portanto, de difícil articulação (ADORNO, 2008; SAPORI, 2006; RATTON; TORRES; BASTOS, 2011).

Segundo a perspectiva histórica proposta por Alvarez, Salla e Souza, este cenário se caracterizaria por:

insulamento burocrático que se realimenta não apenas da capacidade de decidir sobre inúmeros procedimentos no âmbito da gestão e funcionamento da própria instituição, como tece mecanismos de reprodução das condições de permanência desse insulamento (ALVAREZ; SALLA; SOUZA, s/d, p. 11).

As experiências realizadas até hoje na área da segurança pública têm sido, em regra, pautadas por padrões *top-down* de concepção, decisão e execução, combinados, além disso, a fatores como a ausência de processos de avaliação e a espaços limitados de negociação política. A gestão na área da segurança pública é, pois, entendida como uma política centralizada e que padece de fragilidade decisória, posto que sem

legitimidade. Falta legitimidade porque a política não se constrói com base no diagnóstico prévio e participativo, e sua implementação ocorre de forma seletiva e segmentada, a depender dessas burocracias insuladas que fazem parte do sistema de segurança e, porque não dizer, impulsionada pelos casos de violência de grande repercussão nacional.

Em outras palavras, ainda que na ordem jurídico-institucional prevaleçam normas democráticas, Alvarez, Salla e Souza (s/d) sustentam a ideia de que são os processos políticos restritos a um grupo de atores os que definem a agenda e as decisões da área, e que entre estes atores estão instituições cujas configurações apresentam alto grau de autonomização em relação aos interesses genuinamente públicos. Consolidando este entendimento sobre o isolamento institucional na área da segurança, os autores acrescentam:

Em primeiro lugar, [a segurança pública] é uma esfera na qual atuam de modo marcante instituições pertencentes aos poderes da República; há necessidade de estreitas articulações “horizontais” entre os poderes executivo e judiciário (e em menor escala o legislativo) na própria viabilização das políticas públicas concebidas para o setor. No entanto, cada um desses poderes e seus respectivos órgãos são presididos por diferentes valores, interesses, orientações políticas e procedimentos administrativos que nem sempre operam na mesma direção das políticas desejadas. [...] Ao mesmo tempo, na dimensão “vertical”, não são menores os desafios para que as análises levem em consideração as diferentes atribuições das esferas do poder federal, estadual e municipal em relação ao setor de segurança

pública, bem como as possibilidades de conflito, articulação e acomodação entre elas (ALVAREZ; SALLA; SOUZA, s/d, p. 10).

Segundo afirma Saporì (2006; 2007), o sistema de justiça criminal brasileiro construído nessas bases sofre de dupla falta de articulação: a que se refere ao conflito entre as organizações que o compõem, e a que se verifica entre lei e prática. Para o autor, estas organizações operam por meio de uma “informalidade institucionalizada” fundada em diferentes lógicas, muitas vezes criando conflito entre as instituições – que, em tese, teriam um mesmo objetivo a ser compartilhado –, e causando, assim, a ineficiência do conjunto do sistema. O alto grau de desconfiança e a diferença de “prestígio” entre os órgãos, associados à demanda por eficiência, levaria o sistema de justiça criminal a funcionar com base em “padrões cartoriais” (RATTON; TORRES; BASTOS, 2011), que configurariam uma “justiça de linha de montagem” (SAPORI, 2006) muito distante de responder às demandas substantivas da população diante do crime e de outras formas de violências.

Pesquisa realizada por Costa (2011), por sua vez, aponta que também a administração da segurança pública levada a cabo pelas secretarias estaduais designadas para o setor, além de pouco conhecida, é muito mal estruturada e quase sempre incoerente, no que tange aos aspectos de governança, ou seja, à capacidade de formular e coordenar políticas públicas em rede, principalmente em razão de valores, racionalidades e prioridades próprios de cada ator integrante da rede.

No contexto brasileiro, o estudo mostra

que apenas 9 das 22 secretarias analisadas<sup>12</sup> se orientam por uma lei diretriz específica ou por um plano de segurança. Apenas oito das secretarias têm quadros próprios de concursados civis, sendo que a maioria conta com policiais militares (17) e policiais civis (15) na administração da pasta, ainda que não se indique quais são as funções desempenhadas por estes profissionais. Apenas cinco das 22 secretarias têm pessoal capacitado em políticas públicas e somente sete em gestão financeira e de recursos humanos; além disso, cinco secretarias não possuem profissionais capacitados em nenhuma das áreas estratégicas apontadas<sup>13</sup>.

Outro dado interessante em termos de composição é o que demonstra a elevada prevalência dos membros policiais, em detrimento de profissionais de outras áreas. Assistentes sociais e pedagogos estão presentes em apenas 3 secretarias; profissionais de saúde, em 5 secretarias; administradores e gestores públicos, em 4 secretarias; e estatísticos, em apenas 2 das 22 secretarias pesquisadas. No âmbito específico da articulação, a pesquisa mostra, ainda, que o relacionamento estreito com as polícias civil, militar e técnico-científica se dá em mais de 80% das secretarias de segurança, e com o poder judiciário, o ministério público e o sistema penitenciário se dá em em torno de 75% destas instituições. Em contrapartida, as relações com outros órgãos públicos estaduais, com outras secretarias estaduais de segurança pública e com as secretarias municipais dedicadas ao setor são muito mais frágeis (respectivamente, 54,5%, 27,3% e 36,4%), superando apenas a relação estabelecida com as organizações da sociedade civil (27,3%) e com as universidades (27,3%).



Esta também é a conclusão de pesquisa realizada pela Flacso-Chile, no bojo de um extenso projeto sobre o sistema de segurança dos países da América Latina. Segundo a entidade,

El panorama de la seguridad pública en Brasil es muy complejo y a la vez problemático, pues todos los cuerpos policiales que funcionan en el territorio llevan a cabo su misión de manera separada, con organización y criterios de trabajo, formación, gestión, control interno y manejo de la información diferentes. Si a esto se suman las particularidades de la administración del gobierno, la cual define la orientación de la misma policía, y la mala relación existente entre las fuerzas policiales que actúan en una misma jurisdicción (Policía Militar y Policía Civil) se puede señalar que la seguridad pública del país sufre de desorganización, irracionalidad y crisis, agravada por la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico que afecta el país (FLACSO, 2006, p. 30-31).

Esses dados corroboram a ideia de que tanto as agências do poder Judiciário criminal como também as estruturas do Executivo apresentam resistências e guardam relação com uma estrutura arcaica e pouco modificada, e padecem com obstáculos ideológicos e administrativos que muitas vezes inviabilizam o processo de governança democrática na área de segurança pública.

### A escolha de Sofia

A ação do sistema de justiça criminal e dos Executivos estaduais são, com as políticas de prevenção, dimensões que compõem a rede de políticas do sistema de segurança pública, e que entre si são complementares e reciprocamente

potencializadoras. Ainda que não seja o objetivo deste trabalho aprofundar o debate sobre as políticas preventivas, uma vez que ampla gama de estudos e documentos oficiais já avançou nesse sentido, cumpre fazer algumas ponderações que se coadunam com a perspectiva de gestão da segurança pública aqui proposta.

O primeiro ponto relaciona-se ao fato de que, apesar de não serem poucas, as experiências e práticas preventivas não têm sido adotadas como prioritárias ou ao menos consideradas com a devida atenção no que diz respeito aos problemas do crime e da violência. Seja porque a resposta repressiva ainda é a mais imediata e evidente a ser apresentada como “política de segurança”, seja porque, na segurança pública, os municípios ainda estão fora da órbita definitiva de colaboração e articulação do federalismo brasileiro para as políticas de segurança, diferentemente do que acontece em outras áreas de políticas sociais.

Isso ocorre muito mais por parte dos governos estaduais do que do governo federal, que progressivamente, na linha de desenvolvimento de uma reforma do Estado descentralizadora, conforme demonstrado anteriormente, impulsionou as esferas municipais a participarem desta seara, tanto por meio do resgate e reorganização de suas guardas municipais, como do incentivo a projetos envolvendo jovens e comunidades territorialmente identificadas como vulneráveis.

O segundo ponto é que, como aponta Soares (2006), as práticas preventivas não são apenas aquelas estruturais, “destinadas a agir sobre as macroestruturas socioeconômicas do país”, mas também aquelas tópicas, que, por

meio de projetos e intervenções imediatas, “salvam vidas, reduzem danos e sofrimentos, [...] instauram padrões de comportamento, suscitam sentimentos e acionam percepções coletivas que se convertem, elas mesmas, em causas de situações menos permeáveis às pressões dos fatores criminológicos” (SOARES, 2006, p. 95). Na mesma linha, Beato Filho aponta as “abordagens culturalistas” que até hoje têm sido usadas para a formulação de políticas públicas na área da segurança e que acabam criando dissensos conceituais refletidos na elaboração dos projetos para o setor. Para o autor,

Parece que uma das razões do fracasso e da inexistência de políticas nessa área reside num plano puramente cognitivo. A proposição de políticas públicas de segurança, no Brasil, consiste num movimento pendular, oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. A ideia da reforma decorre da crença de que o crime resulta de fatores socioeconômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. [...]

No outro extremo do movimento pendular estão aqueles que acreditam que o problema do crime é fundamentalmente uma questão de polícia e de legislação mais repressivas. A dissuasão do comportamento criminoso, então, passaria necessariamente por uma atuação mais intensiva do sistema de Justiça Criminal (BEATO FILHO, 1999, p. 24-25).

Por um lado, entende-se que a punição é elemento fundamental para afirmação de valores socioculturais e que, sendo o criminoso um ator racional, deve assumir a responsabilidade

pelos seus atos, respondendo diante do sistema de justiça criminal, cuja principal diretriz de atuação seria a adoção de medidas dissuasórias (aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento). Por outro lado, associam-se os níveis de criminalidade aos parâmetros de pobreza e desigualdade e, assim, sendo o criminoso fruto da injustiça social e da falta de oportunidades, adotam-se medidas humanitárias e de inclusão social (oportunidades de emprego, participação comunitária, valorização da educação, ressocialização do criminoso), evitando que o crime aconteça e, paralelamente, atendendo aos preceitos basilares de direitos humanos (SAPORI, 2007).

A dicotomia entre políticas preventivas e repressivas nas políticas de segurança pública é apresentada pelos governantes como “a escolha de Sofia”, figurando não só como uma questão ideológica, mas também sendo apresentada como uma decisão administrativa: seja pelo argumento de que as verbas são limitadas e é preciso fazer opções nos dispêndios financeiros, seja porque ainda não foram encontradas (ou não se propuseram a encontrar) estratégias que conciliem as duas vertentes de forma harmoniosa e eficiente, optando-se, então, pela de maior repercussão e familiaridade: o uso da força.

### Considerações finais

Na perspectiva da gestão de políticas de segurança pública, o que nos propusemos a discutir neste trabalho é a necessidade de analisar e administrar atores, estruturas, processos e resultados, tanto do ponto de vista específico do que cada um destes elementos representa para a segurança pública, como do ponto de vista

integral de como estes elementos se relacionam (ou não) entre si.

Uma visão menos monolítica e compacta do Estado e, ao mesmo tempo, questionamentos mais ampliados sobre processos decisórios por ele coordenados permitem análises mais condizentes com a realidade sociopolítica brasileira e com sua governabilidade, importantes para o debate sobre segurança pública no Brasil.

Como há muito se sabe, a eficácia do sistema de segurança pública resulta justamente da capacidade de articular intervenções multissetoriais e interorganizacionais voltadas a prevenir o crime ou a superar suas consequências depois de já ocorrido. Esta articulação está fundamentalmente pautada em uma gestão eficiente de recursos, informações e estratégias, que privilegie a formulação e implementação participativa e que se ampare em instrumentos de monitoramento e avaliação constantes e confiáveis, tanto no intuito de corrigir o rumo das intervenções, como para a tarefa de consolidar práticas bem-sucedidas e socialmente legitimadas.

A trajetória político-institucional brasileira da segurança pública, diferentemente de outras políticas públicas, não têm conseguido consolidar seus espaços de negociação, nem a construção coletiva de estratégias ou de objetivos a serem perseguidos. A despeito de impedimentos intergovernamentais e desarranjos organizacionais, verificam-se deslocamentos significativos, se não quando em comparação a outras áreas sociais, com certeza no que se refere à trajetória da segurança pública, que, entretanto, ainda ca-

recem de aperfeiçoamento e institucionalidade.

Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apontou, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, que muitos são os obstáculos e desafios para uma gestão governamental efetiva no setor de segurança pública (TUDELA, 2006). No que se refere ao marco regulatório, o trabalho indica a ausência de uma norma única que defina atribuições, funções e responsabilidades entre os órgãos de segurança e que, por conseguinte, permita estabelecer uma coordenação efetiva sob liderança institucional integrada e intersetorial pautada por objetivos e metas. Em termos de política pública, o BID reafirma a inexistência de uma política de Estado “explícita e consensuada” e, assim sendo, a falta de institucionalização das estratégias públicas voltadas a combater a criminalidade. O enfoque dominante não seria integral nem vinculado às diretrizes modernas da “segurança cidadã”, o que se traduz na falta de centralidade das tarefas de prevenção. Em termos de resultados, por fim, o estudo revela que não se tem investido na gestão do conhecimento, já que, apesar das informações disponíveis – que, ainda que públicas, carecem de sistematicidade –, falta promover no setor avaliações sobre os resultados das ações de seus atores, que, por sua vez, fortaleçam o exercício do controle externo e da *accountability*. Em suma, o estudo indica que ainda não se dispõe de “una actividad gubernamental suficiente y orientada a reducir la brecha e inconsistencias entre el sistema vigente, el fortalecimiento de la democracia y las demandas ciudadanas del sector” (TUDELA, 2006, p. 56).

1. Os argumentos deste artigo são de cunho estritamente pessoal.
2. O episódio que ficou conhecido como “Ônibus 174”, em que um jovem sequestrou um ônibus na cidade do Rio de Janeiro e fez seus passageiros reféns. A história terminou com a morte de uma mulher e do próprio sequestrador.
3. Depois conhecido como II Plano Nacional de Segurança Pública.
4. Anunciado depois dos ataques da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo, em 2006.
5. Lei 1.530/2007.
6. À época, figurava como Secretário de Direitos Humanos José Gregori, e como Ministro de Justiça, Íris Rezende.
7. Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso o Ministério da Justiça teve nove titulares.
8. Existe um projeto de lei, de 2007, do então Ministro da Justiça, Tarso Genro, e um de 2006, dos deputados federais Ricardo Santos (PSDB-ES) e Carlos Humberto Manato (PDT-ES) Ver Ministério da Justiça (2006).
9. O fato gerador do funcionamento do GGI foi o episódio ocorrido no Espírito Santo, envolvendo a morte de um juiz, que estaria desvelando o crime organizado no estado, cuja participação de altas autoridades políticas parecia estar sendo provada (MJ, 2009).
10. Para informações estruturais e administrativas sobre os GGI existentes, ver pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2013).
11. Para contraposição a este argumento, ver Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005).
12. Não responderam ao questionário de pesquisa, desenvolvido em conjunto pela Universidade de Brasília e a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, os Estados de Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba e Roraima.
13. As áreas abordadas foram: segurança no trabalho, saúde ocupacional, Renaesp, direitos humanos, gestão financeira, gestão de recursos humanos, políticas públicas e análise criminal.

### Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, jun. 2005, p. 41-67.

ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, out. 1999, p. 129-153.

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov. 2003, p. 103-140.

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça criminal. In: *Segurança Pública*. São Paulo: Cadernos Adenauer, Ano IX, n. 4, 2008, p. 9-27.

ALVAREZ, Marcos Cesar; SALLA, Fernando; SOUZA, Luís Antônio F. **Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica**. Núcleo de Estudos da Violência, s.d. Mimeografado.

ARRETICHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, 2002, p. 431-458.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Social. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, out.-dez. 1999, p. 13-27.

BRASIL. Decreto n. 6.181, de 3 de agosto de 2007. Institui o Comitê de Articulação Federativa. Brasília, DF, 2007. In: GOLÇALVES, Ligia M. Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos de um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Mimeografado.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. **Textos para Discussão Ipea**, n. 1144, dez. 2005.

COSTA, Arthur T. Estado, governança e segurança pública no Brasil. Uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu. GT 38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil.

COSTA, Arthur T.; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007, p. 6-20.

FLACSO. **Informe Nacional Brasil**. Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Santiago, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2013). Gabinetes de Gestão Integrada no Brasil: à guisa de institucionalização? **Gestão e disseminação de dados na Política Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

GOLÇALVES, Ligia M. Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática**: deslocamentos de um modelo resistente. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009. Mimeografado.

GROSSI, Bruno César. **Orçamento e segurança pública**: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública. Monografia (Especialista em Orçamento e Políticas Públicas) – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília, 2004. Mimeografado.

MESQUITA NETO, Paulo de. Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: FLACSO. **Ensaio sobre seguridad ciudadana**. Santiago, 2008, p. 285-301.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório de atividades**. Implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2003-2005). Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública**. Coletânea 2003-2009. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

RATTON, José Luiz; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila. In-

quérito policial, sistema de justiça criminal e políticas de segurança: dilemas e limites da governança. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, jan./abr. 2011, p. 29-58.

ROLIM, Marcos. 2007. Caminhos para inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, n. 1, p. 32-47.

SAPORI, Luis Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M. R.; BOTTINI, P. C. (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006, cap. 37, p. 763-782.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, jul.-set. 2011, p. 501-521.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, jan.-abr. 2006, p. 91-106.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados – Dossiê crime organizado**, v. 21, n. 61, set.-dez. 2007, p. 77-97.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do *demos*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 2, 1999, p. 197-252.

TUDELA, Patricio. Valoración de las políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil: fortalezas y oportunidades de la gestión contra el delito violento. **Informe sobre políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil** – Diagnóstico estado de São Paulo y región metropolitana. Santiago: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006.

# Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios

Paula Rodriguez Ballesteros

## Resumen

**Gestión de políticas de seguridad pública en Brasil: problemas, impases y desafíos**

*El artículo se propone discutir las políticas de seguridad pública desde la perspectiva de la gestión pública, destacando, para ello, dos importantes aspectos: el de las relaciones intergubernamentales y el de la intersectorialidad. El historial institucional brasileño expuesto en el texto demuestra que la estructura político-administrativa estatal y la dinámica interorganizacional de la seguridad pública tienen importantes implicaciones para el éxito de las políticas del sector. Los cambios acaecidos en este escenario, a pesar de no haberse consolidado, presentan un gran potencial de transformación, pero dependen, sobre todo, de la capacidad y voluntad de los actores involucrados en el área para que estos se vean fortalecidos e incorporados de forma permanente a la gestión de la seguridad pública en Brasil.*

**Palabras clave:** seguridad pública; gestión pública; relaciones intergubernamentales; intersectorialidad.

## Abstract

**Managing public safety policies in Brazil: problems, deadlocks and challenges**

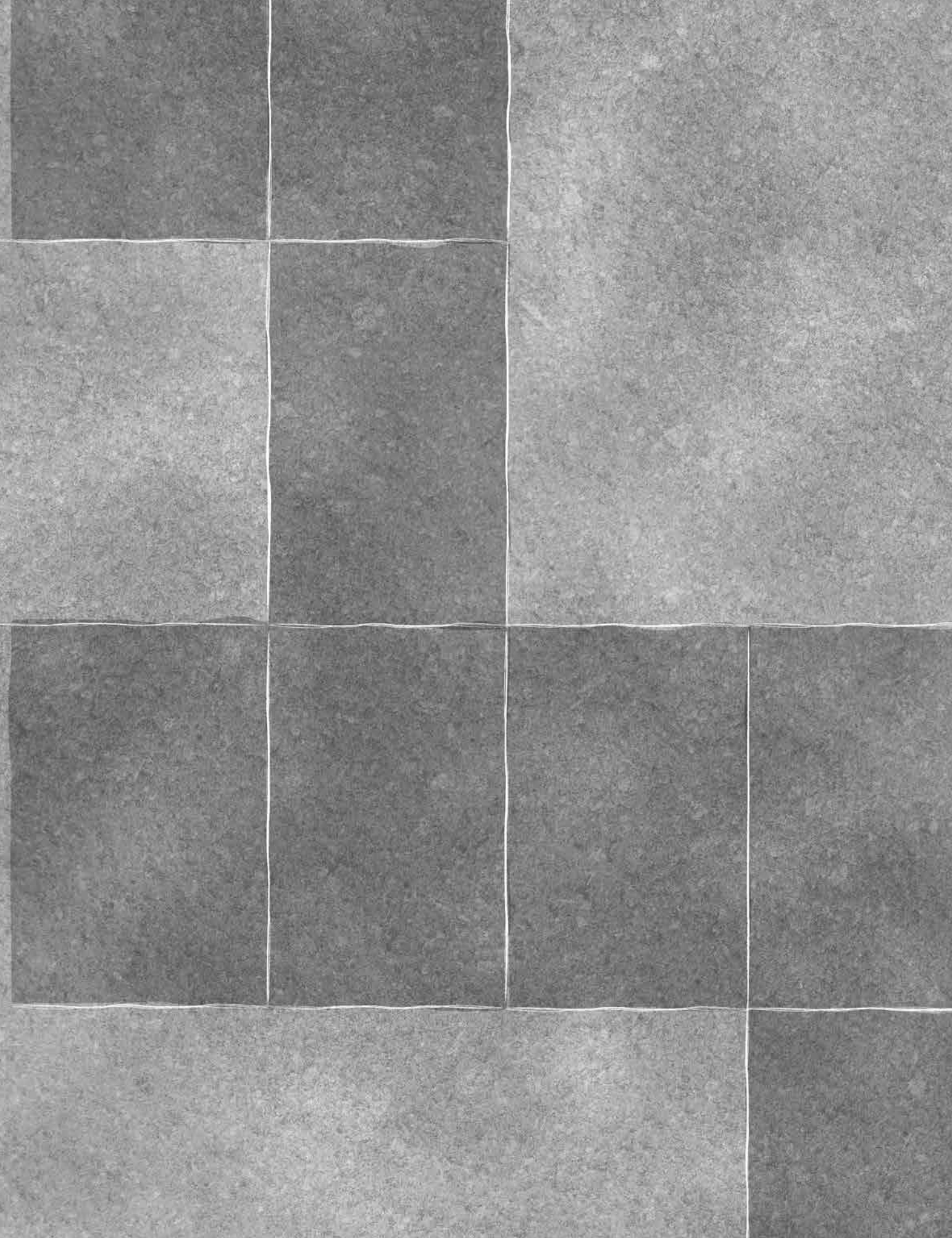
*This paper presents a discussion on public safety policies from the standpoint of public management. Two important aspects were highlighted: intergovernmental relations and intersectorality. The survey on the history of Brazilian institutions presented in this paper suggested that the government's political and administrative structure and the public safety interorganizational dynamics are both crucial for successful policies in this sector. The changes that have occurred in the realm of public safety remain unstable, but they have a great transformative potential. This, however, relies on the ability and will of all stakeholders to strengthen these changes and permanently integrate them into public safety management in Brazil.*

**Keywords:** public safety; public management; intergovernmental relations; intersectorality.

**Data de recebimento:** 21/11/2013

**Data de aprovação:** 26/02/2014





# Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs

Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs

Frank Andrew Davies

## Frank Andrew Davies

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da mesma instituição (PPGSA/UFRJ). Atualmente é professor, faz doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/UERJ) e é pesquisador do CIDADES - Núcleo de Pesquisa Urbana (UERJ).

 [daviesfr@gmail.com](mailto:daviesfr@gmail.com)

### Resumo

Este artigo apresenta reflexões acerca dos processos de regulamentação das reuniões comunitárias organizadas e dirigidas pelos comandos militares das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Estado do Rio de Janeiro. Foram analisados símbolos, valores e temas suscitados nesses eventos, para o qual convergem diferentes representantes das esferas pública, privada e de base local a fim de constituir no cenário cotidiano dessas favelas verdadeiros rituais de “pacificação”. Conforme a pesquisa aponta, existem regularidades e formalidades que buscam conduzir a produção de novos valores morais e também renovar velhos mecanismos de controle sobre as dinâmicas políticas desses espaços. Nesse escopo, a “pacificação” tem revelado mais permanências do que rupturas no processo de “promoção de cidadania” aos moradores de favelas.

### Palavras-Chave

Segurança pública; pacificação; UPP; participação; cidadania; favela; favelados.



**E**ste artigo apresenta reflexões acerca dos processos de regulamentação das reuniões comunitárias organizadas e dirigidas pelos comandos militares das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa tem como base de análise a observação direta de 14 encontros promovidos por quatro unidades em seus territórios no período de janeiro a julho de 2013. As reuniões ocorreram em Batan, São João, São Carlos e Manguinhos, sendo as observações complementadas por dados obtidos de conversas com representante da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)<sup>1</sup> e com diálogos com os comandantes e demais participantes desses encontros.

Ao jogar luz sobre as reuniões com representantes do poder público, setor privado e associações comunitárias, o objetivo dessa investigação é refletir sobre os símbolos e valores que são partilhados nesses eventos, que temas são mobilizados, encaminhados e solucionados e que sentidos são atribuídos ao projeto das UPP. Em sentido mais aberto, pretende-se considerar o impacto dos encontros para a vida política local dessas favelas.

Para tanto, a primeira seção deste texto pontua a nova política de segurança sobre algumas favelas da cidade; em seguida, analisam-se brevemente os padrões de contato dos órgãos públicos com os moradores de favelas. Adiante, alguns dados sobre as reuniões são

apresentados e faz-se uma breve análise que identifica esses encontros como rituais de “pacificação”<sup>2</sup> com uma certa eficácia moral. Ao fim, sugerem-se certos efeitos dessas reuniões para as dinâmicas políticas locais.

### As UPP e suas expectativas

As UPP têm sido sinalizadas como uma das novidades mais significativas no campo da segurança pública brasileira. Desde 2008, um grupo selecionado de favelas cariocas tem sido ocupada pela polícia militar de modo permanente e ostensivo. Essa prática é considerada “policimento de proximidade”, *em teoria* distinta da maneira usual de atuação da polícia nessas áreas, tradicionalmente dada a estratégias “de incursão” que, por efeito negativo, geram índices altos de letalidade.

Ao contrário da lógica da guerra, as UPP são apresentadas no espaço público como ferramentas promotoras de paz para as favelas, e também para o conjunto da cidade (LEITE, 2012). E de fato, um dos efeitos já acenados do projeto é que mesmo não se relacionando necessariamente às áreas com maior taxa de criminalidade, seu avanço repercute positivamente sobre os índices de violência letal tanto nas áreas de abrangência das Unidades quanto em seu entorno (LAV, 2012).

Além da concepção de “paz” como direito à segurança – e, por consequência, à vida – as UPP operam, na lei e nos discursos dos agentes

públicos, com expectativas de integração social e territorial das favelas e a ampliação de direitos de cidadania aos seus moradores.

O Decreto-lei 42.787, de 6 de janeiro de 2011, que regulamenta o funcionamento das UPP, afirma que um dos objetivos do programa é “devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas *necessárias* ao exercício da cidadania plena, que *garanta* o desenvolvimento tanto social quanto econômico” (grifo nosso) (RIO DE JANEIRO, 2011). Na lei, a Polícia Militar é necessária e garantidora da cidadania e do desenvolvimento local, mas não sua promotora *per se*. Em entrevista concedida ao jornal *O Globo* em 2011, o Secretário Estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, declarou:

Se não houver investimentos maciços na dignidade dos cidadãos, na geração de perspectivas para aquelas pessoas, não digo que o programa vá dar errado, mas não é a polícia que vai garantir o sucesso de tudo isso. *A UPP criou um ambiente para a sociedade começar a pagar a dívida que todos temos com essas áreas até então excluídas* (O GLOBO, 2011, *grifo nosso*).

Essas e outras falas de representantes do poder público mobilizam no imaginário coletivo um forte repertório de expectativas sobre as próximas “melhorias” a serem tomadas a partir da entrada da polícia. Em continuação, afirma o Secretário:

A UPP mexe com o que há de mais valioso nas pessoas, que é a esperança. E a gente precisa ter senso de responsabilidade. Essas pessoas, com a chegada da polícia, podem começar a pensar que agora o Estado está presente ali. E esse Estado tem que se apresentar de forma mais palpável, de um jeito forte (BELTRAME QUER PRESSA..., 2011).

Se hoje as leis estão se tornando o padrão de valor predominante e mais bem ajustado aos mundos sociais (HASTRUP, 2003), vale pensar os efeitos da política de “pacificação” para os moradores dessas localidades, em especial à representação de suas subjetividades, sentidos de pertencimento e suas formas de reivindicação política.

A despeito da fragilidade institucional da política das UPP – sustentada apenas por decreto-lei – sua progressão na cidade tem sido notável nos últimos cinco anos, atingindo atualmente um contingente de 1,5 milhão de moradores<sup>3</sup>. Apesar da sua progressão, estudos têm chamado atenção para a excepcionalidade de algumas práticas legais atreladas às UPP, como parcerias com empresas privadas, forte gestão da sociabilidade local e adoção de novas práticas policiais criminosas, como o aumento do desaparecimento de pessoas<sup>4</sup>.

A UPP se revela uma prática legal de segurança “de excepcionalidade”, visto que, em média, a proporção policial-morador nas áreas de UPP é oito vezes maior do que a média estadual (LAV, 2012). Além disso, a gestão dos investimentos e serviços públicos aliados ao projeto também percorre discricionariedades frágeis e de tipo específico: a prefeitura do Rio de Janeiro desenvolve desde 2011 o programa UPP Social, ao passo que o governo estadual, desde o mesmo ano, coordena o programa Territórios da Paz. Ambas as ações coordenam iniciativas das secretarias para as localidades, mas sem de fato ter surtido muito resultado (FLEURY, 2012; LEITE, 2012).

Com interesse em desvendar aspectos dos contatos entre órgãos públicos e moradores de

favelas na contemporaneidade, esta investigação privilegia a observação das reuniões organizadas pelos comandos das UPP. Antes de apontar alguns dados e reflexões da pesquisa, situam-se elementos que contam a história desse processo.

## O Estado para os favelados

As favelas compõem a paisagem carioca desde o fim do século XIX, mas só são reconhecidas legalmente em 1937, quando o Código de Obras do Distrito Federal as define<sup>5</sup> e as sentença à extinção do tecido urbano. Ainda que “tenham vencido”, resistido e se multiplicado sobre a cidade, o *status* de ilegalidade fez legítimo um modo específico de atuação política sobre esses espaços. Seguindo as regras do jogo democrático, instituições governamentais estimularam o associativismo local<sup>6</sup> atrelado à formação de redes assistencialistas e clientelistas e, nutrido mediações políticas verticalizadas, fez desenvolver e consagrar a “política-da-bica-d’água”, que também converteu “lideranças” das favelas em cabos eleitorais, alastrados por agentes partidários (MACHADO DA SILVA 1967).

As décadas de 1960 e 1970 revelam continuidades nesse mecanismo de controle ao passo que acumula perdas maiores aos favelados. O agravamento do quadro de remoções dificulta o diálogo com representantes do poder público e, como efeito perverso, produz ainda mais favelas. Em consequência, se reformula no discurso e na prática do Estado o que seria o “problema da favela”: para além de espaços de “carência”, é acentuada a sua tipificação como zona “perigosa”. A gramática da violência marca até hoje as representações e as realidades das favelas enquanto espaços da cidade carioca. Essa sujeição negativa também recai sobre

os moradores, e não fortuitamente, muitas de suas associações são suspeitas de vínculos com as redes de narcotráfico (MACHADO DA SILVA; SILVA; ROCHA, 2008).

Apesar desse processo, desde a década de 1980 órgãos públicos e organizações “de base” têm se aproximado a fim de cumprir preceitos constitucionais de promoção da cidadania (DINIZ, 1982). Contudo, estudos apontam que esses contatos ainda seguem um formato clientelista, no qual líderes locais são cooptados à administração pública. A embaralhada aproximação entre políticos, agências governamentais e associações comunitárias não se restringe ao campo eleitoral, todavia ocorrem interferências também sobre as formas de gestão das associações e sobre suas atribuições, de modo que recorrentemente ficam responsabilizadas por atividades do serviço público. Um exemplo claro é a organização dos trabalhadores para as obras, os conhecidos mutirões (MACHADO DA SILVA, 2002; PANDOLFI; GRZYNSZPAN, 2002; BURGOS, 2006).

É, portanto, no bojo da “metáfora da guerra” que se legitima a premência da “policia pacificadora”, ainda que pouco se entenda o significado prático desse termo (LEITE, 2012). No cenário atual, parece pertinente considerar como têm se dado as relações entre agências públicas e os moradores dessas favelas.

Como acenado em perspectiva histórica, a omissão inicial do poder público sobre as favelas foi seguida por investidas por controle e disciplina de seus moradores. Tal retrospecto tem assentado a concepção sociológica das favelas como “margens do Estado” (DAS; POOLE,

2008), espaços sociais e territoriais a que se atribui um aspecto selvagem e insolidário para as quais as ações do poder público se fazem, paradoxalmente, sempre necessárias e incompletas.

As “margens” são entendidas como zonas de desordem, contraditórias ao senso da ordem a que se associa a representação do Estado. Isso não quer dizer que as margens devem ser percebidas como resquícios de um passado a civilizar, ao contrário: as “margens” se cristalizam como condição estruturante à reprodução cotidiana do fenômeno estatal:

O Estado é concebido como um *projeto sempre incompleto que deve ser constantemente enunciado e imaginado*, invocando o selvagem, o vazio e o caso que não só faz por fora dos limites de sua jurisdição, mas que, além disso, é uma ameaça desde dentro (DAS; PO-OLE, 2008, p. 22, tradução e grifo nossos).

A invocação ao selvagem e ao vazio legítima formas particulares de atuação do Estado sobre as margens, mais do que em espaços territoriais, pois nas “margens” se justificam redefinições nos modos de governar e legislar. Nesse sentido, na presente pesquisa entende-se que as reuniões organizadas pelos comandos das UPP constituem práticas excepcionais do Estado para as favelas “pacificadas”, o que reverbera a interpretação dessas localidades como “margens”. Nessas áreas, o poder público depende tecnologias governamentais de tipo variado e pouco afeitas às institucionalidades formalizadas, aplicadas ao resto da cidade.

### **As reuniões como rituais de “pacificação”**

As reuniões “comunitárias” organizadas pelos comandos militares possuem frequência mensal e costumam agrupar representantes de

diferentes órgãos públicos, do setor privado e de organizações comunitárias, além de outros moradores e o comando da polícia.

Foram analisados 14 encontros organizados regularmente por quatro UPP no período de janeiro a julho de 2013. As reuniões observadas ocorreram em Batan (5 encontros), São João (4), São Carlos (3) e Manguinhos (2). A seleção seguiu as possibilidades de acesso pelo pesquisador a partir de redes de vínculo nessas favelas. A escolha também pretendeu levar em conta a heterogeneidade espacial, social e histórica dentro do conjunto maior de reuniões organizadas pelas UPP<sup>7</sup>. Na Tabela 1 é possível identificar as localidades com UPP e, entre elas, as que organizam as reuniões “comunitárias”. Essas informações foram identificadas em conversa com a CPP e com a rede de informantes.

Esses encontros estruturam um formato espacial que dualiza espectadores e protagonistas, dispondo cadeiras para a audiência, em grande parte composta por moradores. Invariavelmente, os comandantes da Polícia Militar – que organizam o evento e mediam as participações – iniciam a reunião com uma fala prolongada, posicionando-se de pé no centro do espaço. Nessa fala costuma ser mencionada a presença das instituições públicas, privadas e comunitárias, e após o discurso, iniciam-se as apresentações e inscrições dos demais presentes. Nesse segundo processo, costumam se identificar e posicionar representantes das associações de moradores, do poder público e do setor privado. Moradores de outras filiações associativas ou mesmo sem vínculos só se apresentam quando pedem para falar. Seus nomes, como o de todos os outros, são registrados nas atas dos encontros.

Quadro 1 - Unidades de Polícia Pacificadora - até Julho de 2013

|    | Data de instalação | Localidade                   | Há reunião realizada pela UPP? |
|----|--------------------|------------------------------|--------------------------------|
| 1  | 19/12/08           | Santa Marta                  |                                |
| 2  | 16/02/09           | Cidade de Deus               |                                |
| 3  | 18/02/09           | Jardim Batan                 | Sim                            |
| 4  | 10/06/09           | Babilônia/Chapéu Mangueira   | Sim                            |
| 5  | 23/12/09           | Pavão-Pavãozinho e Cantagalo |                                |
| 6  | 14/01/10           | Tabajaras e Cabritos         |                                |
| 7  | 26/04/10           | Providência                  |                                |
| 8  | 07/06/10           | Borel                        |                                |
| 9  | 01/07/10           | Formiga                      |                                |
| 10 | 28/07/10           | Andaraí                      | Sim                            |
| 11 | 17/09/10           | Salgueiro                    |                                |
| 12 | 30/09/10           | Turano                       | Sim                            |
| 13 | 30/10/10           | Macacos                      |                                |
| 14 | 31/01/11           | São João, Matriz e Quieto    | Sim                            |
| 15 | 25/02/11           | Coroa, Fallet e Fogueteiro   | Sim                            |
| 16 | 25/02/11           | Escondidinho e Prazeres      | Sim                            |
| 17 | 17/05/11           | São Carlos                   | Sim                            |
| 18 | 03/11/11           | Mangueira e Tuiuti           |                                |
| 19 | 11/01/12           | Vidigal e Chácara do Céu     | Sim                            |
| 20 | Meses 04 a 05/2012 | Complexo do Alemão           |                                |
| 21 | Meses 06 a 08/2012 | Complexo da Penha            |                                |
| 22 | 20/09/12           | Rocinha                      | Sim                            |
| 23 | 16/01/13           | Manguinhos                   | Sim                            |
| 24 | 16/01/13           | Jacarezinho                  | Sim                            |
| 25 | 12/04/13           | Complexo do Caju             |                                |
| 26 | 12/04/13           | Barreira do Vasco            |                                |
| 27 | 04/06/13           | Cerro Corá e Guararapes      |                                |

Fonte: elaboração própria.

Os comandantes proferem discursos prolongados, comumente dotados de orientações morais às condutas dos moradores. No Batan, em 26 de abril, o encontro se iniciou com um discurso do Capitão, que destacou o valor da participação dos locais para a resolução dos problemas. A reunião comunitária é então apresentada como o momento mais propício para o exercício desse papel resolutivo, já que ali se apresentam (“cara a cara”) os agentes do poder público municipal e estadual. Os moradores devem exercer a função de “cobrar dos representantes” nesse “espaço privilegiado promovido pela UPP”.

Em outra medida, operações policiais realizadas pelas UPP coibindo o tráfico de drogas e a circulação de veículos irregulares, por exemplo, são episódios que os comandantes relatam a fim de reforçar o compromisso de denúncia por parte da população local; para tanto, os moradores devem confiar na polícia e trabalhar “em parceria” com ela. Os tipos de demandas e o conteúdo dos discursos são mais bem definidos na próxima seção.

Vale acentuar que nem todos os comandos das UPP promovem reuniões “comunitárias”. Das 27 favelas arroladas no projeto<sup>8</sup>, apenas 12 contam, atualmente<sup>9</sup>, com a iniciativa desses espaços. Apesar disso, a CPP afirma ter emitido em junho de 2013 uma resolução orientando todos os comandos das unidades policiais a participarem ou organizarem encontros “comunitários”, com regularidade, no mínimo, trimestral<sup>10</sup>.

A Coordenadoria afirma que o estímulo à aproximação com a “comunidade” é uma “necessidade percebida” há pouco tempo; e que,

por ora, não tem se preocupado em regular a forma como cada uma das UPPs efetiva ou efetivará essa aproximação. Fica a critério dos comandos militares, portanto, aderirem a encontros já existentes ou promoverem novos e, nesses casos, definirem suas características e formatos.

O posicionamento da CPP em relação às reuniões assevera a constatação de que as UPP são uma política de segurança sem critérios muito definidos aos procedimentos da polícia. No plano empírico, sobressai a autonomia dos comandos militares, em que “critérios diferentes são aplicados por comandantes diferentes para as mesmas situações” (LAV, 2012). Assim, as reuniões surgem e se desenvolvem conforme interesses e possibilidade de diálogo dos comandos militares com moradores, associações e demais parceiros do setor público e privado.

Além disso, percebem-se algumas variações entre os formatos das reuniões observadas, como a oferta – ou não – de mesas de café e lanche, e a escolha dos locais de encontro. As UPP do São Carlos e do Batan preferem realizar encontros na própria sede policial – de fato, o Batan reveza entre encontros na sua sede e em uma quadra na localidade Fumacê; já o comando policial do São João prefere encontros itinerantes, enquanto em Manguinhos é utilizado o anfiteatro de uma biblioteca recém-inaugurada. Algumas reuniões possuem características específicas, como as do Batan, onde se reserva o hábito de compor uma mesa de “representantes”<sup>11</sup>. Essa variedade relativa de formatos de encontro reflete sua baixa institucionalização, mas

Quadro 2 - Localidade, Local, Data e Horário das reuniões etnografadas

|    | Localidade                             | Local                        | Data     | Dia de semana | Horário |
|----|----------------------------------------|------------------------------|----------|---------------|---------|
| 1  | Batan – Fumacê                         | Quadra da Amizade            | 25/01/13 | Sexta-feira   | 18hs    |
| 2  | Batan                                  | UPP Batan                    | 22/02/13 | Sexta-feira   | 9h00    |
| 3  | Batan – Fumacê                         | Quadra da Amizade            | 22/03/13 | Sexta-feira   | 9h00    |
| 4  | Complexo São João - Queto (ou Sampaio) | Entrada do Queto/ Sampaio    | 18/04/13 | Quinta-feira  | 10h00   |
| 5  | Batan                                  | UPP Batan                    | 26/04/13 | Sexta-feira   | 10h00   |
| 6  | Complexo São Carlos                    | UPP São Carlos               | 30/04/13 | Terça-feira   | 9h00    |
| 7  | Complexo São João – Morro São João     | Praça no acesso ao São João  | 09/05/13 | Quinta-feira  | 10h00   |
| 8  | Complexo São Carlos                    | UPP São Carlos               | 28/05/13 | Terça-feira   | 9h00    |
| 9  | Complexo Manguinhos – DESUP            | Teatro da Biblioteca -Parque | 12/06/13 | Quarta-feira  | 9h00    |
| 10 | Complexo São João – Matriz             | Entrada da Matriz            | 13/06/13 | Quinta-feira  | 10h00   |
| 11 | Batan                                  | UPP Batan                    | 27/06/13 | Sexta-feira   | 9h00    |
| 12 | Complexo São Carlos                    | UPP São Carlos               | 10/07/13 | Terça-feira   | 9h00    |
| 13 | Complexo São João – Queto              | Entrada do Queto/ Sampaio    | 11/07/13 | Quinta-feira  | 10h00   |
| 14 | Complexo Manguinhos – DESUP            | Teatro da Biblioteca -Parque | 18/07/13 | Quinta-feira  | 10h00   |

Fonte: elaboração própria.

também o controle político da polícia sobre esses espaços de participação, uma vez que, sem exceção, são os policiais que promovem e definem esses encontros.

As reuniões organizadas pelas quatro UPP acontecem mensalmente, em dias úteis, no turno da manhã. Todas, com regularidade, agregam representantes das associações de moradores, comandantes das UPP e gestores

de programas e serviços públicos, de âmbito municipal e estadual, com relativa gerência sobre a região.

As reuniões atendem ao interesse explícito de encaminhar demandas locais aos representantes do poder público, em especial quando envolvem questões de lixo, conservação dos espaços públicos, serviços de fornecimento de luz, água e problemas no tráfego. Em segun-

Quadro 3 - Características das localidades e reuniões “comunitárias” etnografadas

|                                 | Batan               | São João        | São Carlos                     | Manguinhos      |
|---------------------------------|---------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------|
| Região da cidade                | Oeste               | Norte           | Centro                         | Norte           |
| Início das reuniões             | 1º semestre de 2011 | Agosto de 2012  | Janeiro de 2013                | Abril de 2013   |
| Modelo de encontro              | Itinerante          | Itinerante      | Fixo (mas quer ser itinerante) | Fixo            |
| Frequência média de público     | 40 – 80 pessoas     | 20 – 40 pessoas | 10 – 30 pessoas                | 40 – 70 pessoas |
| Dispõe mesa de café / lanche?   | Não                 | Sim             | Sim                            | Não             |
| Regularidade (todos pela manhã) | 6as-feiras          | 4as-feiras      | 3as-feiras                     | 5as-feiras      |

Fonte: elaboração própria.

do plano, os encontros se revelam espaços de “oportunidades” ofertadas por agentes privados – como representantes do Sistema S e de organizações não governamentais (ONG)<sup>12</sup>. O tema da segurança e do trabalho da polícia é pouco enfatizado, e será abordado mais adiante.

A compreensão dessas reuniões como *rituais* remonta à tradição antropológica, como um conceito para análise dos eventos sociais. Por evento entendem-se acontecimentos sociais tangíveis de tipo “then and there”, que produzem revelações e perplexidades de acordo com a relação que possuem com outros elementos da dinâmica social. Seguindo essa perspectiva:

Os rituais são tipos especiais de eventos, *mais formalizados e estereotipados e, portanto,*

*mais suscetíveis à análise porque já recortados em termos nativos.* Em outras palavras, tanto eventos ordinários, quanto eventos críticos e rituais partilham de uma natureza similar, mas os últimos são *mais estáveis, há uma ordem que os estrutura, um sentido de acontecimento cujo propósito é coletivo, e uma percepção de que eles são diferentes.* (PEIRANO 2003, p. 8, grifo nosso).

Destacados e diferenciados das situações do cotidiano, os rituais são episódios que ampliam, focalizam, destacam e justificam o que é usual ao grupo social. Entretanto, categorizar as reuniões como rituais merece uma dose de cuidado: trata-se de uma definição apenas relativa e de caráter metodológico. O que se



pretende é aproximar a análise dos *ditos e feitos* dos “nativos”, contemplando “a temporalidade do evento, a criatividade do vivido, da perda e do ganho inevitáveis do instante histórico” (PEIRANO 2003, p. 10).

Se as ações sociais são também ações de poder, a etnografia permite trazer à tona a “eficácia” das falas e de seus efeitos como *atos performativos*, ou seja, como enunciações que por si só se tornam realizações<sup>13</sup>. Se as falas também são atos, considerar os discursos em contextos é necessário para a compreensão antropológica do fenômeno social – aqui, as relações entre os órgãos públicos, privados e os moradores nas favelas “pacificadas” do Rio de Janeiro.

Em outra mão, cientistas sociais têm tradicionalmente contribuído nos estudos jurídicos para a compreensão dos processos informais de pequena escala, destinados a identificar como se materializa no plano vivido o “estado do Estado” (MOORE, 2001, p. 108). Assim, acredita-se que as reuniões encenam no plano ritualístico a possível “eficácia” ou o *mana* do projeto de “pacificação”, aquilo que o Secretário Beltrame chamou de “começo do pagamento da dívida de todos” com essas favelas. Agregando diferentes agentes, os encontros reproduzem o pressuposto do controle policial para a atuação dos órgãos públicos e privados nas favelas. O “retorno do Estado” a esses espaço da cidade é um recurso argumentativo que justifica o não “pagamento da dívida” em tempos anteriores, em vista do domínio das facções criminosas<sup>14</sup> sobre essas localidades. Nesse espectro discursivo, as UPP estão identificadas como uma chance inédita de romper a história.

Considerando o ideário de integração social aventado pelas UPP, as reuniões “comunitárias” podem ser sinalizadas como rituais que representam, na vida local, os símbolos e características da “pacificação”. Um dos símbolos que estão presentes e que vão além das falas é o protagonismo dos comandantes locais das UPP. Esses personagens assumem a centralidade política do espaço público dos encontros, coordenando falas, definindo a sequência dos fatos e sugerindo os temas que serão abordados. Eles também desempenham papéis disciplinadores, intervindo sobre conflitos e indicando *modos de ser e fazer*, em especial para os moradores.

Os convites aos representantes das Secretarias e demais agências públicas são feitos pelas próprias UPP. O setor de comunicação social (os “P5” ou “relações públicas”, “RP” da tropa) entra em contato com esse grupo, identificado por vontades manifestadas em outras reuniões. Em casos considerados de maior relevância, os comandantes afirmam fazer o convite pessoalmente.

Os policiais também convocam as associações locais e redigem as atas dos encontros. De acordo com relatos, as atas seriam outro instrumento de vocalização dos moradores, visto que registram textualmente todas as reclamações feitas posteriormente, que são encaminhadas pela polícia aos referidos órgãos “de competência”.

Além da liderança dos comandantes no espaço das reuniões, outra participação também consolidada é dos representantes dos serviços públicos. Nas diferentes áreas é frequente a presença de agentes locais de saúde (Clínica da Família), assistência social (Centros de Re-

ferência da Assistência Social – Cras), limpeza e conservação (Secretaria Municipal de Conservação) e programas de interlocução com as pastas municipais (UPP Social) e estaduais (Territórios da Paz). Outros representantes também participam dos encontros observados, mas de maneira pontual.

Além disso, mediadores políticos de representatividade local comparecem às reuniões, como assessores de vereadores, deputados estaduais, funcionários das subprefeituras e regiões administrativas, e também da supervisão regional da secretaria do governo estadual. A pluralidade de agentes públicos evidencia o quadro de fragmentação e complexificação do Estado na forma como se apresenta aos moradores no momento de reivindicação por serviços públicos. Esse quadro fragmentado dificulta a aproximação e a resolução das demandas, como será visto mais adiante.

A participação desses agentes estatais reifica a ideia de reparação que se constata na fala já referenciada do Secretário Beltrame. A adesão voluntária desses representantes aos encontros é associada discursivamente pelos comandantes à “promoção de cidadania”, a que também se reporta o decreto-lei das UPP. Trata-se de um tipo de ritual que busca dar forma e sentido ao reconhecimento à dignidade dos moradores e à sua condição de cidadãos. As reuniões então são rituais permeados e justificados por uma ideia de eficácia moral, sustentada especialmente pelas práticas da esfera pública.

Para tanto, vale lembrar que “a obrigação do Estado não é apenas hermenêutica, mas também performativa” (BORNEMAN,

1997, p. 105, tradução nossa) e que, portanto, suas práticas se sustentam pela função de agente regulador de toda a comunidade. Os dispositivos legais se desenvolvem nessa dinâmica, assim como se formam os sistemas legais. Distinta do princípio da racionalidade, a ideia de justiça – obrigação formalmente atribuída à esfera pública –, por exemplo, não está orientada a cálculos objetivos, mas aos valores morais e de legitimidade, “que por seu turno não têm base em eficiência, mas em variados padrões culturais” (BORNEMAN, 1997, p. 101, tradução nossa).

As reuniões são eventos de tipo específico que cristalizam a *performance* do Estado e dos setores privados e locais no contexto da “pacificação” dessas favelas. Conforme salientado até aqui, esse ato performativo caracteriza-se pelo protagonismo policial e pela participação voluntária de agentes públicos. Vale retomar a forma de participação das instituições privadas e do terceiro setor. Agentes de ONG e do Sistema S, por exemplo, são coadjuvantes desses encontros, ocupando no jogo ritualístico não o momento principal, mas o “espaço de recados”. Apesar disso, eles apresentam um objetivo específico: são promotores da inscrição desses espaços urbanos na economia produtiva formal, tanto no que se refere ao registro das empresas quanto à qualificação profissional dos favelados e na sua inserção no mundo do trabalho. Nesses rituais, as organizações não governamentais e instituições do “terceiro setor” se inscrevem não como agentes políticos *per se*, mas “parceiros” do comandante e das melhorias para a localidade. Será abordado mais adiante como se encena essa “parceria”.

Além da autoridade policial e das instituições privadas, as reuniões se revelam rituais vinculados também à atuação das associações de moradores. Ainda que deslegitimadas desde a década de 1990, as organizações “de base” se mantêm como instâncias importantes de mediação das favelas, em especial na relação com o poder público<sup>15</sup>.

Também estão presentes moradores desvinculados das associações, membros ou não de outras formas de organização local, como comissões ou fóruns, o que varia conforme a região em vista de seu histórico associativo. Em geral, os moradores que frequentam as reuniões são homens e mulheres, adultos e idosos. Há uma relativa circularidade na participação, em grande parte motivada pela oportunidade de encaminhar demandas circunstanciais aos órgãos públicos. As reuniões observadas tiveram público entre 10 e 70 pessoas, com média de participação de 30 pessoas, sendo o Batan a localidade com maior quórum.

De modo sintético, é possível afirmar que as reuniões encenam *performances* com ao menos quatro aspectos comuns: (1) são organizadas autonomamente por cada UPP, com especial ênfase à centralidade da figura do comandante; (2) objetivam aproximar agentes públicos, privados e comunitários; (3) envolvem necessariamente a participação das associações de moradores; (4) estão fundamentadas discursivamente em valores progressistas, visando melhorias à vida comum e à regulação da ordem local.

Antes de se consolidarem como rituais, outras reuniões já haviam sido feitas no contex-

to das UPP<sup>16</sup>, além de ter sido relatada a ocorrência de encontros locais com os comandos em várias áreas desde o início das UPP, mas apenas como medidas extraordinárias, fora da rotina. As reuniões promovidas por um comando de UPP tornaram-se regulares no Batan no primeiro semestre de 2011, a partir do interesse de um comandante à época. Em conversa com este policial, a experiência dos conselhos comunitários de segurança<sup>17</sup> no seu Batalhão de origem foi importante referência para dar valor à continuidade dos encontros. Segundo relatado, já haviam ocorrido reuniões no Batan antes de 2011, mas sem essa preocupação de torná-la regular<sup>18</sup>.

As reuniões “comunitárias” dos comandos militares têm ganhado adesões com o tempo, espalhando-se para outras áreas. Atualmente, a iniciativa está replicada em 12 favelas e é estimulada pela CPP, como mencionado.

Os quatro casos analisados revelam alteridades, mas também consonâncias que possibilitam a interpretação de que as reuniões são um ritual único, dotado de uma formalidade típica. A seguir analisam-se aspectos da sua possível eficácia, e se esses eventos conseguem “fechar as contas” abertas pela “dívida com as favelas”.

### **Demandas e eficácias: urbanização, segurança e controle negociado**

Na pauta reivindicativa dos moradores prevalecem questões de conservação, urbanização e manutenção da ordem pública das favelas. Temas como educação, por exemplo, não são abordados. Os moradores e as associações acessam as reuniões a fim de relatar problemas como escadarias mal conservadas, vazamentos

de esgoto, coletas de lixo em áreas de entulho, casas em áreas de risco, abusos na cobrança de conta de luz e perturbação do sossego.

Nesse sentido, as reuniões revelam, no contexto das UPP, a percepção da urbanização como uma bandeira legítima dos moradores de favelas. E essa é uma demanda antiga aqui continuada. O investimento em melhorias urbanas nas favelas, política em curso desde a década de 1980, teria operado como uma estratégia do poder público de contenção do “risco social” diante do fenômeno crescente da territorialização da violência (CAVALCANTI, 2009). A “pacificação” não rompe ou afeta o valor consensual dessa modalidade de reivindicação, ao contrário: talvez nos encontros essa pauta se fortaleça a partir da mediação policial.

Seja como for, as reuniões se vertem em canais para reivindicações essencialmente pontuais, pouco afeitas a uma problemática política mais abrangente, que transborde, por exemplo, os limites da própria localidade.

Nesse escopo, pouco espaço é conferido a outras demandas além da urbanização, salvo reivindicações sobre segurança, com especial atenção às demandas por ordem pública. Assim, moradores ocasionalmente aproveitam o ensejo para reclamar da falta de policiamento em certos locais e horários, solicitam atitudes diante da perturbação do sossego (som alto fora do horário permitido, por exemplo), denunciam a circulação de veículos irregulares, etc.

Contudo, apenas no Batan parece haver, por parte dos moradores, um posicionamento mais assertivo na regulação e no monitoramento da

atividade policial *per se*, aquilo que se revela um dos objetivos do “policiamento comunitário”<sup>19</sup>. Nessa região o comandante acentua esse aspecto do encontro, explicitando nas falas a disposição à escuta de denúncias e o resguardo à identidade do denunciante. Muitas vezes o comandante divulgou seu contato telefônico pessoal, da Unidade e do Disque-UPP<sup>20</sup>.

Ainda que não ocorra em todas as áreas com UPP, as reuniões “comunitárias” expressam no plano simbólico uma disposição formal à escuta por parte das forças de segurança. Entretanto, o controle sobre o policiamento se revela um assunto “desconfortável” nesta e em outras reuniões. O espaço público dos encontros não se apresenta como momento oportuno aos moradores, ao passo que suscitam o conflito – algo que parece ser evitado a todo momento.

Como já apontado, o objetivo de encaminhar demandas é acompanhado de certas eficácias morais, direcionadas dos agentes externos para os locais. Nas observações de campo, a atuação frequente dos comandantes se destacou, mas também de outros agentes públicos e privados no sentido de orientar os moradores sobre o que deve se pedir ao Estado, e como tais pedidos devem ser feitos. Na reunião da UPP São Carlos em 28 de maio, um representante da associação de moradores criticou o serviço da Secretaria de Conservação que, ali presente, responde estar em fase de reorganização. A fim de facilitar o encaminhamento, pede que enviem e-mail ou telefonem, a seguir passando contatos. Porém, o gestor conclui de forma enfática: “os [moradores] nervosos vão ser tratados como caso de polícia”. Nesse momento, o comandante intervém para mediar o

caso e afirma entender a cobrança e também os limites da Secretaria. Segundo ele, no começo da sua atuação na UPP considerava haver “abandono do poder público” da região, e que hoje isso está mudando. A mensagem final reforça a ideia de que o morador deve ter educação ao cobrar demandas.

Outro exemplo de disciplinamento por parte da polícia e de seus parceiros aconteceu na mesma reunião em São Carlos. Um morador observou que o representante da Light não estava presente e o comandante justificou, considerando ser mais difícil convocar empresas privadas, em especial para o caso de primeira abordagem da UPP – o que parecia ser. Segundo ele, em geral as agências têm receio do contato direto com os moradores porque eles “agem com olhos de lince”. O comandante afirmou já ter sido vítima desse modo de suspeição por parte dos moradores. Entretanto, a autoridade considerou importante que ambas as partes se compreendessem para a resolução das demandas, sem perder de vista o valor da continuidade do diálogo. Um argumento parecido foi empregado pelo comandante da UPP Manguinhos na reunião de 12 de junho. Tendo em vista investidas agressivas de alguns moradores, o comandante contemporizou, afirmando: “ninguém vem aqui obrigado”.

Se o diálogo policial caminha para um ordenamento moral da ação política dos moradores, nas relações com outros agentes públicos os êxitos não parecem maiores. Estes enfrentam dificuldades para responder às demandas. Raramente um mesmo representante participa de reuniões consecutivas, por exemplo. Quando isso acontece, não necessariamente há com-

prometimento em trazer respostas às últimas reivindicações – o que nos encontros chamam de “devolutiva do problema”. Esse é o quadro usual de todas as reuniões observadas. Nesse sentido, as reclamações quase nunca se revertem em soluções práticas, ou seja, esses rituais promovem uma participação bastante limitada da população em relação ao que podem alcançar e obter de resposta efetiva por parte dos representantes do Estado.

Pensando os processos de regulamentação das práticas legais sobre as favelas cariocas, é possível aproximar a dinâmica desses rituais às características de um padrão de mediação consolidado entre o Estado e as organizações comunitárias definido como *controle negociado* (MACHADO DA SILVA, 1967, 2002). Nesse espectro, a perspectiva histórica revela que o “problema da favela”, em sua dimensão habitacional e urbana, tem sido conduzido por políticas públicas que buscam “não a tentativa de solução definitiva, mas simples formas de controle, redução e regulação de conflitos” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 225). Dessa forma, os diálogos com os órgãos estatais tem feito oscilar os movimentos dos moradores de favelas entre a autoconcepção de categoria social com interesse próprio e a percepção de si mesmos como “clientela” carente de melhorias.

Trata-se da adoção por parte do poder público de estratégias de convencimento na relação com os moradores e as associações comunitárias. Nesse contato acontece o “encapsulamento” político destes últimos, simbolizado pela cooptação de lideranças às instâncias da administração pública e das estruturas partidárias. Nas relações entre favelados e agentes

públicos, o papel atribuído ao primeiro grupo é recorrentemente limitado pelos modelos de ação tutelar do Estado e no âmbito local das decisões políticas; o *controle negociado* limita as possibilidades de interlocução com os moradores e, em muitos casos, a participação dos locais é restrita a discussões mais pontuais, declaradas de natureza administrativa e técnico-financeira. O que esse cenário político conflagra é a identidade da “burguesia favelada” como uma força social ativa, porém condicionada às “regras do jogo” (PANDOLFI; GRYSZPAN, 2002; SILVA; ROCHA, 2008; ROCHA, 2011; RIBEIRO; OLINGER, 2012).

Assim, limitadas pelas possibilidades de participação, as organizações locais operam na relação com o Estado frequentemente por meio da lógica da racionalidade instrumental, o que permite aventar a hipótese de que, no contexto atual, as associações de moradores das áreas de UPP estão se aproximando dos comandos policiais e aderindo às reuniões a fim de tentar alcançar seus objetivos mais pragmáticos<sup>21</sup>.

Na reunião da UPP São João de 18 de abril, o dirigente de uma associação local que participa regularmente do encontro pediu a fala e argumentou que no ano anterior houve eleições para a direção da associação de moradores e somente uma chapa se candidatou. Ele diz que, uma vez eleito, adotou como estratégia “reunir forças” e se aproximar de outras associações de moradores do Complexo São João. Segundo ele, o objetivo maior da luta das associações é a realização de “obras”. Já em 28 de maio, na UPP São Carlos, o presidente de uma das quatro associações que frequentam a reunião disse que, quando assumiu o cargo, “a

primeira coisa que fez foi reunir todo mundo [as outras associações da região] para o meu lado”. A união entre as associações não surgiu, contudo, “para esperar da UPP, mas que [para que] cada um lutasse por todos”. As falas dos representantes locais foram bastante elogiosas ao comando da UPP, que recebia na ocasião a visita de uma equipe da CPP.

É comum às quatro favelas a congregação de diferentes associações de moradores, acenando um alinhamento discursivo com as UPPs. Revelam-se nesses espaços falas e posturas de “parceria” entre os representantes das associações e os comandantes. Contudo, é possível considerar que um dos efeitos do protagonismo policial nesses processos locais recai sobre a representação e a capacidade de mobilização política dos moradores de favelas, efeito esse representado na ideia de “intercâmbio de papéis” entre as UPP e as associações (RODRIGUES et al., 2012).

Por certo, a observação dessas reuniões revelou vozes contrárias ao movimento de ajuste entre as associações e os comandos militares, o que ocorre sob o signo da “parceria” para sucesso da “pacificação”. Em especial no Bata e em Manguinhos, esse papel subversivo foi desempenhado por representantes de outros coletivos de base territorial, divergentes das associações<sup>22</sup>. As intervenções desses atores jogam dúvidas sobre o alinhamento entre organizações “de base” e UPP como estratégia política das primeiras e, além disso, questiona o trabalho de mediação feito pela polícia.

Em uma reunião em Manguinhos, um integrante de um coletivo local questiona a convocação desses encontros pelo comando. Para

ele, a ordem em Manguinhos deveria ser como em outros bairros, onde “o policial está fazendo o seu papel”. Em 12 de junho, um grupo de moradores sem vínculos com as associações insiste que as instituições comunitárias deveriam promover reuniões para diálogo com as agências públicas, no lugar do comando policial. De acordo com essas pessoas, as associações já fazem isso há mais tempo do que a UPP. Diante do conflito, um dirigente de associação de moradores procura contemporizar. Afirma que todos estão vivendo um processo de adaptação, tanto a polícia como os moradores.

O comandante concorda que faz papel de mediador nos encontros, mas não assente à “militarização das políticas públicas”, crítica elaborada momentos antes por um morador. Segundo o comandante, não há hierarquia ou desequilíbrio de autoridade entre a polícia e os órgãos públicos. Aos moradores que criticam a reunião da UPP, o policial admite ser uma figura política por representar a UPP Manguinhos, mas pessoalmente não gosta disso. Está interessado apenas em trazer “desenvolvimento para a comunidade, para o morador”.

A análise desses rituais da “pacificação” em Manguinhos deflagra um quadro de críticas e suspeição por parte de alguns moradores em relação ao trabalho de mediação institucional feito pela UPP. Como pano de fundo, denuncia um controle policial mais forte na região, que destoa de como é “lá fora”, conforme disse um morador.

Entrevistas com moradores da Cidade de Deus revelam que por lá a atuação da UPP tem gerado a sensação – ao menos inicial – de suspensão dos limites de domínio das facções

criminosas; ao mesmo tempo, a “pacificação” é sentida como uma forma de “gestão da sociabilidade” local pelo aparato policial, que regula a realização de eventos e a circulação de moradores – em especial dos jovens, colocados constantemente em situação de suspeição (ROCHA, 2011). Esse controle territorial se revela também nas falas de alguns moradores de Manguinhos no âmbito das reuniões, e em alguns casos pontua-se a violência policial na área, associando-se tais casos às reuniões, consideradas por esses moradores como espaços de controle político sobre a vida associativa da favela.

É interessante apontar que são moradores distantes das associações que fomentam esse quadro de inflexão e denúncia sobre o possível controle sociopolítico posto em prática pela UPP. Nenhuma associação de moradores ou organização não governamental questionou, nas quatro favelas, a legitimidade dos comandos em realizarem os encontros.

### Considerações finais

Ainda que com variações, as reuniões “comunitárias” se revelam espaços dotados de certa formalidade e regularidade que mobilizam uma *performance* que materializa os ideais da “pacificação”. Além disso, apresentam um propósito claro, ou como diria a tradição antropológica, uma “eficácia”: aproximar moradores e representantes do Estado e do setor privado no intuito de encaminhar problemas e necessidades para, a partir disso, solucioná-los. Contudo, a análise de quatro casos de reuniões “comunitárias” de UPP constata a continuidade de um modelo de interlocução que ajusta para baixo os limites da possibilidade de participação dos moradores na esfera pública.



Estudos sobre as favelas devem tomá-las por pressuposto como localidades, o que na acepção de Anthony Leeds (1978) quer dizer compreendê-las além de meros espaços territoriais, mas como pontos nodais de interação providos de configuração e autonomia política própria. Nesse escopo, a compreensão histórica das favelas da cidade apresenta as associações de moradores como organizações ativas motivadas a aumentar as vantagens extraídas dos órgãos supralocais e, ao mesmo tempo, “frear” tensões entre tais órgãos e o conjunto dos moradores. Contudo, se não há obtenção de ganhos políticos (ou “obras”) a partir das reuniões, uma pergunta feita por um morador do Batan soa pertinente para essa investigação: para que então servem esses encontros?

As associações de moradores parecem aderir pela credibilidade que o ritual lhes confere na representação da “pacificação”: são elas as vozes legítimas dos moradores de favela. Paralelamente, os agentes públicos encenam um papel conhecido nesses espaços, papel esse que reifica a dual percepção de igualdade do regime de cidadania brasileiro. As práticas do poder público são orientadas pelo senso de “igualdade de tratamento diferenciado” que converge no cotidiano constitucionalidades e discricionariedades e “faz com que as ações do Estado sejam frequentemente percebidas pelos cidadãos como *atos arbitrários*” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010, p. 462, grifo nosso).

Nesse jogo que repete papéis históricos das associações locais e dos agentes de serviços públicos, a novidade parece ser a atuação dos comandos policiais, que mobilizam e se interessam pela continuidade dos espaços. Diante de críti-

cas, defendem a continuidade e perante acusações de ineficiência, replicam a positividade do diálogo. Contudo, que interesses envolvem os comandantes das UPPs na mobilização desses encontros regulares e no seu protagonismo?

A análise de 14 reuniões realizadas em 2013 sob iniciativa de quatro comandos das UPP reverbera o que afirmaram outras investigações com foco nos recentes fóruns da UPP Social (RODRIGUES et al., 2012; LEITE, 2012; FLEURY, 2012). Estaria em curso um modelo de mediação negociada, que, como visto, inviabiliza em sua estrutura a discussão política sobre o projeto de “pacificação” e as demais ações de desenvolvimento em curso. É possível então concordar que a participação é “pacificada”:

Nesses espaços, é permitido vocalizar angústias e desejos sobre a ação governamental, mas não há brecha real para definir prioridades e ação substantivas das políticas públicas. Em suma, essas instâncias consistem em instrumento apaziguador dos conflitos, procurando referendar as decisões já vinculadas à política em curso. (FLEURY, 2013).

É preciso lembrar que as reuniões “comunitárias”, como aqui apresentadas, são espaços iniciados apenas em certas localidades, aparentemente condicionados às possibilidades de diálogo com os grupos locais e aos interesses dos comandos policiais. A realização desses encontros não esgota outras formas de mediação entre representantes do Estado e os moradores, ao contrário: condensa e interpenetra diferentes institucionalidades públicas, privadas e das organizações “de base” para a realização de um ritual que sedimenta valores no grupo por meio de *atos performativos*.



Vale retomar a função do ritual, na compreensão de Victor Turner a partir de seu estudo clássico sobre a sociedade *ndembu*:

os símbolos dominantes no agregado de objetos e atividades simbólicos associados a cada ritual não refletem ou expressam os principais aspectos da estrutura social, mas antes os *valores* que todos os ndembus possuem em comum [...]. A unidade primordial dos ndembus se expressa na composição das assembleias rituais. (TURNER, 1996 apud CAVALCANTI, 2012, p. 114, grifo nosso).

A perspectiva de Turner é de que os rituais não refletem a unidade política, mas sim a coesão moral do grupo. Ao utilizar esse conceito para compreender as reuniões “comunitárias”, a investigação aponta a promoção desses eventos como uma estratégia de convencimento e adesão a valores que pretendem, em especial, sensibilizar os moradores para um novo momento e uma nova moralidade. A assessora de um vereador, em São João, no dia 18 de abril, dispôs-se a ser um canal de reclamações e encaminhamento de problemas, pontuando que o trabalho do vereador é cobrar e fiscalizar as práticas do poder executivo municipal. Nesse aspecto, a assessora louva a iniciativa de reunião da UPP, acentuando que, apesar de promovida pela polícia, a reunião é dos moradores e que eles, nesse “novo momento”, devem se “acostumar às leis do asfalto”, “tendo consciência” no trato com o lixo e em relação à perturbação do sossego. Afirma a assessora: “ajudem a UPP que ela ajuda a vocês e nós ajudaremos a vocês”.

Assim como a fala dessa assessora, outras registradas em diferentes reuniões remetem a uma estratégia de convencimento moral da

“pacificação” que, por sua vez, submete a reivindicação por cidadania ao primado da preservação da ordem urbana. O padrão moral propagado de forma normativa nas reuniões confere novos significados à polícia e redimensiona o que os moradores devem considerar como mau e errado. Considerando o contexto do predomínio do narcotráfico, a dualidade “bandido x trabalhador” contempla a construção de uma moralidade relativamente autônoma nas favelas, em que se conjugam valores éticos às condutas criminais e atribuem-se valores de forma mais relacional e pessoalizada (ZALUAR, 1985). No bojo da “pacificação”, rituais como as reuniões organizadas pelas UPP se cristalizam em modos encenados de comunicação para fins de adesão a novos padrões morais, alinhados aos interesses de controle dos agentes públicos, em especial às forças policiais.

Um processo de despolitização do debate público sobre a favela vem ocorrendo desde a década de 2000 (RIBEIRO; OLINGER, 2012), e no contexto das UPP talvez este processo esteja se intensificando. Trata-se de uma “despolitização” que na verdade “repolitiza” os agentes em mediação, convertendo dualidades em “parcerias”, desfigurando o aspecto conflitivo dos processos políticos e renovando velhos “conchavos”.

A participação “pacificada” encontra seu lócus privilegiado nas reuniões “comunitárias” das UPP, tendo em vista que nesses rituais o protagonismo dos comandos militares reforça a lógica de convencimento moral nos discursos, mas também na constituição do próprio espaço, distribuição de papéis e legitimação das pautas que vão ao debate.

As tendências desse processo sem dúvida variam conforme contextos e arranjos locais, e as considerações aqui feitas referem-se apenas ao universo investigado. As reuniões “comunitárias” das UPP, mesmo que iniciadas há mais de dois anos no Batan, só estão sendo replicadas na maior parte das outras áreas há poucos meses. Atualmente 12 favelas contam com a organização desses espaços, e é possível

que diferentes dinâmicas políticas conflagram arranjos de características distintas, inclusive das que foram relatadas no presente estudo. No entanto, o desempenho da mediação política a partir da autoridade policial desafia as interpretações sobre as relações entre os moradores de favela e o Estado, em especial no acesso aos direitos de cidadania para a sociedade brasileira.

1. *Instância da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) que coordena as ações das UPP.*
2. *A “pacificação” aqui tomada em termos nativos, visto que assim é identificado por agentes públicos, privados e comunitários o momento e as ações em prática a partir da ocupação militar dessas favelas.*
3. *Dados da Coordenadoria de Polícia Pacificadora divulgados no website oficial <www.upprj.com>. Acessado em: 1 set. 2013.*
4. *A relação público-privado é comentada no relatório da LAV (2012), que também constata a sensação comum, por parte dos moradores, de controle policial. Pesquisas em curso têm abordado o interesse de empresas privadas no nicho da “pacificação”, e o caso do desaparecimento do pedreiro Amarildo de Souza na Rocinha tem acentuado críticas à forma de policiamento realizada nas UPP.*
5. *As favelas são consideradas “aberrações” pelo referido Código.*
6. *Chefiado por José Arthur Rios, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA) contribuiu para a fundação de 75 associações de moradores entre 1961 e 1962. Apesar de as associações serem eleitas pelos moradores, tinham atribuições conferidas pelo Estado, a partir da mediação com o próprio SERFHA.*
7. *O Batan se localiza na Zona Oeste da cidade, ao passo que Manguinhos e São João estão na porção Norte e São Carlos, mais ao centro. Ainda que seja um aspecto relevante, esse texto não aborda os precedentes históricos dessas áreas, focando-se nas reuniões.*
8. *À época da redação do presente artigo, a Secretaria Estadual de Segurança afirmou existirem 33 UPP mas algumas unidades contam com bases avançadas pulverizadas sobre a favela, enquanto em alguns casos uma mesma localidade conta com mais de uma UPP. Privilegiando a análise sobre as favelas, e não sobre as UPP, foram identificadas 27 localidades, sendo algumas pontuadas como agregados de favelas, como no caso do Complexo da Penha e do Alemão.*
9. *Este artigo foi concluído em setembro de 2013, sendo essa a data de referência.*
10. *Apesar dos pedidos do pesquisador, a representante da CPP não disponibilizou a resolução emitida aos comandantes.*
11. *No Batan, o comando policial local convoca no início da reunião os presidentes das associações e os gestores e gerentes de serviços públicos presentes para se sentarem à mesa. O objetivo dessa conduta, afirma o comandante, é dar visibilidade ao grupo e melhorar o encaminhamento de demandas. Agentes privados, como membros do Sistema S e de organizações não-governamentais, não são convidadas à mesa.*
12. *É considerável o número de projetos sociais de grandes empresas, como a Coca-Cola, que atuam especificamente nas áreas “pacificadas” e sob o argumento da qualificação profissional. O Sistema S tem ações específicas para essas áreas, como o Sesi nas Comunidades e o Senac nas UPP. O Sebrae também tem forte atuação com os micro e pequenos empresários dessas regiões.*
13. *Um exemplo dado por Peirano (2003, p.11) é o “Eu prometo”.*
14. *O decreto que regulamenta as UPP define: “São áreas potencialmente contempláveis por UPP [...] aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito”. Entre as quatro localidades a que essa pesquisa se restringe, três estavam sob coação de facções de narcotraficantes, ao passo que o Batan é o único caso das 27 localidades em que o domínio ocorria por uma quadrilha de “milicianos” (CANO; DUARTE, 2012).*
15. *As associações de moradores são atualmente pontos de mediação também para a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (TRINIDADE, 2012; CAVALCANTI, 2013), e dos programas municipais de urbanização Morar Carioca e Bairro Maravilha.*

16. De julho de 2011 a novembro de 2012, a equipe do programa municipal UPP Social realizou um circuito itinerante de fóruns entre as várias áreas com UPP, tendo o último ocorrido na Rocinha. A realização dos fóruns marcou o começo da fase da UPP Social sob o escopo da Prefeitura – de fato, o programa começou de forma tímida em 2010, na estrutura burocrática do governo estadual. Os fóruns marcam, então, o “lançamento” do que seria o “braço social das UPP”. Apesar das iniciativas, os fóruns da UPP Social se revelaram episódios limitados no tempo, restritos ao momento de apresentação das equipes nas favelas. Em pouco mais de um ano esses fóruns se esgotaram e pararam de acontecer (FLEURY, 2012; LEITE, 2012).
17. Os conselhos comunitários de segurança foram instituídos por lei estadual em 1999 e objetivam congregar em encontros mensais representantes da polícia civil, da militar e membros da sociedade civil. Circunscritos às Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp), os “cafés comunitários” ocorrem desde 2003 e têm como objetivo estimular a participação de todos no direito à segurança. Costumam ser dirigidos pelo comandante do batalhão e o delegado mais antigo da Aisp, e têm uma diretoria constituída, que ocupa uma mesa durante os encontros (SENTO-SÉ et al., 2012). A influência dos “cafés comunitários” sobre as reuniões das UPP se revela na casa pioneira do Batan não apenas por conta da sua regularidade mensal, mas também no seu formato, que até hoje preserva a formação de uma mesa com as “autoridades”.
18. Outras favelas também contaram com reuniões promovidas pela UPP nesse período, mas apenas como ações pontuais em resposta a problemas localizados.
19. Este artigo não se debruça sobre o tema, mas considera relevante contrastar a experiência das UPPs com a perspectiva teórica que embasa o ideário de “policimento comunitário” ou “de proximidade”. De acordo com a literatura sobre o tema, o que orientaria essa forma de policiamento seria: (1) a prevenção do crime tendo com base a comunidade, (2) a reorientação do policiamento para serviços não-emergenciais; (3) a descentralização dos comandos por área; (4) a participação da população nas atividades de monitoramento e planejamento da atividade policial (Cf. BAYLEY, 2002).
20. O Disque-UPP foi criado em agosto de 2012 para acolher, anonimamente, sugestões, críticas e denúncias sobre o policiamento realizado por essas Unidades.
21. Esses objetivos variam conforme os contextos de poder nas favelas e, em especial, os interesses dos dirigentes das associações de moradores, visto que prevalece a referência ao presidente do que à associação como corpo coletivo (PANDOLFI; GRYSZPAN, 2002).
22. No caso do Batan e de Manguinhos tratam-se de coletivos de moradores descolados das associações, fundados por oposição às mesmas e vinculados a redes externas da sociedade civil, em especial por contato com pesquisadores e instituições acadêmicas. Se inserem na pluralidade do “novo associativismo” e alheios também ao modelo de associação por ONGs.

## Referências bibliográficas

- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. São Paulo: Edusp, 2002. v. 1.
- BELTRAME QUER PRESSA em investimentos sociais pós-UPPs: ‘Nada sobrevive só com segurança’. O Globo. Rio de Janeiro, 28 maio 2011. Disponível em: <<http://glo.bo/1bGjfVe>>. Acesso em: 1 jul. 2013.
- BORNEMAN, John. **“Ethnography of vindication” in Settling Accounts: Violence, justice and accountability in post socialist Europe**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997.
- BURGOS, Marcelo. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. In: ZALUAR, A; ALVITO, M. (Org.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- CANO, Ignácio; DUARTE, Thaís. **“No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)**. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Boll, 2012.
- CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro. Luzes e sombras no dia social: o símbolo ritual em Victor Turner. **Horizontes Antropológicos**, ano 18, n. 37, jan. jun. 2012, p. 103-131.
- CAVALCANTI, Mariana. Do barraco à casa: Tempo, espaço e valor(es) numa favela consolidada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, p. 69-80.
- \_\_\_\_\_. À espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da PACificação. **Dilemas**, v. 6, 2013.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A dimensão simbólica dos direitos e a análise dos conflitos. **Revista de Antropologia da USP**, v. 53, n. 2, 2010.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 27, 2008, p.19-52.
- DINIZ, Eli. **Voto e máquina pública: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FLEURY, Sônia. Militarização do Social como estratégia de integração: o caso do Santa Marta. **Sociologias**, ano 14, n. 50, maio-ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. Rio: marca registrada da participação pacificada. **Le Monde diplomatique Brasil**, fev. 2013.
- LAV (Laboratório de Análise da Violência). **‘Os Donos do Morro’: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.
- LEEDS, Anthony. Poder Local em Relação com Instituições de Poder Supralocal. In: LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A Sociologia do Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LEITE, Márcia Pereira. “Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 11, 2012.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. A política na favela. **Cadernos Brasileiros**, ano IX, n. 41, maio-jun., 1967, p. 35-47.
- \_\_\_\_\_. A Continuidade do “Problema da Favela”. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org). **Cidade: Histórias e Desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio; LEITE, Marcia. Violência, Crime e Polícia: O que os favelados dizem quando falam sobre esses temas. In: **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, 2007, p. 545-591.
- MOORE, Sally Falk. Certainties Undone: Fifty turbulent years of legal anthropology 1949-1999. **Journal of the Royal Anthropological Institute**, v. 7, n. 1, 2001.
- PANDOLFI, Dulce; GRZYNSZPAN, Mario. Poder Público e Favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org). **Cidade: Histórias e Desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- PEIRANO, Mariza. A análise antropológica de rituais. In: PEIRANO, M. (Org) **O Dito e o Feito: Ensaios de Antro-**

**pologia dos Rituais.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003, p. 17-42.

RIBEIRO, Luiz Carlos de; OLINGER, Marianna. A favela na cidade-commodity: desconstrução de uma questão social. In: MELLO, M. A. (Org). **Favelas cariocas – ontem e hoje.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 331-348.

RIO DE JANEIRO. Decreto estadual nº. 42.787, de 6 de janeiro de 2011, Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

SILVA, Itamar; ROCHA, Lia de Mattos. Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. In: JUSTIÇA GLOBAL. (Org.). **Segurança, Tráfico e Milícias.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2008.

ROCHA, Lia de Mattos. **Notas sobre experiências de “Pacificação” em favelas do Rio de Janeiro – Brasil.** Rio de Janeiro, 2011. Mimeografado.

RODRIGUES, André et al. Pensando as associações de moradores no contexto das UPPs. **Revista Comunicações do ISER**, ano 31, n. 67, 2012. Edição Unidades de Polícia Pacificadora – Debates e Reflexões.

SENTO-SÉ, João Trajano et al. Os Conselhos de Segurança Comunitária do Rio de Janeiro: Institucionalização e Participação. **Desigualdade & Diversidade**, n. 11, ago.-dez. 2012.

TRINDADE, Claudia. **Não se faz omelete sem quebrar os ovos: Política pública e participação social no PAC Manguinhos.** Tese (Doutorado em História) – UFF, Rio de Janeiro, 2012.

ZALUAR, Alba. **A Máquina e a Revolta – as organizações populares e o significado da pobreza.** Rio de Janeiro: Brasiliense, 1985.

# Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs

Frank Andrew Davies

## Resumen

**Rituales de “pacificación”: un análisis de las reuniones organizadas por los comandos de las UPPs**

*Este artículo presenta reflexiones acerca de los procesos de reglamentación de las reuniones comunitarias organizadas y dirigidas por los comandos militares de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) del Estado de Río de Janeiro. Se analizan símbolos, valores y temas suscitados en estos eventos, en el que convergen diferentes representantes de las esferas pública, privada y de base local con el fin de constituir verdaderos rituales de “pacificación” en el escenario cotidiano de esas favelas. Conforme apunta la investigación, existen regularidades y formalidades que pretenden conducir la producción de nuevos valores morales y también renovar viejos mecanismos de control sobre las dinámicas políticas de esos espacios. Con ese objetivo, la “pacificación” ha revelado más consolidaciones que rupturas en el proceso de “promoción de ciudadanía” para los habitantes de favelas.*

**Palabras clave:** Seguridad pública; pacificación; UPP; participación; ciudadanía; favela; habitantes de favelas.

## Abstract

**“Pacification” rituals: an analysis of the meetings organized by the command of the UPPs**

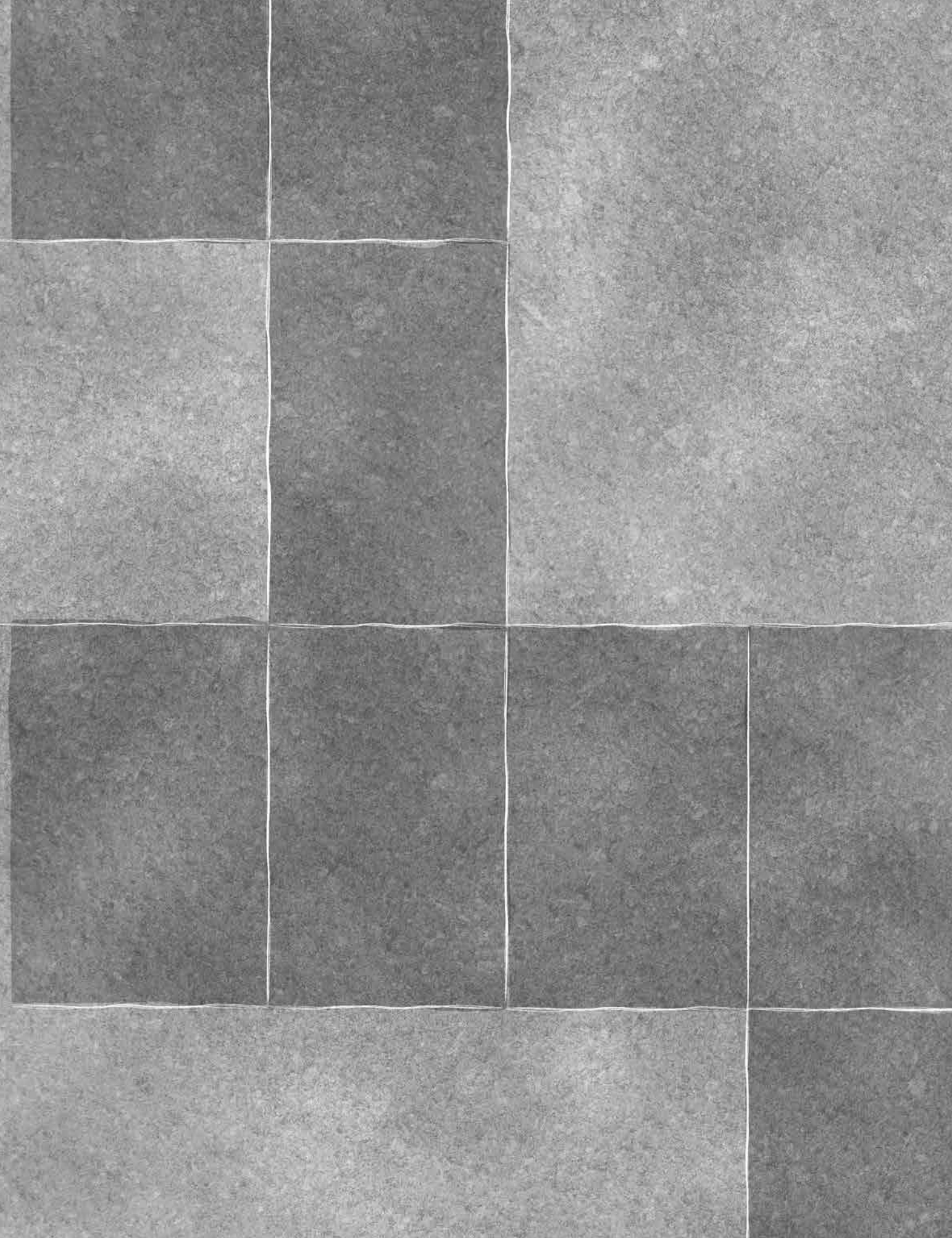
*This paper presents some reflections on the process of regulating the community meetings organized and conducted by the military command of Pacifying Police Units (UPPs) in the State of Rio de Janeiro. The symbols, values and themes raised by the participants in these meetings were analyzed. The attendees included representatives of both the public and private sectors, in addition to local community members. The goal of these meetings was to help instill “pacification” rituals into the daily lives of the people living in these slums. This study suggests that the effort of creating new moral values and renewing old mechanisms to control the political dynamics in these communities emerged in patterns of regularity and formality. In this respect, “pacification” efforts have preserved rather than disrupted structures in the “promotion of citizenry” amongst slum dwellers.*

**Keywords:** Public safety; pacification; UPP; participation; citizenship; slum; slum dwellers.

**Data de recebimento:** 24/09/2013

**Data de aprovação:** 23/02/2014







# Impactos de Gênero na Redução da Mortalidade Violenta: Reflexões sobre o Pacto pela Vida em Pernambuco

## Ana Paula Portella

Mestre em Saúde Pública pelo Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) sob orientação de Dr. José Luiz de Amorim Ratton. É pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança desde 2009 e consultora nas áreas de gênero, violência, saúde e políticas públicas.

[aportella37@gmail.com](mailto:aportella37@gmail.com)

## Marília Gomes do Nascimento

Graduanda do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco e bolsista de iniciação científica do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança (NEPS), na pesquisa "Vitimização e espaço urbano na Região Metropolitana do Recife". É também pesquisadora voluntária na pesquisa "Descarcerização e Sistema Penal: A construção de políticas públicas de racionalização do poder punitivo", do mesmo núcleo de pesquisa.

[mariliagnascimento@gmail.com](mailto:mariliagnascimento@gmail.com)

### Resumo

O crescimento das mortes violentas vem sendo observado no Brasil desde o final dos anos 1970. No país e em Pernambuco, as principais vítimas dos homicídios são jovens negros, do sexo masculino, com pouca escolaridade e baixa renda. Em 2011, 86,2% das mulheres assassinadas em Recife eram negras e, em 2009, 47,2% dos casos de homicídios de mulheres concentraram-se em apenas dez bairros dessa capital. Foi apenas em 2007 que a questão da violência letal ganhou prioridade na agenda do governo do Estado, por meio da implementação da primeira política pública de segurança do Estado, o Pacto pela Vida (PPV). Nesse mesmo ano, instituiu-se a Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher, pela Secretaria da Mulher. O PPV vem alcançando bons resultados, as metas globais de redução dos crimes violentos letais intencionais têm sido alcançadas, mas há diferenças importantes quando se observa a variação de acordo com o sexo da vítima e com a região de ocorrência dos casos. Os homicídios de mulheres apresentaram redução menor ao longo do tempo e oscilação entre crescimento e redução que pode se dever à pouca sensibilidade do PPV para as diferentes situações nas quais as mulheres são assassinadas, que requerem linhas de ação específicas do ponto de vista da política de prevenção e repressão. Este artigo se propõe a apresentar e analisar estas diferenças e a refletir sobre possíveis hipóteses capazes de explicá-las, reconhecendo a eficácia do PPV como política pública de segurança, mas também a necessidade de reorientá-lo para que seja capaz de responder às diferentes configurações da violência letal contra as mulheres em Pernambuco.

### Palavras-Chave

Violência contra a mulher; políticas públicas de segurança; homicídios

## Introdução

O crescimento das mortes violentas vem sendo observado no Brasil desde o final dos anos 1970. Os crimes violentos letais intencionais (CVLI), entre os quais os homicídios, constituem a maioria dos casos<sup>1</sup>, mas a elevação de suas taxas não pode ser explicada de forma unidimensional. Numerosos autores concordam que, entre os fatores associados a este aumento, estão a consolidação do poder de grupos criminosos sobre territórios de pobreza nas grandes cidades brasileiras, a precarização das condições de vida nas áreas metropolitanas, a ampliação e diversificação do mercado de drogas ilícitas e a ineficácia das instituições de controle para responder a este novo contexto (PINHEIRO, 1983; ADORNO, 2002; ZALUAR, 2004; COELHO, 2005; MISSE, 2006; MACHADO DA SILVA, 2008). No que se refere às mulheres, as mudanças nos arranjos familiares e a ampliação do seu acesso à esfera pública, em um contexto em que persistem valores e práticas patriarcais, parecem colaborar para a produção de novas formas de violência e para o acirramento das “antigas”.

Nesse contexto, adquirem relevância os grupos armados que atuam no varejo do tráfico de drogas, na medida em que sua ação tem promovido a desorganização das formas tradicionais de sociabilidade entre as classes populares urbanas, estimulado o medo das classes médias e altas e enfraquecido a capacidade

do poder público em aplicar lei e ordem. Para Adorno (2002, p. 100), a “explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, especialmente de vizinhança, com desfecho fatal” é um dos elementos que constituem o cenário da violência no Brasil nestes últimos anos. Machado da Silva (2008), apoiado em amplo material etnográfico, identifica nesses contextos a emergência de uma “sociabilidade violenta”, que resulta do controle do território e da dominação armada dos grupos criminosos sobre a população pobre residente em algumas áreas do Rio de Janeiro. A violência criminal e policial desestabiliza a sociabilidade nesses territórios, dificultando o prosseguimento regular das interações, afetando a confiança entre as pessoas e as possibilidades de se articular uma compreensão comum das condições de vida compartilhada.

Nenhum dos autores citados, porém, faz referência à presença das mulheres nesses contextos, como vítima, como autora de atos violentos ou criminosos ou mesmo como grupo populacional específico. Do mesmo modo, não há qualquer reflexão a respeito das relações de gênero nesses contextos. Apenas Machado da Silva (2008, p. 36) menciona em uma nota de rodapé que tanto a homofobia quanto a violência doméstica estão fora de seu raciocínio porque não se enquadram na representação da violência urbana.

Não obstante, não há como obscurecer o fato de que cerca de metade da população é formada por mulheres e que as relações sociais no Brasil são marcadas por diferentes expressões da violência de gênero. A “explosão de litigiosidade” ou a sociabilidade violenta, portanto, afetam as interações entre homens e mulheres, podendo ainda reconfigurar valores e normas de gênero. Além disso, se, como diz Adorno, “o tecido social encontra-se sensível a tensões e confrontos que, no passado, não pareciam convergir tão abruptamente para um desfecho fatal”, pode-se pensar que as tensões e confrontos conjugais e familiares entre mulheres e homens, especialmente nos contextos mencionados anteriormente, também apresentem a tendência de convergir para desfechos fatais.

No Brasil e em Pernambuco, as principais vítimas dos homicídios são jovens negros, do sexo masculino, com pouca escolaridade e baixa renda (WEISELFISZ, 2012a). Entre as mulheres que são vítimas de homicídio, a maioria é também jovem, negra e com baixa escolaridade. Além disso, os homicídios – tanto de homens quanto de mulheres – concentram-se em áreas onde são precárias as condições sociais de existência coletiva e onde a qualidade de vida é acentuadamente degradada. As mulheres que aí residem estão expostas a múltiplas vulnerabilidades, possivelmente encontrando inúmeras dificuldades para evitar ou sair de uma situação de violência doméstica. Este diferencial de risco para as negras e pobres evidencia, também para as mulheres, a “distribuição desigual do direito à vida” (ADORNO, 2002). Em Recife, dados do Datasus e de outros estudos (PORTELLA et al, 2011) indicam a persistência desse perfil e a concentração territo-

rial dos casos. Em 2011, 86,2% das mulheres assassinadas em Recife eram pardas ou pretas (DATASUS, 2013) e, em 2012, 51,2% de todos os casos de homicídios de mulheres concentraram-se em apenas dez bairros da capital; essa mesma proporção de casos com vítimas do sexo masculino distribuiu-se por 16 bairros no mesmo ano (SDS-PE, 2013)<sup>2</sup>.

No Brasil, embora alguns estudos tratem da mortalidade por homicídios entre homens e mulheres, poucos trabalhos se dedicam a analisar esta forma de violência entre as mulheres. Dada a magnitude e as características da violência perpetrada por parceiros ou familiares – com seu perfil de longa duração, intenso sofrimento físico e psíquico, ocorrência no ambiente da vida privada e forte legitimidade social graças à persistência da dominação patriarcal –, os homicídios, geralmente associados à violência urbana, têm despertado pouca atenção quando as vítimas são mulheres. Exceção deve ser feita aos estudos sobre crimes passionais (CORRÊA, 1981; 1983; TEIXEIRA, 2009), parte deles voltada para o modo seletivo como a justiça trata este tipo de delito. Destaque deve ser dado ao estudo coordenado por BLAY (2008), no qual são analisados homicídios de mulheres ocorridos em São Paulo, no período de 1995 a 2003, ao acompanhamento dos homicídios feitos pelo SOS Corpo, entre 2004 e 2008 (PORTELLA et al, 2004-2008) e aos estudos de Pasinato (2011) e Meneghel e Hirakata (2011) sobre femicídio.

O homicídio de mulheres pode ser – e frequentemente é – o desfecho de uma situação de violência vivida entre o casal. Em Pernambuco, o número de mulheres assassinadas quase triplicou entre 1979 e 2010, passando de 94

para 246 casos, e a taxa por 100 mil mulheres passou de 2,9 para 5,4 (DATASUS, 2013)<sup>3</sup>. É provável que neste crescimento operem de modo articulado elementos da subordinação de gênero e raça e da situação socioeconômica em contextos de criminalidade urbana, o que cria uma nova condição de “vítima” para as mulheres. Essa condição não pode, ao menos a princípio, nem ser imediatamente identificada com a vítima de crimes passionais nem com os homens vítimas da violência criminosa. No estudo de Portella (2011), por exemplo, cerca de metade dos casos de homicídios de mulheres ocorridos em Recife em 2009 pertenciam à configuração mais comumente estudada pela literatura e que pode ser aqui descrita como “homicídio cometido por parceiro íntimo”. A outra metade dos casos, porém, foi distribuída por situações bem distintas dessa primeira: crimes relacionados à dinâmica do tráfico de drogas, derivados de conflitos familiares, resultantes de conflitos interpessoais com conhecidos, cometidos em contextos de uso de drogas, homicídios sexistas e latrocínios. O entrecruzamento das condições de gênero, raça e situação socioeconômica em áreas de grande registro de violência criminal parece criar novas situações de vulnerabilidade para as mulheres que requerem novas compreensões e explicações teóricas (PORTELLA, 2009; RATTON, 2009).

Chama a atenção a grande discrepância entre as taxas de CVLI de acordo com o sexo da vítima. Em 2012, em Pernambuco, os casos com vítimas do sexo feminino representaram 6,4% de todos os casos, ou seja, mais de 90% das vítimas eram homens (SDS-PE, 2013). A taxa de CVLI com vítimas do sexo masculino correspondeu a 76,2/100 mil homens, mais de

dez vezes maior do que a taxa feminina. Essa discrepância decorre das altíssimas taxas globais de CVLI encontradas no Estado<sup>4</sup>, muito distantes do padrão aceitável pela ONU – menor que 10/100 mil habitantes – e maior do que as taxas observadas em vários conflitos armados no mundo. No período de 2004 a 2007, a mais alta taxa de morte violenta em conflitos armados foi encontrada no Iraque, de 64,9/100 mil habitantes, abaixo, portanto, da taxa observada entre os homens de Pernambuco em 2010 (WEISELFSZ, 2012a).

Quanto mais altas as taxas globais de homicídio, maior a diferença entre as taxas masculinas e femininas, em virtude da grande ocorrência de casos cometidos por desconhecidos e em contextos de criminalidade. Contrariamente, quanto menor é a taxa geral de homicídio, mais próximas são as taxas de acordo com o sexo da vítima. Isso acontece porque nos países com baixas taxas de homicídio há, proporcionalmente, menos casos cometidos por agressores desconhecidos das vítimas e mais crimes de proximidade, nos quais vítimas e agressores mantêm relações de intimidade (LEVTON, 1995 *apud* SALFATI, 2001, p. 288).

A mortalidade violenta vem crescendo em Pernambuco desde 1979, mas apenas em 2007 essa questão ganhou centralidade e prioridade na agenda do governo do Estado, por meio da implementação da primeira política pública de segurança, o Pacto pela Vida (PPV). Este foi elaborado a partir de um amplo processo de debate com a sociedade civil, servidores da área de segurança pública e diferentes áreas de governo. O governo de Pernambuco define o PPV como:

uma política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembléia Legislativa, os municípios e a União. A primeira atividade do PPV foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública. A partir daí, foram definidos 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. Estes projetos abrangem desde a reforma das instituições policiais e prisionais até programas de prevenção social específica da violência. (PERNAMBUCO, s.d.).

A intenção do PPV foi instituir a primeira política pública nessa área, incorporando inovações políticas, técnicas e gerenciais, com base em experiências bem-sucedidas em outros lugares, e tendo como prioridade a redução dos crimes contra a vida. O desenho da política foi orientado pelos valores a seguir, entre os quais as ações de prevenção da criminalidade violenta ocupam lugar de destaque:

- articulação entre segurança pública e direitos humanos, tendo como principal meta a garantia do direito à vida;
- ênfase na prevenção social da criminalidade violenta combinada com a qualificação da repressão, baseada no uso de inteligência, informação, tecnologia e gestão;
- ações de segurança pública executadas por todas as secretarias de Estado de forma transversal e não fragmentada;
- adoção de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação em todos os níveis de exe-

cução das políticas públicas de segurança;

- participação e controle social desde a formulação das estratégias até a execução das ações de todas as áreas que compõem o Pacto. (PERNAMBUCO, s.d.)

O PPV organiza-se em seis linhas de ação: repressão qualificada; aperfeiçoamento institucional; formação e capacitação; informação e gestão do conhecimento; prevenção social do crime e da violência e gestão democrática. A linha voltada para a prevenção, por sua vez, subdivide-se em três grandes programas: intervenção comunitária local, prevenção e gestão e prevenção situacional. O Programa Governo Presente foi a forma encontrada para articular as diferentes secretarias de Estado que desenvolvem ações de prevenção à violência em diferentes territórios, sendo, portanto, a principal ação preventiva do PPV. A gestão cotidiana do PPV se dá por meio de cinco câmaras técnicas – prevenção da violência, repressão qualificada, ressocialização, articulação com a Justiça e enfrentamento do crack –, que definem as metas a serem alcançadas e monitoram o seu cumprimento por meio do Gabinete de Gestão Integrada.

A ampliação dos gastos com segurança pública é uma evidência da prioridade dada ao problema pelo governo do Estado. Entre 2007 e 2010, as despesas cresceram 17,5% e a área de segurança pública passou a corresponder a 9,4% das despesas totais do Estado. Contudo, quando se analisam as despesas *per capita*, verifica-se que estas cresceram quase 70%, passando de R\$ 107,17, em 2007, para R\$ 181,22, em 2010. A despesa total realizada com as ações de segurança pública em 2010 equivaleu a aproximadamente R\$ 1,6 milhão.

Além disso, a Secretaria da Mulher tem uma Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher, com cinco linhas de ação: prevenção, proteção, punição, assistência e produção de conhecimento. A Política se propõe a instalar e ampliar no Estado a rede de serviços prevista pela Lei Maria da Penha, nas áreas da justiça, segurança pública e de políticas sociais – e, de fato, nos últimos cinco anos, a rede realmente foi ampliada e interiorizada. Diferentemente, porém, da Secretaria de Defesa Social (SDS), que disponibiliza em sua página eletrônica os dados mensais referentes aos CVLI e ao PPV, a Secretaria da Mulher não divulga informações sobre a realização ou sobre os resultados das ações. Esse é um fator limitante para a análise aqui pretendida, uma vez que a Política de Enfrentamento à Violência contra a Mulher detém a competência técnica e política para atender às especificidades das situações de violência vividas pelas mulheres, mais dificilmente atendidas por uma política de perfil generalista e universal, como é o PPV. Por essa razão, entrevistou-se a gestora da Diretoria Geral de Enfrentamento da Violência de Gênero da Secretaria da Mulher de Pernambuco<sup>5</sup>, que informou a respeito das ações atuais da Secretaria e da articulação com o PPV.

Segundo ela, atualmente a Secretaria desenvolve campanhas de comunicação voltadas para a sensibilização da população sobre o problema da violência contra as mulheres; capacita profissionais da rede pública de serviços de atendimento a vítimas; gerencia o serviço de abrigo de mulheres ameaçadas de morte, constituído de quatro casas-abrigo, e realiza ações de produção de conhecimento, publi-

cando livros e materiais diversos voltados para a população e para gestores e servidores públicos. Além disso, mantém ações permanentes de articulação com outros órgãos governamentais – como a Justiça, a SDS, as Polícias e as redes de saúde e assistência social.

Hoje, há no Estado 10 delegacias especializadas de atendimento à mulher, quatro casas-abrigo, 13 centros de referência, uma Promotoria Criminal da Mulher e uma Promotoria Especializada, uma Defensoria Pública da Mulher e cinco Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Além disso, há uma linha gratuita para orientação e assistência às mulheres e serviços de referência em saúde para o atendimento a vítimas de violência sexual. Perguntada sobre a disponibilidade de informações que permitam avaliar os resultados das ações e seus impactos sobre os índices de violência contra as mulheres, a gestora reconheceu que essa é uma área que ainda está por ser construída:

essa informação você só tem [...] em relação ao serviço de abrigo. Hoje a gente sabe dizer quantas mulheres entraram no serviço, quantas saíram, quantas crianças foram abrigadas junto com essas mulheres [...] e sobre o perfil dessa mulher. [...] em relação à violência no Estado, o DPMUL<sup>6</sup> fornece esses dados virtualmente: quantas mulheres deram entrada nas delegacias, quantos boletins de ocorrência foram gerados, quantos processos, o número de homicídios. Como o DPMUL tá dentro da SDS, a gente pode dizer que as informações que a gente tem em relação à violência é através da SDS.

A informação disponibilizada pelo DPMUL, porém, é interna ao governo e requer solicitação



por telefone ou e-mail, limitando-se, além disso, aos dados das delegacias da mulher.

a gente só consegue ter do DPMUL os registros e os dados que vêm das delegacias especializadas, no restante do Estado [...] as mulheres procuram as delegacias comuns e essas também têm informação, só que esses dados não vão para o DPMUL, vão pra SDS. Então, o que a gente tem do DPMUL não são os dados reais do Estado, porque a gente só tem daquelas dez delegacias.

Esse fluxo é revelador das dificuldades de articulação entre as duas áreas de políticas, que serão tratadas com mais atenção adiante. Nesse ponto, cabe registrar apenas que a política da Secretaria da Mulher volta-se para a violência doméstica e não toma o homicídio como prioridade.

Já o PPV, ao longo de seus cinco anos de implementação tem alcançado bons resultados e, a despeito de algumas variações em momentos específicos, as metas globais de redução dos CVLI tem sido alcançadas. Não obstante, há diferenças importantes quando se observa a variação de acordo com o sexo da vítima e com a região de ocorrência dos casos. Os homicídios de mulheres diminuíram menos e oscilaram ao longo do tempo, o que pode se dever à pouca sensibilidade do PPV para as diferentes situações nas quais as mulheres são assassinadas, que requerem linhas de ação específicas do ponto de vista da política de prevenção e repressão.

Este artigo se propõe a apresentar e analisar estas diferenças e a refletir sobre possíveis hipóteses capazes de explicá-las, reconhecendo a eficácia do PPV como política pública de seguran-

ça, mas também a necessidade de reorientá-lo para que seja capaz de responder às diferentes configurações da violência letal contra as mulheres encontradas em Pernambuco.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar a redução dos CVLI em Pernambuco, a partir da implementação do PPV, de acordo com o sexo da vítima e a região de ocorrência dos casos, de modo a identificar possíveis impactos diferenciais da política pública de segurança sobre homens e mulheres. A análise aqui apresentada está centrada nos CVLI, dado que a variação na ocorrência destes crimes é tomada pelo PPV como o indicador prioritário para o monitoramento e a avaliação da situação de criminalidade e violência.

Os dados aqui analisados são provenientes do Sistema de Informação Policial/Infopol, da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, por meio dos Boletins Trimestrais da Conjuntura Criminal, disponíveis na página eletrônica da SDS-PE, e do Datasus. Os dados referem-se ao número e às taxas de CVLI no período de 2006 a 2011, de acordo com o sexo da vítima, região de ocorrência, municípios com menos e mais de 100 mil habitantes e maiores municípios do Estado. Para esse período foi analisada a variação na ocorrência dos CVLI, procurando-se identificar as diferenças nesta variação de acordo com o sexo da vítima e as variáveis mencionadas anteriormente. As taxas estaduais das mortes por agressão para 2009 e 2010, de acordo com o sexo da vítima, tiveram como fonte o Datasus e o Mapa da Violência 2012, que também usa dados do Datasus. As informações foram trabalhadas no programa Excel 2003-2007.



## Variações na ocorrência de CVLI em Pernambuco

No Brasil, a proporção de casos de morte por agressão em que as vítimas são mulheres tem oscilado em torno de 8%, nas duas últimas décadas. O mesmo ocorre com relação às taxas, que são bem menores entre as mulheres do que entre os homens. Como a literatura já tem fartamente demonstrado, o problema da morte violenta é extremamente grave em alguns Estados, que apresentam taxas altíssimas e, com isso, contribuem diretamente para a elevação da taxa nacional.

Há cerca de duas décadas, o topo do *ranking* das taxas de morte por agressão é ocupado alternadamente pelos Estados de Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo e, mais recentemente, pelos Estados de Rondônia e Roraima. Embora não haja cor-

respondência direta entre as taxas masculinas e femininas, nesses mesmos Estados registram-se as maiores taxas de morte violenta entre mulheres, o que leva a pensar na existência de contextos ou fatores comuns que favorecem a vitimização de pessoas de ambos os sexos. A Tabela 1 apresenta os Estados brasileiros com as mais altas taxas de homicídios do país, em 2009, e já reflete a queda que vem sendo observada em Pernambuco e no Rio de Janeiro nos últimos anos. O aumento da violência letal entre homens também pode ocasionar aumento dos homicídios entre mulheres, uma vez que sociedades com altas taxas de homicídios intramasculinis revelam configurações socio-culturais que produzem também altas taxas de violência dos homens contra mulheres, como o patriarcalismo, o culto à virilidade e o padrão de resolução de conflitos violento e privado (RATTON, 2009).

**Tabela 1 - Taxas de morte por agressão (por 100 mil habitantes) de acordo com o sexo nos dez estados brasileiros de maior ocorrência 2009**

| UF            | Masculino   | UF            | Feminino   | UF        | Total       |
|---------------|-------------|---------------|------------|-----------|-------------|
| AL            | 114,2       | ES            | 12,2       | AL        | 59,3        |
| ES            | 102,8       | RR            | 12,1       | ES        | 56,9        |
| <b>PE</b>     | <b>85,7</b> | AL            | 6,9        | <b>PE</b> | <b>44,9</b> |
| PA            | 74,5        | RO            | 6,9        | PA        | 40,1        |
| BA            | 70          | <b>PE</b>     | <b>6,7</b> | BA        | 37          |
| RJ            | 65,3        | MT            | 6,4        | RO        | 35,7        |
| DF            | 64,7        | PR            | 6,1        | PR        | 34,5        |
| PR            | 63,7        | DF            | 5,6        | DF        | 33,8        |
| RO            | 63,6        | GO            | 5,5        | PB        | 33,5        |
| PB            | 63,3        | MS            | 5,5        | RJ        | 33,4        |
| <b>Brasil</b> | <b>50,7</b> | <b>Brasil</b> | <b>4,4</b> | Brasil    | 27,1        |

Fonte: Datasus, 2012

**Tabela 2 - Nº de CVLI, de acordo com o ano e sexo da vítima Pernambuco, 2006-2011**

| Sexo      | Ano de ocorrência |      |      |      |      |      | Total |
|-----------|-------------------|------|------|------|------|------|-------|
|           | 2006              | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |       |
| Masculino | 4305              | 4311 | 4233 | 3717 | 3279 | 3231 | 23076 |
| Feminino  | 319               | 277  | 289  | 299  | 253  | 276  | 1713  |
| Total     | 4624              | 4588 | 4522 | 4016 | 3532 | 3507 | 24789 |

Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

Em Pernambuco, o número de CVLI vem declinando desde 2007, e em 2010 observou-se a maior redução, de 12,6%, com relação ao ano anterior. Considerando o período de 2006 a 2011, foram registrados 24.789 CVLI, sendo que 1.713 (6,9%) com vítimas do sexo feminino. O ano de 2006 representou o pico da série temporal, com 4.624 casos – mas, para os casos que vitimaram homens, esse pico se deu em 2007. Quando se trata de vítimas do sexo feminino, o ano inicial da série temporal, 2006, concentra o maior número de casos (319). Ao longo do período, como se verá a seguir, o número oscila, mas em nenhum momento volta a alcançar esse patamar inicial. A Tabela 2 apresenta os números absolutos de CVLI a cada ano e os gráficos seguintes apresentam as variações temporais.

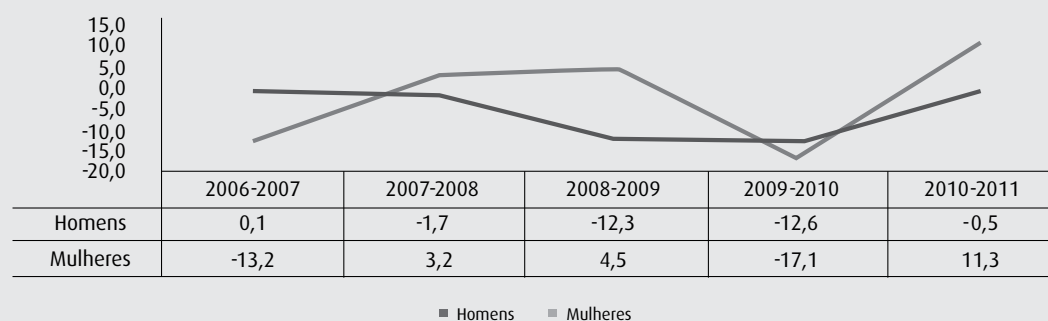
Já no primeiro gráfico observa-se a tendência que se repete na maioria das regiões e municípios analisados. Os casos com vítimas do sexo masculino apresentam uma tendência consistente de redução, mostrando-se sob controle durante todo o período, ainda que nem sempre se tenha atingido a meta de 12% de redu-

ção anual. No caso das mulheres, há oscilação, com crescimento no número de casos em 2008, 2009 e 2011 – neste último ano o aumento ultrapassou os 10%. O ano de 2010 foi o de maior redução, com 17,1% de diminuição no número de casos com vítimas do sexo feminino e 12,6% entre os casos que vitimaram homens.

Em 2011, os homicídios de mulheres cresceram em oito regiões<sup>7</sup> e recuaram em quatro. A maior variação (64,3%) correspondeu ao Agreste Meridional, que, em 2010, havia registrado 14 casos de CVLI com vítimas mulheres e, em 2011, registrou 23 casos. No caso dos CVLI com vítimas do sexo masculino, em cinco regiões elevou-se o número de ocorrências, mas na Mata Norte esse crescimento foi de apenas 0,5%. As maiores variações – 50% e 31% – foram encontradas no Sertão Central e no Sertão do Araripe, respectivamente.

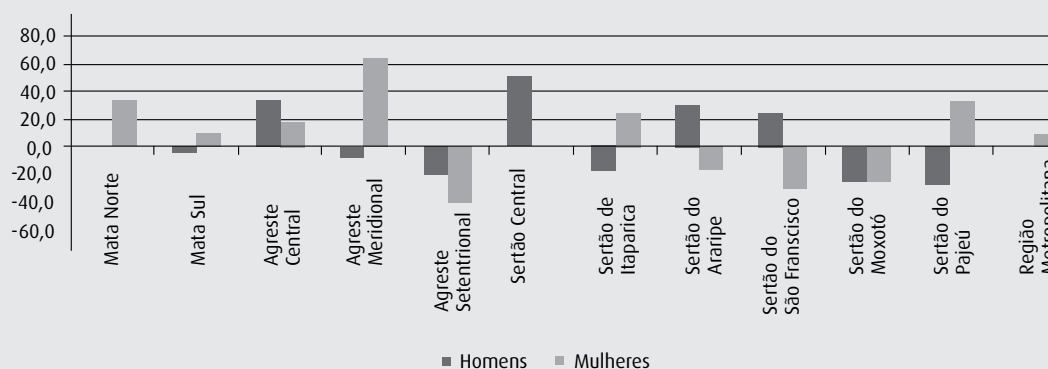
O ano de 2011 foi problemático para o alcance das metas do PPV. É de se esperar que, nos primeiros anos de implementação de uma política de controle de CVLI, o número de casos se reduza consideravelmente, graças, por

**Gráfico 1 - Variação anual no número de CVLI, de acordo com o sexo da vítima Pernambuco, 2009**



Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

**Gráfico 2 - Variação no nº de casos de CVLI, de acordo com o sexo da vítima e região de ocorrência Pernambuco, 2010-2011**



Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

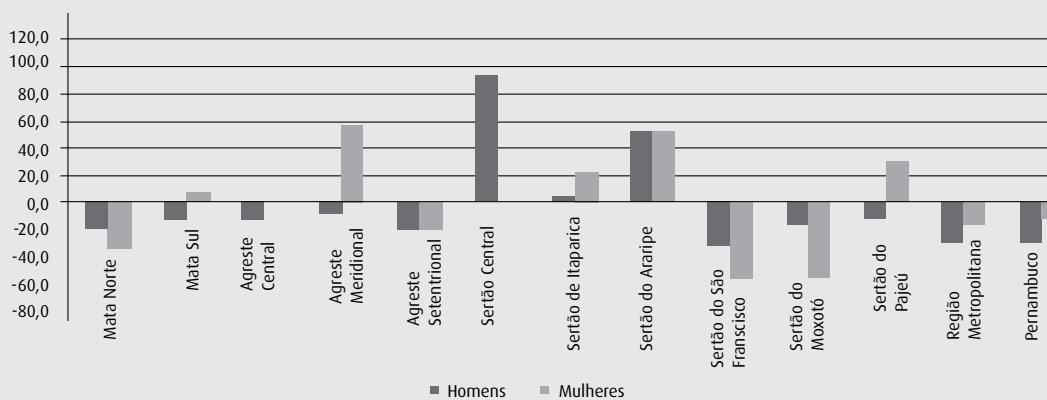
exemplo, a ações repressivas voltadas para indivíduos ou grupos que, em função de suas atividades criminosas, são responsáveis isoladamente por um grande número de homicídios. O foco sobre territórios específicos, que concentram a maior proporção de casos, também pode levar à rápida diminuição no número de casos, auxiliando o alcance das metas. Passada essa fase inicial, políticas preventivas e estruturadoras devem garantir que aqueles indivíduos e grupos

não retornarão à atividade criminosa e que os territórios antes vulneráveis não voltarão a abrigar práticas que levam ao CVLI. Assim, as intervenções de segurança pública devem passar por reorientação para alcançar os casos que se distribuem de forma mais difusa no território e cujas motivações são também mais diversas. Nessas circunstâncias, espera-se que o ritmo de redução no número de casos se desacelere até que se implementem as novas medidas.

A isso, deve-se acrescentar, em 2011, o efeito produzido pelas ações do Sistema Judiciário, que objetivavam, entre outras coisas, conferir celeridade à Justiça. Assim é que, como parte deste processo, um número grande de homicidas retornou às ruas, em função de irregularidades em seus processos. Parte importante deles, especialmente os líderes de grupos, voltou às atividades criminosas e à prática do homicídio, o que constituiu um obstáculo para o alcance da meta do PPV. Esse processo foi enfrentado pelo governo do Estado por meio de ações emergenciais realizadas no final do segundo semestre de 2011 e que, embora não tenham logrado alcançar a meta de 12% de redução, mas tão somente 0,06%, podem ser consideradas bem-sucedidas na medida em que não se observou crescimento no número global de homicídios. Mas, conforme o Gráfico 1, essa mínima redução – que representa apenas um caso a menos – deu-se entre as vítimas do sexo masculino. Nos casos em que as vítimas eram mulheres houve aumento de 11% de um ano para o outro.

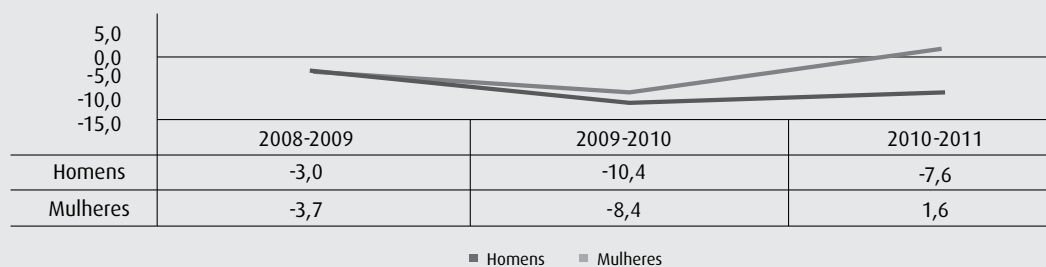
Não obstante, quando se considera todo o período de implementação do PPV, verifica-se que, para os casos com vítimas mulheres, a variação acumulada nos cinco anos permanece problemática na Zona da Mata Sul (+9,1%), no Agreste Meridional (+64,3%), no Sertão de Itaparica (+25%), no Sertão do Araripe (+25%) e no Sertão do Pajeú (+33,3%). No caso das vítimas do sexo masculino, as regiões que apresentaram crescimento no número de casos foram o Sertão Central (+105,3%), o Sertão de Itaparica (+5,3%) e o Sertão do Araripe (+57,6%). No conjunto do Estado, a variação acumulada foi negativa para ambos os sexos: 25% de redução no número de casos com vítimas do sexo masculino e 13,5% de redução nos casos com vítimas mulheres. Observe-se que, caso a meta anual de 12% tivesse sido alcançada todos os anos, a variação acumulada no período deveria ser de 40%, o que não foi alcançado em nenhum dos casos (Gráfico 3).

**Gráfico 3 - Variação no nº de CVLI, de acordo com o sexo da vítima e região de ocorrência Pernambuco, 2006-2011**



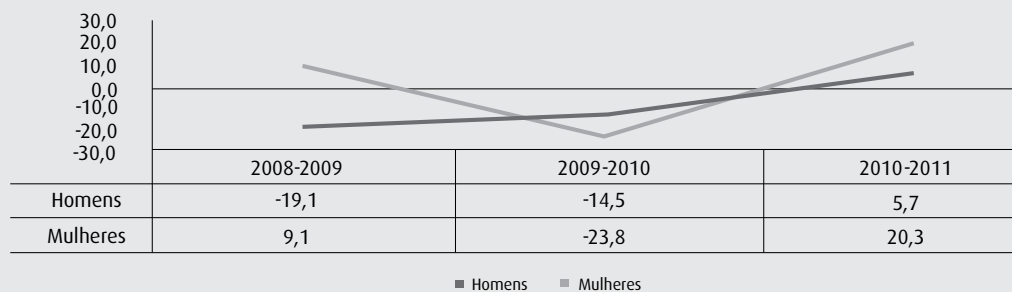
Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

**Gráfico 4 - Variação anual no nº de CVLI, municípios de até 100 mil habitantes Pernambuco, 2008-2011**



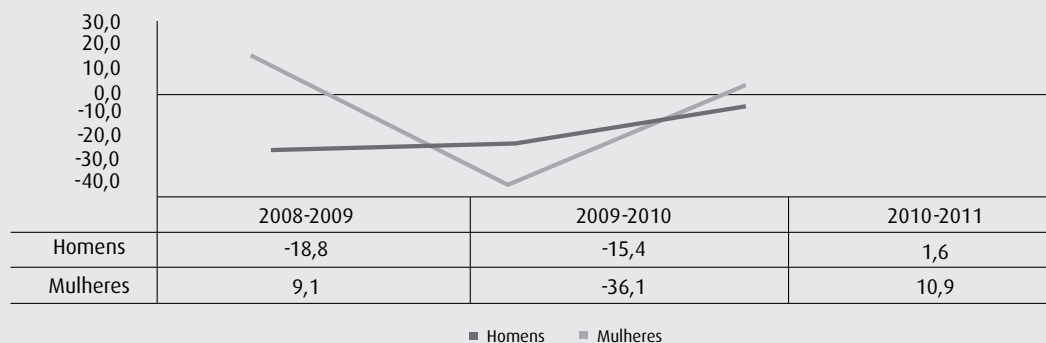
Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

**Gráfico 5 - Variação anual no nº de CVLI, municípios com mais de 100 mil habitantes Pernambuco, 2008-2011**



Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

**Gráfico 6 - Variação anual no nº de CVLI Recife (PE), 2008-2011**



Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

Comportamento semelhante se observa quando se analisa a variação em municípios selecionados a partir do tamanho da população<sup>8</sup>. Nos municípios pequenos e nos grandes, assim como na capital, a curva da variação é a mesma encontrada na maior parte das regiões: entre os CVLI com vítimas mulheres a redução, quando há, é menor e o crescimento, quando há, é maior do que entre os casos com vítimas do sexo masculino. Vale ressaltar, porém, que a Região Metropolitana e a capital registraram crescimento dos dois tipos de caso em 2011

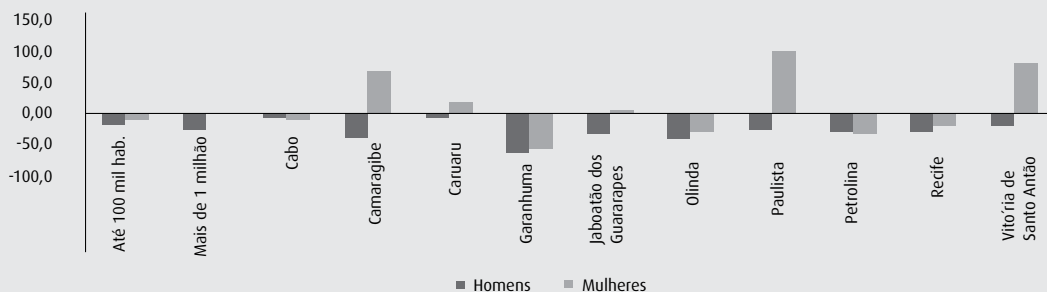
Mais uma vez, porém, ao se analisar a variação total ao final do período – e incluindo agora os municípios mais populosos do Estado –, nota-se que apenas os casos com vítimas mulheres cresceram. Isso aconteceu nos municípios de Camaragibe (+66,7%), Caruaru (+18,2%), Jaboatão dos Guararapes (+3,8%), Paulista (+100,0%) e Vitória de Santo Antão (+80%). No caso dos homicídios de homens, o espectro de redução foi de -7,4%, no Cabo de San-

to Agostinho, a -65,3% em Garanhuns (onde também decresceu fortemente o número de casos com vítimas mulheres, -57,1%).

### Diferenciais de gênero na ocorrência de CVLI em Recife

Para compreender as diferenças na variação da ocorrência dos CVLI de acordo com o sexo da vítima, é necessário ter em mente que homens e mulheres sofrem violência e são assassinados em circunstâncias nem sempre semelhantes. Se é verdade que tem aumentado o número de mulheres envolvidas com atividades criminosas e, assim, expostas aos riscos inerentes a este universo, é verdade também que parte importante das mulheres continua sendo vitimada em situações de violência conjugal e doméstica. Para ilustrar este raciocínio e auxiliar na compreensão dos dados analisados, a seguir descrevem-se as características dos homicídios de homens e de mulheres ocorridos em Recife em 2009<sup>9</sup> (PORTELLA et al, 2011).

Gráfico 7 - Variação no nº de CVLI, municípios selecionados Pernambuco, 2006-2011



Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

Assim como em outros Estados do Brasil, a maior parte dos casos de CVLI, independentemente do sexo da vítima, concentra-se na região metropolitana e na capital. Em 2009, 52,6% (ou 2.114) dos casos do Estado aconteceram nessas áreas. Sozinha, a capital concentrou 20% de todos os casos e 24,4% daqueles cujas vítimas eram do sexo feminino. O conjunto da Região Metropolitana reuniu praticamente a mesma proporção (52,9%) encontrada para as vítimas do sexo masculino.

Em Recife, neste mesmo ano, aconteceram 818 CVLI, 746 dos quais com vítimas do sexo masculino e 72 (8,8% do total) com vítimas mulheres. Ao se compararem os casos de acordo com o sexo da vítima, verificam-se algumas semelhanças e diferenças importantes. Em comum, o fato de que a quase totalidade dos casos refere-se a homicídio: apenas 1,9% dos homens e 1,4% das mulheres foram assassinados em situação de latrocínio. Nenhuma mulher e apenas um homem morreu como decorrência de uma lesão corporal.

Os homicídios de homens se distribuem por praticamente todo o território da cidade: dos 94 bairros do Recife, 81 registraram casos de homicídios cujas vítimas eram homens. No caso das mulheres, os casos concentraram-se em 39 bairros. Como resultado desse padrão de distribuição territorial, quase 50% dos casos em que as vítimas são mulheres concentraram-se em apenas 10 bairros. No caso dos homens, esse percentual é 10% menor. Porém, com uma única exceção (Campo Grande para os homens e Jardim São Paulo para as mulheres), os bairros de maior ocorrência de casos de homicídios são

exatamente os mesmos para vítimas de ambos os sexos (Tabela 3)

Outra diferença importante entre os dois tipos de crime refere-se ao local em que é cometido: 82,4% dos homens morrem em via pública; entre as mulheres, esse percentual, ainda muito alto, corresponde a 68,1%. Pouco mais de um quinto das mulheres (22,2%) é assassinada em sua residência ou perto dela. Para os homens, essa proporção é de 7,9%.

Com relação ao período do ano, verifica-se que os casos envolvendo homens distribuem-se de modo mais uniforme entre o trimestre de menor ocorrência – julho a setembro, com 21,3% dos casos – e aquele de maior ocorrência – janeiro a março, com 29,2% dos homicídios. Entre as mulheres, muda a amplitude entre os períodos e o início do ano, com menos casos registrados, é também aquele com mais casos (30,6%), mas é o trimestre de abril a junho que apresenta a menor proporção de homicídios (16,7%). Os finais de semana – especialmente o domingo, que reúne um quarto dos casos, independentemente do sexo da vítima –, constituem o momento mais arriscado para ambos os sexos, com a pequena diferença de que há mais vítimas mulheres na sexta-feira (20,8%) e mais homens no sábado (19,0%). Com relação ao período do dia, em geral, homens e mulheres são mortos à noite, mas há diferenças com relação à madrugada e à manhã: 27,8% dos casos que vitimam mulheres ocorrem na madrugada e apenas 9,7% pela manhã; entre os homens, esses percentuais são de 23,6% e 15,8%, respectivamente.

Homens e mulheres morrem principalmente em decorrência de disparos de armas de fogo, mas 20,8% das mulheres e apenas 10,4% dos homens



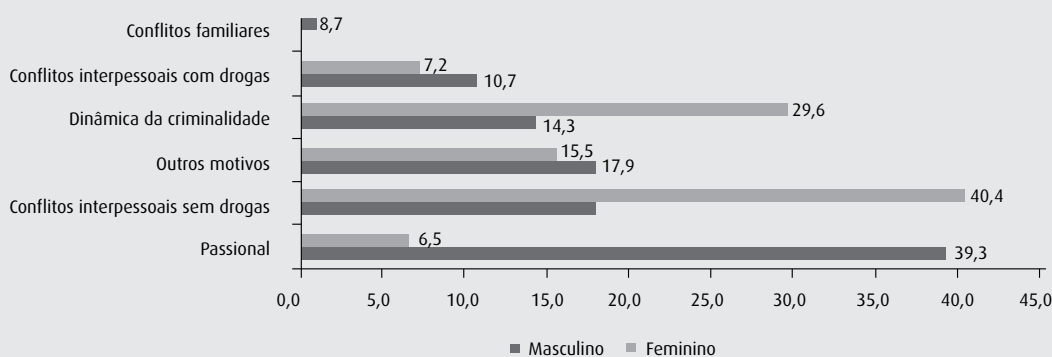
**Tabela 3 - Proporção de casos de homicídios de acordo com o sexo da vítima, dez bairros de maior ocorrência Recife (PE), 2009**

| Bairro              | Homens         | Bairro           | Mulheres       |
|---------------------|----------------|------------------|----------------|
| COHAB               | 5,10%          | Cohab            | 6,90%          |
| Ibura               | 4,70%          | Ibura            | 5,60%          |
| Várzea              | 4,30%          | Iputinga         | 5,60%          |
| Imbiribeira         | 3,60%          | Jardim São Paulo | 5,60%          |
| Afogados            | 3,50%          | Afogados         | 4,20%          |
| Boa Viagem          | 3,50%          | Boa Viagem       | 4,20%          |
| Iputinga            | 3,40%          | Imbiribeira      | 4,20%          |
| Água Fria           | 3,20%          | Torrões          | 4,20%          |
| Torrões             | 2,90%          | Várzea           | 4,20%          |
| <b>Campo Grande</b> | 2,80%          | Água Fria        | 2,80%          |
| <b>Total</b>        | <b>37,00%</b>  | <b>Total</b>     | <b>47,20%</b>  |
| Demais bairros      | 63,00%         | Demais bairros   | 52,80%         |
| <b>Total</b>        | <b>100,00%</b> | <b>Total</b>     | <b>100,00%</b> |

N=746 homens e 72 mulheres

Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2010

**Gráfico 8 - Motivos relacionados aos homicídios, segundo o sexo da vítima Recife (PE), 2009**



Fonte: Infopol, Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2013.

são assassinados, respectivamente, com armas brancas ou outros tipos de objetos. Nessa última situação, que se refere basicamente aos espancamentos e estrangulamentos, encontram-se 8,3% das vítimas do sexo feminino e 5,6% dos homens.

Finalmente, há algumas diferenças também com relação à motivação do crime. Os conflitos interpessoais sem envolvimento de álcool ou outras drogas motivaram os homicídios de 40,4% dos homens e de 17,9% das mulheres, sendo a principal motivação para os casos com vítimas do sexo masculino. Entre as mulheres, a principal motivação foram os conflitos passionais (39,3%) – que, para os

homens, corresponderam a apenas 6,5% dos casos. A dinâmica da criminalidade esteve no cerne de 29,6% dos casos masculinos e em 14,3% dos casos com vítimas mulheres. As demais motivações se distribuíram de forma semelhante para os dois sexos (Gráfico 8).

Esses dados indicam que os homicídios de mulheres compartilham certas características com os homicídios de homens, mas, ao mesmo tempo, apresentam características distintas que sugerem a existência de configurações específicas para esses casos. O quadro a seguir sintetiza as semelhanças e diferenças apuradas (Quadro 1).

**Quadro 1 - Características dos homicídios, de acordo com o sexo da vítima Recife (PE), 2009**

| Características                                                            | Homens        | Mulheres      |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| <b>Semelhanças</b>                                                         |               |               |
| Natureza do crime                                                          | Homicídio     | Homicídio     |
| Horário de maior ocorrência                                                | Noite         | Noite         |
| Dias da semana de maior ocorrência                                         | Fim de semana | Fim de semana |
| Trimestre de maior ocorrência                                              | 1º            | 1º            |
| Crime cometido em via pública                                              | 82,40%        | 68,10%        |
| Uso de arma de fogo                                                        | 89,50%        | 79,20%        |
| Uso de álcool ou outras drogas pela vítima ou agressor no momento do crime | 7,20%         | 10,70%        |
| <b>Diferenças</b>                                                          |               |               |
| Trimestre de menor ocorrência                                              | 3º            | 2º            |
| Concentração nos 10 bairros de maior ocorrência                            | 37%           | 47,20%        |
| Crime cometido na residência da vítima                                     | 7,90%         | 22,20%        |
| Uso de arma branca                                                         | 4,80%         | 12,50%        |
| Crime resultante de conflitos passionais                                   | 6,50%         | 39,30%        |
| Crime resultante de conflitos interpessoais sem presença de drogas         | 40,40%        | 17,90%        |
| Crime resultante da dinâmica da criminalidade                              | 29,60%        | 14,30%        |

Fontes: Infopol, DHPP, SDS-PE

De maneira resumida, pode-se dizer que, em 2009, os homicídios em Recife aconteceram à noite, nos finais de semana, em decorrência de disparo de arma de fogo, concentrando-se no primeiro trimestre do ano. A maior parte dos casos aconteceu em via pública e os conflitos interpessoais foram o principal motivo que levaram à morte violenta. Em cerca de 10% dos casos, vítimas ou agressores fizeram uso de álcool ou outras drogas no momento do homicídio. Ao se compararem os casos de acordo com o sexo das vítimas, verifica-se que os crimes que vitimaram mulheres apresentaram maior concentração territorial, uma parte considerável aconteceu na residência da vítima e, em comparação com os casos masculinos, houve maior uso de arma branca e outras armas. Os conflitos passionais figuraram como a principal motivação dos crimes que vitimaram as mulheres. Para os homens, a dinâmica da criminalidade foi o segundo maior motivo que levou ao homicídio.

### Conclusões

O PPV pode ser considerado uma política bem-sucedida, no sentido de que, de fato, tem logrado alcançar as metas propostas de redução do CVLI. As dificuldades encontradas nos últimos cinco anos foram superadas, de tal forma que se pode afirmar que é uma política adequada para a contenção da criminalidade e da violência em Pernambuco. A análise dos dados, porém, demonstrou que há impactos diferenciais das ações do PPV sobre os homicídios de homens e mulheres: é maior a redução entre os primeiros, e menor ou inexistente nos casos em que as vítimas são mulheres, com diferenças impor-

tantes entre as regiões e os municípios mais populosos do Estado.

Assim, o PPV acerta em sua estratégia para enfrentar os CVLI que são decorrentes das situações de criminalidade e que constituem a maioria dos casos no Estado. É possível ainda que parte importante da redução nos casos que vitimam as mulheres tenha se dado justamente entre os que ocorrem nas situações de criminalidade e de conflitos decorrentes do uso de drogas. A partir da análise dos dados, pode-se, ainda, levantar a hipótese de que as dificuldades de redução no número de homicídios de mulheres se deve ao peso dos casos que ocorrem em situações de violência cometida por parceiro íntimo, que requerem uma estratégia diferenciada daquelas implementadas pelo PPV e que, até então, não foram incorporadas à política. Em contrapartida, aparentemente, a Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher não inclui uma linha específica voltada para a violência letal, a ser implementada em parceria com a Secretaria de Defesa Social. Essa questão é reconhecida pela gestora da Secretaria da Mulher, que afirma que a concepção de violência letal que orienta as estratégias e ações da SDS está fortemente ancorada na problemática da criminalidade urbana e, mais especificamente, do tráfico de drogas. Assim, o PPV não logrou instituir mecanismos eficazes de identificação dos diferentes tipos de situações que levam à vitimização de homens e mulheres e, com isso, não é possível definir estratégias específicas para lidar com algumas destas configurações, como é o caso do homicídio cometido por parceiro íntimo ou da violência sexista. Nas palavras da gestora,

o enfrentamento da violência contra mulher tá dentro do PPV, é um dos programas, [...] isso é discutido nas reuniões do pacto, que acontecem mensalmente. Só que eles trabalham por AIS, área de abrangência de cada batalhão e discutem o índice de violência em cada AIS. A violência contra a mulher não dá pra tratar da mesma forma. [...] Hoje, depois da discussão, da nossa participação, a nossa presença lá, eles já compreenderam que é importante separar os gêneros (sic). E hoje a gente consegue ver os homicídios de mulheres [...] só não consegue ainda decifrar daquelas mulheres mortas quantas foram por violência doméstica ou por envolvimento no tráfico ou por qualquer outro crime. [...] mas ainda tem muita coisa que é de compreensão mesmo, dos comandantes que fazem parte do PPV, de perceberem que a violência doméstica contra mulher é muito particular, que é diferente do crime que eles tentam diminuir no Estado de Pernambuco.

É correta a compreensão da gestora a respeito da necessidade de incorporação da perspectiva de gênero para se identificar corretamente as distintas situações nas quais as mulheres são assassinadas e, com isso, desenhar programas que, de fato, sejam capazes de coibir essas práticas. No entanto, sua fala denota relativa delimitação dos campos de atuação das duas secretarias no que se refere à violência contra as mulheres que, caso também esteja presente entre os demais gestores, pode constituir um dos elementos que respondem pela menor redução ou pelo aumento dos CVLI contra mulheres no período de implementação do PPV. Trata-se da ideia de que à Secretaria da Mulher cabe apenas lidar

com a violência doméstica contra as mulheres e, de modo mais específico, por meio de ações de prevenção, e da identificação imediata e unívoca da segurança pública com a ação de polícia e, mais especificamente, com as ações de repressão. Como se viu, metade dos casos de homicídios de mulheres não cabe na rubrica “violência doméstica” e nada autoriza a pensar que não há, nessas situações, forte influência da posição social subordinada das mulheres ou, em outras palavras, de sua condição de gênero. Ao restringir seu campo de ação à violência doméstica, a Secretaria da Mulher fecha os olhos para inúmeras situações sociais que tornam as mulheres vulneráveis à violência letal e que devem ser alvo de ações preventivas.

Por sua vez, a concepção que associa políticas públicas de segurança à polícia e à repressão é limitada, por não compreender que a violência e a criminalidade são questões sociais complexas que requerem abordagens integradas em diferentes campos de políticas. Além disso, tal concepção opera uma distinção artificial entre os contextos sociais de atuação de cada Secretaria, na qual o “mundo do crime” seria masculino e isolado das interações cotidianas entre homens e mulheres, não se percebendo suas interfaces com a violência doméstica. Ora, o “mundo do crime” não paira sobre o “mundo social”, mas é parte das relações sociais em territórios nos quais homens e mulheres convivem cotidianamente e, com maior ou menor constrangimento dado pela presença dos grupos criminosos na área, desenvolvem suas relações familiares, profissionais, de lazer, etc., nas quais, evidentemente, o componente de gênero também atua. Não por acaso, no plano do governo reproduz-se o que

se vê também no campo acadêmico: os estudos feministas dedicam-se mais à violência doméstica, especialmente a não-letal, e a criminologia ocupa-se dos homicídios, especialmente dos que vitimam homens. Para os homicídios de mulheres, portanto, resta ainda a tarefa de se produzir um lugar para a reflexão e a intervenção.

Assim, apesar do contexto de sucesso do PPV, deve-se reconhecer que os homicídios de mulheres permanecem como uma lacuna importante na área de segurança pública, exigindo maior esforço por parte dos entes governamentais para a redefinição das estratégias e das ações comuns.

- 
1. *Além do homicídio, os CVLI incluem o latrocínio e a lesão corporal seguida de morte, de acordo com definição adotada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça em 2006*
  2. *Dados calculados pelas autoras, a partir do Sistema de Informações Policiais.*
  3. *Dados calculados pelas autoras.*
  4. *E, como se sabe, também em outros Estados do Brasil.*
  5. *Entrevista realizada em julho de 2013.*
  6. *Departamento Policial da Mulher, da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco.*
  7. *A informação sobre o Sertão Central não aparece no gráfico porque, em 2010, a região não havia registrado homicídio de mulheres e, em 2011, registrou quatro casos. Não há como representar graficamente este tipo de aumento.*
  8. *Aqui o período analisado é de 2008 a 2011 porque, para o período anterior, os Boletins de Conjuntura Criminal só disponibilizam as taxas de CVLI e não os números absolutos.*
  9. *A fonte destas informações também foram os dados da SDS-PE, mas desta vez por meio dos bancos de dados do Sistema de Informação Policial – Infopol e do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, cuja base são os inquéritos policiais.*

## Referências bibliográficas

- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 8, 2002.
- BLAY, E. A. Assassinato de mulheres e Direitos Humanos. São Paulo: Ed. 34, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Brasília, DF: Casa Civil, 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>> Acesso em: 15 mar. 2008.
- COELHO, Edmundo Campos. **A Oficina do Diabo e Outros Estudos sobre Criminalidade**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2005.
- CONDEPE/FIDEM. **Boletim trimestral da conjuntura criminal em Pernambuco**. Recife: Condepe/Fidem, 2006-2011.
- CORRÊA, Mariza. **Os Crimes da Paixão**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- CORRÊA, Mariza. **Morte em Família**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (Org.). **Vida sob Cerco**. Violência e Rotina nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MENEGHEL, Stela Nazareth; HIRAKATA, Vania Naomi. Femicídios: homicídios femininos no Brasil. **Rev. Saúde Pública**, v. 45, n. 3, p. 564-574, jun 2011.
- MISSE, Michel. Criminalidade Urbana Violenta no Brasil: O Problema das Causas. In: **Crime e violência no Brasil contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 19-28.
- PASINATO, Wania. 'Femicídios' e as mortes de mulheres no Brasil. **Cad. Pagu**, v. 37, 2011, p. 219-246.
- PERNAMBUCO. Pacto pela Vida. Recife, s.d. Disponível em: <<http://www.pactopelavida.pe.gov.br/pacto-pela-vida/>>. Acesso em: abr. 2012.
- PIMENTEL, Silvia; BELLOQUE, Juliana. Legítima defesa da honra. Ilegítima impunidade de assassinos Um estudo crítico da jurisprudência brasileira. 1999. Mimeografado.
- PINHEIRO, P. S. (Org.). **Crime, Violência e Poder**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- PORTELLA, A.P.; FERREIRA, V.; BEZERRA, S. **Boletim Dados e Análises**. Edições 1 a 8, 2004 a 2008. Recife: SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia, 2004-2008.
- PORTELLA, Ana Paula. Violência contra mulheres: desafios para as políticas públicas. In: LOPES, F.L. (Ed.) **Observatório da Cidadania: diálogos sobre violência e segurança pública**. Rio de Janeiro: Ibase, 2009.
- PORTELLA, Ana Paula; GALVÃO, Clarissa; VALENÇA, Manuela; RATTON, José Luiz de Amorim. Análise Configuracional de Homicídios: Velhas e Novas Situações de Violência Letal Contra as Mulheres em Recife. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, jul.-set. 2001, p. 403-439
- RATTON, José Luiz; PAVÃO, Nara. Mulheres, violência e percepção da violência em Pernambuco. In: SENTO-SÉ, J.T. (Org.) **Segurança Pública – outros olhares, novas possibilidades**. Brasília: SPM, 2009.
- SALFATI, C. G. A European Perspective on the Study of Homicide. Guest Editor's Introduction. **Homicide Studies**, v. 5, n. 4, nov. 2001, p. 286-291.
- SDS-PE. **Sistema de Informações Policiais – Infopol**. Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco: Recife, 2013.
- TEIXEIRA, Analba Brazão. **Nunca você sem mim: homicidas-suicidas nas relações afetivo-conjugais**. São Paulo: Annablume, 2009.
- WEISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012**. Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012a.
- WEISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012**. A Cor dos Homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012b.
- ZALUAR, Alba. Violência e crime: saída para os excluídos ou desafios para a democracia? In: ZALUAR, Alba. **Integração Perversa: Pobreza e Tráfico de Drogas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004, p. 217-278.

# Impactos de Gênero na Redução da Mortalidade Violenta: Reflexões sobre o Pacto pela Vida em Pernambuco

Ana Paula Portella e Marília Gomes do Nascimento

## Resumen

**Impactos de género en la reducción de la mortalidad violenta: reflexiones sobre el Pacto por la Vida en Pernambuco**

*El crecimiento de las muertes violentas viene siendo observado en Brasil desde finales de los años 70. En el país y en Pernambuco, las principales víctimas de los homicidios son jóvenes negros, del sexo masculino, con poca escolaridad y de baja renta. En 2011, el 86,2% de las mujeres asesinadas en Recife eran negras y, en 2009, el 47,2% de los casos de homicidios de mujeres se concentraban en solo diez barrios de esa capital. Tan solo en 2007 saltó la cuestión de la violencia letal a las prioridades en la agenda del gobierno del Estado, por medio de la implementación de la primera política pública de seguridad del Estado, el Pacto por la Vida (PPV). En ese mismo año, la Secretaría de la Mujer instituyó la Política de Enfrentamiento de la Violencia contra la Mujer. El PPV ha alcanzado buenos resultados, las metas globales de reducción de los delitos violentos letales intencionales han sido alcanzadas, pero hay diferencias importantes cuando se observa la variación de acuerdo con el sexo de la víctima y con la región donde suceden los hechos. Los homicidios de mujeres presentaron una reducción menor a lo largo del tiempo y una fluctuación entre crecimiento y reducción que puede deberse a la poca sensibilidad del PPV para las diferentes situaciones en las que las mujeres son asesinadas, que requieren líneas de acción específicas desde el punto de vista de la política de prevención y represión. Este artículo se propone presentar y analizar estas diferencias y reflexionar sobre posibles hipótesis capaces de explicarlas, reconociendo la eficacia del PPV como política pública de seguridad, pero también la necesidad de reorientarlo para que sea capaz de responder a las diferentes configuraciones de la violencia letal contra las mujeres en Pernambuco.*

**Palabras clave:** Violencia contra la mujer; políticas públicas de seguridad; homicidios.

## Abstract

**Impacts of Gender on the Reduction of Violent Death: Reflections on the Pact for Life in Pernambuco**

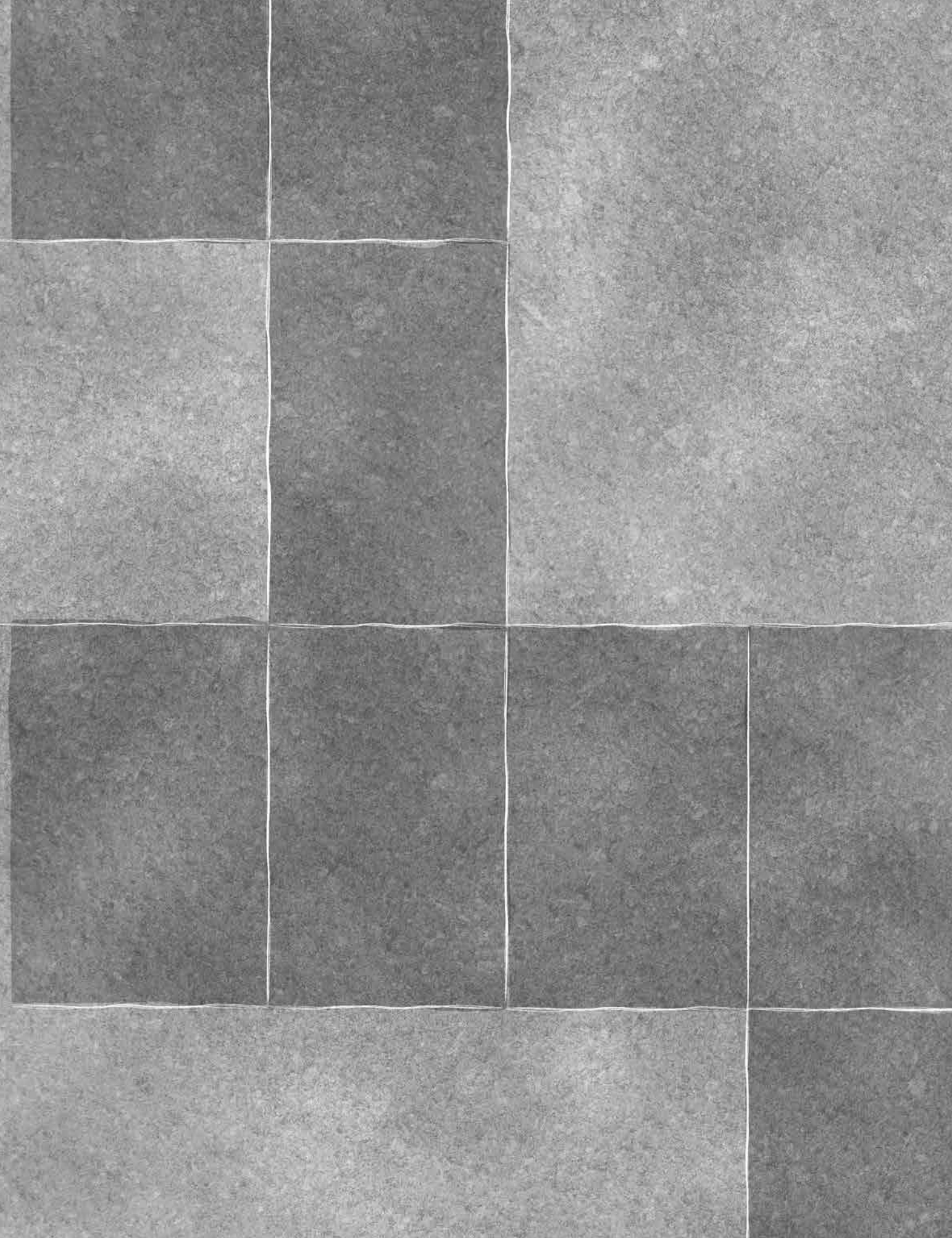
*An increase in violent deaths can be observed in Brazil since the end of the 1970s. In the country and in the state of Pernambuco, the main victims of homicide are low-income, low-education level, male black youth. In 2011, 86.2% of the women killed in the city of Recife were black, and in 2009, 47.2% of female homicide cases were concentrated in just 10 neighborhoods of the capital city. It was only in 2007 that the issue of lethal violence was given priority on the state government's agenda, through the implementation of the first state policy for public safety, the PPV (Pact for Life). In this same year, The Policy to Combat Violence Against Women was instituted, by the Secretary for Women. The PPV has achieved good results. Overall goals for the reduction of intentional violent, lethal crime have been reached, but there are important differences when observing the variation according to sex of the victim and in what regions cases occur. Female homicides showed both a lower reduction rate and a fluctuation of rate over time. The fluctuation of this rate may be due to PPV's low sensitivity to the varying situations in which women are killed, and which require specific lines of action from a prevention and repression policy standpoint. This article aims to present and analyze these differences and reflect upon possible hypotheses which may explain them. This article also recognizes the efficiency of PPV as a policy for public safety, but also the need to refocus it in order to be able to respond to various forms of lethal violence against women in Pernambuco.*

**Keywords:** Violence against women; public safety policies; homicides.

**Data de recebimento:** 01/09/2013

**Data de aprovação:** 13/02/2014





# Monitorar o adolescente ou o estabelecimento que executa a medida socioeducativa? O papel dos técnicos judiciários

Monitorar o adolescente ou o estabelecimento que executa a medida socioeducativa? O papel dos técnicos judiciários

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Frederico Couto Marinho, Tarcísio Perdigão e Isabela Gonçalves

## Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Possui graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2001), graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002), mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2003) e doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2009). Atualmente é professora do Departamento de Sociologia e Antropologia (DSOA) e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

✉ ludmila.ribeiro@gmail.com

## Frederico Couto Marinho

Doutor em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador de equipe do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP).

✉ fcfrederico9@gmail.com

## Tarcísio Perdigão

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

✉ tarcisioperdigao@gmail.com

## Isabela Gonçalves

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

✉ belaisa\_ironir@hotmail.com

### Resumo

Desde 2009, encontra-se em funcionamento o Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA), constituído para reunir, no mesmo espaço físico, todas as instituições responsáveis pelo processamento institucional do adolescente em conflito com a lei. Outra mudança relevante foi a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), que prioriza o monitoramento e a avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo a partir do estabelecimento de categorias e indicadores de avaliação para as medidas socioeducativas. Assim, este estudo tem como objetivo analisar o trabalho dos dois setores técnicos da Vara da Infância e Juventude na supervisão das medidas socioeducativas e problematizar como esses setores vêm operacionalizando sua missão institucional diante das mudanças vivenciadas na organização e no funcionamento do sistema de justiça juvenil. Nesse contexto, argumenta-se que as mudanças mencionadas impactaram a forma como um dos dois setores responsáveis pela supervisão da medida socioeducativa interpreta e executa sua missão, mas não o outro. Os resultados apontam a dificuldade dessas agências de estabelecer qual é a razão de sua existência.

### Palavras-Chave

Justiça juvenil; monitoramento; medidas socioeducativas.

## Introdução

**E**stamos em um momento de intenso debate sobre a viabilidade da redução da maioridade penal, com a diminuição do limite de 18 anos, idade que hoje é o marco a partir do qual o indivíduo infrator deixa de ser processado pelo sistema infracional juvenil para ser processado pelo sistema penal.

Entre os argumentos manejados para sustentar um limite de 14 a 16 anos como teto máximo para a maioridade penal, encontram-se os relacionados à ausência do caráter pedagógico na execução das medidas socioeducativas – tanto de meio aberto quanto de meio fechado – na responsabilização do adolescente autor de ato infracional. Para os defensores da redução da maioridade penal, a medida socioeducativa seria uma espécie de “não dá nada para mim”, bordão repetido pelos adolescentes encaminhados para cumprimento de uma sanção em consequência do cometimento de uma infração penal. Em um cenário no qual o Estado não é capaz de responsabilizar os adolescentes infratores, melhor seria recolhê-los às instituições penitenciárias e, para tanto, bastaria reduzir a maioridade penal.

Como explicação para a ausência do caráter pedagógico, cita-se o fato de que as medidas socioeducativas não são executadas conforme estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sobretudo em virtude da

falta de monitoramento e de avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto e em meio fechado.

Para os defensores da redução da maioridade penal, a medida socioeducativa é pouco efetiva porque o adolescente não é capaz de percebê-la como punição. Em parte, isso ocorre porque os Executivos (municipais e estaduais) não são capazes de prover instituições que viabilizem a boa execução da medida socioeducativa, entendendo como tal aquela que é integralmente cumprida e na qual o binômio responsabilização-punição é institucionalizado.

A fim de preencher as lacunas do ECA, uma vez que a fase da execução da medida socioeducativa não era tratada no Estatuto, deixando aos Tribunais de Justiça e às entidades de atendimento a regulação do processo de execução, foi instituído o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Esse órgão estabeleceu o marco normativo regulatório do processo judicial de execução das medidas, garantindo mais objetividade na relação entre o juiz, os profissionais das medidas socioeducativas e os adolescentes em cumprimento dessas medidas. A forma como o ECA tratou a fase executória das medidas socioeducativas, com efeito, permitiu que se consolidassem, no campo do atendimento, práticas amplamente

discricionárias que, além do prejuízo à segurança jurídica (para adolescentes e estabelecimentos), operavam na contramão dos ideais de justiça e equidade. O instrumento de monitoramento e avaliação da fase de execução da medida socioeducativa definida pelo Sinase é o Plano Individual de Atendimento (PIA). O PIA é o instrumento de registro e gestão das atividades desenvolvidas com o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

Apesar de o Poder Judiciário ser obrigado a manter um setor técnico para o desenvolvimento de “trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros” (art. 151 do ECA) com os adolescentes infratores em fase de cumprimento da medida, poucos são os setores técnicos judiciais que efetivamente desempenham essa missão institucional. Como possível explicação para essa lacuna tem-se o entendimento de que o Judiciário seria o responsável pela determinação da medida de responsabilização (tão logo o ato infracional é praticado) e pela decretação de seu fim (tão logo o estabelecimento informe que o adolescente a cumpriu corretamente), não sendo de sua competência as atividades relativas à execução propriamente dita<sup>1</sup>.

O Judiciário deveria, portanto, averiguar se as instituições municipais ou estaduais estão desempenhando sua missão ao longo do cumprimento da medida, o que pode ocorrer por meio do exame de relatórios informativos sobre o fluxo de entrada e saída de adolescentes em conflito com a lei de cada instituição, além de incidentes relacionados à execução da medida, tais como: não comparecimento sem justificativa a determinada atividade, evasão,

conflitos e brigas entre adolescentes e com os agentes socioeducativos, prática de novo ato infracional e, no limite, mudanças no comportamento que justifiquem a progressão da medida (por exemplo, a conversão de internação em semiliberdade).

Assim, a proposta deste artigo é avançar na discussão sobre o papel do Judiciário no monitoramento das medidas socioeducativas com base na análise de dois setores que, em Belo Horizonte, ocupam-se dessas atividades: o Setor de Atendimento ao Adolescente em Situação Especial (Saase) e o Setor de Acompanhamento das Medidas Restritivas de Liberdade (Samre). Mais do que descrever como cada uma dessas agências percebe seu trabalho e, dessa forma, justifica a realização de determinados procedimentos para o alcance de sua missão institucional<sup>1</sup>, busca-se compreender essas racionalizações em um contexto de mudança possibilitado pela constituição do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA/BH).

O CIA/BH foi formalmente constituído em dezembro de 2008 e entrou em operação em janeiro do ano seguinte. Entre as principais inovações introduzidas por essa instância, tem-se a reunião de todas as agências envolvidas no processo de apuração da responsabilidade de um adolescente rotulado pela polícia como em conflito com a lei e, ainda, das agências que viabilizam a responsabilização do adolescente que “comprovadamente” violou uma lei penal<sup>3</sup>. É importante destacar que a constituição do CIA/BH não engendrou qualquer alteração nas atribuições das distintas organizações que se encarregam do processamento e da responsabilização

do adolescente infrator. Na verdade, a reunião dessas diferentes instituições no mesmo espaço físico fez que seus agentes passassem a perceber suas atividades de forma diferenciada e, assim, elaborassem novos planos de ação para a perseguição dos mesmos objetivos.

Nesse contexto, o papel do Saase e do Samre, do ponto de vista legal, não foi alterado, já que essa competência é estabelecida pelos artigos 95<sup>4</sup> e 151<sup>5</sup> do ECA. No entanto, as ações que as técnicas desses setores podem engendrar para o alcance dos objetivos são substancialmente diferenciadas em virtude do entendimento que cada setor faz de seu papel e ainda das mudanças decorrentes da constituição e do funcionamento do CIA/BH.

Para a realização dessa análise, o artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se um breve apanhado de conceitos importantes para a sociologia das organizações, que orienta a necessidade de compreensão do plano de ação para explicar como mudanças organizacionais são possíveis ainda que os objetivos formais não tenham sido alterados. Na segunda seção, a realidade do CIA/BH é descrita e, em seguida, são apresentados os setores técnicos do Poder Judiciário responsáveis pela supervisão das medidas socioeducativas. Nessa seção, buscou-se ressaltar as respectivas rotinas de trabalho e os procedimentos mobilizados por essas instâncias para garantir um lugar de destaque no sistema de justiça juvenil. Em seguida, os procedimentos engendrados pelo Saase e Samre são apresentados e, por fim, comparam-se essas duas agências, problematizando como uma delas interpreta suas respectivas

missões institucionais e o que mudou nessa interpretação após a constituição do CIA/BH.

É importante destacar que as informações apresentadas neste artigo são fruto de um ano de pesquisa de campo, que incluiu observação direta do CIA/BH e entrevistas semiestruturadas com os atores-chave pertencentes às instituições que compõem esse arranjo organizacional. Também foram realizadas observações sistemáticas dos locais de execução das medidas socioeducativas e entrevistas semiestruturadas com os técnicos do Executivo municipal (responsáveis pela execução das medidas de meio aberto) e do Executivo estadual (responsáveis pela execução das medidas de semiliberdade e internação). O que apresentamos aqui é apenas a parte referente às percepções dos técnicos judiciais quanto à sua missão antes e depois da criação do CIA/BH. No entanto, com vistas à preservação da identidade dos interlocutores, não são reproduzidas citações literais, tampouco os responsáveis pelos discursos são identificados, já que o objetivo maior é compreender o significado destes.

### **Sociologia das organizações: conceitos que ajudam a pensar a realidade do Saase e do Samre**

Para que seja possível analisar o aparato da justiça juvenil destinado à supervisão das medidas socioeducativas em Belo Horizonte, é importante dialogar com determinadas teorias da sociologia. Trata-se de arcabouço que fornece suporte conceitual sobre a racionalidade dos indivíduos quando em operação no âmbito de determinada organização, bem como o processo decisório que conforma a operacionalização de demandas e de tarefas institucionais nesses contextos.



Exemplos disso são as obras de autores como March e Simon (1972) e Perrow (1976), preocupados em compreender como os sujeitos mobilizam regras e recursos organizacionais para transformar determinada matéria-prima (*ou input*) em produto (*output*). A diferença entre eles reside na ênfase que cada um concede às regras e aos recursos mobilizados pelos indivíduos para a realização dessa atividade e ainda na importância de compreender as racionalizações que esses sujeitos fazem para explicar o que fazem e como fazem<sup>6</sup>.

Perrow (1976) desenvolveu sua teoria das organizações com base em uma diferenciação principal entre modelos organizacionais burocráticos e não burocráticos que devem ser entendidos como tipos ideais. Os modelos burocráticos caracterizam-se por alto grau de estabilidade e controle, no âmbito dos quais são estabelecidas rotinas altamente racionais e previsíveis para a execução de determinadas tarefas. Os não burocráticos, por sua vez, compreendem maior grau de variabilidade em termos de rotinas a serem executadas, o que ocorreria em razão da elevada variabilidade de

matérias-primas usadas e também de demandas da clientela (Quadro 1). Em organizações complexas, contudo, os modelos tendem a ser mistos, combinando características típicas de ambos. Afinal, toda organização precisa garantir certa previsibilidade na transformação de suas matérias-primas mais comuns e também certa capacidade de mudança ou adequação às situações inesperadas, que não se adaptam à rotina.

O que viabiliza a conformação dos distintos modelos organizacionais propostos por Perrow (1976) é a forma como matérias-primas são transformadas em produtos. Afinal, é a maior ou a menor padronização de inputs e outputs que permitirá a maior ou menor rotinização de procedimentos operacionais, o que inclui as regras e os recursos que uma organização mobiliza para esse fim. Em última instância, a eficiência na busca dos objetivos de uma organização será resultado, portanto, de uma articulação entre a tecnologia e a estrutura de que dispõe para a execução de sua missão organizacional (necessariamente, transformação de *inputs* em *outputs*).

Quadro 1 - Modelos organizacionais, segundo teoria de Perrow

| Modelo        | Burocrático                   | Não burocrático       | Organizações complexas                    |
|---------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------|
| Matéria-prima | Estável, sem exceções         | Altamente variável    | Estável, com algumas variações            |
| Produto final | Padrão, sem muita diversidade | Bastante diferenciado | Padrão, com algumas diferenças e exceções |

Fonte: Perrow (1976).

March e Simon (1972) ressaltam que, na mobilização de regras e de recursos disponíveis na organização para viabilizar a transformação de determinada matéria-prima em produto, os sujeitos sofrem limitações cognitivas em sua racionalidade. Isso equivale a dizer que os membros de uma organização não empreendem ações mecanicamente: eles têm necessidades, motivos e impulsos, e também sofrem limitações em seus conhecimentos e em sua capacidade de aprender e de resolver problemas. O conceito de *racionalidade limitada* expande significativamente as possibilidades de análise em uma organização por colocar em xeque o pressuposto normativo de que os indivíduos tomam sempre decisões racionais com a finalidade de alcançar soluções ótimas para os problemas.

Em última instância, March e Simon (1972) enfatizam que a escolha dos modelos organizacionais mais adequados para o alcance dos objetivos institucionais *nem sempre* leva em consideração *apenas* a natureza da matéria-prima a ser processada e o que se espera em termos de produto final. Para esses autores, a racionalidade organizacional é sempre limitada porque decorre das *percepções* que os indivíduos têm sobre sua realidade; por isso, é condicionada pelo *contexto* da organização e do indivíduo.

Logo, os objetivos institucionais só podem ser operacionalizados se transformados em produtos plausíveis de serem constituídos por meio da execução de tarefas praticáveis, que serão aprendidas pelos membros das organizações não apenas por meio de programas de capacitação mas também pelas vivências com outros membros organizacionais, que ensinarão não a tarefa em si, mas as justificativas

mobilizadas para que esta seja executada de determinada forma. Com isso, as regras e os recursos são transformados em rotinas a serem operacionalizadas por todos os que, porventura, venham a ser encarregados da realização de dada função. Isso equivale a dizer que, ao deparar com determinada regra e determinado recurso, o sujeito procura conectar ambos em *programas de ação* que serão “compreensíveis”, no plano do indivíduo que deve realizar aquela transformação de matéria-prima em produto.

Os programas de ação são algo maior do que a simples solução individual para determinado problema; representam uma espécie de fórmula organizacional mágica, sendo, portanto, uma espécie de curso disponível de ação que deve ser acionado por todos sempre que o cenário assim indicar. Afinal, esses programas apresentam uma espécie de combinação ótima entre regras e recursos, formalidade e informalidade, saber legal e saber prático. O resultado mais imediato da elaboração dos programas de ação corresponde a transformar as regras formais que deveriam orientar a ação de um agente qualquer em normas de significado compartilhado entre aqueles que são responsáveis pela realização de dada tarefa. Com o passar do tempo, a institucionalização dessa “interpretação” das regras é tamanha que ela passa a ser a norma cogente do comportamento do agente.

Os programas de ação norteiam os funcionários sobre “o que fazer” e “como fazer” dia após dia. Em uma organização complexa, esses programas funcionam como uma ponte que transpõe os objetivos institucionais em trabalho cotidiano passível de ser realizado pelos funcionários de forma rotineira, ou seja, sem muita



flexibilidade, questionamento ou inovação. No entanto, esses programas não podem ser entendidos como dotados de conteúdo imutável, já que este pode ser adaptado à diversidade de estímulos que lhe dá origem – permitindo, assim, a acomodação das rotinas a novos estímulos – ou à necessidade de produtos diferenciados.

A propósito, esse é o ponto de conexão entre os autores abordados. Tanto March e Simon (1972) quanto Perrow (1976) destacam que toda organização necessita articular seus objetivos institucionais com a realidade prática e com o contexto no qual a instituição está inserida. Como ambientes organizacionais estão, na maioria das vezes, inseridos em contextos abertos, sempre existem novos estímulos e realidades cuja complexidade deve ser filtrada pela organização para seus membros por meio da adaptação ou da constituição de novos programas de ação. Exatamente por isso, os indivíduos, quando inseridos em um contexto organizacional, têm grande necessidade de adaptar as regras formais a seu contexto mais imediato de existência, criando regras rotineiras de ação que, desde o ponto de vista do agente, são capazes de garantir mais eficiência (menor custo e mais benefício) à atividade de transformação de matéria-prima em produtos.

A ressalva “desde o ponto de vista do agente” é importante porque, conforme salientado anteriormente, os agentes têm racionalidade limitada e, assim, talvez o que pareça eficiente aos membros de uma organização não seja *exatamente* eficiente aos olhos de um analista externo. Essas análises deixam claro que o modo como uma organização transforma matéria-prima em produtos apenas poderá ser adequa-

damente compreendido se o analista for capaz de entender, além das regras e dos recursos disponíveis, os programas de ação elaborados pelos agentes e as racionalizações formuladas para justificar o conteúdo programático desses planos de ação.

Assim, propõe-se apresentar os programas de ação formulados pelo Saase e pelo Samre antes e depois da constituição do CIA/BH no monitoramento das atividades desenvolvidas pelos Executivos municipal e estadual na execução de medida socioeducativa. Em última instância, será problematizado como alterações na constituição e no funcionamento do procedimento que apura a responsabilidade infracional do adolescente provocaram numerosas mudanças para o Saase, sendo a mais substancial a necessidade de reinterpretação de seu objetivo organizacional e, por conseguinte, de reorganização dos procedimentos a serem engendrados para a transformação de matéria-prima em produto final. Já para o Samre, a implementação do CIA/BH não levou à reorientação da missão institucional do setor, conseqüentemente, as atividades dessa agência continuaram, em boa medida, sendo feitas como no passado.

De forma bastante específica, trata-se de identificar as percepções diferenciadas que esses setores têm sobre o impacto da constituição e do funcionamento do CIA/BH sobre suas atividades finalísticas. Afinal, se do ponto de vista legal nada foi alterado, devendo os setores materializarem as disposições do artigo 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o que leva essas agências a desenvolver programas de ação diferenciados antes e depois da constituição do CIA/BH?

## A constituição e o funcionamento do CIA/BH e seus impactos sobre o Saase e o Samre

O Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA/BH) foi criado a partir da Resolução Conjunta no 68, de 2 de setembro de 2008, com o objetivo de transformar em realidade o art. 88, incisos I, V e VI, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>7</sup>.

De modo geral, os documentos que sistematizam essa experiência enfatizam que esse arranjo institucional tem como propósito aumentar a agilidade e a efetividade da “jurisdição penal juvenil, tanto na apuração da prática de atos infracionais quanto na aplicação e na execução de medidas socioeducativas” (TJMG, 2008). A grande inovação trazida pelo funcionamento do CIA/BH – desde janeiro de 2009 – é a reunião, no mesmo espaço físico, das distintas instituições responsáveis pelo processamento do adolescente infrator, quais sejam: Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, sistemas estadual e municipal de execução de medidas socioeducativas. A criação do CIA/BH resulta da constatação de que a dispersão dessas diversas organizações pela cidade de Belo Horizonte permitia que o adolescente “escapasse” do fluxo de processamento e, por conseguinte, permanecesse impune em relação ao ato infracional que praticara.

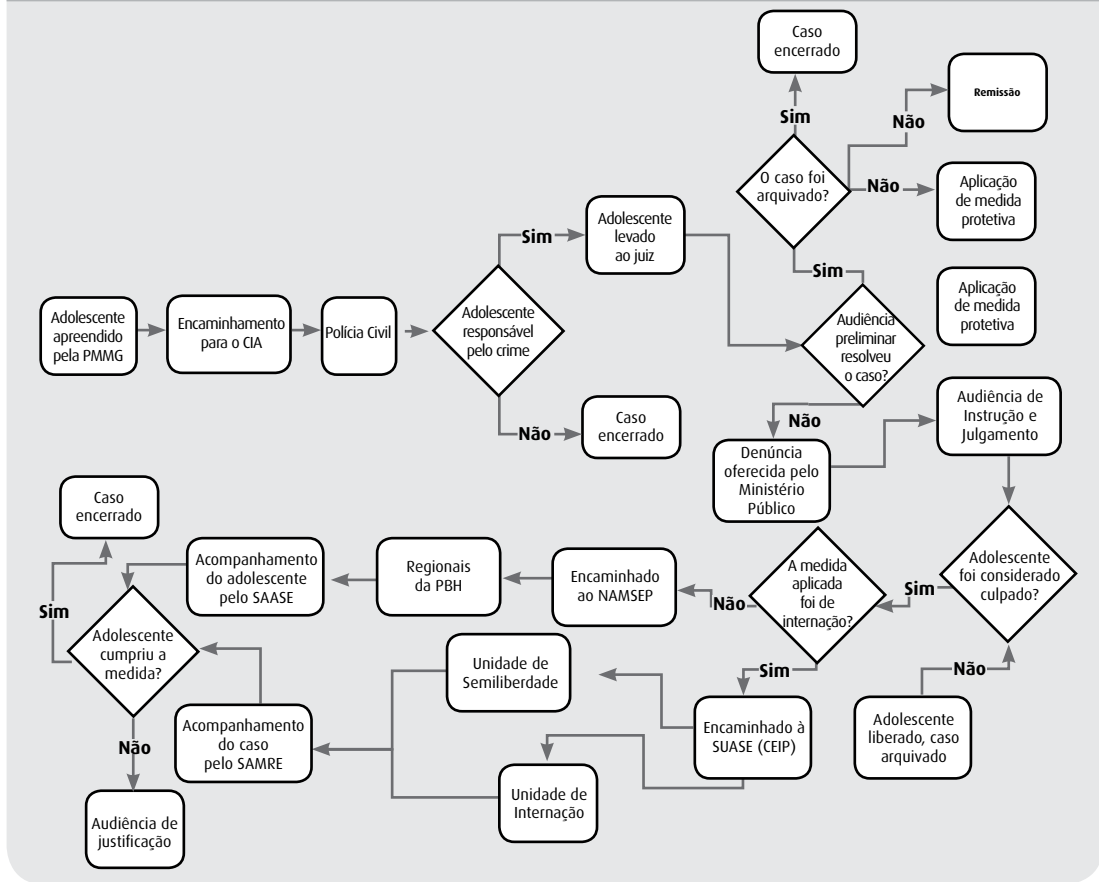
O fluxo de processamento é iniciado com a detecção, pela Polícia Militar, de um ato infracional<sup>8</sup> cometido por adolescente de até 18 anos. Após esse primeiro registro, o adolescente é encaminhado ao CIA/BH e, uma vez nesse espaço físico, é entregue à Polícia Civil, órgão

com autoridade para investigar a dinâmica do delito e, assim, dizer se a conduta foi mesmo cometida pelo adolescente e se constituiu, com efeito, um ato infracional. Em caso afirmativo, o adolescente é indiciado e levado à presença do promotor, do defensor e do juiz, que, oralmente, realizam as atividades de acusação, defesa e julgamento do fato, respectivamente, em audiência imediata. Nesse momento, tem-se a análise da natureza jurídica do caso, bem como das circunstâncias em que a infração ocorreu e qual foi o grau de responsabilidade do adolescente para o resultado final produzido. Com base na consideração desses três elementos, o juiz pode decidir, imediatamente, pela liberação do adolescente sem aplicação de medida socioeducativa, o que ocorre pela via da absolvição, do perdão, da remissão<sup>9</sup>, do arquivamento do processo ou da determinação de medida protetiva<sup>10</sup>.

Não sendo possível o desfecho do caso na audiência imediata, inicia-se um segundo momento dessa mesma audiência, no qual o juiz, após ouvir o promotor e o defensor, pode determinar a aplicação da medida socioeducativa. Esta, por sua vez, poderá ser cumprida em meio aberto (advertência, reparação de dano, liberdade assistida ou prestação de serviços à comunidade) ou fechado (semiliberdade ou internação), dependendo do juízo de reprovação que recaia sobre o adolescente e sobre a conduta ilícita praticada por ele.

Uma vez que a medida socioeducativa é aplicada, o adolescente é encaminhado aos setores que se ocupam de viabilizar o início da execução da medida. Todo esse fluxo de procedimentos pode ser vislumbrado na Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Fluxo de processamento do adolescente no CIA/BH



Fonte: elaboração própria.

Com a determinação da medida socioeducativa, são acionados os setores judiciais que cuidam do monitoramento e da avaliação de sua execução. O Setor de Atendimento ao Adolescente em Situação Especial (Saase) é o responsável por acompanhar as medidas de meio aberto; já o Setor de Acompanhamento das Medidas Restritivas de Liberdade (Samre), as de meio fechado.

Uma importante questão a ser colocada refere-se a quem deve ser monitorado: se o adolescente (artigo 151 do ECA) ou as entidades (artigo 95 do ECA) que recebem o autor

de ato infracional para cumprimento da medida. Como o ECA não estabelece claramente essas funções, cada um dos setores interpreta sua missão de forma diferenciada em razão da maior ou menor ênfase dada a um desses dispositivos em detrimento do outro.

### O Setor de Atendimento ao Adolescente em Situação Especial (Saase)

O Setor de Atendimento ao Adolescente em Situação Especial (Saase) tem como atribuição monitorar o cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto, sendo que a execução destas é realizada por profissionais da prefeitura

de Belo Horizonte (PBH), organizados em nove regionais com vistas a garantir a cobertura de todo o município (Salzgeber, 2012).

Antes da constituição do CIA/BH, o Saase era responsável por realizar o primeiro acolhimento do adolescente sentenciado à medida de meio aberto e, depois, contatar uma das regiões que o receberiam, por conseguinte, viabilizavam a execução da medida propriamente dita. Em seguida, a função do Saase residia em acompanhar as progressões feitas pelo jovem por meio da leitura dos relatórios encaminhados pelos técnicos da PBH; dos atendimentos realizados diretamente em sua sede e na sede de cada uma das nove regionais; dos estudos de caso realizados em conjunto com os técnicos responsáveis pela execução da medida. Por fim, essa unidade encaminhava um relatório ao juiz informando a *performance* do adolescente na medida e, por consequência, a possibilidade de sua liberação ou a importância de uma medida mais grave para que o jovem pudesse sentir *efetivamente* o binômio responsabilização/socialização.

Para além dessas atribuições, o Saase se ocupava de avaliar as instituições que recebiam adolescentes infratores para a prestação de serviços à comunidade ou para a realização de algumas atividades no âmbito da liberdade assistida. Assim, o Saase verificava se as instituições da rede eram capazes de oferecer ao jovem algum senso de responsabilização e de ressocialização. Essa atividade, muitas vezes, era realizada em conjunto com a PBH a fim de garantir a forte articulação entre todas as instituições que se encarregavam da medida de meio aberto; assim, ocasionalmente os técnicos dessa unidade podiam atender os do Executivo

municipal ou adolescentes com dificuldades quanto ao cumprimento da medida.

Por fim, o Saase mantinha alguns projetos sociais cujo objetivo consistia em viabilizar a reinserção do adolescente infrator na sociedade por meio do aprendizado de determinada profissão.

Como se pode perceber, antes da criação do CIA/BH, o Saase se ocupava tanto de monitorar o adolescente em todas as etapas de cumprimento da medida de meio aberto quanto de supervisionar o trabalho das técnicas da prefeitura que viabilizavam a execução da medida propriamente dita e, ainda, de avaliar a adequação das instituições da rede aos propósitos de responsabilização e socialização do adolescente infrator.

Com a criação do CIA/BH, o Saase passou a construir uma percepção diferenciada de seu trabalho, focalizando cada vez mais o monitoramento do trabalho feito pelas técnicas da PBH em detrimento da supervisão do próprio adolescente ao longo do cumprimento da medida. Nesse contexto, essa agência passou a ser compreendida como uma instituição que apenas devia atuar “se alguma coisa saía do eixo”, o que pode ser entendido como não cumprimento das funções esperadas do técnico da prefeitura, evasão do adolescente da medida ou problemas com as instituições que recebiam os jovens. Cada vez mais, enfatizou-se a adequada observância dos procedimentos em vez de como o adolescente percebia a medida e se percebia em relação a esta.

Tal mudança na concepção do papel do Saase pode ser verificada na seguinte frase: “O Saase é a dobradiça que liga o Judiciário à pre-

feitura”. Em última instância, o Judiciário e a prefeitura são os responsáveis pela execução da medida, cabendo ao Saase não monitorá-las, mas comunicar os incidentes às partes, como uma dobradiça comunica as mudanças no direcionamento de uma porta à parede. Essa alteração pode ser vislumbrada no encerramento do trabalho de atendimento dos adolescentes logo após a aplicação da medida pelo juiz e o encaminhamento daqueles para as regionais da PBH. O encaminhamento passa a ser realizado pelo Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Protetivas da Prefeitura de Belo Horizonte (NAMSEP/PBH).

Assim, uma vez que o adolescente já está incluído na medida, o Saase realiza estudos psicossociais e pareceres sobre sua adequação à medida de meio aberto para assessorar os juízes em suas decisões relativas à mudança da medida e à reinserção do adolescente na sociedade. Contudo, para a realização dessa atividade, os técnicos deixam de se valer de conversas diretas com os adolescentes para se basearem apenas nos relatórios encaminhados pelos técnicos da PBH.

Antes da criação do CIA/BH, o Saase tinha um técnico de referência para cada regional da prefeitura, o qual coexecutava as medidas socioeducativas com os técnicos da prefeitura. Ambos discutiam o plano de ação que orientaria a execução da medida e, em especial, as ações a serem empreendidas em caso de descumprimento da determinação judicial. Nesse sentido, qualquer falha no processo da execução era prontamente identificada pelos técnicos do Saase, já que iam além de suas funções de monitoramento e avaliação, auxiliando os técnicos da PBH nessa atividade.

Desde a criação do CIA/BH, os técnicos da prefeitura elaboram sozinhos o Plano Individual de Atendimento (PIA) e encaminham esses documentos ao Saase, que deve avaliá-lo do ponto de vista técnico e verificar sua adequação ao disposto na sentença do juiz. Em caso positivo, o PIA é enviado ao juiz para arquivamento no processo; em caso negativo, retorna à unidade para adequações, com sugestões aos técnicos sobre como procederem em casos semelhantes. Mais uma vez, é visível a mudança de foco, que sai do adolescente que cumpre a medida e passa para o trabalho desenvolvido pela instituição responsável pelo cumprimento da medida.

Além disso, após a criação do CIA/BH, os acompanhamentos mais diretos do adolescente ou da regional passaram a depender de pedidos expressos do juiz, apesar de os próprios técnicos do setor destacarem que, quando eles percebem alguma irregularidade (por meio da leitura dos relatórios bimestrais), procuram intervir no trabalho realizado pelas regionais ou ainda nas ações desenvolvidas por um técnico em especial. Nos casos mais dramáticos, a família e/ou o adolescente são acionados para atendimento direto na sede do Saase. No entanto, essa ação é evitada a todo custo porque os técnicos da PBH podem entender que o Saase está transcendendo suas responsabilidades e interferindo em áreas que não lhe competem.

Com relação ao acompanhamento da medida socioeducativa propriamente dita, o Saase realiza o controle dos PIAs, os quais orientam ainda a leitura e a avaliação dos relatórios bimestrais. Esses relatórios são enviados primeiramente pelas técnicas da regional para a Gerência de Coordenação de Medidas

Socioeducativas (GECMS) e, em seguida, encaminhados para o Saase. Com esse relatório, é possível acompanhar o percurso do adolescente no cumprimento da medida e a necessidade de algum tipo de intervenção, como seu encaminhamento ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Para além da revisão dos relatórios encaminhados pelas regionais da PBH, o Saase mantém contato direto com os adolescentes infratores em quatro situações. A primeira ocorre quando o adolescente comete nova infração enquanto cumpre medida socioeducativa. Nesse caso, ele é encaminhado ao Saase, que explica que, em situações como essa, o adolescente pode vir a ser acautelado e, depois, encaminhado a uma medida de semiliberdade por seu novo ato infracional indicar sua incapacidade em compreender o caráter ilícito de sua conduta. Por conseguinte, o Saase explana sobre a necessidade de uma responsabilização maior.

A segunda situação de contato entre o adolescente infrator e o Saase se dá quando o regime aberto se apresenta como uma progressão à medida cumprida no semiaberto e, por isso, precisa ser informado por algum técnico do Judiciário sobre a mudança em sua sanção e o que isso de fato significa do ponto de vista do binômio responsabilização/socialização.

A terceira situação ocorre quando o adolescente recebe uma intimação do cartório por não estar cumprindo a medida e precisa ser notificado sobre as consequências de tal ato. Nesse sentido, o atendimento realizado pelo Saase tem como propósito ressaltar a importância do cum-

primento da medida e o fato de que as sanções de meio aberto são também mecanismos de punição pela prática de um ato infracional.

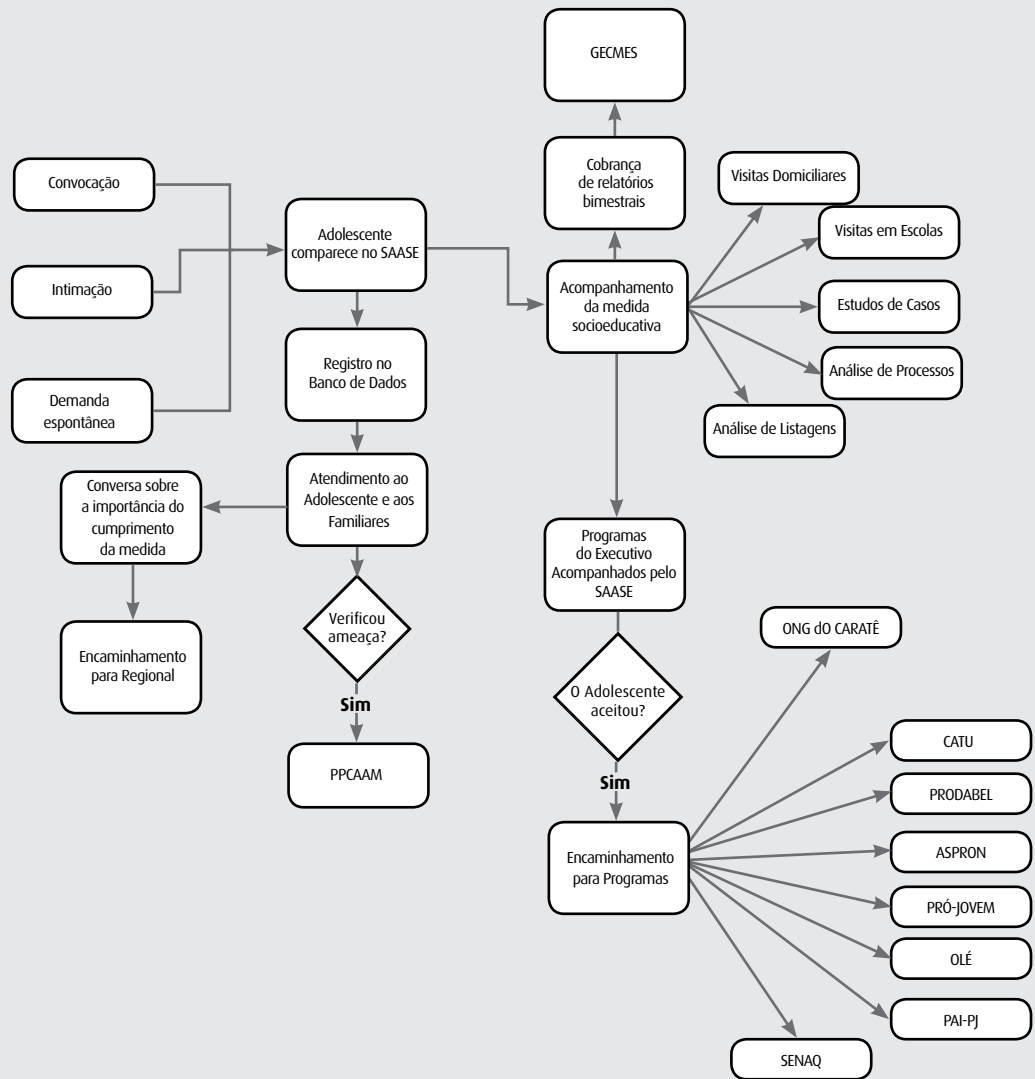
Por fim, o Saase atende os adolescentes que comparecem ao setor por demanda espontânea, o que se dá, normalmente, quando o jovem tem a intenção de se inserir em algum dos programas profissionalizantes que são administrados diretamente por essa agência<sup>11</sup>.

Além dos atendimentos, o Saase realiza, em situações bastante excepcionais, estudos de caso, visitas domiciliares e visitas às escolas a fim de enfatizar a importância da restauração dos vínculos rompidos com a prática do ato infracional para que o adolescente possa, ao final da medida, ser reinserido de forma efetiva na sociedade. Outra atividade realizada excepcionalmente é a promoção de reuniões com o objetivo de aumentar o diálogo entre os técnicos e os integrantes das diversas instituições que compõem a rede municipal de cumprimento de medidas socioeducativas.

A Figura 2 esquematiza o fluxo dos encaminhamentos realizados pelo Saase após a constituição e o início de funcionamento do CIA/BH.

O diagrama não destaca, porém, como o Saase passou a interpretar sua função de forma diferenciada após a criação do CIA/BH. O Setor deixou de utilizar as próprias regras e recursos para monitorar o adolescente infrator no processo de execução da medida socioeducativa e passou a monitorar o trabalho realizado pela PBH na viabilização da execução das medidas. Em última instância, essa reinterpretação das tarefas a serem re-

Figura 2 - Fluxo de procedimentos do Saase (inclui as atividades regimentais e as extraordinárias)



Fonte: elaboração própria.

realizadas no setor tem como possível justificativa o maior protagonismo do Executivo municipal, que constituiu um núcleo para o recebimento dos adolescentes logo após a audiência que determina a inserção do adolescente infrator na medida. As atividades do setor judicial, porém, continuaram sendo

exatamente as mesmas, uma vez que no caso das medidas de semiliberdade e internação o Executivo estadual não mudou sua atuação após a constituição e o funcionamento do CIA/BH. Não houve, assim, qualquer tipo de reinterpretção da missão institucional do órgão judicial.



Em parte, o que a descrição anterior parece indicar é como uma mudança de contexto leva os agentes à formulação de um novo programa de ação, mas sem muito raciocínio a respeito do impacto dessa reinterpretação da missão institucional sobre a utilidade do setor. Nesse cenário, o Saase foi progressivamente perdendo o protagonismo de determinar como o adolescente cumpriria a medida de meio aberto para atuar apenas nos problemas decorrentes da execução da sanção.

Com isso, é possível afirmar que o Saase perdeu seu protagonismo na determinação das regras a serem observadas ao longo da execução para tão somente verificar se elas estão ou não sendo cumpridas pelo Executivo municipal. Como o Saase não realiza mais o atendimento inicial, também não direciona de que modo a medida deve ser cumprida e, por conseguinte, como o PIA deve ser elaborado. Por não cancelar o credenciamento das entidades na rede de atendimento, o setor apenas atua em casos nos quais a unidade apresenta problemas. Adicionalmente, o Saase não atua mais na sensibilização do adolescente infrator no que se refere à importância da medida socioeducativa e de como seu cumprimento é simultaneamente um elemento de responsabilização e de socialização antes mesmo do início de sua execução. Contudo, o setor é chamado a realizar essa sua função quando o adolescente se evade da medida.

Em última instância, com a constituição do CIA/BH, o Saase deixou de ter função preventiva, em termos de evitar as “perdas” de adolescentes infratores ao longo da execução, para atuar apenas de forma corretiva, no sentido de recolocá-los no fluxo de efetivação da medida socioeducativa.

## O Setor de Acompanhamento das Medidas Restritivas de Liberdade (Samre)

O Setor de Acompanhamento das Medidas Restritivas de Liberdade (Samre) tem como atribuição monitorar o cumprimento das medidas socioeducativas em semiliberdade, internação provisória<sup>12</sup> e internação regular. As medidas propriamente ditas são executadas pelo Executivo estadual por meio dos estabelecimentos gerenciados pela Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (Suase), que integra a estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), tal como se pode depreender do Quadro 2.

Ao contrário do que ocorre no caso do Saase, no Samre não parece existir um dilema entre acompanhar o adolescente infrator ao longo da execução da medida ou monitorar o trabalho das unidades apresentadas no Quadro.

Tanto antes quanto depois da constituição e do funcionamento do CIA/BH, o Samre interpreta as regras constantes do ECA na perspectiva de que sua missão reside no monitoramento do adolescente infrator ao longo do processo de cumprimento da medida. Por isso, todo contato realizado com as unidades gerenciadas pela Suase visa acessar os adolescentes em atendimento nesses estabelecimentos. Exatamente por isso, em distintos momentos do trabalho de campo, tanto no CIA/BH quanto nas próprias unidades, o Samre não era apresentado como supervisor da Suase, tampouco era descrito como a dobradiça entre o Judiciário e o Executivo estadual. Na maioria das situações, o Samre era apresentado como o “grande parceiro” na execução das medidas de semiliberdade e internação.

## Quadro 2 - Unidades mantidas pela Suase para o cumprimento das medidas de semiliberdade, internação provisória e internação regular

| Regime de cumprimento de medida | Unidades mantidas pela Suase                                                                                                                                                 |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Semiliberdade                   | Casa de Semiliberdade São João Batista<br>Casa de Semiliberdade Letícia<br>Casa de Semiliberdade Santa Amélia                                                                |
| Internação provisória           | Centro de Internação Provisória Dom Bosco (Ceip)                                                                                                                             |
| Internação regular              | Centro de Atendimento ao Adolescente (Cead)<br>Centro de Reeducação Social São Jerônimo (CRSSJ)<br>Centro Socioeducativo Horto (CSEHO)<br>Unidade de Internação Santa Helena |

Fonte: SUASE, 2013.

Em parte isso pode ser explicado pelo fato de que, no Samre, cada um dos técnicos é responsável pelo acompanhamento de todos os adolescentes que estão cumprindo medida em cada uma das unidades listadas no Quadro 2. Talvez a grande ressalva relacione-se ao distanciamento desse procedimento daquele adotado pelo Saase, que não possui metodologia de atribuição de casos, de adolescentes ou de unidades a um determinado técnico. Se no Saase a atribuição do técnico é dada pela “ordem de chegada” do caso, anotada nos livros que organizam a rotina do setor, no Samre cada técnico sabe *a priori* a quantidade de casos que vai atender, já que ele é prontamente notificado a cada nova entrada de adolescentes em sua unidade de referência.

De modo geral, o fluxo de procedimentos do Samre é iniciado com a sentença do juiz e o encaminhamento do adolescente infrator à unidade de acautelamento provisório (Ceip).

Nesse período, o técnico de referência desse estabelecimento é o responsável por fazer o primeiro atendimento/acolhida do adolescente infrator e, em seguida, rascunhar a primeira versão do Plano Individual de Atendimento (PIA). Em seguida, a Suase disponibiliza uma vaga dentro do sistema de medida socioeducativa para que o adolescente possa cumprir sua sanção, de acordo com a modalidade determinada pelo juiz: semiliberdade ou internação. Após seu encaminhamento à unidade de cumprimento da medida socioeducativa de semiliberdade e internação, o adolescente é apresentado ao seu técnico de referência.

Nesse momento, o rascunho do PIA é revisado para que o definitivo possa ser construído e, por conseguinte, executado durante a privação parcial ou total da liberdade do adolescente. Logo, é importante destacar que o trabalho do técnico do Samre passa a ser atender o adolescente infrator e estudar seu caso a fim

de verificar se o PIA está sendo adequadamente cumprido e se, considerando os avanços e retrocessos apresentados pela pessoa, são possíveis reelaborações nesse instrumento e até progressões e regressões no regime de cumprimento da medida socioeducativa.

Para o Samre, o atendimento individual constitui um dos recursos mais importantes para o conhecimento do adolescente e de seu caso tanto nos primeiros contatos (quando ele ainda está acautelado) quanto no decorrer do cumprimento da medida socioeducativa; por isso, enfatizam-se os atendimentos sistematicamente em ambos os casos. Afinal, esse é o mecanismo que permite um conhecimento mais detalhado do adolescente infrator e, por consequência, das motivações que ele teve para a prática do ato infracional e até das ameaças de morte que possa estar sofrendo, o que, por sua vez, condiciona sua entrada no programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Outro procedimento empregado com o objetivo de monitorar como o adolescente tem executado a medida socioeducativa é o estudo de caso. Esse procedimento é uma reunião fechada e sigilosa na qual estão presentes, necessariamente, a equipe da unidade e o técnico de referência do Samre. Outros atores podem estar presentes, mas os que atualmente comparecem com mais frequência são os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública. Durante o encontro, informações e pontos de vista dos profissionais sobre os casos são apresentados e debatidos a fim de que sejam planejadas, coletivamente, atividades às quais o adolescente será submetido para que possa ser mais bem-

-preparado para o retorno à sociedade. É importante destacar que os estudos de caso ocorrem quinzenalmente e podem abranger qualquer adolescente internado, incluindo os que ainda se encontram no Ceip, já que o critério para a escolha do caso é a situação de vulnerabilidade apresentada pelos adolescentes ou a possibilidade de seu desligamento da unidade.

Assim como o Saase, o Samre também intervém em situações excepcionais, tais como motins, rebeliões, depredações, desentendimentos, ou quando existe alguma denúncia de violência ou qualquer tipo de abuso por parte de algum membro da equipe da unidade.

Além disso, o Samre é responsável pela vistoria dos espaços físicos das unidades como decorrência da determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que procura garantir que os internados tenham condições dignas para o cumprimento das medidas socioeducativas. Desse modo, no início de cada mês, o técnico de referência se desloca até sua unidade para vistoriar todas as dependências, preenchendo o formulário padrão para a realização dessa inspeção; em seguida, envia-o ao CNJ para que este possa avaliar a qualidade das unidades de internação em todo o Brasil.

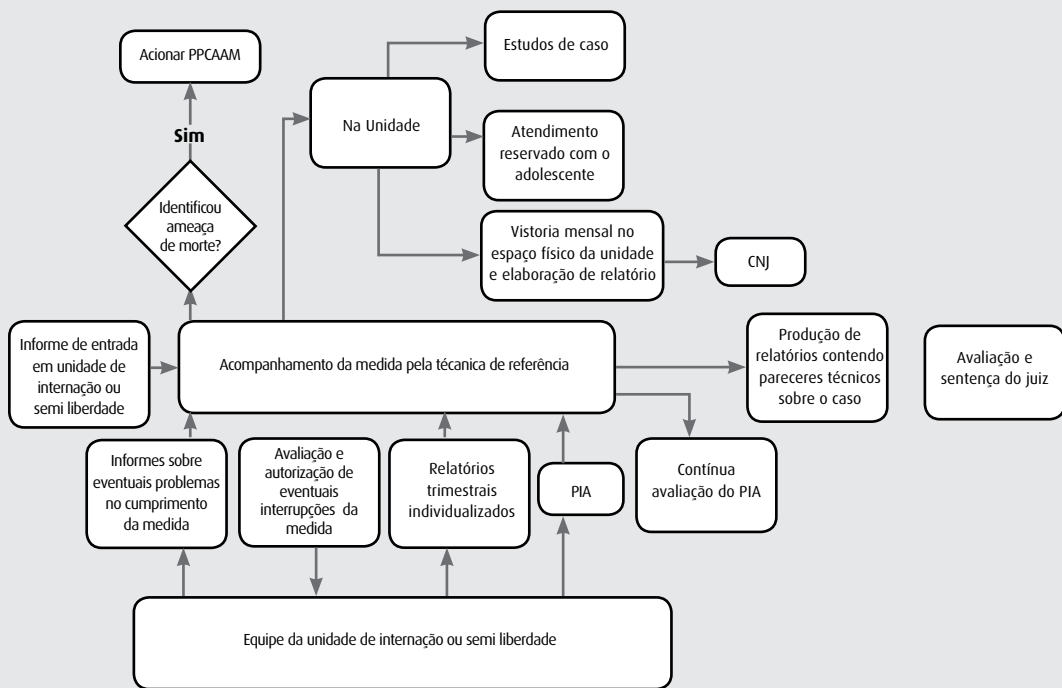
Com base nas informações coletadas nos atendimentos individuais, nos estudos de caso e nas visitas às unidades, cada técnico deve redigir um relatório destinado ao juiz de execução da Vara Infracional contendo uma análise sobre cada um dos adolescentes internados. Parte importante desse relatório é o posicionamento do técnico sobre o caso, com sugestões específicas sobre concessão de benefícios, pro-

gressão ou ainda regressão de regime, que, por sua vez, servirão de insumo para as decisões do juiz. Assim, a rotina dos técnicos do Samre pode ser resumida conforme a Figura 3.

De acordo com as informações coletadas no trabalho de campo e sistematizadas nesta seção, os técnicos do Samre são responsáveis por monitorar o comportamento dos adolescentes internados em cada uma das unidades listadas no Quadro 2. Dessa forma, em vez de avaliarem o trabalho da unidade, sistematizado nos relatórios de atendimento e em outros documentos do gênero (tal como re-

alizado pelo Saase), o trabalho desse setor é estruturado por meio do contato direto com os adolescentes, viabilizado pelo atendimento sistemático e pelo estudo de caso, quando excepcionalidades são verificadas ou quando o desligamento do adolescente se aproxima. Ademais, de modo bastante subsidiário, o Samre inspeciona as unidades a fim de garantir um espaço físico condizente com a realização das atividades propostas tanto na medida de semiliberdade quanto na medida de internação, denotando que sua maior preocupação é monitorar o adolescente, e não o trabalho realizado pelas unidades.

Figura 3 - Fluxo de procedimentos do Samre



Fonte: elaboração própria.

## Considerações finais

Há alguns anos o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) analisa as políticas públicas destinadas aos adolescentes autores de ato infracional, especialmente o sistema de execução das medidas socioeducativas e o funcionamento da justiça juvenil (CRISP, 2006; 2008; 2010; 2012; VARGAS; MARINHO, 2008).

Esse programa de pesquisa tem investigado o processamento institucional dos adolescentes em conflito com a lei, analisando seu contexto simbólico e a prática dos profissionais que implementam a justiça juvenil e as medidas socioeducativas. Os resultados principais indicaram a superação, no plano legal, do modelo tutelar-repressivo com a expansão das garantias processuais e a noção de sujeito de direitos ao adolescente acusado de infringir a lei.

Ao contrário das legislações anteriores, o marco legal atual – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) – adota parâmetros da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) e trouxe inovações profundas ao fundamentar e balizar a resposta institucional ao adolescente infrator na fase processual e na fase de execução do paradigma da “proteção integral”. As inovações e conquistas dos eixos constitutivos desse paradigma deixam evidente que se trata de um marco não só para a fase processual, com a regulamentação das garantias processuais, concebendo o adolescente como “sujeito de direitos”, mas também para a fase de execução das medidas socioeducativas, com sua integração à “rede de políticas públicas”.

No entanto, há um hiato, ou seja, um grande descompasso entre a concepção e a aplicação desse marco legal: além das resistências da opinião pública e da mídia, as práticas e as representações sobre a minoridade permanecem nas organizações do campo sociojudiciário, especialmente em um período de aumento do sentimento de insegurança e de fortes pressões e demandas repressivas. Ao mesmo tempo, o marco legal se sujeita ao percurso histórico e à cultura institucional dos órgãos que compõem a justiça juvenil e o sistema socioeducativo. A cultura e a prática dos profissionais do campo sociojudiciário podem fortalecer ou enfraquecer o marco legal através de mediações, resistências e adaptações.

Assim, considerando as conclusões das investigações anteriores, bem como o marco normativo da administração das infrações juvenis, o objetivo neste artigo foi analisar o trabalho dos setores técnicos da Vara da Infância e Juventude na cidade de Belo Horizonte na atividade de supervisão das medidas socioeducativas. Para tanto, os fluxos de procedimento do Setor de Atendimento ao Adolescente em Situação Especial (Saase) e do Setor de Acompanhamento das Medidas Restritivas de Liberdade (Samre) foram escrutinados, bem como a interpretação que cada um deles fazia dos dispositivos que sustentam sua existência no ECA antes e depois da constituição e do início de funcionamento do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA/BH).

Certamente, uma das maiores lacunas do Estatuto são a regulamentação e o monitoramento da implementação das políticas de atendimento

ao adolescente em conflito com a lei. Mesmo com a vigência de mais de 20 anos do ECA, persistem as marcas punitivas de controle e exclusão social, como atestam as graves violações de direitos nas instituições socioeducativas (segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça em 2011, 19 estabelecimentos de internação no país apresentaram registros de homicídio de adolescentes, em 34 estabelecimentos registrou-se violência sexual contra os adolescentes, 7 estabelecimentos computaram mortes de adolescentes por doenças preexistentes e em 2 estabelecimentos foram registrados casos de suicídio de adolescentes), a falta de condições de atendimento das equipes técnicas e a ausência de planejamento municipal e estadual que tenha as prioridades e os pontos estratégicos de atuação claramente definidos (CNJ, 2012). Por isso, com a aprovação do Sinase, foi sancionada a regulamentação do processo socioeducativo para suprimir a discricionariedade e o arbítrio na execução das medidas socioeducativas.

Buscou-se, portanto, verificar como a mudança do contexto de funcionamento dessas agências (CIA/BH) impactava os programas de ação mobilizados por elas na atividade de transformar matérias-primas (adolescentes infratores sentenciados ao cumprimento de medidas socioeducativas) em produtos (adolescentes responsabilizados pelo cometimento da infração e socializados de acordo com os valores vigentes). Exatamente por isso, teóricos da sociologia das organizações foram mobilizados na tentativa de identificar as variáveis que poderiam explicar como, apesar de o Saase e o Samre terem as mesmas regras e recursos, bem como as mesmas matérias-primas e os mesmos produtos, os programas de ação executados por essas agências são completamente distintos.

Nesses termos, é importante destacar que, de acordo com as determinações do ECA, tanto o Saase quanto o Samre têm exatamente as mesmas funções do ponto de vista do serviço a ser prestado para que o monitoramento da execução da medida socioeducativa de meio aberto ou fechado se viabilize. Assim, o que explica os programas de ação diferenciados é a interpretação que esses setores fazem das disposições legais antes e depois da constituição do CIA/BH.

Desse modo, antes do CIA/BH, o Saase entendia que sua missão era monitorar o adolescente no processo de execução das medidas socioeducativas, e, por isso, a ênfase recaía sobre o atendimento regular do adolescente, desde o momento do estabelecimento da medida até seu encerramento. Exatamente por essa razão, cada um dos técnicos dessa unidade era responsável por uma regional da prefeitura de Belo Horizonte (PBH) a fim de que acompanhasse, de forma bastante detalhada, o trabalho realizado com o adolescente infrator. Após o CIA/BH, o Saase passou a entender que sua missão é monitorar o trabalho realizado pela PBH e, assim, o contato com o adolescente foi relegado apenas às situações excepcionais, ou seja, quando a execução da medida não está sendo realizada de acordo com o esperado. Além disso, os técnicos do setor deixaram de ser distribuídos por regional e todos eles passaram a desempenhar a função de monitoramento e de avaliação dos relatórios enviados pelos técnicos da PBH ao setor. Em última instância, o Saase atua apenas quando os técnicos do Executivo municipal não são capazes de viabilizar a adequada inserção do adolescente nas medidas socioeducativas.

No caso do Samre, não houve mudança na interpretação da missão do setor com a constituição e o início do funcionamento do CIA/BH, pelo contrário. O Samre parece ter sempre interpretado sua função como o monitoramento do adolescente infrator em cumprimento de medida socioeducativa. Nesse sentido, cada técnico é responsável por uma unidade, com o objetivo de viabilizar sua identificação com os adolescentes infratores que ali estão. Exatamente por isso, antes da elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), o adolescente infrator é atendido pelos técnicos do Samre. Espera-se, assim, que o plano de execução de medida socioeducativa seja viável para aquele indivíduo. Além disso, quando o jovem apresenta problemas ou está prestes a ser liberado, estudos de caso são realizados, criando rotinas a serem observadas em outras situações semelhantes. Nesse contexto, o trabalho realizado com as unidades é excepcional, sendo empreendido apenas quando são verificados problemas com os adolescentes infratores, tais como conflitos com a equipe técnica, violação de direitos, violência sofrida no estabelecimento e estagnação no PIA.

Cumprindo indagar o que explicaria essa diferença de comportamento do Saase e do Samre após a constituição do CIA/BH. Em primeiro plano, parece evidente que o primeiro setor nunca teve muita clareza sobre qual deveria ser o foco de sua atuação: o adolescente ou a regional da PBH. Já o segundo sempre centrou sua ação no monitoramento do adolescente, sendo a unidade apenas uma externalidade, uma vez que o jovem se encontra internado nesse caso.

Com a constituição do CIA/BH e, por conseguinte, com a inserção de um núcleo da

PBH nesse arranjo organizacional, o Saase se viu obrigado a reinterpretar sua missão institucional e, com isso, seu foco passou a ser o monitoramento das regionais da prefeitura em detrimento dos adolescentes. Nesse contexto, é interessante especular se o Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Protetivas da Prefeitura de Belo Horizonte (Namsep) teria encontrado espaço no arranjo do CIA/BH caso o trabalho realizado pelo Saase tivesse foco mais definido. Ao que tudo indica, essa dúvida gerou uma lacuna que, uma vez ocupada, levou à necessidade de reelaboração do programa de ação do setor, ainda que as regras que orientam sua constituição e funcionamento não se tenham alterado.

No caso do Samre, talvez em razão do foco bastante claro dessa agência, o Executivo estadual não chegou a constituir um núcleo para o atendimento inicial dos adolescentes acautelados, muito menos para o encaminhamento destes a uma das unidades listadas no Quadro 2. Esse trabalho continuou a ser realizado pelos técnicos do setor, cuja competência para o monitoramento do adolescente infrator é estabelecida de acordo com a unidade à qual este é conduzido. Nesse contexto, o programa de ação do Samre permanece o mesmo antes e depois do CIA/BH, assim como as regras que orientam a constituição e o funcionamento desse setor.

No entanto, uma última indagação deve ser respondida: o que explica a possibilidade de o Saase e o Samre interpretarem suas missões institucionais de forma tão distinta se o ECA não faz qualquer tipo de distinção entre os dois setores? Em parte, isso se responde pela dúvida da regra, que, em um



artigo, enfatiza a importância de monitorar o adolescente infrator e, em outro, focaliza os estabelecimentos e programas que o recebem para o cumprimento da medida socioeducativa. Em última instância, esses resultados apontam a dificuldade que os setores técnicos do Judiciário têm para compreender e, por conseguinte, determinar qual é a principal razão de sua existência. Afinal, se o Poder Judiciário tem a função de julgar as infrações cometidas por adolescentes, a impressão inicial é a de que os setores técnicos deveriam atuar tão somente no auxílio dessa atividade fim.

Trata-se de imprecisão do ECA sobre qual é a função dos setores técnicos judiciais: fiscalizar as entidades responsáveis por viabilizar a execução das medidas socioeducativas (artigo 95) ou monitorar o adolescente ao longo da execução da medida, atendendo-o, aconselhando-o e, por conseguinte, informando ao juiz tanto seus avanços quanto seus retrocessos (artigo 151). Em um cenário como esse, mudanças na reinterpretação da missão do setor podem implicar não apenas alteração nos programas de ação mas também na identificação de matérias-primas e de produtos completamente diferenciados; o que, por sua vez, pode alterar a identidade do setor.

1. *Afinal, mesmo a função de fiscalização dos estabelecimentos compete ao Ministério Público, e não ao Judiciário, nos termos da própria Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993).*
2. *Este trabalho utilizou princípios da etnometodologia na observação direta do funcionamento do Saase e do SAMRE porque, nas conversas guiadas com as técnicas judiciais, procurou-se, mais do que entender quais atividades desempenhavam, identificar as justificativas e as racionalizações empregadas por elas para a descrição das tarefas realizadas e, ainda, a adequação de suas rotinas ao que entendiam como missão de cada um desses setores. Sobre os princípios de etnometodologia, ver Garfinkel (1963).*
3. *A palavra “comprovadamente” aparece entre aspas porque uma das maiores críticas feitas ao funcionamento do CIA/BH é a supressão da fase de investigação; e, por isso, a responsabilização do menor ocorre ainda que restem dúvidas sobre a autoria do fato. Essa discussão será retomada mais adiante.*
4. *O artigo 95 do ECA estabelece que o Poder Judiciário tem competência para fiscalizar as entidades de atendimento responsáveis pela execução de programas socioeducativos e de proteção destinados a crianças e adolescentes.*
5. *O artigo 151 do ECA estabelece que compete à equipe interprofissional do Poder Judiciário “fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico”.*
6. *Essa atividade é, em última instância, o que a etnometodologia pretende realizar, ou seja, apresentar as racionalizações empreendidas pelos sujeitos para explicar o que fazem, como fazem e, especialmente, por que fazem.*
7. *A Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Seu artigo 88 estabelece as diretrizes da política de atendimento, sendo que o inciso I faz referência à “municipalização do atendimento”; o inciso V, “à integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional”; e o VI, “à integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista a sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituída, em quaisquer das modalidades previstas no artigo 28 desta Lei”.*
8. *Por ato infracional entendem-se todas as ações praticadas por adolescentes definidas como crime no Código Penal, sendo que a criminalização (Misse, 1999) do adolescente é, na prática, a rotulação feita pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), que pode ter início com a chamada registrada no 190 (na qual a vítima ou a testemunha comunica à PMMG a ocorrência do delito) ou com o patrulhamento ostensivo da polícia em determinada área, permitindo flagrar o cometimento do ato infracional.*

9. *De acordo com Trassi (2009), remissão significa clamor, misericórdia e perdão. Nos termos do ECA, dois são os tipos de remissão possíveis: a remissão pré-processual (artigo 126, caput, ECA), que é aquela oferecida pelo Ministério Público antes de iniciado o procedimento judicial para a apuração de ato infracional, tendo como efeito prático a exclusão do processo; e a remissão processual (artigo 126, § único, ECA), que é oferecida quando o procedimento judicial já foi instaurado, tendo como efeito prático a suspensão ou a extinção do processo.*
10. *As medidas protetivas são aquelas que procuram proteger o adolescente da prática de um novo ato infracional e, por isso, buscam fortalecer os laços familiares e comunitários do adolescente. Nos termos do artigo 101, são medidas protetivas aplicáveis ao adolescente infrator: "I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – acolhimento institucional; VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; IX – colocação em família substituta".*
11. *São projetos coordenados/executados diretamente pelo Saase: Projeto "Olé", de inclusão digital; Projeto Um Golpe de Cidadania – Karatê, aulas gratuitas de caratê; convênio com ABRAÇO, quarenta vagas garantidas para a Vara Infracional para tratamento ambulatorial a adolescentes dependentes de drogas; Programa Voluntários da Cidadania; Projeto Brigadista, de formação de brigadistas pelo corpo de bombeiros; Projeto Yara Tupinambá, que visa à formação profissional e cultural; Projeto Policiart, de realização de oficinas de percussão e dança em parceria com a Polícia Militar e a prefeitura; Projovem Urbano; e Programa Chefs do Amanhã.*
12. *Nos termos do artigo 108 do ECA, a internação provisória é aquela que ocorre antes da sentença e pode ser determinada pelo prazo máximo de 45 dias.*

## Referências bibliográficas

BRASIL. Lei complementar 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: ISJB – CESAP, 1999.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**. SEDH. Brasília: Conanda, 2006.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Panorama Nacional: A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação**. Programa Justiça ao Jovem. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2012.

CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública). **Avaliação do Programa Liberdade Assistida**. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

\_\_\_\_\_. **Avaliação das medidas de meio aberto em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

\_\_\_\_\_. **Justiça juvenil e jovens infratores: olhares cruzados entre a França e o Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro/Lille: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade de Lille 1, 2010.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico do acompanhamento e fiscalização da execução das medidas socioeducativas da Vara Infração da Infância e Juventude de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

GARFINKEL, Harold. A concept of, and experiments with, “trust” as a condition of stable concerted actions. In: HARVEY, O. J. (Org.) **Motivation and social interaction: cognitive determinants**. Nova York: The Ronald Press Company, 1963. p. 187-238.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

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

PERROW, Charles. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.

SALZGEBER, Selma Braga. Adolescentes em situação de rua: desafios e possibilidades. **Responsabilidades**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 323-343, set. 2011/fev. 2012.

TJMG (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS). **Resolução Conjunta nº 68/2008 de 2 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a atuação conjunta dos órgãos responsáveis pelo Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte-CIA/BH. 2008.

TRASSI, Renato. A possibilidade do Ministério Público conceder remissão pré-processual cumulada com medida socioeducativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2.242, 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13369>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

VARGAS, Joana D.; MARINHO, Frederico C. O Programa Liberdade Assistida em Belo Horizonte. **Educação e Realidade**, v. 33, n. 2, p. 147-162, 2008.

# Monitorar o adolescente ou o estabelecimento que executa a medida socioeducativa? O papel dos técnicos judiciários

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Frederico Couto Marinho, Tarcísio Perdigão e Isabela Gonçalves

## Resumen

¿Monitorear al adolescente o al establecimiento que ejecuta la medida socioeducativa? El papel de los técnicos judiciales

Desde 2009, se encuentra en funcionamiento el Centro Integrado de Atención al Adolescente Autor de Infracción (CIA), constituido para reunir, en el mismo espacio físico, a todas las instituciones encargadas de procesar al adolescente en conflicto con la ley. Otro cambio relevante fue la creación del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (Sinase), que prioriza el monitoreo y la evaluación de la calidad de los programas de atención socioeducativa a partir del establecimiento de categorías e indicadores de evaluación para las medidas socioeducativas. De este modo, este estudio tiene por objetivo analizar el trabajo de los dos sectores técnicos del Juzgado de la Infancia y la Juventud en la supervisión de las medidas socioeducativas y problematizar cómo esos sectores han ido operando su misión institucional ante los cambios vivenciados en la organización y en el funcionamiento del sistema de justicia juvenil. En este contexto, se argumenta que los cambios mencionados impactaron en la forma de interpretar y ejecutar su misión de uno de los dos sectores que se encargan de supervisar la medida socioeducativa, pero no del otro. Los resultados apuntan la dificultad de esas agencias de establecer cuál es la razón de su existir.

**Palabras clave:** Justicia juvenil; monitoreo; medidas socioeducativas.

## Abstract

Monitoring of socio-educational measures for delinquent children should target the children themselves or the institution implementing these measures?

Since 2009, the CIA (Integrated Center for Delinquent Children), established to bring together, within the same physical space, all institutions responsible for the institutional processing of adolescents in violation of the law. Another relevant change was the creation of Sinase (the National System of Socio-educational Services), which prioritizes the monitoring and evaluation of the quality of socio-educational programs, through the definition of categories and evaluation indicators. Thus, the objective of this study is to analyze the work of the two technical sectors of the Children's and Juvenile Court in the supervision of socio-educational measures and to discuss how these sectors put into practice their institutional missions in the face of changes in the organization and operation of the juvenile court system. In this context, it is argued that the changes mentioned had an impact on the way in which only one of these two sectors interprets and executes its mission in the supervision of socio-educational measures. The results point out difficulties faced by these organizations in establishing the reason for their existence.

**Keywords:** Juvenile courts; monitoring; socio-educational measures.

**Data de recebimento:** 08/07/2013

**Data de aprovação:** 05/08/2013

# Representações sociais sobre a violência em egressos do sistema prisional

## Thalita Mara Santos

Graduada em Psicologia pela Faculdade Pitágoras de Uberlândia (2011). Mestranda em Psicologia Aplicada - Linha de Pesquisa: Psicopatologia, Psicanálise e Cultura pela Universidade Federal de Uberlândia. Psicóloga Social da Prefeitura Municipal de Uberlândia. [thalitapsico@yahoo.com.br](mailto:thalitapsico@yahoo.com.br)

## Eleusa Gallo Rosenberg

Possui formação e licenciatura em Psicologia pela Universidade Federal de Uberlândia (1993). Mestrado com área de concentração na Saúde da Comunidade, pela Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (2002). Doutorado em Psicologia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto/USP (2011). Atualmente é docente da graduação em Psicologia da Faculdade Pitágoras-Uberlândia/MG. [eleusarosenburg@gmail.com](mailto:eleusarosenburg@gmail.com)

### Resumo

O presente trabalho tem como objetivo identificar aspectos das vivências, especialmente aquelas relacionadas às situações de violência, dos egressos do sistema prisional da cidade de Uberlândia, Minas Gerais, e conhecer as representações sociais dos entrevistados sobre violência. A unidade de pesquisa abarcou oito egressos prisionais atendidos pelo Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) de Uberlândia. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o registro de áudio das respostas, sendo discutidos a naturalização da violência na infância como forma de cuidado, o processo de socialização da violência no espaço escolar e a convivência no ambiente penal marcada pela via da violência. Por fim, analisam-se como se representa socialmente o fenômeno da violência e a sua relação com tráfico e consumo de drogas, bem como as experiências dos egressos com diversos tipos de agressões.

### Palavras-Chave

Representações sociais; violência; egressos prisionais.

## Violência e criminalidade

O termo “violência” engloba uma grande variedade de sentidos e constitui um fenômeno complexo que passa a sociedade e encontra expressividade nas relações humanas. Etimologicamente, essa expressão provém do latim *violentia*, que significa forçar, coagir, exercer violência sobre (CUNHA, 1997).

Sob determinada ótica, a violência está relacionada com a desintegração do poder; por conseguinte, ela seria o resultado da impotência diante das diversas situações de opressão. “O decréscimo do poder pela carência da capacidade de agir em conjunto é um convite à violência” (ARENDT, 2009, p. 12). Na perspectiva do processo histórico civilizatório, Freud (1996) aponta o fenômeno da sublimação como possibilidade de canalização e enfrentamento da violência para fins de valor social.

Os fenômenos violentos ocorrem em diversos contextos e diferentes modalidades que podem afetar os seres humanos em qualquer etapa do seu ciclo vital, provocando inúmeras consequências. Seria precipitado associar a violência a grupos específicos sem uma análise crítica das dimensões sociais, culturais e históricas envolvidas no processo de construção das ações violentas. No entanto, quando se refere a pessoas que passaram pelo sistema prisional, é comum identificá-las apenas como atores da

violência, sem levar em consideração que, em muitos casos, suas histórias de vida antes, durante e após o aprisionamento são marcadas também pela existência da violência.

Nesse entremeio, o fenômeno da criminalidade configura-se no recrutamento de uma circunscrita população dos estratos sociais inferiores que estão distantes do acesso, inclusão e permanência a recursos como educação, emprego e saúde (BARATTA, 2002).

Conforme os dados do Ministério da Justiça, em junho de 2012, o Estado de Minas Gerais contava com uma população carcerária de 51.900 presos, sendo 48.875 homens e 3.025 mulheres. Do total de presos, 14.164 se encontravam na faixa etária entre 18 e 24 anos; a maioria (26.235) possuía apenas o ensino fundamental incompleto, e 1.574 eram analfabetos. Com relação à cor de pele/etnia, 14.461 eram brancos; 9.136, negros; 21.049, pardos; 1.177, amarelos e 475 apresentavam outras denominações (BRASIL, 2012).

Sobre os dados demográficos, Adorno (1996) aponta que a exclusão social é reforçada pelo preconceito em relação aos cidadãos negros, e frequentemente a discriminação socioeconômica associa-se à racial. A criminalidade não permeia somente o mundo dos pobres e negros, mas os mecanismos punitivos os atin-

gem, principalmente, pois “[...] se o crime não é privilégio da população negra, a punição parece sê-lo” (ADORNO, 1996, p.1).

Na prisão ocorre um processo de socialização negativa, em que os indivíduos são despojados dos seus bens pessoais e submetidos a uma identidade coletiva, na maioria das vezes, marcada pela violência (BARATTA, 2002). Após a saída do sistema carcerário, as marcas do aprisionamento permanecem com os egressos ao se depararem com situações preconceituosas diante daqueles que ainda o condenam.

Considera-se que o termo “violência” implica tanto as dimensões do âmbito individual quanto o campo das relações sociais localizadas num tempo e espaço, construído sócio, político e culturalmente. Diante disso, o presente trabalho pretende responder o seguinte questionamento: quais as representações sociais sobre violência das pessoas que passaram pela experiência do cárcere? Nessa perspectiva, destaca-se que a representação social é “[...] uma modalidade de conhecimento particular que tem por função a elaboração de comportamentos e a comunicação entre indivíduos” (MOSCOVICI, 1978, p. 26). Além disso, a teoria das representações sociais analisa a sociedade em suas transformações constantes com as elaborações dos objetos sociais.

## Método

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a unidade de pesquisa abarcou oito egressos do sistema prisional da cidade de Uberlândia, Minas Gerais, que, na ocasião da entrevista, estavam em cumprimento do Regime Aberto ou Livramento Condicional e são atendidos

pelo Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) de Uberlândia – Secretaria de Estado de Defesa Social – Superintendência de Prevenção à Criminalidade – Centro de Prevenção à Criminalidade de Uberlândia. O PrEsp é um programa do governo do Estado de Minas Gerais que está presente em 11 municípios mineiros.

Os entrevistados têm entre 21 e 36 anos de idade, escolaridade que varia do ensino fundamental incompleto (6º ano) ao ensino médio completo. Três deles, no momento da entrevista, responderam que estavam desempregados. O período de reclusão no sistema carcerário dessas pessoas varia de quatro meses a sete anos, dependendo do tipo de delito de cada uma. Foram incluídos nesta pesquisa indivíduos condenados por porte ilegal de armas, tráfico de drogas, furto, roubo e roubo com formação de quadrilha. Os nomes utilizados na caracterização dos sujeitos são fictícios para preservar sua identidade.

As entrevistas ocorreram nos meses de fevereiro e março de 2011, quando compareceram os egressos ao Centro de Prevenção à Criminalidade de Uberlândia para acolhimento e realização da entrevista psicossocial pela equipe do PrEsp. A equipe é formada por profissionais de Psicologia, Serviço Social, Ciências Sociais e Direito, além de contar com estagiários de cada área, compondo uma equipe multi e interdisciplinar.

Os egressos convidados que aceitaram participar da pesquisa assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, para garantir o caráter voluntário da participação, assim como o respeito às normas éticas que norteiam a realização de pesquisas com seres humanos.



Quadro 1 - Caracterização dos entrevistados

| NOME        | IDADE   | ESCOLARIDADE                  | PROFISSÃO                 | TEMPO DE RECLUSÃO | TIPO DE DELITO                |
|-------------|---------|-------------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------------|
| Jorge       | 28 anos | Ensino médio incompleto       | Conferente de mercadorias | 2 anos e 10 meses | Tráfico de drogas             |
| José Carlos | 26 anos | Ensino médio completo         | Serralheiro e pintor      | 1 ano e 15 dias   | Roubo                         |
| Clara       | 21 anos | Ensino médio incompleto       | Faxineira                 | 4 meses           | Furto                         |
| Carlos      | 25 anos | Ensino médio completo         | Desempregado              | 47 dias           | Porte ilegal de armas         |
| Marcos      | 27 anos | Ensino fundamental incompleto | Atendente                 | 5 anos e 9 meses  | Tráfico de drogas             |
| João        | 27 anos | Ensino médio incompleto       | Desempregado              | 7 anos            | Roubo e formação de quadrilha |
| Paulo       | 27 anos | Ensino fundamental incompleto | Desempregado              | 4 anos e 9 meses  | Roubo                         |
| Ricardo     | 36 anos | Ensino fundamental completo   | Serviços gerais           | 4 anos            | Furto                         |

Fonte: elaboração própria.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas guiadas pelos pontos de referência contidos no roteiro da entrevista, deixando o entrevistado falar livremente durante tal momento. O registro das respostas levantadas foi feito por meio da gravação de áudio e posterior transcrição das respostas pela própria entrevistadora. Após a transcrição, o material foi devidamente desgravado.

### Resultados e discussão

Conforme a proposta do trabalho de elucidar as representações sociais sobre violência em egressos prisionais da cidade de Uberlândia, os resultados e as discussões apresentadas possuem como alicerce dois processos

que geram o fenômeno das representações sociais: a ancoragem e a objetificação (MOSCOVICI, 2009).

O mecanismo da ancoragem tem como finalidade tornar o estranho em algo familiar, contribuindo para a atribuição de sentido a acontecimentos, pessoas, grupos e fatos sociais. Já o processo de objetificação procura transformar o abstrato em algo concreto; ela é descrita como “o processo que dá materialidade às ideias, tornando-as objetivas, concretas, palpáveis” (PADILHA, 2001, p. 71).

Assim, ao percorrer essa orientação metodológica, por meio da linguagem e dos discursos

trazidos pelos egressos procuraram-se as representações sociais dos entrevistados sobre o fenômeno da violência. Tendo em vista que promover a comunicação e o compartilhamento da realidade constitui uma das finalidades fundamentais das representações sociais, passa-se a dar voz a cada um dos egressos e a suas experiências com a violência, desde a infância até a saída do sistema carcerário.

### *Jorge*

Tem 28 anos. Relatou que nunca sofreu violência por parte de seus cuidadores e que, em relação ao período da infância, lembra-se apenas das brigas na escola, sendo que já se envolveu em brigas com outros alunos, mas considera isso normal, como algo que faz parte do ambiente escolar e do período de infância. Com relação ao ambiente de trabalho, afirmou sempre ter tido um bom relacionamento com as pessoas no atual emprego e nos empregos anteriores à detenção. Já na prisão, relatou ser testemunha de várias cenas de agressões entre colegas e também por parte dos agentes penitenciários. Nesse sentido, lembra-se das dificuldades de conviver com várias pessoas em um espaço reduzido. Após a saída do sistema prisional, não vivenciou nenhuma situação de violência que pudesse estar relacionada ao fato de ser egresso do sistema carcerário. Por fim, para ele, violência é todo tipo de agressividade em suas várias formas. Exemplifica que o uso de drogas é um tipo de violência contra si mesmo, contra a própria saúde, e acredita que em praticamente todos os lugares e em todos os momentos há violência. Foi detido por tráfico de drogas.

### *José Carlos*

Tem 26 anos. Diz não ter sofrido violência por parte dos pais no período da infância. Con-

tou que já presenciou discussões de seus pais, mas que não reconhece isso como uma forma de violência. No mundo do trabalho nunca sofreu ou vivenciou situações de violência. No ambiente carcerário, disse que viu situações de agressão entre pessoas da sua cela e das outras celas, mas que nunca se envolveu em nenhuma delas. Para ele, violência na prisão é algo comum, entendendo-a como briga e agressão (verbal ou física). O entrevistado ainda percebe a violência como um fenômeno cíclico, no sentido de violência gerar violência. Foi preso por roubo.

### *Clara*

Tem 21 anos. No período da infância, contou que apanhava da avó, que a criou, por fazer bagunça (a mãe de Clara faleceu quando ela tinha cinco anos), mas acha normal uma criança ser corrigida dessa forma. Morava numa casa com muitas pessoas (tios e avós) e presenciou, quando criança, várias brigas que nomeou de “brigas de gente grande”, ou seja, com “murros na cara”. Na escola, lembrou que sempre foi muito “briguenta” e “encrenqueira” e, quando brigava, apanhava (puxões de orelha e tapas) da avó, na escola e em casa. No ambiente de trabalho, nunca sofreu qualquer tipo de violência. Com relação à prisão, disse apenas que teve desentendimentos com uma pessoa da sua cela, e só não houve agressão porque as agentes penitenciárias chegaram. Segundo ela, o bloco feminino na prisão costuma ser mais tranquilo em comparação ao masculino, quando o assunto é a ocorrência de violência. Depois da saída carcerária, também não sofreu qualquer violência por ser egressa prisional. Finalmente, para ela, violência é uma pessoa tirar a vida da outra, pelo uso de drogas ou por outros motivos. Detida por furto.

### **Carlos**

Tem 25 anos. Informou que nunca sofreu violência por parte dos seus pais, mas, aproximadamente aos oito anos, presenciou diversas situações de violência doméstica do pai batendo na mãe. Destaca-se que o entrevistado atribui a culpa ao vício do pai com jogos de cartas. A mãe nunca denunciou essa situação, e o irmão mais velho dele, muitas vezes, entrava na briga em favor da mãe. No período escolar, Carlos contou que se sentia perseguido por andar sempre bem arrumado e por ter lanche. Desse modo, os outros alunos queriam tomar suas coisas e ele se envolvia em brigas, chegando a ter fraturado o nariz de um deles. Para ele, isso é normal, é algo da fase de criança. No mundo do trabalho, nunca houve situação de violência, e, no sistema prisional, contou com detalhes sobre discussões por causa dos seus pertences e sobre uma situação com uma pessoa de outra cela que tinha sido preso por estupro e que apanhou bastante das outras pessoas da cela. Ilustrou também uma situação em que uma pessoa de outra cela se suicidou, pois teria usado crack a noite inteira e não tinha dinheiro para pagar o traficante. Com relação aos agentes penitenciários, ele relatou que sofreu violência verbal e física numa ocasião em que foi levado ao fórum. Para ele foi “sacanagem” dos agentes, relatando que eles o humilharam e fizeram maldades, mesmo sem ele nunca ter tido problemas com nenhum deles na prisão. Após a saída do sistema prisional ele disse que se sentiu discriminado por seus vizinhos e pelas pessoas do seu bairro. Quanto à sua definição de violência, ele relatou que tudo que envolve tráfico de drogas é uma forma de violência; para ele, uma pessoa drogada é violenta, pois ela mata e rouba em função do uso

de drogas. Ressaltou que a maioria das pessoas que conhecia morreu de forma violenta (tiro no rosto, no peito, facada), por causa de dívidas com drogas. Carlos associou pobreza com criminalidade, além de acreditar que todo ser humano é violento e que a busca por dinheiro e por bens materiais está na origem da violência. Detido por porte ilegal de armas.

### **Marcos**

Tem 27 anos. Relatou que nunca sofreu violência nem presenciou situações semelhantes envolvendo seus pais, durante a infância. Contou que brigou várias vezes por causa de bola e outras brincadeiras na escola, mas que acha algo normal dessa fase. No trabalho, nunca teve ocorrência de violência. Já na prisão afirmou que sempre existiram brigas, tentativas de homicídio com armas brancas, assassinatos ou situações de rebelião em que os presos invadiam o bloco seguro para agredir ou matar pessoas que estivessem lá. Após a saída do sistema carcerário, não vivenciou situações de violência. Para ele, esta se manifesta de diferentes formas: contra a mulher, no crime ou gerando morte. Detido por tráfico de drogas.

### **João**

Tem 27 anos. Relatou que trabalhava para seu pai na área da construção civil e, no que se refere a dificuldades de relacionamento com o pai, ele disse que era humilhado na frente de todos e não era remunerado corretamente. Saliou que presenciou inúmeras situações de brigas entre o pai e a mãe por causa de religião e por traições conjugais do pai. Acerca do período na escola, mencionou aspectos de *bullying* por ser pobre e morar numa região sem asfalto, além de diversas situações de brigas no

que concerne a brincadeiras, como o futebol. Quanto ao trabalho, falou sobre o sonho de jogar futebol profissional – algo que foi barrado pelo pai – e a necessidade de trabalhar para ele na construção civil, mesmo sendo desmoralizado por seu genitor. Não recebia por seu trabalho, e o pai o cobrava pelos alimentos e moradia em casa. Conforme João, seu pai desejava que ele seguisse a mesma profissão que a sua, pedreiro, mas João não queria. Lembrou que aos 15 anos saiu de casa, pois estava num período muito difícil de relacionamento com o pai, tendo morado na casa “de um e de outro”. Retornou para casa a pedido da mãe, mas a situação complicada com o pai não se alterou. Afirmou nunca ter sido agredido fisicamente por ele, mas que se sentia rejeitado e inferior no que tange aos outros irmãos, que eram tratados com carinho. O entrevistado aponta que não foi um filho desejado pelo pai, pois, conforme sua mãe lhe contou, durante a gravidez seu pai pediu para ela abortá-lo. Já no que diz respeito ao sistema prisional, João trouxe cenas ricas em detalhes permeadas de situações de violência, especialmente por ter sido julgado e condenado por assalto, sendo uma das vítimas um policial. Numa dessas cenas, ele contou que foi espancado pelos agentes penitenciários, que o algemaram para agredi-lo e só pararam de bater quando os outros presos começavam a se agitar e bater nas celas ou quando os agentes percebiam que ele estava muito ferido ou desatendido. Contou que tudo isso foi consequência do assalto, posto que foram violentos com as vítimas. Segundo ele, desses espancamentos resultaram marcas visíveis no seu rosto e nos seus dentes (o entrevistado apresentava os dentes espaçados, deslocados para a frente, além de quebrados). Disse que participou de rebeliões,

era criticado por causa de seus dentes e ficou muito revoltado. Tentou fugir várias vezes, o que resultou em transferências para cadeias de diferentes cidades. Após o aprisionamento, não sofreu violência por ser egresso prisional; ele afirmou que tem buscado se manter mais quieto e em paz. Para ele, violência “é tudo que existe de ruim, falta de respeito, agressão, tudo que prejudica uma pessoa, que tira a pessoa do seu estado normal é violência”. Reconhece que fez mal para as pessoas vítimas do assalto do ônibus, e que hoje sente medo de ser reconhecido pelas pessoas e, sobretudo, pelo policial. Foi detido por roubo e formação de quadrilha.

### **Paulo**

Tem 27 anos. Disse que foi criado pela mãe e teve como referência paterna seu tio, pois não conheceu o pai. Disse nunca ter sofrido violência por parte de seus responsáveis. No entanto, já vivenciou discussões familiares entre seus tios, mas que não culminaram em violência física. No período da escola, disse ter sofrido *bullying* por ser negro e, por se sentir discriminado, envolveu-se em inúmeras situações violentas com agressões físicas. Relata que se associou aos “malandros” da escola, pois, conforme a fala de Paulo, com eles ninguém se atrevia a mexer. No que concerne ao mundo do trabalho, nunca observou situações de violência. Já no que diz respeito ao período na prisão, o entrevistado descreveu com detalhes rebeliões, brigas de comandos e organizações criminosas por poder dentro da prisão, discorreu sobre os objetos utilizados como armas, contou sobre as violências cometidas contra outras pessoas por causa de seus delitos, o uso de drogas dentro da cadeia e as violências cometidas pelos agentes penitenciários contra os detentos. Após o

aprisionamento, não sofreu qualquer tipo de violência, mas relatou que sente dificuldades de se relacionar com os outros. Sua definição de violência: “Violência pra mim é uma doença, que todo ser humano tem”. Para ele, todo indivíduo tem uma parcela de violência, inclusive as crianças. Por isso, acredita que é algo a ser dominado. Foi preso por roubo.

### **Ricardo**

Tem 36 anos. Relatou que foi criado pela irmã, uma vez que seus pais faleceram quando era criança. Disse ter apanhado muito (ao ponto de ficar com hematomas) do marido da irmã, e acredita que tenha sido por ciúmes entre ele e a irmã e por causa de bagunças. O esposo da irmã era alcoolista e batia nela, inclusive. Com relação à escola, afirmou que era muito “atentado” e brigava constantemente, mas para ele eram brigas normais de criança. Depois, foi morar num colégio interno rígido e passou a se comportar bem nesse local. No trabalho, nunca vivenciou qualquer situação de violência. Já no sistema prisional, disse que nunca se envolveu em brigas, mas vivenciou cenas horríveis de violência, de morte, de pessoas levando facadas e sendo pisadas por muitas outras. Após a saída do sistema prisional, não sofreu qualquer tipo de violência. Por fim, para ele, a violência inicia-se verbalmente e é uma forma de agredir outra pessoa. Foi detido por furto.

### **Infância: violência como forma de “cuidado” e sua invisibilidade no ambiente familiar**

Cinco dos oito entrevistados afirmam que nunca sofreram ou presenciaram cenas de violência na infância. Preservar essa infância de ser maculada pela palavra “violência”, pela

lembrança de vivências das diversas formas de violência, parece um esforço desses sujeitos para manter em seu discurso a representação social de uma infância feliz.

Ricardo, Clara e Paulo cresceram em famílias sem figuras paternas e maternas. Ricardo vivenciou a morte do pai e da mãe na infância; Clara perdeu a mãe aos cinco anos; e Paulo não conheceu seu pai. Tem-se clareza de que a mera presença de figuras paternas e/ou maternas não garante a não violência doméstica, mas as perdas vivenciadas pelos três sujeitos podem indicar situações de desamparo na infância.

Nesses termos, Ricardo e Clara relatam a experiência com violência doméstica enquanto eram crianças, violência perpetrada pelos cuidadores encarregados de suprir a ausência dos genitores. Segundo Pires (2000), crianças que sofrem violência física apresentam comportamentos agressivos com irmãos e colegas na escola, condutas agressivas e antissociais na adolescência, relações de gênero violentas com seus companheiros e com seus filhos, bem como chances de cometerem crimes violentos no futuro.

Esse aspecto vem ao encontro das proposições de Neves (2008), segundo o qual predomina a noção de que a uma boa criação implica castigos e surras por parte dos cuidadores. De acordo com os entrevistados pelo pesquisador, o amor e o bater constituem o mesmo campo de afeto.

Ricardo expressa que já sofreu violência durante a infância/adolescência, enquanto José Carlos, Clara, Carlos, Paulo e João rela-

taram que não sofreram violência na infância, mas a maioria deles sofreu violência psicológica nas relações intrafamiliares como testemunhas: brigas entre os genitores e/ou outros parentes – José Carlos, inclusive, reforça que testemunhar tais acontecimentos entre os pais não foi uma violência. Percebe-se a legitimação somente da violência física, como também a negação da violência psicológica sofrida na infância e de suas consequências ao longo do ciclo vital.

Uai, me batia, me dava murro, me batia de correia. [...] Ela [irmã do entrevistado] sabia, eu contava pra ela, ou ela chegava do trabalho e eu tava de castigo no quarto, não podia sair (Ricardo, 36 anos, 2011).

Ricardo expressa diretamente que sofreu violência física por familiar (esposo da irmã) e pontua a relativa impotência da irmã diante da situação, uma vez que ela também era vítima do agressor.

Já teve briga normal [...]. Já vi discussão, já vi muito, mas que marcou não (José Carlos, 26 anos, 2011).

Qual família que não discute relacionamento deles mesmo, né? [...] Coisas fúteis, nada pra chegar a uma agressão (Paulo, 27 anos, 2011).

O entrevistado José Carlos utiliza o termo “normal” para qualificar as brigas que teria presenciado durante o período da infância, enquanto Paulo nomeia as discussões de família como algo fútil. De fato, ambos explicitam que representam esse tipo de violência como algo natural, quase inerente ao ambiente familiar e a essa fase de desenvolvimento.

Eu via as brigas, ficava olhando. Eles não estavam nem aí, de eu e minha irmã e minhas primas ficar (*sic*) vendo (Clara, 21 anos, 2011).

Enquanto isso, a entrevistada Clara conta que o fato de as crianças observarem as situações de violência na sua família não inibia sua ocorrência e não despertava a preocupação dos adultos para o quão prejudicial isso poderia ser.

Briga dentro de casa, desentendimento dentro da própria família, cachaça, pai batendo na mãe, aí os filhos vê aquilo, não aceita (*sic*). [...] Já vi meu pai bater na minha mãe umas duas vezes (Carlos, 25 anos, 2011).

Carlos, apesar de relatar que não sofreu violência física durante a infância, menciona a indignação de observar a ocorrência de brigas entre os pais. Já o entrevistado João discorre sobre as discussões entre os pais e traz, em seu relato, a vivência da violência psicológica na relação com seu pai.

Discussão mesmo, porque meu pai queria que minha que mãe fosse evangélica e ela não foi. [...] Tinha uma traição também, por parte dele. Aí minha mãe descobriu (João, 27 anos, 2011).

Me desmoralizava (*sic*) esquisito. Na frente de qualquer pessoa. Isso foi fazendo eu me afastar dele, fazendo eu ficar mais revoltado. Até que eu um dia não aguentei mais, aí comecei a discutir com ele, saí de casa (João, 27 anos, 2011).

A violência psicológica impede a criança de ter um crescimento emocional e intelectual coerente com seu ciclo de vida a partir de agressões verbais, isolamento de vivências através de experiências sociais, instauração de uma políti-

ca de medo, rejeição ou cobranças exacerbadas ou expectativas irreais (BRASIL, 1993). João sofreu violência psicológica, mas não a nomeia nem se percebe como vítima. Deixa claro que nunca foi alvo de violência física, a única reconhecida pelos entrevistados de modo geral.

Ao considerar o enredo familiar, notou-se que todos os entrevistados vivenciaram, na condição de testemunhas, situações de violência entre familiares ou adultos que cuidaram deles. Assim, pode-se perceber que no âmbito doméstico também se configuraram relações conflituosas e violentas.

A partir dessa representação social sobre o direito de os pais utilizarem o castigo físico com seus filhos, constata-se o poder disciplinador dos pais e a responsabilização do papel da vítima nessa história (PANNUNCIO-PINTO, 2006). As histórias sobre as infâncias recordadas nas entrevistas trazem representações sociais de pais, convivências familiares e sociais coerentes com a objetivação de uma família vista como muito boa, e seus discursos preservam essa organização mental que elaboraram sobre suas infâncias. As situações vivenciadas não foram interpretadas ou ressignificadas como cenas de violência.

## A violência na escola

No tocante ao ambiente escolar, espera-se, no campo do ideal, que nesse espaço haja aprendizagem e vivência do processo civilizatório, propiciando trocas essenciais para o desenvolvimento acadêmico e pessoal dos alunos: “a própria escola, enquanto campo de conflitividade que configura a interação entre jovens e instituições do mundo adulto, deve ser investigada e submetida à crítica” (SPOSITO, 2001,

p. 100). Por meio da fala dos entrevistados, observaram-se ocorrências de violência entre os escolares, assim como entre os professores.

Já briguei na escola por causa de bola, esses trem (*sic*). Teve que chamar os pais. [...] Foi de soco. Não lembro o porquê, mas a maioria por causa de bola (Marcos, 27 anos, 2011).

Em toda escola tem aquela galerinha assim, tipo galerinha do mal, sempre. Então, por a gente ser menor, e eles, porém, ser maior vinha querer tomar os trem (*sic*) da gente, esno-bar mesmo e zuar a gente mesmo (*sic*) (Paulo, 27 anos, 2011).

Essa violência relatada pelos egressos prisionais aparece na forma de *bullying*, que é um assunto de destaque, especialmente do setor midiático, diante dos acontecimentos atuais. De acordo com Marriel, Assis, Avanci e Oliveira (2006, p. 37), o *bullying* “caracteriza-se por atos repetitivos de opressão, tirania, agressão e dominação de pessoas ou grupos sobre outras pessoas ou grupos, subjugados pela força dos primeiros”. Entre os resultados obtidos, emergiram situações de *bullying* na forma de preconceito em relação às pessoas de baixa renda, padrões estéticos e também como discriminação racial.

Um dos entrevistados relatou que foi vítima de *bullying* pelo fato de morar numa região periférica e ser de família de classe menos favorecida.

No lugar onde que eu morava, era rua de terra, entendeu? Quando chovia, tinha barro e tal, aí eu ia a pé pra (*sic*) escola e chegava



lá com meu tênis sujo de barro. Eles ficavam me zoando, eu ficava muito nervoso (João, 27 anos, 2011).

A partir da situação de *bullying* e discriminação racial, outro entrevistado apresentou a seguinte fala:

Já sofri discriminação por minha cor, isso [...] me sentia o patinho feio, né? Diferente, né? (Paulo, 27 anos, 2011).

Concernente à discriminação racial, é interessante destacar o contorno diferenciado que esse tipo de violência tem assumido ao longo do tempo, uma vez que a existência de leis que de certa forma inibem a demonstração de preconceito levam à ocorrência deste de forma velada. A Lei n. 9.459, de 13 de maio de 1997, define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor como inafiançáveis e institui a pena de reclusão de um a três anos e multa para este tipo de delito (BRASIL, 1997).

Outro aspecto importante contido nas falas das pessoas entrevistadas refere-se a um processo de naturalização da violência no espaço escolar. Brigas e agressões aparecem no discurso de todos os entrevistados como algo normal e comum, constituindo o cerne do senso comum para as representações sociais. Seguem alguns relatos:

Na escola, todo mundo briga né? Todo mundo briga, mas isso é normal na escola (Jorge, 28 anos, 2011).

Briga sempre tem na escola [...] já briguei umas três, quatro vezes. Por causa de bola, esses trem (*sic*) (Marcos, 27 anos, 2011).

As consequências da violência escolar são inúmeras, podendo acarretar desde dificuldades na aprendizagem, como medo de frequentar a escola, até a evasão escolar. Essa instituição passa a ser, portanto, um local privilegiado para a veiculação de informações e para a prevenção sobre o que é violência contra crianças e adolescentes, bem como para a divulgação das formas, serviços e programas especializados para denúncia e tratamento de vítimas, agressores e testemunhas.

No ambiente escolar, percebe-se que os entrevistados mantêm uma representação social ancorada na imagem de normalização e aceitação da violência. É, pois, difícil determinar o que é intolerável nestes casos para os sujeitos entrevistados.

Ao verificar que a aquisição de escolaridade é uma das condições para o ingresso no mercado de trabalho, foi levantado também o questionamento sobre a violência no mundo do trabalho, e nenhum entrevistado relatou que vivenciou tal situação. Com relação a esse ponto, alguns entrevistados relataram que sempre trabalharam com familiares (pais e sobrinhos); outros disseram que, no ambiente de trabalho formal, mantinham boas relações interpessoais; e os demais pontuaram que exerciam suas funções como autônomos (carroceiro, vendedor e doméstica). Salientaram, ainda, que não sofreram violência no ambiente de trabalho, em virtude de terem trabalhado com parentes ou como autônomos.

### **O cárcere: espaço de socialização negativa pela via da violência**

Nos dizeres de Goffman (1992), as prisões são instituições totais que controlam (ou

buscam controlar) a vida dos indivíduos a elas submetidos. Nelas, os sujeitos são despojados de sua autonomia e precisam se conformar com um universo repressivo e uniformizante.

As falas e cenas a respeito de situações violentas vividas no sistema prisional foram, em todos os casos, ilustradas de maneira bem vívida e com riqueza de detalhes.

Ilustrando o caráter repressivo da prisão, os entrevistados relataram o uso da violência por aqueles que possuem a função de manter a ordem e a disciplina dos encarcerados. Logo, na maioria dos relatos há situações de violência cometida pelos agentes penitenciários:

Um dia eles iam me levar pro fórum pra (*sic*) uma audiência [...]. Aí me algemou pra trás, eu lá algemado de cabeça baixa. Aí um lá veio e me chamou de lixo, me deu um tapa na cara, no rosto, na orelha assim, me chamou de lixo, depois me jogou dentro da viatura lá (Carlos, 25 anos, 2011).

Já vi eles (*sic*) batendo num preso, mas muitas coisas eles encoberta (*sic*), né? Acontece muitas coisas lá que eles encoberta (*sic*), não deixa (*sic*) a mídia ficar sabendo (Marcos, 27 anos, 2011).

Marcos, além de expressar as vivências de violência que o marcaram nesse período de estadia na prisão, traz à tona a denúncia sobre o funcionamento das prisões onde a violência institucionalizada existe, mas permanece velada.

eu apanhei dos agentes, algemado pra trás que nem um cachorro, como bicho. Isso machucou meus dentes (João, 27 anos, 2011).

Dentro do mecanismo disciplinar do sistema penal e do processo de “educação dos presos”, Baratta (2002, p. 185) relata que “a maneira pela qual são reguladas as relações de poder e de distribuição de recursos, [...] na comunidade carcerária, favorece a formação de hábitos mentais inspirados no cinismo, no culto e no respeito à violência ilegal”. Assim sendo, a violência no sistema carcerário é ilegal, porém, institucionalizada.

No tocante às relações de violência entre os presos, todos os entrevistados postularam situações de violência em que se envolveram ou que testemunharam. Houve relatos sobre suicídios, assassinatos, agressões verbais e físicas, punições a outros presos em virtude do crime cometido, rebeliões e disputa de poder entre gangues dentro da prisão, sendo que, na maioria deles, a crueldade e a tensão presentes nos casos ilustrados eram evidenciadas por meio de gestos, nas vozes e nos detalhes oferecidos por alguns dos entrevistados. Carlos discorre detalhadamente sobre as situações de violência. Ele demonstra certa familiarização com tais vivências, mas, ao mesmo tempo, expressa horror diante das situações que presenciou.

Eu já presenciei o cara suicidar, fumou crack a noite inteirinha, fiado. [...] eu só vi ele (*sic*) passando mesmo, com o lençol amarrado no pescoço, um pedaço, ele morto, eles puxando ele (*sic*) na galeria (Carlos, 25 anos, 2011).

Paulo e Ricardo narram as situações de violência que presenciaram e buscam apresentar possíveis causas para os acontecimentos. Paulo entende que a violência é um ciclo que pode ter como disparador a inveja e a divisão entre grupos rivais.

Tudo gera violência, inveja, facção, ou seja, divisão. Isso tudo gera violência, é o que mais tem dentro da cadeia, é isso, se chama: “um tem a palavra final”. Ou seja: tem que ser assim ou é assim [...]. Então, a maneira que os presos acham pra ser resolvido (*sic*) é na violência (Paulo, 27 anos, 2011).

Vive acontecendo, gente levar facada, ser pisada por várias pessoas [...]. Geralmente, a pessoa que maltrata outra pessoa, às vezes é dívida, às vezes é problema que aconteceu aqui fora, e chega lá eles cobra (*sic*) (Ricardo, 36 anos, 2011).

As pessoas entrevistadas discorreram sobre os objetos utilizados como arma dentro da cadeia (vassoura, escova de dente, pedaço de ferro, pedra, gilete), e contaram sobre a “ética do crime”, em que são cometidas violências contra outras pessoas por causa do delito delas (o estuprador; o “cagueta” – delator; o “rato de mocó” – quem rouba drogas dos esconderijos; o “extorquidor” – quem rouba os pertences dos outros dentro da prisão; e o “talarico” – quem “mexe” com a mulher do próximo).

Além da configuração de relações marcadas pela via da violência no sistema prisional, existe um sistema não oficial de regras que rege a vida dos encarcerados. Mediante tais aspectos, é notável que o conceito de ética para alguns dos entrevistados aparece associado à moral, a qual remete a um conjunto de valores considerados corretos por determinado grupo (SEGRE; COHEN, 2002). Assim, o conceito de ética para eles assumiria um contorno diferenciado, e não universal.

Entende-se, portanto, que o cárcere configura-se na ancoragem de familiarização com violência e na objetivação de experiências, vivências e informações concretas entre os encarcerados que sustentam o processo de socialização pela violência.

### De volta à sociedade: os egressos do sistema prisional

Para os egressos prisionais, o retorno à sociedade significa o início de um processo de reconstrução da vida em liberdade, muitas vezes cheio de percalços.

As questões relacionais consigo mesmo, conflitos pessoais, traumas, sentimentos de fracasso, rejeição e abandono, causados pelas agressões, humilhações dentro ou ainda fora da prisão, dificuldade de (re)ingresso no trabalho e os conflitos relacionados à sua família são fatores que marcam a trajetória desses sujeitos (BORDIN, 2007, p. 34).

Entre as dificuldades desse retorno à vida social fora da prisão, as pessoas entrevistadas asseveraram que o período de adaptação a uma nova rotina é algo difícil, especialmente quando se sentem discriminados por serem egressos prisionais.

Tem muitos lugares que você é discriminado, igual no bairro mesmo, os vizinhos já te olham meio assim, né? Tava preso [...]. E quando eu tava usando droga era pior, porque você vê que as pessoas te trata (*sic*) mal, você vê que tá sendo excluído, você chega no meio (*sic*) das pessoas e vê que elas tenta esquivá ali pra (*sic*) sair fora e você sente isso (Carlos, 25 anos, 2011).

Outros entrevistados ressaltaram que procuram ficar mais isolados após a saída do sistema

prisonal. Eles evitam todos os tipos de relacionamentos com outras pessoas, sobretudo aqueles que eles julgam que, de alguma forma, podem influenciá-los no retorno à criminalidade.

Mediante os dados apresentados, é possível perceber que, dentro do percurso de vida das pessoas que passaram pela privação de liberdade, aparecem várias histórias de violência e diferentes formas de representá-la. Para Moscovici (2009), as representações estão presentes em todas as interações humanas e estão ligadas a maneiras de criações coletivas que dependem das condições de vida social em que foram produzidas.

Nesse contexto, quanto à maneira pela qual os entrevistados representam o fenômeno da violência, houve associação de violência ao tráfico e consumo de drogas. Outros entrevistados apontam que a violência é algo inerente ao ser humano, caracterizando-a como uma doença, e os demais indicam que ela é uma forma de agressão, que atinge outra pessoa de modo negativo.

Essa maneira de representar a violência encontra-se estreitamente ligada às vivências dos egressos prisionais que apresentaram informações sobre a experiência do consumo de drogas ou envolvimento com o tráfico num processo de objetificação, além de terem vivido diferentes situações de violência ao longo da vida, nomeadamente no ambiente penal. Isso ilustra o fenômeno da ancoragem na edificação da concepção de violência para esses sujeitos.

Sobre esse ponto, os dados colhidos no estudo vão ao encontro da teoria das representações sociais. Conforme Guareschi e Jovchelovitch (1995), as representações vão além de um traba-

lho individual do psiquismo, pois são construções coladas ao tecido social e perpassam identidades, interesses e lugares sociais. Isso corrobora que as vivências dos entrevistados permeiam suas representações sobre o fenômeno da violência.

### Considerações finais

Historicamente, a existência de bodes expiatórios é legitimada quando se pretende justificar a violência que é própria de cada ser humano, assim como problemas econômicos e sociais gerados no seio da sociedade, ocasionando uma falsa sensação de alívio para os postulados cidadãos de bem. Parece ser mais cômodo associar problemas socialmente produzidos a uma parcela da população (pobres, negros, ex-presidiários), do que se responsabilizar pela situação, assumindo os desafios evocados por essa postura.

Também está presente nos discursos dos entrevistados o sentimento de invisibilidade social, como se a identidade agora possível, a de ex-presidiários, transformasse esses indivíduos em pessoas ignoráveis. Sendo essa parcela da população considerada socialmente como merecedora de desprezo, são invisibilizados também os desejos que habitam tais sujeitos, que passam a ser cidadãos de terceira classe, ou lixo, como relatou um dos entrevistados. Tornam-se “traidores” da sociedade, párias, e devem ser gratos por qualquer quinhão de crédito que lhes seja oferecido, a despeito de sua realização pessoal, como se esta já não lhes fosse mais de direito.

Percebe-se que as representações sociais sobre a violência e o encarceramento não estão

bem compreendidas como um fenômeno resultante de uma cultura violenta e segregadora imbricada nas histórias de cada indivíduo, de sua família e relações sociais, políticas, econômicas, de empregabilidade, de drogadicção, educacionais e culturais.

As representações sociais do fenômeno da violência pelos sujeitos da pesquisa mantêm-se ancoradas na concepção de normalização e familiarização com a violência e na objetificação das numerosas vivências de situações violentas ao longo das suas vidas. Isso implica a fragilização na tentativa de determinar o que é aceitável e tolerável dentro dessas vivências. Outro aspecto relevante diz respeito a quanto a experiência do cárcere na vida desses sujeitos permeia

seus discursos sobre a representação do fenômeno da violência após a saída do sistema prisional.

No limite entre a omissão e o comprometimento com tal assunto, encontra-se o olhar dos pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, que podem: investigar a história dos cárceres que, desde tempos remotos, implicam submissão, disciplina e formação de sujeitos passivos; penetrar no universo prisional e em instituições que excluem, estigmatizam, sinalizam estilos de sobrevivência nesse sistema permeado de violência, buscando compreender as consequências que tal forma de confinamento gera na subjetividade dessas pessoas; e problematizar o paradoxo que é a lógica do aprisionamento, a qual propõe reintegrar uma pessoa à sociedade, segregando-a.

## Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. **Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 1-22, 1996.
- ARENDT, H. **Sobre a violência**. Tradução de André de Macedo Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
- BORDIN, N.; BORDIN, I. C. B. O perfil do egresso prisional. **Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 11, n. 6, p. 27-38, 2007.
- BRASIL. Lei n. 9.459, de 13 de maio de 1997. Altera os artigos 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 maio 1997. Disponível em: <[http://200.181.15.9/CCIVIL\\_03/LEIS/L7716.htm](http://200.181.15.9/CCIVIL_03/LEIS/L7716.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2013.
- BRASIL. Ministério da Justiça – Sistema Prisional. **Relatórios estatísticos analíticos do sistema prisional de cada Estado da Federação**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- BRASIL, Ministério da Saúde. **Violência contra crianças e adolescentes**: proposta preliminar de prevenção e assistência à violência doméstica. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1993.
- CUNHA, A. G. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- FREUD, S. O Mal-estar na civilização. In: FREUD, S. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. Rio de Janeiro: Imago, 1996. v. XXI. (Original publicado em 1930).
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITH, S. (Orgs). **Textos em representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- MARRIEL, L. C.; ASSIS, S. G.; AVANCI, J. Q.; OLIVEIRA, R. V. C. Violência escolar e auto-estima de adolescentes. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, p. 35-50, 2006.
- MOSCOVICI, S. **A representação social da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar Editores., 1978
- MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. Petrópolis: Vozes, 2009.
- NEVES, A. S. **Família no singular, histórias no plural**: a violência física de pais e mães contra filhos. Uberlândia: EDUFU, 2008.
- PADILHA, M. I. C. S. **Representações sociais**: aspectos teórico-metodológicos. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2001.
- PANUNCIO-PINTO, M. P. **O sentido do silêncio dos professores diante da violência doméstica sofrida por seus alunos** – uma análise do discurso. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-graduação em Psicologia – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- PIRES, J. M. A. Violência na infância – aspectos clínicos. In: UNICEF. **Violência Doméstica**. Brasília, DF: UNICEF, 2000.
- SEGRE, M.; COHEN, C. (Orgs). **Bioética**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- SPOSITO, M. P. Um breve balanço da pesquisa sobre violência escolar no Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 27, n. 1, p. 87-103, 2001.

# Representações sociais sobre a violência em egressos do sistema prisional

Thalita Mara Santos e Eleusa Gallo Rosenberg

## Resumen

**Representaciones sociales sobre la violencia en expresidarios**

*El presente trabajo tiene como objetivo identificar aspectos de las vivencias, especialmente aquellas relacionadas con las situaciones de violencia, de los expresidarios de la ciudad de Uberlandia (Minas Gerais), y conocer las representaciones sociales de los entrevistados sobre la violencia. La unidad de investigación comprendió ocho expresidarios atendidos por el Programa de Inclusión Social de Egresos del Sistema de Prisiones (PrEsp) de Uberlandia. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con la grabación en audio de las respuestas, discutiéndose la naturalización de la violencia en la infancia como forma de cuidado, el proceso de socialización de la violencia en el espacio escolar y la convivencia en el ambiente penal, marcada por la vía de la violencia. Por último, se analiza cómo se representa socialmente el fenómeno de la violencia y su relación con el tráfico y consumo de drogas, así como las experiencias de los expresidarios con diversos tipos de agresiones.*

**Palabras clave:** Representaciones sociales; violencia; expresidarios.

## Abstract

**Social representations of violence in former convicts**

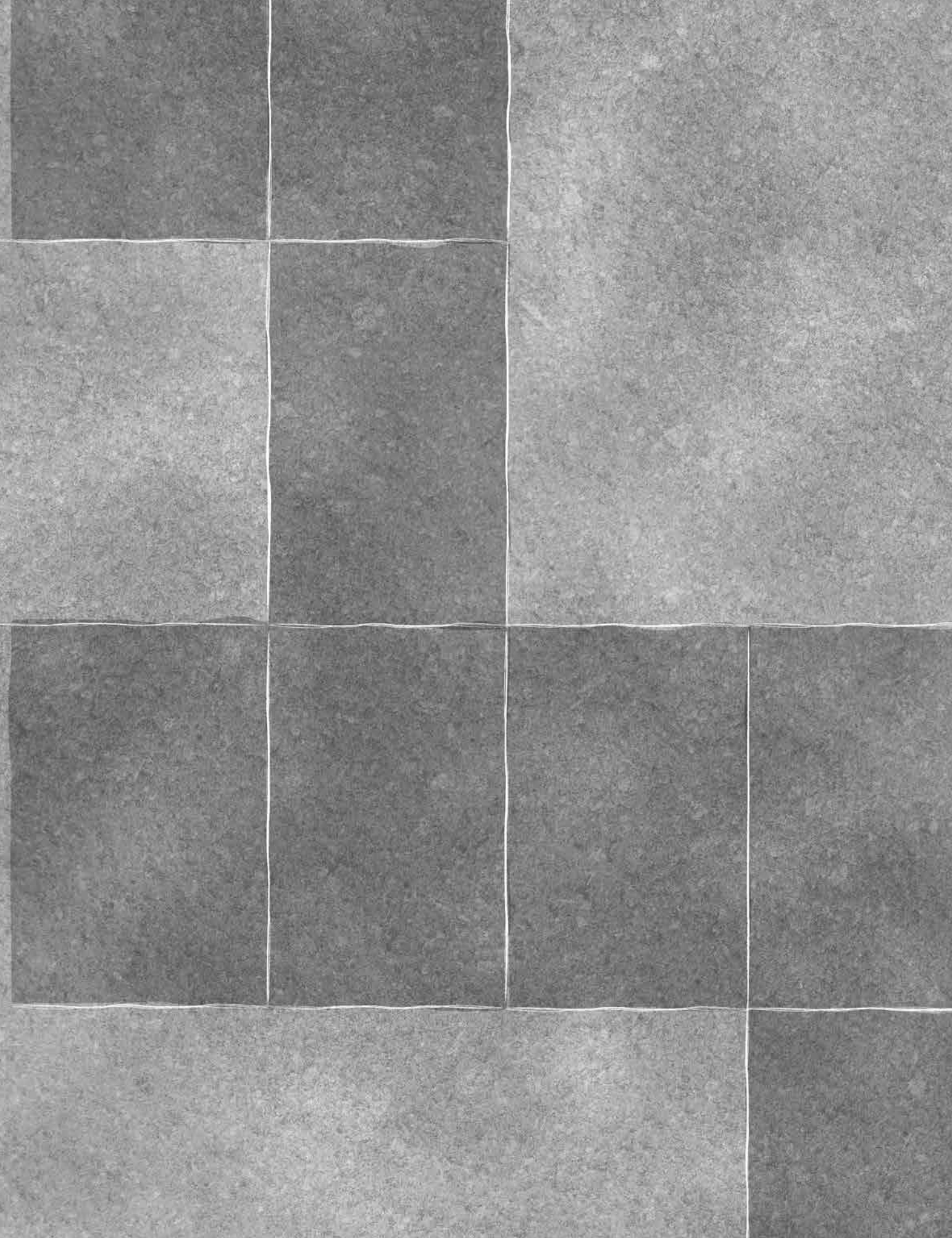
*This article aims to identify aspects in experiences, particularly those related to occurrences of violence, in the lives of former convicts processed through the legal system in the city of Uberlândia, Minas Gerais, and to understand social representations of violence of those interviewed. The focus group was made up of eight former convicts who were part of the Uberlândia PrEsp Program (The Program for Social Inclusion of Former Convicts). Semistructured interviews were conducted and responses were recorded, discussing the naturalization of violence in childhood as a form of care, the process of socialization of violence at school and the prevalence violence within the penal system. Finally, an analysis was made on how the phenomenon of violence is represented socially and its relation to the trafficking and consumption of drugs, as well as the experiences of former convicts in various types of aggression.*

**Keywords:** Social representations; violence; former convicts.

**Data de recebimento:** 29/03/2013

**Data de aprovação:** 05/02/2014





# Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar

## Jarsen Luis Castro Guimarães

*Possui graduação em Economia pela União das Escolas Superiores do Pará (1989), mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2000) e Doutorado pela UFPA-NAEA (2012). Foi Diretor da Faculdade de Direito do Campus de Santarém e coordenador do curso de especialização em ciências criminais da Amazônia com ênfase na região Oeste do Pará. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Oeste do Pará e Diretor do Instituto de Ciências da Sociedade na mesma instituição.*

*jarsen@bol.com.br*

### Resumo

*O aumento da criminalidade no Brasil tem despertado o interesse de estudiosos na busca de soluções para esse problema. A Região Norte apresenta, em termos relativos, o maior crescimento da criminalidade. Em Santarém, cidade localizada no oeste do Pará, ela cresceu 114,64% no período 2000-2010. Diante disso, este trabalho faz uso de modelos econométricos *probit* para estudar a relação entre categorias de crimes e variáveis socioeconômicas, na Região, com foco no município de Santarém. Utiliza também a metodologia desenvolvida por Heckman relativa à correção do viés de seleção. Como resultado, observa-se que a motivação básica para o preso cometer crimes é diferente entre as quatro categorias pesquisadas. Nos crimes contra a vida observou-se a interação social como a principal motivação; nos crimes contra os costumes, a interação social e a herança familiar; nos crimes contra o patrimônio, a condição econômica do indivíduo; a motivação do preso por tráfico de entorpecentes encontrou apoio nas questões econômicas, na interação social e na sua herança familiar.*

### Palavras-Chave

*Categorias de crime; motivações da criminalidade; procedimento de Heckman.*

## 1. Introdução

Informações do Instituto Sangari (2010) sobre criminalidade no Brasil para o período 2002-2007, tendo como indicador a taxa de crimes de homicídio, revelam redução da criminalidade em 4%, principalmente devido às taxas negativas de São Paulo e Rio de Janeiro. Porém, na maior parte dos Estados brasileiros a criminalidade aumentou no período. No Sul, destaca-se o Estado do Paraná, com aumento de 39,80%; no Sudeste, Minas Gerais, com 37,82%; Goiás, com 11,84%, sobressai no Centro-Oeste; no Nordeste, Maranhão (89,58%), Rio Grande do Norte (97,34%) e Bahia (108,30%) exibiram os maiores acréscimos. O Estado do Pará apresenta o maior índice de criminalidade na Região Norte, e registrou 85,83% de aumento para o período 2002-2007.

Em Santarém, cidade localizada no oeste do Estado do Pará, observando os dados sobre a criminalidade no período 2000-2010, verifica-se aumento da ordem de 114,64% (POLÍCIA CIVIL, 2011), o que retrata a significância dessa atividade no Município de Santarém.

Diante desse quadro, este estudo busca contribuir para o melhor entendimento da motivação do indivíduo ao cometer um crime. Em que medida a regra de decisão motivadora da criminalidade é a mesma para diferentes tipos de crimes? Existem diferenças, e se

existirem quais são, e que fatores econômicos e sociais contribuem para sua ocorrência, na regra de decisão motivadora para a prática delitiva? Que fatores sociais e econômicos estão relacionados ao incremento da criminalidade em Santarém?

Para responder a esses questionamentos, coletaram-se informações de detentos da Penitenciária Silvio Hall de Moura, localizada em Santarém (PA). Os questionários foram aplicados no primeiro semestre de 2011. Com foco na região oeste do Pará, especificamente no município de Santarém, os crimes efetivados pelos presos entrevistados foram relacionados com variáveis econômicas e sociais. Assim, espera-se contribuir para o melhor entendimento da real motivação para o preso cometer um dos crimes pesquisados. A partir disso, procura-se servir de referência na construção de políticas públicas de segurança específicas de combate à criminalidade.

## 2. Metodologia

Para investigação da possível relação existente entre variáveis socioeconômicas e criminalidade, os crimes praticados por detentos da Penitenciária de Santarém foram divididos em quatro categorias: crimes contra a vida; crimes contra o patrimônio; crimes contra os costumes e crimes de tráfico de entorpecentes. A base de dados foi obtida com aplicação de questioná-

rios entre os reclusos daquele estabelecimento, presos provisórios ou condenados pela justiça, nos meses de março a abril de 2011. A população carcerária pesquisada oscilou de 500 a 520, sendo preenchidos 408 questionários. Foi escolhida para a pesquisa somente a população carcerária masculina. Todos os questionários foram administrados pelo autor.

Para entender o comportamento do indivíduo envolvido na atividade criminosa e sua relação com variáveis socioeconômicas obtidas com a aplicação do questionário foram estimados modelos econométricos, a fim de verificar a motivação do indivíduo para o cometimento do delito. Com base em Magalhães (2006), entende-se por motivação a condição do indivíduo que influencia a direção do comportamento, sendo essa condição retratada pelas variáveis socioeconômicas obtidas com o questionário e subdividida em questões econômica, familiar e social.

### 3. Modelo de variável qualitativa para a criminalidade

O modelo procura estimar os fatores associados a uma categoria de crime que têm impacto sobre a probabilidade de se cometer determinado tipo de delito. Assim, observa-se uma variável  $y$  que toma um dos dois valores, 0 ou 1.  $Y_i = 1$ , se o indivíduo  $i$  cometeu crime da categoria em questão e  $Y_i = 0$ , caso contrário. Nota-se que  $i = 1, \dots, N$ , onde  $i$  representa o  $i$ -ésimo preso e  $N$  o número total de presos da amostra. Define-se uma variável latente  $y^*$  tal que:

$$y^* = \mathbf{X}\boldsymbol{\beta} + \mathbf{t}, \quad i = 1, \dots, N \quad (1)$$

na qual  $\mathbf{X}$  é a matriz de variáveis explicativas do modelo,  $\boldsymbol{\beta}$  é o vetor de parâmetros,  $\mathbf{t}$  é termo aleatório que admite distribuição padrão normal e  $i$  representa o  $i$ -ésimo preso, sendo  $N$  o número total de presos da amostra.

Como não se observa  $y^*$ , só se observa  $y$  que toma valores 0 ou 1 de acordo com a seguinte regra:

$$Y_i = 1, \text{ se } Y^* > 0$$

$$Y_i = 0, \text{ caso contrário} \quad (2)$$

Como a variável dependente é qualitativa, trabalha-se com o modelo *probit*<sup>1</sup>. De acordo com Johnston e Dinero (2001), os modelos *probit* são utilizados quando as variáveis dependentes são qualitativas, representadas por variáveis binárias 1 e 0. Será 1 se o evento ocorrer, caso contrário, 0. Nesse modelo, a probabilidade de ocorrência do evento pode ser relacionada com as variáveis independentes segundo a seguinte forma funcional:

$$\text{prob}(Y_i = 1) = \Phi(\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{\mathbf{X}_i\boldsymbol{\beta}} \exp\left(-\frac{z^2}{2}\right) dz \quad (3)$$

A transformação normal tradicional  $\Phi(\cdot)$  faz com que a probabilidade permaneça entre 0 e 1, ou seja,

$$\lim_{z \rightarrow +\infty} \Phi(z) = 1 \quad \text{e} \quad \lim_{z \rightarrow -\infty} \Phi(z) = 0 \quad (4)$$

Dessa forma, tem-se um modelo por categoria de crimes. Por exemplo, quando se trabalha com a categoria de crimes contra a vida, a variável dependente será crimes contra a vida e assumirá o valor = 1, já a variável controle, também aparecendo na equação como variá-

vel dependente, composta por todas as outras categorias de crimes (patrimônio, costumes e tráfico), assumir o valor = 0. Esse raciocínio é estendido para todos os outros modelos a serem trabalhados. Já as variáveis explicativas dependem da categoria de crimes trabalhada e da significância dessas variáveis.

Assim, o modelo procura estimar quais variáveis tiveram influência no cometimento dos crimes pesquisados.

As variáveis foram agrupadas em: a) socioeconômicas; b) de herança familiar; c) de interação social. Exceto as variáveis “idade” e “número de indivíduos no imóvel”, todas as demais são *dummy*<sup>2</sup>.

Como os dados da amostra foram coletados somente por meio de informações dos indivíduos presos, seguiu-se a metodologia proposta por Heckman (1979), com o objetivo de corrigir o viés de seleção.

Segundo Heckman (1979), em grande parte dos casos de escolha quantitativa observa-se que tal opção não é exógena, mas determinada por uma regra já estabelecida. Se essa norma é ignorada, as pessoas para as quais ela vale são comparadas com aquelas para as quais não vale a norma. Este modelo adapta-se à hipótese da existência de alguma motivação que faz o indivíduo ultrapassar certos limites a ele impostos pela sociedade. Adaptações do modelo de Heckman foram utilizadas por Mendonça et al. (2003a) e Shikida et al. (2005).

Heckman (1979) propõe um modelo em dois estágios. O primeiro consiste em definir a

equação primária, inerente à categoria de crimes estudada. Essa equação tem como objetivo mostrar a relação entre a categoria de crimes e os seus determinantes. É definida por:

$$Y_i = x_i' b + \varepsilon_i, \quad (5)$$

em que  $Y$  é observado (representa a categoria de crimes a ser analisada) e  $X_i$  a matriz de variáveis explicativas de  $Y$  e  $\varepsilon$  o termo de erro estocástico ou perturbação estocástica. Após estimação de um modelo geral, são retidas apenas as variáveis que apresentam coeficientes estatisticamente significativos.

O segundo estágio consiste em definir a equação de comportamento, que mostra a predisposição do agente à prática de um delito da categoria de crimes analisada. Assim, para trabalhar a hipótese da existência de motivações que fazem o indivíduo desobedecer a normas da sociedade, seleciona-se uma variável latente  $z^*$  que pode representar a relação com a índole, ou com a formação, ou ainda com a situação econômica do indivíduo, variando em relação à hipótese, para cada categoria de crimes.

De forma parametrizada pode-se afirmar que se  $z^* > 0$ , a categoria de crimes estudada possui a característica determinada como hipótese, e se  $z^* < 0$ , não a possui. Além do mais, existe um vetor de variáveis observadas  $w$  que determina  $z^*$ . Dessa forma tem-se a seguinte equação comportamental para o indivíduo  $i$ :

$$z_i^* = y' w_i + u_i \quad (6)$$

A ideia é que  $u$  e  $\varepsilon$  sejam correlacionados, com a hipótese de que  $u$  e  $\varepsilon$  tenham

distribuição normal bivariada com média 0 (zero) e correlação  $\rho$ . Assim, conforme Greene (1993),

$$\begin{aligned}
 E[y_i | y_i = 1] &= E[y_i | z_i^* > 0] = E[y_i | u_i^* > -\gamma'w_i] \\
 &= \beta'x_i + E[\varepsilon_i | u_i^* > -\gamma'w_i] = \\
 &= \beta'x_i + E[\varepsilon_i | u_i^* > -\gamma'w_i] = \beta'x_i + \rho\sigma_\varepsilon \lambda_i(\alpha_u) \quad (7)
 \end{aligned}$$

onde:

$$\lambda(\alpha_u) = \frac{f(\gamma'w_i / \sigma_u)}{\Phi(\gamma'w_i / \sigma_u)} \quad (8)$$

Nesse caso,  $f$  e  $\Phi$  representam a função de densidade e distribuição de uma normal, respectivamente. Assim, tem-se que:

$$y_i | z_i^* > 0 = \beta'x_i + \rho\sigma_\varepsilon \lambda_i(\alpha_u) + \eta_i \quad (9)$$

sendo  $\eta_i$  um distúrbio com média 0 (zero) e variância constante.

O próximo passo consiste em verificar, por meio do teste de razão de máxima verossimilhança, se a correlação entre os distúrbios das duas equações ( $\varepsilon$  e  $u$ , distúrbios das equações primária e comportamental, respectivamente), representado por  $\rho$ , é nula. A hipótese trabalhada é aceita caso se consiga mostrar que existe correlação estatística de sinal negativo entre os resíduos dessas duas equações. A análise final revela se os indivíduos da categoria de crimes que está sendo considerada possuem motivação básica para a prática de tais crimes igual ou distinta da dos indivíduos das demais categorias.

As equações foram estimadas pelo método de máxima verossimilhança, sendo utilizado o *software Stata*.

### 3.1 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes contra a vida

#### a) Equação primária

Categoria de crime contra a vida =  $f$ [ *prisão anterior, uso de drogas, registro de violência, bairro onde aconteceu o crime é central, local do crime (bar, via pública)*].

As estimativas e sinais de parâmetros das variáveis da equação primária e os resultados que expressam a consistência do modelo são apresentados na Tabela 1.

O sinal do parâmetro da variável que representa a escolaridade do indivíduo (mais de 4 até 8 anos de estudos) sinaliza o fato de que ter mais anos de estudos reduz a probabilidade de o preso cometer tais crimes. Esse resultado corrobora o encontrado por Mendonça *et al.* (2003a) e está de acordo com os achados apresentados por Fajnzylber e Araújo Jr. (2001) e Andrade *et al.* (2003), os quais observaram que a educação influencia de maneira inversa na taxa de crimes contra a pessoa.

O sinal positivo do parâmetro correspondente à variável “prisão anterior” indica que a cada prisão anterior de um mesmo indivíduo aumenta a expectativa de cometer crimes dessa natureza. Esse resultado é corroborado pelos encontrados por Cerqueira e Lobão (2003b) e Andrade *et al.* (2003) ao observarem as experiências em penitenciárias como um estímulo aos crimes de homicídio e roubo.



**Tabela 1 - Estimativas de parâmetros da equação primária das variáveis para a categoria de crimes contra vida com seleção de amostra – Modelo probit**  
Estado do Pará – 2011

| Número de observações: 396                     | Prob. > chi2 = 0,0000 |               |       |
|------------------------------------------------|-----------------------|---------------|-------|
| LR chi2 (7) = 157,92                           | Pseudo R2 = 0,3834    |               |       |
| Log likelihood = -126,9809                     |                       |               |       |
|                                                | Coefficiente          | Desvio Padrão | P     |
| <b>Equação primária (crimes contra a vida)</b> |                       |               |       |
| Até 4 anos de estudos                          | 0,311                 | 0,24          | 0,023 |
| Mais de 4 até 8 anos de estudos                | -0,047                | 0,30          | 0,089 |
| Prisão anterior                                | 0,322                 | 0,18          | 0,082 |
| Uso de drogas                                  | 1,595                 | 0,18          | 0,000 |
| Crime cometido em bairro central               | -1,304                | 0,29          | 0,000 |
| Local do crime: bar                            | 1,063                 | 0,48          | 0,029 |
| Local do crime: via pública                    | 0,742                 | 0,19          | 0,000 |
| Registro de violência                          | -0,687                | 0,34          | 0,049 |

Fonte: elaboração própria.

O sinal positivo dos parâmetros das variáveis “uso de drogas”, “bar” e “via pública” indica que a probabilidade de o preso cometer crimes contra a vida aumenta em razão dessas variáveis. Já os sinais dos parâmetros das variáveis “crime cometido em bairro central” e “registro de violência” sinalizam a redução da probabilidade de o infrator cometer crimes contra a vida.

Observa-se que pessoas mais anos de estudos tendem a agir de modo menos violento. Conforme Mendonça *et al.* (2003a), tal característica resulta do meio onde o indivíduo formou-se, existindo implicitamente alguma regra de comportamento, de modo que ele ultrapasse, ou não, certos limites que lhe foram impostos. Para testar essa hipótese, utiliza-se a metodologia proposta por Heckman (1979),

adaptada à hipótese de que indivíduos de boa índole agem de modo menos violento.

Assim, para escolher variáveis que possam ser utilizadas como *proxies* de boa formação e, ainda, as que serão utilizadas como explicativas desta, os trabalhos de Shikida *et al.* (2005, 2006) constituem referência. Estes obtêm resultados mais confiáveis estatisticamente quando as *proxies* de “travas morais”, como forma de inibir esses tipos de crimes, são “ser católico” e/ou “acreditar em Deus”. Mendonça *et al.* (2003a) corroboram essa ideia fazendo uso da variável “acreditar em Deus” como a que representa algo relacionado à melhor índole ou formação do indivíduo. Dessa forma, trabalha-se como *proxy* de boa formação a variável “religião”, atuando como “travas morais” inibidoras de crimes contra a vida.



As variáveis com maior probabilidade de explicar uma crença em Deus por parte do preso seriam aquelas relativas às condições existentes dentro da própria família, derivando daí a interação com a sociedade, destacando-se a boa relação dos indivíduos com os seus pais aliada ao relacionamento estável deles e ao tipo de relacionamento que o indivíduo tem com a sua companheira. Ainda em relação à família, é relevante o fato de a mãe estar viva, uma vez que, no Brasil, pessoas do gênero feminino tendem a ser mais religiosas. Além disso, Mendonça *et al.* (2003a) observam que filhos de casais com problemas na justiça podem exibir tendência menor de acreditar em Deus. Outro fator considerado para explicar a crença em Deus é o local de residência do indivíduo, pois bairros com infraestrutura tendem a possuir igrejas e templos, o que facilita essa preferência. Assim, escolheram-se seis variáveis como regressores da equação comportamental: “relacionamento dos pais é casado”; “relacionamento dos pais é união estável”; “reside com pai e mãe”; “existe(m) preso(s) na família”; “estado civil do indivíduo é casado” e “reside em bairro central”.

#### b) Equação comportamental

A equação comportamental ficou assim estabelecida:

Religião =  $f$  [com quem residia (reside com pai e mãe), estado civil dos pais (casado, união estável), preso(s) na família, estado civil do indivíduo (casado) e bairro de residência (centro)].

Os resultados estimados podem ser vistos na Tabela 2.

A hipótese estabelecida de que a correlação

entre os distúrbios das duas equações quando nula é rejeitada, isto é,  $\rho \neq 0$  (Prob > Chi2 = 0,0043). O coeficiente de correlação entre os resíduos das duas equações (primária e comportamental) apresenta sinal negativo, constatando que nos crimes contra a vida a motivação básica do preso é diferente da dos demais das outras categorias. Todas as variáveis são estatisticamente significantes em um nível de 10% (Prob. > Z) e o modelo é consistente no seu teste (Prob. > Chi2).

Assim, pode-se observar que a motivação da criminalidade para o indivíduo preso por crime contra a vida é diferente da dos demais inclusos em outras categorias e que aquele tipo de delito está relacionado a fatores de interação social.

### 3.2 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes contra o patrimônio

#### a) Equação primária

Categoria de crime contra o patrimônio =  $f$ [local do crime (via pública, casa alheia), prisão anterior, uso de drogas, idade, registro de violência e chefe da família (próprio)].

Fatores relacionados a questões não econômicas do indivíduo apresentam resultados de maior influência na criminalidade, destacando-se “relacionamento dos pais: união estável”, “local do crime: casa alheia”, “local do crime: via pública” e “registro de violência”. Os sinais dos parâmetros das variáveis “uso de drogas”, “idade” e “registro de violência” sinalizam a redução da probabilidade de o preso cometer crimes contra o patrimônio. Já o das variáveis “prisão anterior”, “local: via pública”, “local: casa alheia” e “chefe da família: o próprio” apontam o aumento da probabilidade de o in-

**Tabela 2 - Estimativa de parâmetros, segundo variáveis da equação primária, da equação de comportamento e resultado final do modelo econométrico, para a categoria de crimes contra vida com seleção de amostra – Modelo probit**  
Estado do Pará – 2011

|                                                                                              | <b>Coefficiente</b> | <b>Z</b> | <b>Prob. &gt; Z</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------|---------------------|
| Número de observações: 396<br>Observações censuradas: 104<br>Observações não censuradas: 292 |                     |          |                     |
| Wald chi2 (8) = 199,15<br>Log likelihood = -296,7378<br>Prob. > chi2 = 0,0000                |                     |          |                     |
| <b>Equação primária (crimes contra a vida)</b>                                               |                     |          |                     |
| Até 4 anos de estudos                                                                        | 0,075               | 1,35     | 0,017               |
| Mais de 4 até 8 anos de estudos                                                              | -0,026              | -0,38    | 0,070               |
| Prisão anterior                                                                              | 0,104               | 2,65     | 0,008               |
| Uso de drogas                                                                                | 0,463               | 9,64     | 0,000               |
| Crime cometido em bairro central                                                             | -0,198              | -3,90    | 0,000               |
| Local: bar                                                                                   | 0,270               | 3,26     | 0,011               |
| Local: via pública                                                                           | 0,134               | 0,04     | 0,001               |
| Registro de violência                                                                        | -0,145              | -2,21    | 0,027               |
| <b>Equação de comportamento</b>                                                              |                     |          |                     |
| Reside com pai e mãe                                                                         | -0,315              | -1,60    | 0,019               |
| Preso(s) na família                                                                          | -0,346              | 3,37     | 0,017               |
| Relacionamento dos pais: casado                                                              | 0,577               | 3,37     | 0,001               |
| Relacionamento dos pais: união estável                                                       | -0,491              | -1,89    | 0,058               |
| Estado civil: casado                                                                         | 0,422               | 1,49     | 0,013               |
| Reside em bairro central                                                                     | 1,279               | 2,48     | 0,013               |
| $\rho$                                                                                       | <b>-0,202</b>       |          |                     |
| Teste de razão de máxima verossimilhança                                                     |                     |          |                     |
| Ho: $\rho = 0$                                                                               |                     |          |                     |
| Chi2 (1) = 0,60                                                                              |                     |          |                     |
| Prob. > chi2 = 0,0043                                                                        |                     |          |                     |

Fonte: elaboração própria.

**Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar**  
Jansen Luis Castro Guimarães

frator cometer crimes dessa natureza. Esse resultado está de acordo com os encontrados por Cerqueira e Lobão (2003a, 2003b) e Andrade *et al.* (2003), quando observam as experiências em penitenciárias, e Kume (2005), que relata o preconceito da sociedade com relação ao indi-

víduo preso, impedindo-o de retornar ao mercado de trabalho legal, como fatores de estímulo à prática de crimes contra o patrimônio.

Conforme Mendonça *et al.* (2003a), existe uma diferença entre a regra ótima de decisão

**Tabela 3 - Estimativas de parâmetros da equação primária das variáveis para a categoria de crimes contra o patrimônio com seleção de amostra – Modelo *probit* Estado do Pará – 2011**

Número de observações: 396  
LR chi2 (7) = 118,82  
Log likelihood = -185,9442

Prob. > chi2 = 0,0000  
Pseudo R2 = 0,421

|                                                      | <b>Coefficiente</b> | <b>Desvio Padrão</b> | <b>P</b> |
|------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|----------|
| <b>Equação primária (crimes contra o patrimônio)</b> |                     |                      |          |
| Local: via pública                                   |                     |                      |          |
| Local: casa alheia                                   | 0,7708              | 0,18                 | 0,000    |
| Prisão anterior                                      | 1,1735              | 0,25                 | 0,000    |
| Uso de drogas                                        | 0,7577              | 0,16                 | 0,000    |
| Idade                                                | -0,8870             | 0,18                 | 0,000    |
| Registro de violência                                | -0,0459             | 0,00                 | 0,000    |
| Chefe da família é o próprio                         | -0,6858             | 0,32                 | 0,037    |
|                                                      | 0,5004              | 0,33                 | 0,043    |

Fonte: elaboração própria.

do preso condenado por crime violento (homicídio e estupro) e a regra ótima dos demais presos. Fernandez e Maldonado (1999), no sentido econômico, classificam o crime em dois grandes grupos: lucrativo e não lucrativo. Como crimes do grupo lucrativo citam furto, roubo, extorsão, estelionato, entre outros. Para o caso dos crimes não lucrativos listam homicídio, estupro, tortura, entre outros. Assim, supõe-se que existem diferenças na motivação básica entre o preso da categoria de crimes contra o patrimônio e o das demais categorias.

A equação de comportamento associa uma variável que retrate a situação econômica do preso com os seus determinantes. Conforme Pezzin (1986) e Miethe *et al.* (1991), a pobreza contribui para a ocorrência de crimes contra o patrimônio.

Mendonça *et al.* (2003) corroboram essa ideia ao observarem que a desigualdade social tem efeito positivo sobre a criminalidade. O mesmo se aplica a Beato Filho *et al.* (1998). Warner e Pierce (1993) também encontraram relação entre esses tipos de crimes e a mobilidade social.

A escolha das variáveis *proxies* da situação econômica do indivíduo partiu do trabalho de Becker (1968), segundo o qual uma das formas de se combater o crime é dar uma melhor distribuição de recursos.

Como *proxy* de boa condição econômica do indivíduo, escolheu-se a variável “possui residência própria”. Como regressores da equação de comportamento buscaram-se *proxies* condizentes com a situação econômica estabelecida

**Tabela 4 - Estimativa de parâmetros, segundo variáveis da equação primária, da equação de comportamento e resultado final do modelo econométrico, para a categoria de crimes contra o patrimônio com seleção de amostra – Modelo *probit* Estado do Pará – 2011**

|                                                                                                         | <b>Coefficiente</b> | <b>Z</b> | <b>Prob. &gt; Z</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------|---------------------|
| Número de observações: 396<br>Observações censuradas: 216<br>Observações não censuradas: 180            |                     |          |                     |
| Wald chi2 (7) = 51,78<br>Log likelihood = -387,013<br>Prob. > chi2 = 0,0000                             |                     |          |                     |
| <b>Equação primária (crimes contra o patrimônio)</b>                                                    |                     |          |                     |
| Local: via pública                                                                                      | 0,178               | 2,24     | 0,025               |
| Local: casa alheia                                                                                      | 0,512               | 4,19     | 0,000               |
| Prisão anterior                                                                                         | 0,145               | -1,88    | 0,061               |
| Uso de drogas                                                                                           | -0,282              | -2,98    | 0,003               |
| Idade                                                                                                   | -0,010              | -3,42    | 0,001               |
| Registro de violência                                                                                   | -0,265              | -2,16    | 0,031               |
| Chefe da família é o próprio                                                                            | 0,651               | 3,36     | 0,001               |
| <b>Equação de comportamento</b>                                                                         |                     |          |                     |
| Reside com mulher                                                                                       | 0,268               | 2,27     | 0,023               |
| Renda familiar 1                                                                                        | -0,466              | -4,09    | 0,000               |
| Bairro de residência periférico                                                                         | 0,924               | 4,30     | 0,000               |
| Mais de 4 até 8 anos de estudo                                                                          | 0,923               | 5,59     | 0,000               |
| $\rho$                                                                                                  | <b>-0,844</b>       |          |                     |
| Teste de razão de Máxima verossimilhança<br>Ho: $\rho = 0$<br>Chi2 (1) = 30,09<br>Prob. > chi2 = 0,0000 |                     |          |                     |

Fonte: elaboração própria.

Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar

Jansen Luis Castro Guimarães

do indivíduo, com a seleção das variáveis “renda”, “estado civil” e “nível de escolaridade”. O uso da variável “mais de 4 até 8 anos de estudos” baseia-se nas considerações de Fajnzylber e Araújo Jr. (2001). Trabalhou-se ainda como regressor a variável “bairro de residência periférico”, pois nesses bairros a moradia teria preços e condições mais acessíveis.

#### b) Equação comportamental

A equação comportamental fica assim estabelecida.

Residência própria =  $f[\text{renda familiar 1, reside com mulher, bairro de residência (periférico), escolaridade (mais de 4 até 8 anos de estudos)}]$ . Os resultados podem ser vistos na Tabela 4.

Observa-se que todas as variáveis do modelo são significantes em um nível de 10% (Prob. > Z), bem como o modelo, Prob > Chi2 = 0,0000. Assim, num nível de significância de 10%, a hipótese estabelecida de que a correlação entre os distúrbios das duas equações seja nula é rejeitada, ou seja,  $\rho \neq 0$ , ou seja, Prob. > Chi2 = 0,0000. Nota-se também que o sinal do coeficiente de correlação entre os resíduos das duas equações (primária e comportamental) é negativo. Dessa forma pode-se constatar que a motivação para criminalidade do indivíduo preso por crime contra o patrimônio é diferente da dos demais inclusos em outras categorias e que aquele tipo de delito está relacionado à condição econômica do indivíduo.

### 3.3 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes contra os costumes

#### a) Equação primária

Categoria de crime contra os costumes =  $f$  [*idade, prisão anterior, registro de violência na infâncial/adolescência, escolaridade (até 4 anos de estudo), local (casa alheia), residência própria*].

Conforme os resultados da Tabela 5, na prática desses crimes os fatores relacionados a questões de interação social e herança familiar apresentam maior influência na delinquência, como “idade”, “registro de violência na infância/adolescência”, “prisão anterior” e “local: casa alheia”. Os sinais dos parâmetros das vari-

**Tabela 5 - Estimativas de parâmetros da equação primária das variáveis para a categoria de crimes contra os costumes com seleção de amostra – Modelo *probit* Estado do Pará – 2011**

| Número de observações: 396                          |                     | Prob. > chi2 = 0,0000 |          |
|-----------------------------------------------------|---------------------|-----------------------|----------|
| LR chi2 (52) = 136,59                               |                     | Pseudo R2 = 0,6143    |          |
| Log likelihood = -42,8768                           |                     |                       |          |
|                                                     | <b>Coefficiente</b> | <b>Desvio Padrão</b>  | <b>P</b> |
| <b>Equação primária (crimes contra os costumes)</b> |                     |                       |          |
| Idade                                               |                     |                       |          |
| Prisão anterior                                     | 0,076               | 0,01                  | 0,000    |
| Registro de violência na infância/adolescência      | -1,251              | 0,42                  | 0,003    |
| Até 4 anos de estudo                                | 2,970               | 0,47                  | 0,000    |
| Local: casa alheia                                  | -1,850              | 0,59                  | 0,002    |
| Residência própria                                  | 1,150               | 0,41                  | 0,005    |
|                                                     | 0,784               | 0,36                  | 0,034    |

Fonte: elaboração própria.

áveis “prisão anterior” e “até 4 anos de estudos” indicam redução da probabilidade de o preso cometer crimes dessa natureza, já os das variáveis “idade”, “local: casa alheia”, “residência própria” e “registro de violência na infância/adolescência” aumentam a probabilidade de o delituoso cometer crimes dessa categoria.

O sinal do coeficiente para o nível de escolaridade do detento, representado por “até 4 anos de estudo”, indica redução na expectativa de o preso cometer esses delitos. Esse resultado é referendado por Fajnzylber e Araújo Jr. (2001), segundo os quais níveis mais elevados de educação reduzem a taxa de crimes contra a pessoa. Nesse caso, mesmo com baixo nível, a escolaridade atua como contentora da criminalidade.

Vale ressaltar, no que tange à violência na infância/adolescência, que Currie e Tekin (2006), em estudos da economia do crime, chegam a conclusões parecidas, principalmente quando observam que o maltrato tende a aumentar o risco de o indivíduo se envolver com o crime.

Após definição da equação primária, procurou-se estabelecer a de comportamento. A variável dependente da equação de comportamento escolhida como *proxy* de boa formação do preso tem como referência os trabalhos de Sutherland (1942), Gottfredson e Hirschi (1990), Agnew (1991) e Sampson (1997), os quais acreditam que a propensão do indivíduo ao crime é resultado de um ambiente familiar instável, pertinente à má concepção do caráter dessa pessoa. Dessa forma, trabalha-se com a variável “estado civil dos pais: casado”. O critério de escolha dos regressores foi análogo ao verificado na categoria de crimes contra a vida,

quando se destacou a boa relação do preso com os seus pais, o fato de a mãe estar viva e a questão de o indivíduo ser filho de casais com problemas na justiça ou de existirem presos na família. A diferença consistiu em acrescentar ao modelo variáveis que representem questões relacionadas à herança familiar do indivíduo.

#### b) Equação comportamental

Estado civil dos pais é casado =  $f$  [tipo de religião (católica), com quem residia (pai e mãe), chefe da família (mãe)].

Os resultados são expressos na Tabela 6.

A hipótese estabelecida de que a correlação entre os distúrbios das duas equações seja nula é rejeitada. O coeficiente de correlação entre os resíduos das equações primária e comportamental apresenta sinal negativo. Dessa forma, o modelo mostra que indivíduos de “boa formação ou boa índole” têm tendência menor de se envolverem em crimes dessa natureza.

De acordo com o teste de razão de verossimilhança, observa-se que  $\rho \neq 0$ , ou seja, ao trabalhar com a análise de informações relativas apenas a pessoas presas, o resultado mostra que os indivíduos da categoria de crimes contra os costumes possuem motivação para a criminalidade distinta da dos demais presos (Prob. > Chi2 = 0,0097).

A ideia é que tanto as questões de interação social quanto as de herança familiar têm influência direta nessa categoria de crimes. Assim, quanto maior for o elo e a integração dos infratores com as normas da sociedade e quanto mais estável for a sua família, menor será a probabilidade de delinquirem.

**Tabela 6 - Estimativa de parâmetros, segundo variáveis da equação primária, da equação de comportamento e resultado final do modelo econométrico, para a categoria de crimes contra os costumes com seleção de amostra – Modelo *probit* Estado do Pará – 2011**

|                                                                                                        | <b>Coefficiente</b> | <b>Z</b> | <b>Prob. &gt; Z</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------|---------------------|
| Número de observações: 396<br>Observações censuradas: 213<br>Observações não censuradas: 183           |                     |          |                     |
| Wald chi2 (7) = 185,06<br>Log likelihood = -190,6773<br>Prob. > chi2 = 0,0000                          |                     |          |                     |
| <b>Equação primária (crimes contra os costumes)</b>                                                    |                     |          |                     |
| Idade                                                                                                  | 0,006               | 3,72     | 0,00                |
| Prisão anterior                                                                                        | -0,004              | -0,15    | 0,08                |
| Registro de violência na infância/adolescência                                                         | 0,583               | 1,10     | 0,00                |
| Até 4 anos de estudo                                                                                   | -0,099              | -2,34    | 0,01                |
| Local: casa alheia                                                                                     | 0,057               | 1,35     | 0,07                |
| Residência própria                                                                                     | 0,066               | 2,34     | 0,01                |
| <b>Equação de comportamento</b>                                                                        |                     |          |                     |
| Reside com pai e mãe                                                                                   | 0,977               | 5,62     | 0,00                |
| Religião católica                                                                                      | 0,210               | 1,38     | 0,01                |
| Chefe de família mãe                                                                                   | -1,301              | -3,52    | 0,00                |
| $\rho$                                                                                                 | <b>-0,063</b>       |          |                     |
| Teste de razão de Máxima verossimilhança<br>Ho: $\rho = 0$<br>Chi2 (1) = 0,03<br>Prob. > chi2 = 0,0097 |                     |          |                     |

Fonte: elaboração própria.

### 3.4 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes de tráfico de entorpecentes

Conforme Mendonça *et al.* (2003a, 2003b), diversos fatores podem levar o indivíduo a praticar esse tipo de delito, destacando-se os de ordem econômica e o custeio do próprio vício. Fernandez e Maldonado (1999) ressaltam que os determinantes da prática desse tipo de delito podem ser tanto

de origem individual como de cunho social. A ambição, a cobiça, o ganho fácil, a inveja, entre outras, são as de origem individual. As de cunho social englobam aquelas de natureza conjuntural, ligadas a fatores como pobreza, desemprego e ignorância.

As estimativas e sinais de parâmetros das variáveis da equação primária e o Nível Descritivo ( $\rho$ )



**Tabela 7 - Estimativas de parâmetros da equação primária das variáveis para a categoria de crimes de tráfico de entorpecentes com seleção de amostra – Modelo probit**  
Estado do Pará – 2011

Número de observações: 396  
LR chi2 (8) = 167,83  
Log likelihood = -181,5918

Prob. > chi2 = 0,0000  
Pseudo R2 = 0,3161

|                                                              | <b>Coefficiente</b> | <b>Desvio Padrão</b> | <b>P</b> |
|--------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|----------|
| <b>Equação primária (crimes de tráfico de entorpecentes)</b> |                     |                      |          |
| Local: a própria casa                                        | 1,332               | 0,22                 | 0,000    |
| Local: outros                                                | 0,862               | 0,21                 | 0,000    |
| Uso de drogas                                                | -0,988              | 0,21                 | 0,000    |
| Preso anteriormente                                          | 0,921               | 0,16                 | 0,000    |
| Presos na família                                            | 0,384               | 0,16                 | 0,021    |
| Registro de violência na infância/adolescência               | -1,036              | 0,33                 | 0,002    |
| Residência própria                                           | 0,4893              | 0,15                 | 0,001    |

Fonte: elaboração própria.

que fornece a significância de cada variável dessa categoria de crimes encontram-se na Tabela 7.

Como motivadoras desses crimes, verifica-se a influência tanto das variáveis que retratam a situação econômica do indivíduo quanto daquelas de interação social e herança familiar. No grupo de variáveis socioeconômicas destaca-se a questão da residência própria. Outra variável que corrobora essa análise é a “prisão anterior”. Esses resultados são ratificados pelos trabalhos de Soares *et al.* (2005) e Misse (1997), que atribuem, em parte, a ocorrência desse tipo de delito à condição econômica do indivíduo.

Como variáveis de interação social e herança familiar destacam-se o “local do crime (própria casa)” e o “uso de drogas”. A primeira aumenta a possibilidade de o detento cometer esse crime, já a segunda a reduz. Esses resultados estão de acordo com os relatos de Levitt e Dubner (2005), que observam que a maioria dos traficantes reside no local onde o *crack* costuma ser vendido e que os integrantes da gangue são seriamente aconselhados a não fazer o uso do produto.

Os crimes de tráfico parecem encontrar respaldo em motivos econômicos e não econômicos, o que corrobora afirmações de Fernandez e Maldo-

nado (1999). Para Soares *et al.* (2005), o tráfico de drogas resulta de um processo econômico e social, estimulante de toda a cadeia de crimes, envolvendo roubo, furto, homicídio e sequestro.

#### a) Equação primária

Assim, a equação primária ficou definida da seguinte forma:

Categoria de crime de tráfico de entorpecentes =  $f$ [*local do crime (própria casa, outros), uso de droga, prisão anterior, presos na família, registro de violência na infância/adolescência, residência própria*].

Para se escolher variáveis que pudessem ser utilizadas como *proxies* da condição econômica do indivíduo, da família, de sua boa formação familiar e interação social e suas variáveis explicativas, teve-se como referência os trabalhos de Agnew (1991), Agnew e White (1992) e Entorf e Spengler (2000). Trabalhou-se também com Levitt e Dubner (2005) e Fernandez e Maldonado (1999). Assim, o passo seguinte consistiu em buscar uma *proxy* que representasse a boa formação do indivíduo, sua integração com a sociedade e sua condição econômica e/ou de sua família.

O critério de escolha dos regressores foi análogo ao verificado nas categorias anteriores, em que se buscou representar a condição econômica do indivíduo, a sua relação com a família e com a sociedade. A diferença consistiu em acrescentar ao modelo variáveis que representassem todas essas questões em uma única equação.

#### b) Equação comportamental

Renda familiar 3 (até 2 salários mínimos) =

$f$ [*Renda individual 1 (até meio salário), chefe da família (pai), pais casados, número de indivíduos no imóvel e escolaridade do indivíduo (mais de 4 até 8 anos de estudos)*].

Os resultados podem ser vistos na Tabela 8.

A hipótese estabelecida de que a correlação entre os distúrbios das duas equações seja nula é rejeitada. O coeficiente de correlação entre os resíduos das equações primária e comportamental apresenta sinal negativo. Dessa forma, o modelo mostra que para os indivíduos possuírem uma tendência menor de envolvimento em crimes dessa natureza é necessário não só uma “relativa condição econômica”, como também “boa formação ou boa índole” e “maior interação com a sociedade”, ou seja, a condição financeira tem de estar aliada ao respeito, às normas estabelecidas pela sociedade e à boa educação e estruturação familiar.

De acordo com o teste de razão de verossimilhança, verifica-se que  $\rho \neq 0$ , ou seja, ao se trabalhar com informações relativas apenas a pessoas presas, o resultado mostra que os indivíduos da categoria de crimes de tráfico de entorpecentes possuem motivação para a criminalidade distinta da dos demais presos (Prob. > Chi2 = 0,0013). Tanto as questões econômicas quanto as de interação social e de herança familiar têm influência direta nessa categoria de crimes.

## 4. Considerações Finais

O presente estudo procurou identificar o que levou o indivíduo preso na penitenciária Silvio Hall de Moura, situada na cidade de Santarém (PA), a cometer um crime. A análise baseou-se em características socioeconômicas,

**Tabela 8 - Estimativa de parâmetros, segundo variáveis da equação primária, da equação de comportamento e resultado final do modelo econométrico, para a categoria de crimes de tráfico de entorpecentes com seleção de amostra – Modelo probit Estado do Pará – 2011**

|                                                                                                         | Coefficiente  | Z     | Prob. > Z |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------|-----------|
| Número de observações: 396<br>Observações censuradas: 351<br>Observações não censuradas: 45             |               |       |           |
| Wald chi2 (7) = 66,59<br>Log likelihood = -98,4969<br>Prob. > chi2 = 0,0000                             |               |       |           |
| <b>Equação primária (crimes de tráfico de entorpecentes)</b>                                            |               |       |           |
| Local: própria casa                                                                                     | 0,666         | 6,45  | 0,00      |
| Local: outros                                                                                           | 0,569         | 4,98  | 0,00      |
| Usava drogas                                                                                            | -0,394        | -2,98 | 0,00      |
| Preso anteriormente                                                                                     | 0,175         | -207  | 0,03      |
| Presos na família                                                                                       | 0,197         | 2,30  | 0,02      |
| Registro de violência na infância/adolescência                                                          | -0,652        | 2,23  | 0,02      |
| Residência própria                                                                                      | 0,053         | 0,58  | 0,00      |
| <b>Equação de comportamento</b>                                                                         |               |       |           |
| Renda individual 1                                                                                      | -1,748        | -7,59 | 0,00      |
| Chefe da família: o pai                                                                                 | 0,730         | 2,99  | 0,00      |
| País casados                                                                                            | 0,423         | 2,23  | 0,02      |
| Número de indivíduos no imóvel                                                                          | 0,080         | 1,91  | 0,05      |
| Mais de 4 até 8 anos de estudos                                                                         | -0,602        | -2,03 | 0,04      |
| $\rho$                                                                                                  | <b>-0,826</b> |       |           |
| Teste de razão de Máxima verossimilhança<br>H0: $\rho = 0$<br>Chi2 (1) = 10,30<br>Prob. > chi2 = 0,0013 |               |       |           |

Fonte: elaboração própria.

**Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar**  
*Jansen Luis Castro Guimarães*

herança familiar e de interação social do preso, de modo a contribuir para o melhor entendimento da criminalidade nesta região. Para tanto, utilizou-se a metodologia proposta por Heckman (1979). Para verificar a motivação do crime, os delitos foram divididos em quatro categorias: contra a vida, contra o patrimônio, contra os costumes e tráfico de entorpecentes.

O modelo de Heckman mostrou-se consistente na obtenção dos objetivos propostos. Inicialmente, na resolução do problema da variável controle. Como não se trabalhou com indivíduos de características idênticas às dos presos, mas que nunca cometeram crimes (não presos), o modelo considerou duas equações: equação primária e equação de comportamen-

to ou secundária. Segundo Heckman (1979), a maioria das escolhas quantitativas não é determinada exogenamente, mas por regras já estabelecidas. Uma vez que essa regra é ignorada, as pessoas para as quais ela vale são comparadas com aquelas para as quais ela não vale. Logo, a generalização dos resultados obtidos.

Outra consistência desse modelo reside na escolha das variáveis. Foram considerados três grupos de variáveis: caráter econômico, interação social e herança familiar. Para cada equação de comportamento utilizaram-se variáveis específicas desses grupos. Dando maior consistência ao modelo, as teorias observadas foram divididas também em três grupos: teorias de caráter econômico, teorias de herança familiar e teorias de interação social. Somen-

te a partir da integração entre essas teorias, variáveis e modelo foi possível generalizar as conclusões observadas.

De acordo com os resultados obtidos neste trabalho, constata-se que a motivação difere para o preso de acordo com o tipo de crime. Nos crimes contra a vida observou-se a interação social como a principal motivação. Crimes contra os costumes encontraram motivação na interação social e na herança familiar. Os crimes contra o patrimônio foram explicados com base na condição econômica do indivíduo. Já os crimes de tráfico de drogas a condição econômica do indivíduo, os aspectos relacionados à questão familiar e de interação social explicaram a motivação do indivíduo no cometimento desse tipo de delito.

- 
1. *No modelo probit é assumida uma distribuição normal, já no modelo logit assume-se uma distribuição logística. A distribuição logística é similar à normal, exceto pelas caudas. Para valores intermediários as duas distribuições tendem a gerar probabilidades similares (ver GREENE, 2. ed., 1993, p. 637-638). Por similaridade e por ter sido adotada em análises similares, foi escolhida a distribuição normal.*
  2. *Variáveis binárias, que assumem os valores 0 ou 1.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNEW, R. A longitudinal test of social control theory and delinquency. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, [S.l.], v. 28, 1991.
- AGNEW, R.; WHITE, H. R. Na empirical test of general strain theory. **Criminology**, [S.l.], v. 30, 1992.
- ANDRADE, M.V.; MACHADO, A.F.; GUIMARÃES, C.; TELLO, R. **Perfil ocupacional das vítimas e criminosos no Município de Belo Horizonte: um estudo exploratório**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003.
- BEATO FILHO, C.C.; ASSUNÇÃO, R.; SANTOS, M. A.; SANTO, L.E.E.; SAPORI, L.F.; BATITUCCI, E.; MORAIS, P.C.C.; SILVA, S.L.F. **Criminalidade violenta em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1998. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/cvmg.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2010.
- BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 101, 1968.
- CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Determinantes da criminalidade**: Uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.
- \_\_\_\_\_. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b.
- CURRIE, J. ; TEKIN, E. **Does child abuse cause crime**. NBER Working Paper n. 12171, abr. 2006.
- ENTORF, H.; SPENGLER, H. (2000). Socioeconomic and Demographic Factors of Crime in Germany: Evidence from Panel Data of the German States. *International Review of Law and Economics*, vol. 20, 2000, p. 75-106.
- FAJNZYLBER, P.; ARAUJO JR, ARY. **Violência e criminalidade**. Belo Horizonte, Cedeplar/Face/UFMG, 2001. Texto para discussão n. 167.
- FERNANDEZ, J.C.; MALDONADO, G.E.C. A economia do narcotráfico: uma abordagem a partir da experiência boliviana. Belo Horizonte, **Bela Economia**, v. 9, n. 2, dez. 1999.
- GOTTFREDSON, D.C.; HIRSCHI, T. **A general theory of crime**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.
- HECKMAN, J. Sample selection bias as a specification error. **Econometrica**, [S.l.], v. 47, n. 1, 1979.
- INSTITUTO SANGARI. **Mapa da violência 2010** – Anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://www.institutosangari.org.br/mapada-violencia>>. Acesso: jan. 2011.
- JOHNSTON, J.; DINARO, J. **Métodos econométricos**. 4. ed. [S.l.]: Mc Graw Hill, 2001.
- KUME, Leandro. **Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira**: uma aplicação em painel dinâmico. Rio de Janeiro: EPGE, 2005.
- LEVITT, Steven. D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. 7. ed. São Paulo: Campus, 2005.
- MAGALHÃES, C. A. T. **O crime segundo o criminoso**: um estudo de relatos sobre a experiência da sujeição criminal. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia)

– Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MENDONÇA, M. J. C.; LOUREIRO, P. R. A.; SACHSIDA, A. **Criminalidade e interação social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Criminalidade e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b.

MIETHE, T.D.; HUGHES, M.; McDOWALL, D. Social change and crime rates: an evaluation of alternative theoretical approaches. **Social Forces**, [S.l.], v.7 0, 1991.

MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio **Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 1997.

PEZZIN, L. **Criminalidade urbana e crise econômica**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

POLÍCIA CIVIL. **Setor de operações – Informações sobre registro de ocorrências**. Dados gerados pela 16ª Seccional urbana de Santarém. Santarém, 2005.

\_\_\_\_\_. **Setor de operações – Informações sobre registro de ocorrências**. Dados gerados pela 16ª Seccional urbana de Santarém. Santarém, 2011.

SAMPSON, R. T. Collective regulation of adolescent misbehavior: validation results from eighty Chicago neighborhoods. **Journal of Adolescent Research**, [S.l.], v. 12, 1997.

SHIKIDA, Cláudio D.; JÚNIOR, Ari F.A.; SHIKIDA, Pery F. A. A moral importa? **IBMEC MG Working paper – WP31**, Belo Horizonte, 2005.

SHIKIDA, Cláudio D.; JÚNIOR, Ari F.A.; SHIKIDA, Pery F. A.; BORILLI, Salette P. Determinantes do comportamento criminoso: um estudo econométrico nas penitenciárias central, estadual e feminina de Piraquara – Paraná. **Pesquisas & Debates**, São Paulo, v. 17, 2006.

SOARES, Luis Eduardo; BILL, MV; ATHAYDE, Celso. **Cabeça de porco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

SUTHERLAND, E.H. Development of the theory. In: SCHUESSLER, K. (ed.) **Edwin Sutherland on analyzing crime**. [Private Paper published posthumously]. Chicago, IL: Chicago University Press, 1942/1973 (revised edition).

WARNER, B.D.; PIERCE, L. Reexamining social disorganization theory using calls to the police as a measure of crime. **Criminology**, [S.l.], v. 31, 1993.

# Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar

Jarsen Luis Castro Guimarães

## Resumen

**Motivaciones del delito según el delincuente: condiciones económicas, interacción social y herencia familiar**

*El aumento de la delincuencia en Brasil ha despertado el interés de estudiosos en busca de soluciones para dicho problema. La Región Norte presenta, en términos relativos, el mayor crecimiento delictivo. En Santarém, ciudad localizada en el oeste de Pará, esta creció hasta 114,64% en el periodo de 2000 a 2010. Frente a ello, este trabajo se sirve de modelos econométricos probit para estudiar la relación entre categorías de delitos y variables socioeconómicas, en la Región, con atención especial al municipio de Santarém. Se utiliza también la metodología desarrollada por Heckman concerniente a la corrección del sesgo de selección. Como resultado, se observa que la motivación básica para que el recluso cometa delitos es diferente entre las cuatro categorías indagadas. En los delitos contra la vida, se observó la interacción social como la principal motivación; en los delitos contra las costumbres, la interacción social y la herencia familiar; en los delitos contra el patrimonio, la condición económica del individuo; la motivación del recluso para el tráfico de estupefacientes encontró apoyo en las cuestiones económicas, en la interacción social y en su herencia familiar.*

**Palabras clave:** *Categorías de delito; motivaciones de la delincuencia; procedimiento de Heckman.*

## Abstract

**Motivators for crime according to criminal: economic conditions, social interaction and family background**

*An increase in crime in Brazil has sparked an interest in studies which seek out solutions to this problem. Brazil's northern region is, in relative terms, the area of the country with the largest increase in crime. In Santarém, a city located in the western portion of the state of Pará, crime increased by 114.64% from 2000-2010. For this reason, this article makes use of probit econometric models to study the correlation between categories of crime and socioeconomic variables in this region, focusing on the city of Santarém. It also utilizes the methodology developed by Heckman on sample selection bias correction. As a result, we are able to see that the base motivator for the committal of crime is different among the four crime categories studied. In crimes against the person, we see social environment as the primary motivator; sex crimes, social environment and family background; in crimes against property, the economic conditions of the individual; motivators for the committal of narcotics trafficking found support in the areas of economics, social interaction and family background.*

**Keywords:** *Categories of crime; motivators for crime; Heckman procedure.*

**Data de recebimento:** 29/10/2012

**Data de aprovação:** 06/02/2014



# Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro

## Ursula Dias Peres

Graduada em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (SP), mestre e doutora em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (SP). Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e dos programas de mestrado Mudança Social e Participação Política e Gestão de Políticas Públicas da mesma universidade.

[uperes@usp.br](mailto:uperes@usp.br)

## Samira Bueno

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pesquisadora colaboradora do GV/CEAPG.

[sbueno@forumseguranca.org.br](mailto:sbueno@forumseguranca.org.br)

## Cristiane Kerches da Silva Leite

Bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo, mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Docente dos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

[criskerches@gmail.com](mailto:criskerches@gmail.com)

## Renato Sérgio de Lima

Graduado em Ciências Sociais, mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, pós-doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp. Assessor Técnico da Fundação Seade, Pesquisador do Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas da Escola de Direito da FGV em São Paulo e vice-presidente do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

[renato.lima@forumseguranca.org.br](mailto:renato.lima@forumseguranca.org.br)

### Resumo

Este artigo é síntese da discussão realizada em nota técnica sobre financiamento da segurança pública no Brasil, produzida no âmbito do termo de parceria 752962/2010, firmado entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Ministério da Justiça. O texto resgata o histórico do financiamento das políticas de segurança pública no Brasil, analisa-as à luz do contexto do pacto federativo brasileiro e propõe possibilidades de organização das informações financeiras em segurança pública, de modo a aprimorar o controle das informações dos entes federativos.

### Palavras-Chave

Pacto federativo; financiamento; segurança pública; política pública.

## Introdução

As relações federativas no Brasil após a Constituição Federal de 1988 têm sido marcadas por um panorama de complexidade, no qual convivem tendências simultâneas e contraditórias de centralização e descentralização, sem clara atribuição de competências que gere o tão propalado federalismo cooperativo, presente nos artigos da Constituição (ARRETCHE, 2004; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2001). Se no início dos anos 1990 as instituições federativas estavam plenamente instauradas no Brasil, a “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo” (RIKER, 1987) era uma agenda política aberta, em construção, marcada por conflitos.

A Constituição Federal de 1988 inseriu importantes mudanças nas regras de funcionamento do sistema tributário, coroando um processo que combinava redemocratização política com descentralização fiscal e federativa. As receitas públicas foram redistribuídas por meio de uma considerável transferência de recursos fiscais do nível federal para os planos estadual e local (GRANADO; PERES, 2010), apesar de não se definirem as obrigações quanto à oferta de serviços.

O formato resultante foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autori-

zado a implementar programas nas áreas sociais, mesmo que, simetricamente, nenhum ente federativo estivesse constitucionalmente obrigado a fazê-lo (ARRETCHE, 2004, p.22). Dessa forma, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, na primeira metade da década de 1990, mostrou-se “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente” (MEDEIROS, 2001; ALMEIDA, 1995).

No plano da segurança pública, o artigo 144 da Constituição Federal (CF) dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas em prover segurança e ordem. Segundo o texto, 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”, por meio das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Os Corpos de Bombeiros, Polícias Militares e Polícias Civis são gerenciados pelas Unidades da Federação. Às Polícias Militares cabem as funções de polícia administrativa, policiamento ostensivo e preventivo e preservação da ordem pública; à Polícia Civil cabem as funções de polícia judiciária, a apuração, a elucidação, o esclarecimento de crimes e sua autoria. Neste sentido, a CF de 1988 acabou por deixar aos Estados a maior parte das atribuições no campo da segurança pública.

Verifica-se que o artigo 144 apenas estabelece quais são as instituições encarregadas de prover segurança pública e delimita quais organizações pertencem a este campo, mas não define o que vem a ser segurança pública (LIMA, 2011). Como resultado, os ruídos no pacto federativo e no modelo bipartido de organização policial herdados de períodos anteriores não foram enfrentados pela CF de 1988 e, ao contrário, novas situações de fricção foram criadas com a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (COSTA; LIMA, no prelo).

A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência, sem que haja, contudo, avanços em boa parte do território nacional.

Até por esta razão, a discussão sobre as possibilidades de um movimento coordenado dos diferentes entes da Federação na construção de uma política nacional de Segurança Pública implica discutir financiamento das esferas. Hoje os Estados são responsáveis por boa parte do financiamento em segurança pública, mas nas últimas décadas o governo federal tem assumido diferentes ações programáticas, com repasses de recursos em volume expressivo para Estados e municípios. Vale destacar que os municípios são entes federativos de muita expressão no tratamento da segurança pública, seja porque a literatura especializada tem demonstrado que as soluções de políticas públicas implicam ações locais, seja porque diversos municípios começaram a se engajar

nesta questão nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana, seja pela criação de guardas municipais, pela elaboração de planos de segurança e criação de conselhos comunitários de segurança.

A despeito dessas relações entre as três esferas, uma das questões de maior dificuldade hoje na análise de políticas de segurança pública reside em determinar bases de comparação entre municípios e Estados, assim como entre programas e ações e, em especial, as transferências realizadas pelo governo federal por meio de convênios.

### Segurança pública em processo

A década de 1990 inaugurou, no campo da segurança pública, um momento de inflexão importante na medida em que alguns governos estaduais, especialmente São Paulo e Pará, iniciaram um movimento que buscava repensar o papel das polícias, na tentativa de fazer com que as duas corporações policiais estaduais trabalhassem de forma mais integrada.

Segundo Lima e Sinhoretto (no prelo), nesse momento de inflexão no campo da segurança pública buscava-se reafirmar, num contexto de recém-democratização do país, a necessidade de polícias alinhadas a um modelo de ordem pública baseado na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, essas discussões parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de *accountability* e de governança sejam compreendidos como instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos Direitos Humanos às práticas operacionais das polícias na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.

Muitas das ações de modernização operacional das polícias, levadas a cabo sobretudo após 1995, podem ser vistas como indutoras de importantes deslocamentos discursivos, mas que ainda não foram suficientemente fortes para provocar mudanças mais substantivas na arquitetura institucional da segurança pública no Brasil.

Pensar mecanismos incrementais de indução de eficiência nos processos de gestão é uma estratégia para fazer frente aos desafios estruturais postos e, nessa direção, algumas iniciativas importantes têm sido tomadas pelo governo federal desde 1995.

### **O governo Cardoso, PNSP e FNSP**

Segundo Soares (2007), até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o governo federal permaneceu ausente da discussão e da promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de segurança pública. Apenas após a tragédia do Ônibus 174, no Rio de Janeiro, o governo trouxe a público a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça. O plano veio na sequência da criação do Ministério dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos. Destaca-se também a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O PNSP, apesar de bem intencionado, carecia de um diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a ser enfrentado, de modo que as ações programáticas não se concatenavam diretamente com objetivos, metas, prazos e indicadores.

No que tange ao financiamento, o destaque do documento foi a criação do Fundo Nacio-

nal de Segurança Pública (FNSP). Essa iniciativa pretendia fornecer condições à Senasp de fomentar políticas públicas de segurança. No entanto, a ausência de visão sistêmica supracitada enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre diversos entes da Federação.

### ***A criação do FNSP e a política pontual de repasses***

Segundo Lima (2010), o FNSP foi uma medida complementar a outras já tomadas pelo Governo Cardoso na composição do PNSP. De acordo com Adorno (ADORNHO, 2003, p. 122, *apud* LIMA, 2010), “o PNSP pretendeu alcançar a segurança pública em seu conjunto e propunha uma abordagem sistêmica e holística no enfrentamento dos problemas da segurança pública no país”. O PNSP era extremamente abrangente, com 124 programas e ações que previam a atuação em diversas áreas da segurança pública e regiões do país. Essa grande diversidade de ações redundou em dificuldade de foco e ausência de coordenação, o que dificultou a implementação eficaz do plano.

### **O primeiro Governo Lula, as propostas do Susp e Pronasci**

No primeiro mandato do Governo Lula houve importantes ações na área de segurança, como a criação, em 2004, da Força Nacional de Segurança com o objetivo de apoiar os Estados e municípios em situações de crise. É também na gestão de Lula que se propõe a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que pretendia articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, associando integração federativa com autonomia dos

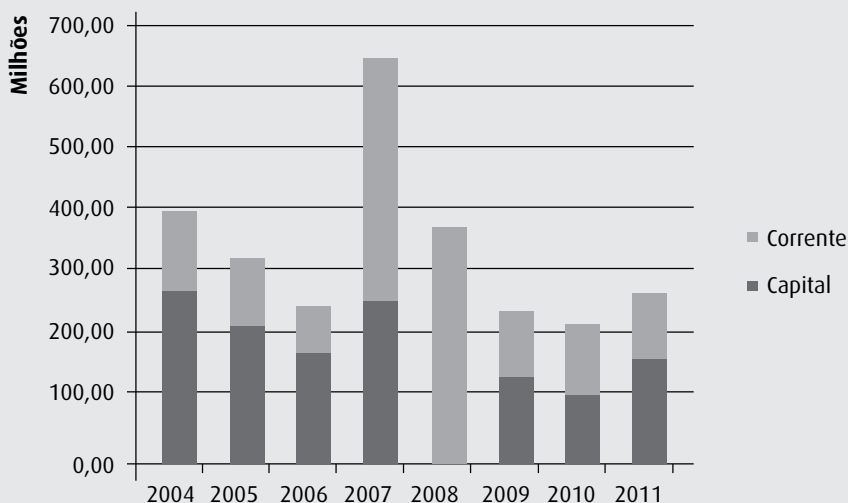
órgãos de segurança pública. Em consonância com essa ideia foram propostos os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que em cada Estado trabalhariam a integração das diferentes polícias e apoiariam o planejamento e monitoramento de projetos. Segundo Lima (2010), o Susp apresentou avanços no sentido da modernização do combate ao crime e da maior participação da sociedade na discussão das questões concernentes à segurança.

Soares (2007), por sua vez, ressalta que a criação do Susp não alterou de fato o cenário da segurança pública nacional, visto que não houve a real assunção da coordenação desse processo pela União. Com isso, a tomada de decisão so-

bre processos de prevenção de violência continuou eminentemente sob responsabilidade dos Estados, com suas diferenciações regionais.

O FNSP, que deveria dar respaldo à criação do Susp, continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na segurança pública. Conforme análise de Grossi (2004), a maior parte dos recursos do Fundo no período de 2000 a 2003 foi utilizada com despesas de capital, para a aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. O Gráfico 1 mostra ainda a importância das despesas de capital, com exceção dos anos de 2007 e 2010.

**Gráfico 1 - Evolução dos gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública Brasil - 2004-2011**



*Nota: As informações do exercício de 2008 não estavam disponíveis na abertura "corrente e capital". Valores atualizados pelo IPCA até dez. 2011.*

*Fonte: Ministério da Justiça (2013) (elaboração dos autores).*

Também de acordo com o Gráfico 1, há uma inflexão nos gastos do FNSP a partir de 2008. Isso se deu pois, no segundo mandato do Governo Lula a pauta na política de segurança mudou e, em agosto de 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), cuja previsão inicial de investimento era de R\$ 6 bilhões até o final de 2012.

O Pronasci propôs a articulação de 19 ministérios, com 94 ações e com intervenções nos diversos entes subnacionais. Segundo Soares (2007), o Pronasci, assim como o primeiro plano de segurança do Governo Lula, parte do pressuposto de que direitos humanos e eficiência policial devem ser trabalhados e almejados em conjunto. Segundo o Inesc (2011), o Pronasci é o primeiro programa nacional de segurança pública que foi efetivamente implementado. O programa inova, segundo o Inesc (2011), ao focar na qualificação dos profissionais da segurança e ao propor o desenho de ações segundo indicadores sociais e de violência.

De acordo com a execução orçamentária dos primeiros anos do Pronasci, o maior volume de execução no período se deu nas ações de fortalecimento das instituições de segurança pública, em especial a concessão de bolsas de estudo.

Os recursos do Pronasci estão alocados na Senasp, secretaria também responsável pela execução dos recursos do FNSP. Os recursos do Pronasci, no entanto, têm representado mais do que o dobro dos recursos do Fundo, demonstrando seu peso na então política de segurança do governo federal, e de certa forma esvaziando o papel do FNSP.

Com a atual estruturação do Pronasci, por um lado, ganha-se em agilidade, pois o Fundo previa a análise de um comitê gestor e outros procedimentos mais detalhados e específicos. Por outro, porém, perde-se em termos de debate coletivo, ao suprimir a avaliação do comitê, enfraquecendo o Fundo e em consequência a concepção do Susp. Na atual gestão da Presidente Dilma Roussef, na qual o Pronasci perde protagonismo na política de segurança do governo federal, faz-se necessário ponderar qual mecanismo pode ser induzido e que se beneficie de maior eficácia da ação e de maior efetividade da política.

### **Segurança pública nas esferas federal, estadual e municipal**

Pode-se afirmar que, nos últimos anos, houve avanços historicamente inéditos na área da segurança pública. O governo federal se fez presente com mais ênfase, comparativamente a toda a história democrática do país.

Como já argumentado anteriormente, o Pronasci tem hoje relevância maior em termos orçamentários do que o FNSP. Ambos os recursos, no entanto, são utilizados para o fortalecimento da política de segurança pública nacional, implicando o repasse financeiro para Estados, municípios e outras entidades. Esse volume de recursos é significativo em termos políticos, apesar do grande volume de gastos dos Estados (Gráfico 2), pois a maior parte do gasto dos Estados está focada em despesas com pessoal e custeio das polícias, sobrando baixo volume para investimentos, como desenvolvimento tecnológico, polícia comunitária e outros.

De acordo com o Gráfico 2, apesar de terem maior volume de recursos, os Estados pra-

Tabela 1 - Resumo da execução orçamentária do Pronasci  
Brasil - 2008-2011

| Principais Programas                                                                                      | em R\$                              |                      |               |                                     |                      |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|---------------|-------------------------------------|----------------------|---------------|
|                                                                                                           | 2008                                |                      |               | 2009                                |                      |               |
|                                                                                                           | Orçado - lei nº 11.647 (24/03/2008) | Empenhado            | Emp./Orç. (%) | Orçado - lei nº 11.897 (30/12/2008) | Empenhado            | Emp./Orç. (%) |
| <b>Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Total</b>                                       | <b>1.649.708.358</b>                | <b>1.205.525.945</b> | <b>73,1</b>   | <b>1.293.077.836</b>                | <b>1.386.477.321</b> | <b>107,2</b>  |
| Gestão e Comunicação do Pronasci - Nacional                                                               | 44.168.936                          | 28.589.933           | 64,7          | 39.772.358                          | 46.289.353           | 116,4         |
| Concessão de bolsas - formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas e bombeiros | 704.907.815                         | 181.158.210          | 25,7          | 528.685.166                         | 770.863.580          | 145,8         |
| Fortalecimento das instituições de segurança pública - nacional                                           | 202.944.766                         | 345.829.876          | 170,4         | 150.887.460                         | 167.319.902          | 110,9         |
| Valorização de profissionais e operadores de segurança pública nacional                                   | 61.145.889                          | 52.571.338           | 86,0          | 52.691.574                          | 19.498.322           | 37,0          |
| Modernização de estabelecimentos penais - nacional                                                        | 23.597.721                          | 17.806.324           | 75,5          | 22.231.337                          | 3.530.732            | 15,9          |
| Campanha de desarmamento nacional                                                                         | 46.993.854                          | 3.141.436            | 6,7           | 11.200.957                          | 3.893.266            | 34,8          |
| Apoio à implementação de políticas sociais - nacional                                                     | 205.985.577                         | 190.597.641          | 92,5          | 153.282.525                         | 85.294.700           | 55,6          |
| Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã - nacional                                         | 202.897.740                         | 198.160.379          | 97,7          | 201.931.147                         | 193.592.651          | 95,9          |
| Apoio à construção de estabelecimentos penais especiais - nacional                                        | 124.416.229                         | 156.489.535          | 125,8         | 127.242.873                         | 93.394.576           | 73,4          |

Continue



| Principais Programas                                                                                      | em R\$                              |                      |               |                                     |                    |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|---------------|-------------------------------------|--------------------|---------------|
|                                                                                                           | 2010                                |                      |               | 2011                                |                    |               |
|                                                                                                           | Orçado - lei nº 12.214 (26/01/2010) | Empenhado            | Emp./Orç. (%) | Orçado - lei nº 12.381 (09/02/2011) | Empenhado          | Emp./Orç. (%) |
| <b>Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Total</b>                                       | <b>1.629.452.976</b>                | <b>1.520.364.694</b> | <b>93,3</b>   | <b>2.038.885.414</b>                | <b>784.675.383</b> | <b>38,5</b>   |
| Gestão e Comunicação do Pronasci – Nacional                                                               | 41.588.215                          | 15.789.620           | 38,0          | 30.000.000                          | 7.898.087          | 26,3          |
| Concessão de bolsas – formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas e bombeiros | 641.951.427                         | 705.933.296          | 110,0         | 637.920.000                         | 558.597.397        | 87,6          |
| Fortalecimento das instituições de segurança pública – nacional                                           | 312.711.389                         | 227.023.137          | 72,6          | 111.545.000                         | 65.219.829         | 58,5          |
| Valorização de profissionais e operadores de segurança pública nacional                                   | 42.654.580                          | 34.351.241           | 80,5          | 35.000.000                          | 30.104.283         | 86,0          |
| Modernização de estabelecimentos penais – nacional                                                        | 22.393.654                          | 0                    | 0,0           | 20.000.000                          | 7.140.449          | 35,7          |
| Campanha de desarmamento nacional                                                                         | 10.663.645                          | 2.863.375            | 26,9          | 10.000.000                          | 5.410.520          | 54,1          |
| Apoio à implementação de políticas sociais – nacional                                                     | 149.397.666                         | 99.290.034           | 66,5          | 130.000.000                         | 37.911.312         | 29,2          |
| Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã – nacional                                         | 149.291.029                         | 153.296.941          | 102,7         | 117.230.000                         | 70.004.766         | 59,7          |
| Apoio à construção de estabelecimentos penais especiais – nacional                                        | 122.631.917                         | 33.127.711           | 27,0          | 50.000.000                          | -                  | -             |

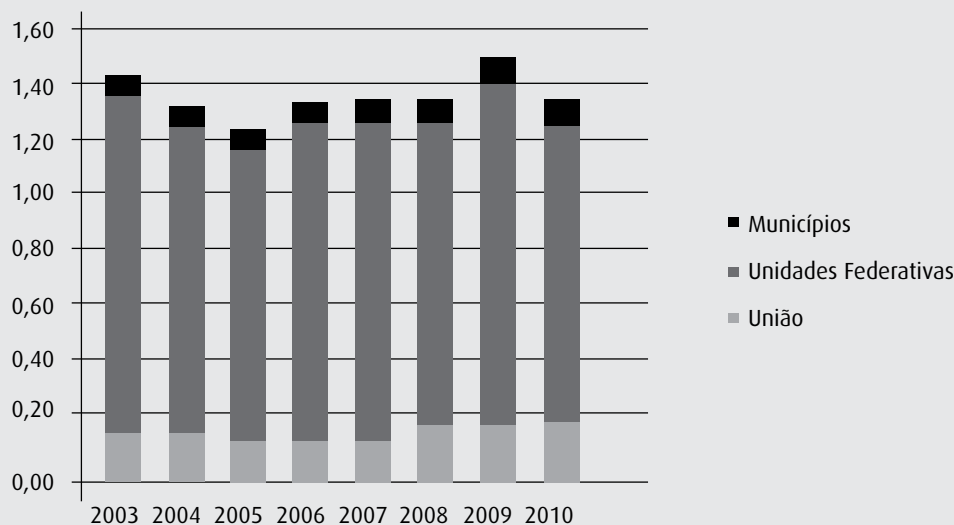
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez. 2011.

Fonte: Ministério da Justiça (elaboração dos autores).

**Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro**

Ursula Dias Peres, Samira Bueno, Cristiane Kerches da Silva Leite e Renato Sérgio de Lima

**Gráfico 2 - Despesas realizadas com a função Segurança Pública em relação ao PIB**  
Brasil - 2003 -2010



*Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez. 2011.*

*Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2011) (elaboração dos autores).*

ticamente estagnaram sua alocação em segurança pública nos últimos anos. O crescimento maior correspondeu aos recursos da União entre 2003 e 2010.

Segundo levantamento recente de Costa et al. (2011), boa parte do investimento dos Estados brasileiros depende dos repasses do governo federal. Isso mostra a importância dos recursos da União para induzir uma política alocativa na segurança pública. No entanto, essa política alocativa não pode prescindir de dados e informações sobre violência em cada localidade e região brasileira, assim como implica, obrigatoriamente, a visão e atuação sistêmica em segurança. A respeito da necessidade

de organização informacional da segurança pública, o governo vem tentando estabelecer bases para a cooperação e o intercâmbio de dados estatísticos e informações criminais. Nesse sentido, destacam-se algumas iniciativas, como o Infoseg (1995), a Plataforma Integrada de Informações sobre Justiça Criminal e Segurança Pública (2003), o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal – SINESPJC (2004), e atualmente o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp).

Não obstante essas iniciativas, há a concepção de que seria importante para o Ministério da Justiça criar um órgão responsável pela ava-

liação dessas informações, além da sistematização das informações orçamentárias e financeiras de Estados e municípios, como hoje ocorre na saúde, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), e na educação, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Sioppe), que permitem controlar e criar critérios para repasses, convênios e apoios técnicos.

Na tentativa de suprir essa carência, o governo federal enviou ao Congresso no final de 2011 projeto de lei instituindo o Sinesp, com objetivo de integrar diversas bases de dados estaduais e federais, bem como de modernizar as áreas de produção de informações criminais no país. Em 2012, o Sinesp foi aprovado e, para implementá-lo, a Senasp está procedendo a numerosas pactuações técnicas, metodológicas e políticas com as Unidades da Federação.

Vinculada à necessidade de sistematização dos dados, a avaliação sistêmica da segurança pública ligada à característica dessa política mostra-se relevante. Como lembra Soares (2007), alocar recursos públicos em função dos maiores índices de criminalidade ou em função dos mais baixos mostra-se uma medida complexa, na medida em que pode premiar soluções falidas em segurança pública ou enviar recursos para os menos necessitados. Além disso, há a questão da migração da criminalidade, tanto geográfica quanto tipológica (SOARES, 2007). Sendo assim, a atuação efetiva em segurança precisa ser sistêmica, organizando as políticas e os gestores de forma articulada, entre Estados, municípios e União. A ação pontual está fadada ao fracasso no médio prazo, ou ao sucesso efêmero no curto prazo.

Atualmente, pode-se afirmar que na maioria dos municípios as informações orçamentárias, financeiras e de resultados da gestão pública são imprecisas e sem padronização, o que ocorre também nos Estados. Nesse sentido, tendo em vista os recursos de que dispõe hoje o MJ para induzir políticas de segurança, é possível imaginar que esse ministério possa capitanear uma mudança de postura a respeito das informações e prestação de contas de municípios e Estados, com o objetivo de esclarecer o que estes têm feito com os recursos; como ocorre sua contabilização; e o resultado dessas ações.

### **Governos locais e segurança pública no Brasil**

Ainda que a Constituição Federal marque a abertura democrática no país e a diferenciação entre segurança pública e defesa nacional, o artigo 144 é restritivo em relação à concepção de segurança, mesmo sendo o principal marco normativo sobre a segurança pública no Brasil. Ao afirmar que segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, o texto amplia o rol de responsáveis pela segurança. Mas, ao enumerar como órgãos responsáveis por garanti-la as polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros) e federais (polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal), restringe novamente segurança pública como uma questão de polícia.

A partir do texto constitucional, sobra pouco ou nada para a responsabilidade dos municípios quando se trata de segurança pública, focando-se principalmente na constituição das guardas municipais. Contudo, a partir de 2000, os municípios passaram a desenvolver ações mais diretamente voltadas para questões de seguran-

ça pública, pressionados pelo crescimento da violência e como alternativa para o fato de não poderem interferir no planejamento e na tomada de decisões sobre as ações da área, embora fossem responsáveis por parcela significativa dos recursos necessários aos gastos operacionais das polícias estaduais, como aluguéis de prédios para delegacias e unidades das PM, combustível e manutenção de viaturas e, mesmo, auxílios para os policiais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2008, p. 58).

Para além da discussão sobre a concorrência entre as competências estadual e municipal na segurança pública, ganhou força o debate sobre o papel dos municípios. Englobam-se temas como o marco institucional/legal, as atribuições dos municípios na segurança pública, a relação com as polícias, a criação de mecanismos de participação social e de gestão nas políticas locais de segurança pública, o desenvolvimento e a qualificação de políticas urbanas de prevenção, a relação com o governo federal, entre outros.

### *Marcos institucionais e atribuições legais*

O entendimento de que segurança pública é muito mais do que prender, julgar e punir é premissa básica para compreender a importância da atuação municipal na segurança. Especialmente se se considerar que a segurança pública deve ser composta pela dimensão de controle do crime e da violência, com o aprimoramento das agências de segurança pública e justiça criminal, e pela dimensão preventiva, marcada pelo conhecimento das causas e situações que propiciam dinâmicas criminais e violentas e pela capacidade de implantar políticas que integram diferentes áreas (segurança,

saúde, educação, infraestrutura urbana, assistência social, entre outras) em ações planejadas e locais para prevenir tais dinâmicas.

Ao se considerar a importância da dimensão preventiva na política de segurança, a interpretação constitucional aponta a possibilidade da inserção do município em tal política. No modelo federativo brasileiro criado pela Constituição Federal de 1988 é atribuída aos municípios a responsabilidade sobre a gestão dos serviços públicos de interesse local. Logo, se as políticas locais são concebidas de modo integrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes”, como é proposto no artigo 182 (RICARDO; CARUSO, 2007, p.107).

Além dessa análise ampliada da Constituição Federal, numerosos avanços institucionais gradualmente vão delimitando o papel do município na segurança pública, como os planos nacionais de segurança pública, o FNSP, a proposta do Susp e o Pronasci.

No âmbito dos planos nacionais, no entanto, o foco da discussão recai na guarda municipal e não se abordam outras possibilidades mais amplas de elaboração de ações e políticas locais preventivas.

Em 2001 foi elaborada a Lei do FNSP (lei nº 10.201/01), que em 2003 foi alterada (lei nº 10.746) para dar conta deste novo papel atribuído aos municípios. Antes dessa alteração, apenas os municípios que possuíam guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo.

Todos esses avanços institucionais, ainda que não forneçam uma definição clara e precisa sobre o efetivo papel do município na segurança pública, estimulam essa participação e criam canais para tanto. Fica claro, porém, que a participação do município na segurança ainda está muito vinculada à guarda municipal. Embora este seja o órgão que materializa uma força de segurança municipal, há outras formas de o município implantar políticas de prevenção da violência, sem a existência de uma guarda, inclusive.

O debate sobre uma eventual alteração constitucional se restringe à ampliação do poder atribuído às guardas municipais. Essa é uma discussão importante, mas secundária e que deve vir após a análise mais aprofundada sobre qual é de fato o mandato das guardas municipais na segurança pública, ou seja, discutir o objeto de sua atuação, requisito e restrições, bem como exclusividade, concorrência, sobreposição ou compartilhamento das suas atribuições, bem como modos e meios de realizar suas atribuições. A existência de instâncias de gestão, a capacidade de planejar uma política local, a qualificação de programas de prevenção e a promoção da inter-setorialidade são pontos essenciais nessa discussão.

### ***Relação das prefeituras com as polícias***

Como visto anteriormente, não há definição precisa sobre as atribuições e responsabilidades do município. Delimitar estas atribuições na segurança significa defini-las em conjunto com as responsabilidades dos outros entes da Federação, particularmente, com os Estados.

Não há um padrão ou um protocolo que regule a relação entre Estados e municípios na questão da segurança pública, de modo que esta

varia muito conforme o tipo de relação que cada município estabelece como os governos estaduais e com as polícias, o que transparece em conflitos de competência. Nos locais em que a relação é boa, as prefeituras podem tranquilamente desenvolver suas ações. Nos locais em que não é, as atividades dos municípios ficam muito prejudicadas, especialmente as que dizem respeito às guardas municipais, já que muitas vezes as atividades da guarda são compreendidas como concorrência ao trabalho das polícias estaduais.

Outra característica que muitas vezes marca essa relação é o apoio financeiro dado pelos municípios às polícias estaduais. Não há um dado preciso sobre isso, mas é notório o fato de que em muitas cidades é a prefeitura quem financia a manutenção de viaturas e o combustível, paga pró-labore para os policiais, o aluguel de prédios para instalação de delegacias e unidades da polícia militar, entre outros.

Alguns problemas decorrem dessa relação, como o fato de ser uma maneira paliativa de investir na segurança pública, já que investir nas polícias civil e militar é uma obrigação do governo do Estado. Adiciona-se o fato de que pode ser uma forma alternativa ao investimento nas políticas preventivas.

### ***Estruturas de gestão de uma política municipal de segurança pública***

A MUNIC2009, pesquisa sobre informações municipais do IBGE, trouxe um capítulo específico sobre segurança pública. A pesquisa mapeou a existência de órgão gestor responsável por planejar e coordenar a política municipal de segurança (podendo ser uma secretaria, uma coordenadoria ou algum

**Tabela 2 - Número de municípios que declararam gastos na função Segurança Pública e despesa declarada, segundo porte populacional Brasil - 2010**

| População           | Total de municípios |              | Municípios que declararam gastos em Segurança Pública |                                                 | Despesa declarada |              |
|---------------------|---------------------|--------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------|--------------|
|                     | N. Abs.             | % (no total) | N. Abs.                                               | % (no total de municípios na classe de tamanho) | R\$               | % (no total) |
| Até 5000 habitantes | 1301                | 23,4         | 488                                                   | 37,5                                            | 12.223.317,11     | 0,5          |
| De 5001 a 10000     | 1 212               | 21,8         | 394                                                   | 32,5                                            | 23.338.164,10     | 0,9          |
| De 10001 a 20000    | 1 401               | 25,2         | 432                                                   | 30,8                                            | 50.189.091,60     | 2,0          |
| De 20001 a 50000    | 1 043               | 18,7         | 408                                                   | 39,1                                            | 170.586.496,50    | 6,8          |
| De 50001 a 100000   | 325                 | 5,8          | 175                                                   | 53,8                                            | 233.120.995,52    | 9,3          |
| De 100001 a 500000  | 245                 | 4,4          | 178                                                   | 72,7                                            | 896.356.182,62    | 35,6         |
| Mais de 500.000     | 38                  | 0,7          | 31                                                    | 81,6                                            |                   | 44,9         |

*Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez. 2011*

*Fonte: Finbra/STN; Censo 2010 (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (elaboração dos autores).*

outro órgão), de conselho municipal de segurança, instância que viabiliza o controle e a participação sociais, de um fundo municipal de segurança, de plano municipal de segurança e da Guarda Municipal.

A criação de tais estruturas demonstra disposição política de investir na área da segurança pública por parte do gestor municipal, identificando o tema como uma prioridade de

gestão. Há uma lógica na presença do conjunto dessas estruturas: a existência de um órgão gestor é fundamental para a definição de um lugar institucional para a segurança pública no organograma municipal, o que, consequentemente, torna o tema uma prioridade, com orçamento e condições de planejamento e gestão; a existência de um fundo municipal cria uma alternativa para o financiamento de ações de segurança, envolvendo outros setores

da sociedade que não exclusivamente o poder público no apoio às ações, uma vez que permite doações de diferentes fontes; o conselho municipal e/ou comunitário de segurança possibilita o controle e a participação sociais, além de, em alguns casos, servir para fiscalizar e acompanhar a destinação dos recursos do fundo municipal; o plano municipal de segurança é o instrumento de planejamento e gestão que permite a implantação e monitoramento de um conjunto de ações integradas; e a Guarda Municipal constitui a força de segurança do nível municipal, com um potencial preventivo e comunitário (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2008, p. 59).

Segundo o IBGE, entre os 5.564 municípios do país, 22,1% possuem algum tipo de órgão de gestão de segurança pública, sendo que 10,4% têm conselho municipal de segurança pública, 4,4% dispõem de um fundo municipal de segurança pública, 5,9% possuem um plano municipal de segurança pública e 15,5% contam com Guarda Municipal.

Porém, ao se analisar a existência de órgão gestor, conselho, fundo e plano municipais de segurança e da guarda municipal, percebe-se que não há um padrão, ou seja, nem sempre o município que possui um órgão gestor tem também um conselho, fundo, ou plano. O mesmo vale para a presença das guardas. Isso denota que não há ainda uma visão sistêmica de uma política municipal de segurança.

### ***Padrões dos gastos municipais***

Com base nos dados do FINBRA/STN, nota-se que os municípios mais que dobraram

os seus gastos com segurança no período 2003-2010, num crescimento de 120%. No entanto, se há um incremento das despesas relacionadas à área, o mesmo não pode ser dito dos municípios que declaram estas despesas, com acréscimo de apenas 11% em números absolutos.

Goiás e Santa Catarina são os Estados com maior participação dos municípios na área. São Paulo e Rio Grande do Sul, por sua vez, exibem aumento substantivo entre os que afirmam declarar despesas com segurança. Segundo o Ministério da Justiça, nesses Estados concentra-se o maior número de projetos de criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal e Observatórios Municipais de Segurança.

Segundo o levantamento realizado pela STN em 2010, entre os 5.564 municípios do país, 2.106 declararam gastos em segurança pública, totalizando R\$ 2.359.209.740,29. Ainda que a participação dos municípios menores seja relevante, aqueles com mais de 100 mil habitantes são responsáveis por 80% das despesas declaradas na área e protagonistas no processo de incremento dos investimentos municipais na área na última década.

## **PARTE II: Possibilidades de organização das informações financeiras em segurança pública**

Para que seja possível dimensionar as ações implementadas localmente por meio dos repasses do Ministério é necessário aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do Sinesp. A seguir sugerem-se algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área.



Entre as ações possíveis, citam-se a padronização e inclusão de um dígito verificador que indique a fonte do recurso, ou mesmo a inserção da descrição funcional-programática até o nível de projeto/atividade.

### *A legislação de fundos*

Uma das possibilidades de organização dos recursos de segurança pública consistiria em operacionalizar repasses fundo a fundo entre o governo federal e as demais esferas federativas, a exemplo do que ocorre nas áreas de saúde, educação, e assistência social. No entanto, melhorar a transparência e facilitar o controle do recurso implicam muitos outros processos. O Fundo Nacional de Segurança Pública não conta com recursos vinculados, sendo que o recurso disponível advém do orçamento do Ministério da Justiça.

A ausência de recursos vinculados não é impeditiva para a criação dos fundos estaduais e municipais, a exemplo da assistência social. No entanto, esse procedimento na assistência ocorreu em conjunto com a criação do Sistema Único de Assistência Social e implicou a criação de programas e ações padronizadas de assistência nos Estados e municípios, obrigando a criação de conselhos e fundos para recebimento dos repasses. A lógica dessa operacionalização remonta à Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, mas no caso da Segurança Pública essa questão é bem mais complexa, pois não existe uma Lei Orgânica ou uma sistematização de competências entre União, Estados e municípios, como existe a LDBN na educação, a Lei 8080 na saúde e a LOAS na assistência.

O modelo de repasses hoje utilizado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública implica

a realização de convênios entre o Ministério da Justiça e os entes federados. O termo de convênio pode articular regras de contabilização e prestação de contas que esclareçam e facilitem o controle e a utilização de informações de recursos para a análise das políticas públicas de segurança. Os critérios hoje utilizados para classificação orçamentária da receita e despesa, desenvolvidos em conjunto pelas Secretarias do Tesouro Nacional/MF e do Orçamento Federal/SOF, possibilitam criar um modelo de contabilização que facilite a evidência do uso dos recursos de segurança pública nos Estados e municípios. É evidente que, sendo os recursos do FNSP apenas parte do que é utilizado pelas secretarias estaduais e municipais de segurança, não há garantia de que os orçamentos dos entes subnacionais sejam alterados em seu conjunto. Por mais que essa solução seja tecnicamente promissora, os constrangimentos políticos muitas vezes podem provocar um cenário de descoordenação e baixa eficiência, em nome da autonomia federativa. Isso não impede, contudo, que medidas sejam propostas e pactuadas entre as diferentes instâncias.

### *Possibilidades de indução via convênios*

Atualmente os repasses de recursos do FNSP são feitos mediante assinatura de termos de conveniamento com cada ente, municipal ou estadual. Da mesma forma os recursos do Pronasci são repassados por meio da assinatura de convênios com diferentes entidades.

Para a realização de convênios existem diferentes decretos e portarias, como o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, além da Lei 4320/64 e a Lei 101/2000, que exigem

previsão orçamentária de ambas as partes (concedente e convenente), seja para a receita, seja para a despesa, para que se viabilize a celebração do convênio, bem como é necessário apresentar um plano de trabalho e a prestação de contas do recurso recebido. Clarificar a previsão orçamentária e também explorar o detalhamento da prestação de contas induzindo a uma contabilização padronizada das receitas e despesas objeto do repasse podem ser alternativas para melhorar a gestão dos recursos da segurança pública.

Como proposta para padronização de receitas e despesas, sugere-se a padronização da rubrica de receita; controles por uso de fontes; cruzamento das classificações de despesas detalhando subfunções e classificação institucional (identificação do responsável pelo gasto público) e destaque dos programas de governo na classificação programática. Assim, na elaboração dos termos de convênio, todos os convenientes pactuariam classificar em suas receitas as transferências referentes à segurança pública de forma detalhada e com o mesmo código, facilitando a avaliação posterior de orçamentos e balanços.

Ressalta-se a importância da prestação de contas e controle dos convênios. A prestação de contas é um momento importante, no qual é possível analisar o que foi feito do recurso, como foi aplicado, contabilizado e inclusive buscar precisar os resultados alcançados. Neste caso, os termos de convênio elaborados pela Senasp já solicitam, por exemplo, relatórios trimestrais da execução físico-financeira do convênio, em atendimento ao disposto no inciso I do artigo 5º da Portaria/GM nº 3.746/2004.

Seria importante solicitar também relatórios de detalhamento da execução orçamentária com quadros de execução da arrecadação por fontes de recurso, da despesa por função e subfunção, programas e órgãos. Dessa forma, seria possível conferir a estruturação das sugestões propostas nos itens anteriores.

### ***Induzir a capacidade de governança dos Estados e municípios***

Além de buscar induzir a organização e apresentação das informações de receitas e despesas conveniadas é importante ter em conta que será necessário continuamente apoiar Estados e municípios em sua capacidade de governança.

A partir das informações levantadas em recente pesquisa de Costa (2011), financiada pela Senasp, torna-se evidente a existência de limitações à gestão cotidiana da segurança pública nos Estados brasileiros. Os problemas envolvem questões institucionais, de sustentabilidade, estrutura organizacional, capital social, comunicação, entre outras.

Chama a atenção o fato de que os Secretários Estaduais de Segurança Pública *não têm total ascendência sobre a política de recursos humanos da secretaria* (COSTA, 2011). Poucos são os locais onde há quadros com capacitação para gestão, tecnologia da informação e outras áreas técnico-administrativas, além dos salários bastante baixos.

Nesse aspecto também chama atenção o fato de que reduzido número de profissionais realizou algum dos cursos oferecidos pela Senasp. Apenas 13% das secretarias tiveram pro-

**Tabela 3 - Recursos destinados à segurança pública nos Estados, segundo origem (em R\$)**  
Brasil – 2010

| Origem dos recursos                                     | Valor total           |
|---------------------------------------------------------|-----------------------|
| <b>Total</b>                                            | <b>338.817.267,93</b> |
| Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)              | 85.464.772,66         |
| Pronasci                                                | 110.062.736,20        |
| Recursos municipais                                     | 1.508.388,58          |
| Organismos internacionais                               | 17.552.268,38         |
| Outras fontes federais (exceto FNSP e Pronasci)         | 70.752.646,94         |
| Cooperação com outros órgãos e unidades do mesmo Estado | 18.110.124,61         |
| Ministério da Justiça (outras unidades)                 | 28.905.814,36         |
| Secretaria de Direitos Humanos (SDH)                    | 6.460.516,21          |

*Nota: Exceto recursos do tesouro estadual. Valores atualizados pelo IPCA até dez. 2011.*

*Fonte: Costa et al. (2011).*

fissionais com esse tipo de capacitação. Dessa forma, é sabido que o esforço de capacitação já existe, mas a adesão tem sido baixa.

A pesquisa mostra ainda que os recursos repassados pela Senasp para o FNSP e Pronasci são muito relevantes, estes aparecem em primeiro e segundo lugar entre os recursos recebidos de outras fontes que não o tesouro estadual, como mostra a Tabela 3.

Dessa maneira, é necessário aproveitar esse cenário para induzir a estruturação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. O mesmo pode ser assumido para as gestões municipais, partindo do pressuposto de que a organização

local é ainda mais recente e incipiente nas políticas de segurança pública, seja pela inexistência das polícias, seja pelas maiores dificuldades orçamentárias.

### **O que as áreas da educação e saúde podem nos ensinar**

Ao longo dos anos 1990 e 2000 as áreas de saúde e educação viveram mudanças estruturantes no sentido de sua sistematização e controle de seu financiamento. É forçoso reconhecer que ainda há muito que avançar em ambos os campos, porém, também é possível destacar pontos de acerto e formas de operacionalização que caminharam no sentido de dar maior transparência e controle ao recurso público.

Na educação, a reforma iniciada na década de 1990, com a criação do Fundef, e que continuou nos anos 2000 com o Fundeb, inovou ao criar um sistema de fundos para repasses entre as três esferas de governo, com a criação de contas correntes no Banco do Brasil, cuja administração pode ser controlada pelos Conselhos da Educação e dos Fundos em qualquer Estado e município, inclusive por qualquer cidadão. O mecanismo de repasse criado, que implica também o controle do censo escolar, feito pelo Inep, funciona com bastante eficiência e permite hoje planejar o volume de recursos que será recebido em cada unidade federativa.

Ao lado disso, a LDBN define o que pode ser entendido como gasto em educação e o que não pode, o que proporcionou avanços na forma de utilização dos recursos do ensino. Há ainda muitas questões a serem dissipadas, pois em uma Federação de 27 Estados e quase 5600 municípios as necessidades e possibilidades em termos de educação, e qualquer outra área, são muito distintas, e nesse ajuste ainda ocorrem desvios da regra.

O governo federal criou, em conjunto com essas reformas, programas complementares de educação utilizando recursos do Salário-Educação<sup>1</sup>, que é em parte administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os programas do FNDE, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), implicam repasses de recursos para os municípios, Estados e diretamente para as escolas e obrigam a prestação de informações detalhadas de todos os entes.

Essas informações são controladas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para realizar avaliações e estruturar políticas. Os repasses de recursos do PDDE, por exemplo, têm seguido a lógica de premiar escolas que exibam avanços no ensino e reforçar também os recursos daquelas que não conseguem atingir metas. Conjugando as avaliações da educação básica, com critérios de carência e desigualdade social, são definidos os repasses dos programas.

Já no caso da saúde o formato de repasses fundo a fundo foi estabelecido desde o início da década de 1990. No início definiram-se repasses em função da comprovação de serviços, procedimento hoje considerado equivocado por boa parte da comunidade epistêmica de saúde, por premiar a saúde curativa, em detrimento da preventiva. A operacionalização financeira do SUS evoluiu com a criação do sistema de atendimento em pirâmide (atenção básica, de média e de alta complexidade), integrando a atuação de municípios, Estados e União, e implicou a assunção de que todo o gerenciamento dos recursos de saúde deve se dar por meio do Fundo da Saúde, quer nacional, quer estadual, ou ainda municipal.

Esse entendimento foi fundamental para a sistematização de fato da política pública de saúde, pois implicou que todos os entes da Federação têm responsabilidades perante o sistema. Assim, é obrigatória a implantação de conselhos paritários em todas as esferas, com representação de todos os envolvidos na saúde, poder público, sociedade civil, trabalhadores e usuários, prestadores de serviços, etc.

A ausência de regulação do volume de recursos à época da Constituição Federal de 1988, no entanto, arrasta essa discussão até os dias de hoje. A recém-aprovada redação da Emenda 29/00 continua imprecisa no que se refere à obrigação da União no repasse dos recursos de sua esfera para a saúde, de forma que Estados e municípios têm sobre si uma cobrança relativamente maior, pois para estes o percentual de vinculação orçamentária está claramente atribuído.

Ainda que se considere esta questão inacabada, é importante reconhecer que houve avanço na estruturação dos fundos, do SUS e das informações sobre saúde. Todos os gestores de saúde nos três níveis do sistema são responsáveis pelas informações, sejam orçamentárias, cadastradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), sejam de indicadores hospitalares, como o Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH). Informações dessa natureza são armazenadas no banco de dados da saúde, o Datasus, o que permite que o gestor federal tenha informações estatísticas de todas as zonas sanitárias do Brasil. Com isso, é possível pensar critérios de repasses e políticas de saúde, considerando as distintas realidades regionais e locais brasileiras.

Na recente redação dada à Emenda 29/00 buscou-se resolver outra questão bastante relevante no âmbito do financiamento em saúde, que diz respeito à definição do que se consideram ou não despesas com saúde. Com a aprovação dos artigos 2º, 3º e 4º, capítulo II da Lei Complementar 141/12 (que alterou a redação da Emenda 29/00), isso ficou definido e ten-

de a melhorar a contabilização das despesas de Estados e municípios, melhorando a padronização de gasto em saúde.

A estruturação dos setores de educação e saúde, com trajetórias distintas, mostra que os esforços de governos e sociedade na sistematização dessas políticas passam obrigatoriamente pelo controle informacional. Em um país de dimensões continentais e com grande disparidade regional, a organização das informações de Estados e municípios é um pressuposto para o ajuste das políticas públicas em qualquer área.

### Considerações finais

As recentes transformações na área da segurança pública, sem dúvida, fortaleceram um discurso político democrático que se tornou hegemônico e que gerou tensões nas formas autoritárias de organização e execução de políticas públicas. Paradoxalmente, esse mesmo discurso ainda não conseguiu viabilizar reformas estruturais mais significativas que transformem um modelo voltado para defesa do Estado em um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania.

A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis e, por vezes, até mesmo retrocessos. Sem reformas legislativas mais substantivas, os esforços tendem a dar conta de apenas parte dos problemas e os canais e espaços de coordenação e articulação correm o risco de se verem enfraquecidos.

Como prova desse fato, e diante dos dados apresentados, o novo papel político do município na segurança pública parece estruturado tão somente no aumento dos recursos disponí-

veis pelo FNSP e pelo Pronasci, no âmbito federal. Municípios que já tinham ações aumentaram seus gastos, mas não houve mudança estrutural, em termos sociojurídicos, que modificasse o pacto federativo para incluir novas atribuições às cidades.

É válido ressaltar que houve avanço significativo dos marcos políticos na definição do papel dos municípios na segurança, mas ainda há muitas questões em aberto e esse papel só ficará claro quando pensado em conjunto com as outras esferas federativas, incluindo um debate sobre reformas dos padrões de policiamento e das instituições policiais. Como dito no início, os municípios são as faces mais visíveis da segurança local, mas as polícias precisam assumir o território como peça-chave no planejamento operacional de suas ações, sob o risco de reificarem padrões pouco eficientes.

Conforme mencionado, para que se possa dimensionar as ações implementadas localmente por meio dos repasses do Minis-

tério da Justiça é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do Sinesp.

Com mais e melhores informações disponíveis será possível avaliar ações e entender quais são de fato as que contribuem para os objetivos de redução da violência e a melhoria dos direitos humanos. Trata-se de um árduo e tortuoso processo, mas que deve ser colocado como tarefa dos gestores públicos para não enfraquecer propostas de mudanças mais amplas.

A boa notícia é que se reformas institucionais são urgentes, esse desafio pode ser dinamizado a partir de algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área. O principal ganho dessa postura, sem dúvida, corresponde à incorporação da transparência e da avaliação no ciclo das políticas públicas de segurança, desse modo, dotando-as de maior eficiência democrática de prevenção da violência e do crime e da garantia de direitos da população brasileira.

---

1. *Esses recursos são repartidos entre União, Estados e municípios.*

## Referências bibliográficas

- ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2, jun. 2004, p.17-26.
- ALMEIDA, M. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 10, 1995, p. 88-108.
- ALMEIDA, M. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, jun. 2005, p. 29-40.
- COSTA, A. et al. (Coord.) **Estado, segurança pública e governança: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública**. Relatório final. Brasília: Senasp, jul. 2011.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 2, 2008.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 5, 2011.
- GRANADO, A. C.; PERES, U. D. Reforma tributária: aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, n. 1, ano XI, 2010, p. 45-61.
- GROSSI, B. **Orçamento e segurança pública: um estudo de caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Monografia apresentada ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília/Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, DF, 2004.
- INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos Segurança Pública e Cidadania. **Uma Análise Orçamentária do Pronasci**, Brasília, DF, 2011.
- LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline. **Qualidade da democracia e polícias no Brasil**. *Capítulo de Livro*. No prelo.
- LIMA, J. **As Políticas Públicas de Segurança no Brasil**. 20/02/2010. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22982>. Acesso em março de 2013.
- MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais nos anos 1930 aos anos 1990**, Rio de Janeiro, IPEA, Texto para discussão nº 852, 2001.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portal do Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em: abr. 2013.
- RICARDO, C.; CARUSO, H. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.
- RIKER, W.H. **The development of American federalism**. Norwell: Kluwer Academic, 1987.
- SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista estudos avançados**, v. 21, n. 61, 2007.
- SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados – Revistas de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, p. 513-560.



# Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro

Ursula Dias Peres, Samira Bueno, Cristiane Kerches da Silva Leite e Renato Sérgio de Lima

## Resumen

**Seguridad pública: reflexiones sobre la financiación de las políticas públicas en el contexto federativo brasileño**

*El artículo es un resumen de la discusión realizada en la nota técnica sobre el financiamiento de la seguridad pública en Brasil, producida en el contexto del término de asociación 752962/2010, firmado entre el Foro Brasileño de Seguridad Pública y el Ministerio de la Justicia. El texto rescata el historial del financiamiento de las políticas de seguridad pública en Brasil, analizándolas a la luz del contexto del pacto federativo brasileño y sugiriendo posibilidades de organización de las informaciones financieras en materia de seguridad pública, con el fin de mejorar el control de informaciones de las agencias federales.*

**Palabras clave:** Pacto federativo; financiamiento, seguridad pública, políticas públicas.

## Abstract

**Public Safety: reflections about the funding of public policies in Brazilian federative context**

*The article aims to summarize the discussion held on a technical note about the funding of public safety in Brazil, produced under the partnership contract 752962/2010, signed between the Brazilian Forum of Public Safety and the Ministry of Justice. It recovers the history of the funding of public safety policies in Brazil, examining them in the context of the Brazilian federal pact and suggesting possibilities of organizing financial information in public safety, in order to enhance the control of information of federal agencies.*

**Keywords:** Federal Pact; financing; public safety; public policy.

**Data de recebimento:** 03/07/2013

**Data de aprovação:** 28/02/2014

# Demandas por direitos e a polícia na encruzilhada

## Marcus Cardoso

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UnB. Pesquisador do Instituto de Estudos Comparados de Administração Institucional de Conflitos (INCT-INEAC) e do departamento de antropologia da UnB, onde realiza seu estágio Pós-doutoral com bolsa do CNPq. Atualmente é também professor da UNIFAP.

 [marcusacardoso@gmail.com](mailto:marcusacardoso@gmail.com)

### Resumo

Neste artigo discute-se o papel que a incorporação de uma determinada linguagem de direitos por parte dos moradores de favelas pode ocupar no constrangimento de práticas abusivas e ilegais cometidas por policiais. Privilegiam-se as narrativas e categorias locais. Isto implica dizer que o dito pelos interlocutores não é enquadrado em categorias sociológicas genéricas e descontextualizadas do sentido atribuído por eles. São os modelos explicativos, ou a “sociologia nativa”, que permitem compreender devidamente o conteúdo de suas demandas. Os argumentos e dados apresentados são provenientes da etnografia realizada entre os anos de 2001 e 2007, nas favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, no Rio de Janeiro.

### Palavras-Chave

*Demandas por direitos; reconhecimento; favelas; violência policial; segurança pública*

**P**assados quase 30 anos do fim da ditadura militar, a democracia brasileira ainda enfrenta uma constrangedora realidade. Apesar da consolidação dos direitos políticos, com a participação popular no processo eleitoral, o Estado encontra dificuldades para garantir os direitos sociais e civis de parte da sociedade. A situação é especialmente crítica quando se trata do provimento de segurança pública e o controle da criminalidade violenta. O serviço policial está no centro deste problema. Apesar dos esforços governamentais com a criação de planos nacionais, entre outras iniciativas, as Polícias continuam resistindo às tentativas de modificação de mentalidades e à incorporação de práticas condizentes com os pressupostos democráticos. Como consequência, as forças policiais se mostram incapazes de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade por controle e prevenção da criminalidade e que, ao mesmo tempo, estão entre as principais violadoras dos direitos civis dos cidadãos<sup>1</sup>.

No Rio de Janeiro, um mapeamento da violência aponta que, via de regra, os abusos e crimes cometidos por policiais ocorrem nos bairros pobres e em favelas, sobretudo contra jovens negros do sexo masculino (ZALUAR, 2010). Durante as décadas de 1980 e 1990, sob a égide do discurso belicista, os atentados aos direitos da população que vivia nestas áreas eram representados por políticos e parte da população como sendo um mal menor diante da situação

enfrentada (LEITE, 2012). Não obstante, nos últimos anos, diversos pesquisadores identificaram que grupos marginalizados vêm se organizando a partir da demanda por direitos e pela denúncia da sua desconsideração. Os moradores de favelas do Rio de Janeiro não são exceção. Isto tem colocado sucessivos governadores e a Polícia Militar em uma encruzilhada. Por um lado são pressionados pelas classes média e alta do Estado a adotar medidas eficazes no chamado combate à criminalidade e, por outro, pelos habitantes de favelas que tornam públicas suas reivindicações por respeito a direitos e suas insatisfações com a maneira tradicional com a qual agentes se comportam nestas localidades.

Neste artigo discute-se, de forma introdutória, o papel que a incorporação de uma determinada linguagem dos direitos por parte dos moradores de favelas pode ocupar no constrangimento da prática policial abusiva e ilegal. Para tanto privilegiam-se as narrativas e categorias locais, tal como ensinam os melhores manuais antropológicos. Isso implica dizer que não interessa enquadrar o dito pelos interlocutores em categorias sociológicas genéricas e descontextualizadas do sentido atribuído por eles. Tal como se entende aqui, são os modelos explicativos, ou a “sociologia nativa” que permite compreender devidamente o conteúdo das demandas por direitos.

Os argumentos e dados apresentados no transcrito do artigo são provenientes da pes-

quisa de caráter etnográfico realizada pelo autor, entre 2001 e 2007, nas favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, no Rio de Janeiro. A referida pesquisa se desenvolveu no âmbito do projeto “Violência, Sociabilidade e Espaço Público”, do Instituto Superior de Estudos sobre a Religião. O objetivo era acompanhar os desdobramentos da implantação, nas favelas referidas, do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, projeto da Secretaria Estadual de Segurança Pública inspirado na filosofia do policiamento comunitário<sup>2</sup>. Desde então, a percepção dos moradores das duas favelas sobre a polícia tornou-se objeto de interesse do pesquisador. Entre 2001 e 2004, os impactos do projeto no cotidiano local foram explorados. Posteriormente, em 2007, o campo foi retomado com interesse na memória sobre o projeto e nas interpretações que alguns moradores elaboravam para explicar o seu insucesso.

Antes de apresentar a interpretação acerca do material etnográfico obtido durante a pesquisa, apresenta-se um brevíssimo resumo dos desafios que envolvem a adequação das forças policiais aos princípios balizadores de uma sociedade democrática, assim como as diferentes abordagens adotadas por pesquisadores que se dedicam ao tema.

### **Desafios ligados ao respeito aos direitos civis**

Segundo Soares (2006), as Polícias brasileiras são, em sua maioria, ineficientes, violentas e operam a partir de princípios antiquados e conflitivos com os valores democráticos. A despeito dos esforços para sua reformulação, elas continuam resistindo às propostas e iniciativas que buscam modernizá-las. A tensão central iden-

tificada por pesquisadores como Kant de Lima (1995), Caldeira (2000) e Adorno (1998), entre outros, reside na adequação de procedimentos eficientes na prevenção e no controle da criminalidade dentro do respeito inflexível dos direitos civis de todos os cidadãos, independentemente de fatores de ordem socioeconômica, étnica e geográfica. Ao contrário disso, tem-se o pior dos mundos: Polícias incapazes de lidar com o aumento da criminalidade (e da sensação de medo associada a ela), e que agem com violência abusiva e seletiva. Esta situação vem motivando diversos estudos que podem ser divididos em três grupos de abordagens distintas, eventualmente articuladas ente si: problematização da “cultura policial” e do processo de formação profissional; instrumentalização histórica das forças policiais de modo a garantir o interesse dos detentores do poder estatal; práticas policiais como consequência dos valores e das expectativas da sociedade.

Alguns identificam na formação profissional dos policiais ou na “cultura policial” um problema a ser enfrentado, como é o caso de Muniz (1999), Bretas (1997) e Poncioni (2007). A Polícia Militar do Rio de Janeiro é um exemplo. Sua estrutura e ideologia foi inspirada nas Forças Armadas e sua criação deu-se a partir de um batalhão do Exército. Não por acaso, argumenta Bretas (1997), as Polícias Militares veem a sociedade com desconfiança e se representam como tendo a função de controlá-la, e não servi-la. Tal percepção alimenta seu isolamento e o comportamento avesso ao controle externo. Problematizar a “cultura policial” não significa ignorar que as Polícias, assim como qualquer outra instituição, são heterogêneas em seus quadros, uma

vez que compostas por atores com trajetórias e motivações particulares muitas vezes conflitantes entre si. Todavia, não há como desconsiderar que os agentes trabalham cotidianamente classificando lugares e pessoas a partir de uma formação que lhes ensina a olhar para situações e avaliar os riscos a partir de parâmetros arraigados na instituição. Mary Douglas (1998) já observou que as instituições imprimem estilos de pensamento que padronizam as interações entre as pessoas e, como bem apontou Costa (2004) ao estudar a PMERJ, não é possível dissociar o comportamento dos agentes das estruturas normativas, políticas e sociais próprias da instituição. Ignorar este aspecto pode levar à interpretação equivocada de que os desvios cometidos são práticas isoladas, apenas fruto de escolhas individuais daqueles que são as “maças podres” da corporação. Pesquisadores como Poncioni (2007) se concentram no processo de formação dos agentes, identificando nele a raiz da ineficácia e dificuldade de incorporação de uma mentalidade que valorize a prestação de serviço dentro do respeito às normas democráticas. Segundo ela, o modelo de polícia profissional tradicional centrado nas dimensões normativas do direito e na ideologia do combate ao crime é um entrave à modernização destas instituições. Contudo, isso é apenas parte do problema.

Outro tipo de abordagem enfatiza a relação entre grupos que detiveram (ou detêm) o controle do Estado e a utilização das forças de segurança pública de modo a garantir seus interesses. De formas diferentes, autores como Adorno (1998), Kant de Lima (1995), Holloway (1997), Paixão (1991) e Pinheiro (1998) apontam que, ao longo da história brasileira, coube às Polícias garantir

o bom desenvolvimento dos projetos daqueles que dominavam o aparelho estatal, impondo uma ordem harmônica pela vigilância permanente e rígido controle dos grupos sociais que representassem uma ameaça aos seus interesses. Esta é uma perspectiva que compreende o desenvolvimento das forças policiais a partir da forma como determinadas elites de um Estado Nação relacionam-se com os demais grupos sociais que o compõe. Este entendimento presente internacionalmente nos trabalhos de Reiner (2004) e Hobsbawn (1995) se associa, por um lado, à concepção weberiana de Estado, e por outro, às reflexões de Engels (1980) e Gramsci (2000) que viam a Polícia, respectivamente, como o instrumento repressor para garantir a manutenção das condições de existência de uma burguesia emergente, e como um elemento da superestrutura utilizado para exercer, de forma coercitiva, a dominação direta. Não obstante, como lembra Zaluar (1999), este tipo de abordagem, quando assumida como chave analítica dissociada de outras, não é capaz de alcançar a complexidade envolvida no trabalho policial e na relação concreta dos seus agentes com a sociedade.

Há também que se considerar que as forças policiais e seus agentes não estão alienados da sociedade à qual pertencem. Trabalhos como os de Zaluar (2000), Caldeira (2000) e Leite (2012) exemplificam bem esta articulação. Historicamente, as favelas foram representadas como local da pobreza, marginalidade e violência (PERLMAN, 1977; VALLADARES, 2005). Esse estigma foi reiterado durante a década de 1980, quando o crime organizado passou a operar de dentro destas localidades tendo acesso a armamentos sofisticados, com grande potencial de letalidade (ZALUAR,

1985). Caldeira (2000), entre outros, discorreu sobre o impacto que o aumento da sensação de medo e insegurança teve nas políticas de segurança pública, na organização espacial e segregação social durante as décadas de 1980 e 1990. No Rio de Janeiro, a reação ao medo foi materializada por meio de demandas por “mais polícia” e pelo avanço contra os discursos e as políticas de valorização dos direitos humanos e de cidadania, prevalecendo o entendimento de que se estava em guerra (LEITE, 2012). Nesse cenário, o universo de pessoas que podiam ter a garantia dos seus direitos desconsiderados tinha cor e local específicos, em sua maioria, jovens negros do sexo masculino, moradores de favelas (MINAYO, 2009; ZALUAR, 2010). Confirma-se, assim, a percepção de que nossas Polícias atuam, em grande medida, de forma seletiva, guiadas pela classificação hierárquica da sociedade (KANT DE LIMA, 2001; MIRANDA; PITA, 2010).

Estas três perspectivas sobre os problemas que envolvem as Polícias dão a dimensão do desafio que se apresenta àqueles que desejam vê-las atuar de forma mais eficiente e dentro dos preceitos constitucionais. Entretanto, nos últimos anos, observa-se o surgimento e o fortalecimento de grupos sociais marginalizados que se organizam em torno da demanda por respeito a direitos. Suas reivindicações na esfera pública, onde o debate e os posicionamentos políticos estão em disputa, têm aumentado a pressão sobre as Polícias.

### **Linguagem dos direitos e as reclamações sobre a polícia**

Apesar das expectativas geradas com a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e a

adesão do Estado brasileiro aos tratados internacionais de Direitos Humanos (MESQUITA NETO, 2004), na prática, os últimos 20 anos foram marcados pelo aumento dos índices de crime, dos registros de violência policial e das taxas de homicídios (MINAYO, 2009). Seja em razão da seletividade, brutalidade e letalidade das polícias, seja pela dinâmica violenta do crime organizado a partir da comercialização de drogas ilícitas, a garantia dos direitos civis ainda apresenta-se como um intrincado desafio a ser vencido. No que tange ao controle e melhoramento da atividade policial, diversas iniciativas governamentais foram adotadas, como a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Plano de Segurança Pública para o Brasil e do Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PONCIONI, 2012; SILVA, 2012). Contudo, estas iniciativas não impediram que a utilização de violência abusiva persistisse como prática corrente nas Polícias.

Para além das iniciativas governamentais e dos trabalhos acadêmicos que visam contribuir para a modificação deste cenário, há outro movimento acontecendo, vindo justamente daqueles que mais sofrem com os abusos policiais. Os moradores de favelas, principais alvos das arbitrariedades e da violência policial têm protestado, reivindicando a modificação desta situação e demandando direitos (CARDOSO, 2013).

Diversos pesquisadores apontam que, desde 1970, grupos de representação minoritária vêm incorporando o discurso dos direitos individuais e de cidadania para denunciar abusos e desigualdades. Isso indica que, progressivamente, a linguagem dos direitos adquire

legitimidade entre os diversos segmentos da sociedade (DURHAM, 2004; MACHADO, 2003; HOLSTON, 2008; CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011). Contudo, destaca-se que termos como *cidadão*, *justiça* e *direitos* podem variar de sentido de acordo com o grupo social estudado. Não é novidade para a antropologia que o Direito, como um conjunto de normas que visa regular o comportamento dos membros de uma dada sociedade, reflete, em alguma medida, as concepções de mundo dos sujeitos que compõem a sociedade em questão. Também é um fato observável que a noção de justiça e de direitos está sujeita a múltiplas significações, mesmo dentro de uma sociedade. Isso coloca um desafio. Para compreender adequadamente conflitos que emergem da (e explicitam a) reivindicação de direitos é fundamental atentar ao universo significativo dos atores sociais demandantes. Em outras palavras, é improficuo problematizar demandas por direitos a partir de referências descontextualizadas, ignorando qual o significado para os envolvidos no conflito.

O caso das favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, situadas na Zonal Sul do município do Rio de Janeiro, entre os bairros de Copacabana e Ipanema, é exemplar neste sentido. Como destacado anteriormente, pesquisa realizada entre 2001 e 2007 com moradores dessas favelas identificou o sentido que atribuíam à atuação policial, destacando a importância que determinadas noções e categorias locais sobre direitos e justiça adquiriam na estruturação das suas narrativas. A partir dessa pesquisa, sugere-se que a chave para o entendimento das demandas dos moradores dessas duas favelas reside na centralidade da categorias locais de

“respeito” e “desrespeito”. Por intermédio destas categorias eles recorrentemente interpretam e narram suas experiências concretas com os agentes policiais. Mais que isso, seu conteúdo é carregado de concepções locais sobre justiça e direitos (CARDOSO, 2010; 2013). O comportamento policial nas favelas é interpretado como sinalização de que os agentes não os respeitam. O “desrespeito” pode se materializar de diversas maneiras, como no uso excessivo e ilegal da força contra as pessoas que não pertencem ao “movimento”, nas práticas interpretadas como descaso com suas vidas e segurança (incursões e tiroteios), ou nas omissões que permitem ao tráfico ditar as regras de sociabilidade e circulação dentro das favelas (como interpretam uma suposta corrupção policial). Diante disso, os entrevistados explicitam suas insatisfações e reivindicam “respeito”.

A maneira como os descontentamentos são verbalizados instigou o pesquisador a questionar se não presenciava algo semelhante àquilo que Honneth (2003) e Taylor (1994) denominaram demandas por reconhecimento, e que Cardoso de Oliveira (2002) tem chamado de expectativa por consideração. O conteúdo das narrativas permitiu interpretar as reivindicações por “respeito” como uma espécie de demanda por consideração de dignidade.

A contribuição de Cardoso de Oliveira (2002) para a discussão que envolve demandas por direitos de grupos socialmente vulneráveis no contexto brasileiro mostra-se particularmente relevante. O autor sugere que muitas das demandas por direitos e conflitos que vemos atualmente não são passíveis de entendimento pela simples concepção formalista de



que todos são iguais perante a lei. A apesar de a noção de igualdade ocupar um lugar central dentro das reflexões sobre a efetivação dos direitos, a simples apreciação da sua capilaridade no interior de uma dada sociedade não tem sido capaz de proporcionar uma compreensão adequada das demandas contemporâneas por respeito a direitos. Para entendê-las, é necessário dedicar atenção especial a como a noção de dignidade se articula com as noções de igualdade e justiça no contexto das relações sociais conflituosas (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011). Isso porque, muitas vezes, as insatisfações ou os conflitos não emergem, necessariamente, da percepção de que os direitos, dentro de uma concepção normativa de igualdade, foram desconsiderados. Em muitas situações conflituosas o que está em jogo é o reconhecimento da condição moral do demandante, que reivindica tratamento que não expresse a desconsideração da sua dignidade.

No caso do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, as reclamações direcionadas à postura policial nas favelas eram construídas a partir do entendimento de que agentes não respeitavam os moradores. A percepção de que eram desrespeitados se materializava por meio do uso arbitrário, excessivo e ilegal da força, seja ela letal ou não, além de descasos e omissões. Todas estas práticas, umas com maior intensidade que outras, provocavam um sentimento de descontentamento e compunham o quadro de fatores responsável pela avaliação negativa da polícia.

A corrupção provocava transtornos no cotidiano dos moradores das favelas. Ao se corromperem, os agentes demonstravam descaso com a segurança dos locais. A presença da polícia

não era associada à garantia da integridade física do morador, tampouco era associada com a repressão à comercialização de drogas ou à busca dos indivíduos que cometeram delitos. Era vista como parte do acordo que permitia o controle do local, deixando as “pessoas de bem” à mercê dos humores do “movimento”<sup>3</sup>. A forma como as operações policiais eram conduzidas nas favelas, muitas vezes gerando troca de tiros, também era interpretada como um descaso que colocava vidas em risco. Em ambos os casos, a demonstração de descaso (seja pela omissão, seja pela negligência com a segurança dos locais) era vivenciada como desrespeito àqueles que não aderiram ao “movimento”.

O que eu quero dizer com isso é que bandido tem em todo lugar [...] O que acontecia era que se chegava de qualquer jeito, atirando sem querer saber quem estava no caminho e, depois que morria, era só dizer que era bandido (CARDOSO, 2013, p. 176).

Outro problema residia nas agressões cometidas pelos agentes. Episódios desta ordem eram experimentados pelos moradores como atos ignominiosos, deliberadamente perpetrados para infligir humilhação. O tom adotado diante destes casos era o da indignação, da revolta gerada pela incapacidade ou desinteresse dos agentes em reconhecer a condição moral dos moradores, “pessoas de bem” e “trabalhadores”.

Isso aí não tem jeito. Eles não querem saber se você faz parte [da quadrilha local] ou só está passando por ali na hora errada. Tratam todo mundo como bandido e não respeitam ninguém. Às vezes eles sabem que você não é do esquema, mas eles querem humilhar e te fazem passar vergonha, te desrespeitam na frente de qualquer um, não querem nem saber se teu fi-

lho está do lado e que vai ver o pai ser tratado como um porco. Eles não podem fazer isso. Não podem... (CARDOSO, 2013, p. 175).

Via de regra, as reclamações exibiam a mesma estrutura narrativa, com três partes: 1) o apontamento da queixa propriamente dita; 2) a identificação de que o ato apontado era vivenciado como um desrespeito; 3) a explicitação da demanda e do desejo de mudança desta situação. O tratamento dispensado pelos agentes ofendia porque “a maioria aqui é gente que trabalha” e que por isso deveria ser “respeitada”. Para sublinhar a insatisfação, os moradores lançavam mão da comparação com os procedimentos que, supunham, eram adotados pelos mesmos policiais no “asfalto”.

Mas quando é na Atlântica ou na Vieira Souto, aí é diferente. Não se atira porque não pode botar em risco um doutor ou a madame. Só se atira quando não tem jeito, não é?! Aí a polícia negocia, chama advogado, promete que não vai matar. Só pra não colocar em risco a vida. Por que com o morador do morro tem que ser diferente? Nós somos humanos também. A maioria aqui é gente que trabalha, que acorda cedo, que paga as contas e quer ser respeitado. Eu também quero que a polícia não ponha minha vida em risco (CARDOSO, 2013, p. 177).

E a gente também merece, não é só quem mora na [avenida] Atlântica que tem direito a sossego, que o governo tem que se preocupar. Lá tem bandido também, mas a polícia não chega atirando, não é verdade?! (CARDOSO, 2013, p. 177).

Eu e minhas filhas trabalhamos duro. Nós pagamos tudo direitinho, luz, [TV] cabo. A diferença agora com o pessoal da rua é que a gente mora no alto e a polícia não respeita a nossa casa nem nossa vida. Nós pagamos igual a qualquer um, mas ainda somos tratados como bicho. Como bicho não, como gente da pior espécie, porque bicho todo mundo trata bem (CARDOSO, 2013, p. 179).

Essas reivindicações por “respeito” podem ser interpretadas como demandas por reconhecimento que expressam e reificam a percepção dos direitos como privilégios de determinadas categorias morais. Isso fica claro quando se observam os recorrentes acionamentos de categorias como “pessoa de bem” e “trabalhadores” como qualificantes que permitem explicitar a insatisfação com o tratamento arbitrário e violento por parte dos agentes. A adesão a uma determinada “ética do trabalho” surge como um fator que habilita o sujeito a ter seus direitos respeitados pelos policiais. Acioná-la para criticar a postura policial ajuda a marcar a distinção entre os que aderiram ao tráfico das “pessoas de bem”. Passagens como “a maioria aqui é gente que trabalha”, que associam esta condição à expectativa de ser respeitado e ter sua segurança considerada, aproximam os moradores do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo do “asfalto”, reafirmando que aqueles que trabalham e não se associam ao crime deveriam, independentemente da sua condição socioeconômica, ter seus direitos garantidos. Entretanto, para eles, a prática policial não reconhece esta aproximação, e desconsidera qualquer diferenciação entre os moradores das favelas que seja relevante a ponto de conduzir estratégias que não coloquem em risco a vida daqueles que não são do “movimento”.

O “respeito” de que tanto falam não corresponde ao respeito à norma, é sim o respeito à pessoa. Pessoa que, segundo eles, dependendo das suas escolhas, merece ter sua dignidade reconhecida por meio de tratamento adequado. Trata-se de uma concepção derivada da expectativa pelo reconhecimento daquilo que Cardoso de Oliveira (2011) chamou de “substância moral das pessoas dignas”. É isto que demandam e, cada vez mais recorrentemente, explicitam em palavras e atos. Dentro deste universo simbólico, o direito de ser tratado com respeito sinaliza o reconhecimento da condição moral da pessoa.

De toda forma, os moradores, a partir do entendimento que têm sobre direitos e justiça, explicitam suas queixas e demandam modificação da forma como os policiais costumam proceder nas favelas.

### **Demanda por direitos, protestos e a polícia na encruzilhada**

Aqueles que residem em favelas utilizam a linguagem e os meios disponíveis para denunciar os abusos infringidos por policiais e para reivindicar mudanças neste cenário. É interessante notar que nem sempre as demandas se revelam no espaço público da forma convencional em que se concebe a participação política. Quando as denúncias não são suficientes para comover governos e opinião pública, os moradores de favelas encontram outros meios para expressar sua insatisfação, como, por exemplo, os “quebra-quebras”. São chamados de quebra-quebras os enfrentamentos entre populares e o aparato policial. Nesses eventos, os moradores interrompem o trânsito, montam barricadas, confrontam fisicamente poli-

ciais, depredam patrimônios públicos e privados em protesto contra uma real ou suposta ação violenta cometida por parte dos agentes públicos de segurança.

Os quebra-quebras são ações coletivas de forte impacto simbólico realizados em vias públicas com exaustivo acompanhamento midiático. Sua performance no espaço público e a repercussão proporcionada pela cobertura jornalística são componentes indispensáveis para sua eficácia. Ao interromperem o trânsito, montar barricadas, confrontar policiais e depredar bens materiais os moradores de favelas tornam públicas suas queixas por meio da desestabilização da rotina da cidade. De fato, a experiência indica que de outra maneira suas reivindicações são constrangedoramente desconsideradas na esfera pública, por políticos profissionais, pelos agentes de segurança pública e pelos demais cidadãos que não residem em favelas. No limite do seu sofrimento e indignação, parecem anunciar que se não houver “paz” e “respeito” nas favelas, também não haverá tranquilidade no asfalto. Ao executarem o quebra-quebra nas ruas da cidade, obrigam os demais habitantes do Estado a experimentarem, ainda que por um curto período de tempo, um pouco daquilo a que são submetidos cotidianamente, dia após dia, década após década. Afinal de contas, ameaça à vida, humilhações, atentado à integridade física e os medos e traumas associados a tudo isso não são experiências extraordinárias nas favelas fluminenses.

A cobertura dos meios de comunicação tem dois efeitos. Um deles é tornar públicas reivindicações e insatisfações para um

número muito maior de pessoas. A cobertura permite que os moradores de favelas coloquem, a tríceps, suas narrativas na esfera pública, disputando legitimidade. A outra é que a cobertura dos meios de comunicação transforma um episódio isolado, circunscrito geograficamente a um bairro, numa questão estadual, por vezes federal. A repetição exaustiva das imagens capturadas durante o protestos produzem apreensão mesmo entre aqueles que estão a quilômetros de distância do local, alimentando a escalada na sensação de medo difuso coletivamente compartilhado. Os dois efeitos produzem resultado político.

Não é novidade que insatisfações com a desconsideração de direitos podem desencadear manifestações coletivas violentas (TAMBIAH, 1996; HOLSTON & APPADURAI, 1999). Esses eventos são capazes de, simultaneamente, fazer com que um descontentamento encontre um canal para ser revelado e que os órgãos competentes se sensibilizem (em alguma medida) com o conteúdo das reivindicações. Neste sentido, episódios violentos, como os quebra-quebras, podem ser analisados como *critical events* (DAS, 1995), capazes de produzir sentidos e reorientar práticas. Os quebra-quebras que por vezes eclodem no Rio de Janeiro denunciam abusos e revelam insatisfações com o tratamento dispensado pelas forças policiais. Ao mesmo tempo têm a potencialidade de pressionar o governo do Estado para a modificação ou manifestação de que medidas visando a modificação deste cenário serão adotadas.

Por isso os quebra-quebras podem ser entendidos como uma linguagem que busca transformar ou reelaborar as relações sociais. Os mora-

dores das favelas da cidade, insatisfeitos com as recorrentes arbitrariedades e crimes cometidos por policiais, deixam de ocupar o lugar da invisibilidade por meio da demonstração pública e coletiva de descontentamento, tornando-se atores sociais que exigem ser considerados em suas demandas. A eficácia de tais eventos está relacionada à capacidade de se fazerem inserir como narrativas alternativas, que, ganhando espaço e apropriadas pelos grandes meios de comunicação, ganham visibilidade e passam a compor e disputar legitimidade na cena pública.

Pressionados, por um lado, pelos moradores de favelas, que denunciam abusos e reivindicam tratamento condizente com sua condição moral, e por outro, pelos seus vizinhos de classe média e alta, que exigem providências para o controle da criminalidade, políticos e as forças policiais são colocados em uma encruzilhada. É neste contexto que projetos inspirados na filosofia e em princípios operacionais do policiamento comunitário têm sido aventados como alternativa capaz de enfrentar o desafio da segurança pública no Estado. Mais uma vez as favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo servem de exemplo.

Em novembro de 2009, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) chegou ao Pavão-Pavãozinho e Cantagalo como solução para os problemas da violência associada a atividades do “movimento” e de desrespeito aos direitos dos moradores das duas favelas. Em menos de dez anos, é o segundo projeto desta natureza implantado nessas comunidades. Em 2000, durante o mandato do governador Garotinho (PDT), as duas localidades receberam o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE).

O GPAE foi idealizado para o patrulhamento e a ocupação das favelas do Rio de Janeiro. Tendo como inspiração os princípios filosóficos e operacionais do policiamento comunitário, ele assumia como objetivo prioritário a garantia da segurança e o respeito aos direitos dos moradores destas áreas. Para seus idealizadores, concebê-lo como um tipo de policiamento comunitário significava dizer que os agentes atuariam de modo a pôr em prática procedimentos que favorecessem estratégias de prevenção ao crime, estimulando a participação dos moradores no processo de tomada de decisão sobre a melhor forma de atuar localmente (coprodução de segurança). Ao mesmo tempo, exerceria um rígido controle interno de modo a desestimular procedimentos violentos ou criminosos por parte dos policiais envolvidos no projeto (BLANCO, 2003).

O anúncio da criação do grupamento guarda estreita relação com diversos quebra-quebras, marcados pelo enfrentamento entre moradores de favelas e policiais, em um período de aproximadamente 30 dias. O primeiro deles envolveu justamente os residentes do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. As manifestações tiveram início em meados de maio de 2000, quando o já movimentado cotidiano de Copacabana foi interrompido por um evento extraordinário protagonizado pelos moradores das duas favelas. Protestando contra a suposta execução de cinco homens no Cantagalo pelas mãos de policiais militares, ruas foram bloqueadas, ônibus e automóveis particulares foram apedrejados e algumas lojas, depredadas. Era um quebra-quebra. Como é de se imaginar, a versão sustentada pela Polícia Militar sobre o desenvolver dos acontecimentos não coincidia com a versão dos moradores. À época, os policiais envolvidos no evento alegaram que

realizavam uma ronda nos arredores do Cantagalo quando foram surpreendidos por tiros disparados por homens pertencentes ao “movimento”. Ao se defenderem, como resultado do tiroteio, os policiais teriam matado cinco dos seus oponentes. Sem negar que as vítimas pertenciam ao tráfico, os manifestantes colocavam em dúvida a alegação de legítima defesa, reafirmando sua convicção de que presenciaram um episódio de execução<sup>4</sup>. Logo após estes eventos, o governo do Estado anunciou a criação do grupamento policial (CARDOSO, 2010).

O quebra-quebra ocorrido em Copacabana ajuda a compor o cenário apresentando até aqui. Tambiah (1996) já demonstrou que episódios desta natureza, ainda que sejam acionados por um acontecimento particular que serve de *start*, acabam trazendo à tona um acúmulo de descontentamento que pode ser difuso ou não. Por meio dele os moradores das duas favelas tornaram pública, de uma forma que não tinha como ser ignorada, suas insatisfações com a maneira como os policiais os tratavam e costumavam proceder nas duas favelas. O evento acabou tendo o potencial de transformar a situação que era desfavorável aos moradores. Em outras palavras, pelo quebra-quebra eles declararam insatisfação com a recusa policial em reconhecê-los como sujeitos portadores de dignidade e merecedores de tratamento respeitoso e demandaram modificação deste cenário. Não por acaso alguns meses após estes eventos o GPAE estava em funcionamento nas duas favelas.

### Considerações finais

Para concluir, cabe indagar se a experiência específica do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho

pode ensinar algo sobre as possibilidades de sucesso ou fracasso de iniciativas desta natureza. Como diversos autores demonstram, para que projetos baseados na premissa do policiamento comunitário sejam bem-sucedidos é necessário o apoio da população atendida. Para que isso aconteça a confiança deve ser compartilhada, de lado a lado. Sem isso não há possibilidade de “coprodução de segurança”. A desconfiança dos habitantes das favelas do Rio de Janeiro para com a polícia é histórica e tem fundamento. Modificar este cenário leva tempo e comprometimento que deve ultrapassar conveniências políticas e interesses eleitorais, além de demandar incessante busca por transformação da cultura policial. Caso contrário, não há meios de aproximar os dois lados, que na maioria das vezes se veem como antagonísticos. Como parte fundamental desse processo, a ação policial deve considerar os moradores dessas áreas como sujeitos merecedores de tratamento respeitoso e reconhecer sua condição moral. A etnografia no Cantagalo e Pavão-Pavãozinho indica que isso apenas é possível de acontecer caso os agentes estejam atentos às demandas, reclamações, concepções de direitos e justiça dos moradores.

Uma questão importante a ser posta é saber se as iniciativas, como a do GPAE ou da UPP, estão nestas áreas para garantir o respeito aos direitos fundamentais dos seus habitantes ou estão interessados em circunscrever a violência a estes territórios (MACHADO DA SILVA, 2008), garantindo que a população de classe média e alta da cidade possa

sentir-se mais segura vendo que as favelas nos arredores dos seus bairros tiveram o “movimento” desarticulado.

A esta altura alguém poderia indagar que os motivos da presença policial nas favelas não importam, pois o resultado, em qualquer um dos casos, é o mesmo: a desarticulação do tráfico. Os motivos e sua confirmação por meio dos procedimentos adotados pela polícia são de importância fundamental para os moradores destas áreas. Sua identificação influencia a forma como irão se relacionar com os policiais. Mais que isso, as condições de sucesso e fracasso de projetos desta ordem passam, necessariamente, pela forma como os habitantes de favelas significam a presença e atuação do policiamento. Uma coisa é a polícia estar na favela preocupada com a segurança dos seus habitantes, outra, totalmente diferente, é ocupar favelas e continuar desconsiderando as demandas e opiniões dos que lá vivem.

De toda forma, as reivindicações dos moradores de favelas e suas demandas por tratamento respeitoso acabam agregando o esforço por modificação deste cenário, visto que sua exposição na esfera pública gera constrangimento aos policiais, inclusive em razão das novas tecnologia de informação, como gravadores de imagem em celulares. Hoje é cada vez mais comum ver cenas com violência policial publicadas pelos moradores de favelas em *sites* de relacionamento. Como afirmaram Skolnick e Bayley (2006), são as pressões sobre os políticos que geram transformações nas políticas de segurança pública.

1. Utiliza-se Polícia com "P" maiúsculo quando esta se refere genericamente às diversas instituições policiais brasileiras.
2. O projeto do Iser foi coordenado por Regina Novais (UFRJ) e de Clara Mafra (UERJ).
3. "Pessoa de bem" e "movimento" são categorias locais amplamente difundidas e que costumam ser acionadas quando se trata de comparar pessoas e opções dentro das favelas. Envolvem noções de dignidade, moralidade e de uma "ética do trabalho". Enquanto "movimento" refere-se ao crime organizado local, "pessoa de bem" refere-se a todos aqueles que não aderiram ao crime.
4. A mesma cena se repetiu nas favelas do Jacarezinho, Cidade de Deus, Praia da Rosa, Morro do Engenho, Pilares e Bateau Mouche, onde os moradores alegavam protestar contra a violência excessiva e execuções cometidas por policiais.

### Referências bibliográficas

ADORNO, S. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**, v. 10, n. 1, 1998.

BLANCO, A. Sobre a experiência prática. **Comunicações do ISER**, n. 58, ano 22, 2003.

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

CALDEIRA, T. **City of Wall: Crime, segregation, and citizenship** in São Paulo. Berkeley-London: University of California Press, 2000.

CARDOSO, M. **Como morre um projeto de policiamento comunitário**. O caso do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho. Tese (Doutorado em antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. A dimensão simbólica dos conflitos: moradores de favela e polícia. **Anuário Antropológico**, Brasília, DF, 2012-I, p. 167-190, jun. 2013.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. **Direito legal e insulto moral: dilemas de cidadania no Brasil, Quebec e EUA**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

\_\_\_\_\_. A dimensão simbólica dos direitos e a análise dos conflitos. **Revista de Antropologia da USP**, v. 53, 2011, p. 451-473.

COSTA, A. **Entre a Lei e a Ordem: violência e reforma nas polícias**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

DAS, V. **Critical Events: Anthropological perspective on contemporary India**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Edusp, 1998.

DURHAM, E. Movimentos sociais: a construção da cidadania. In: DURHAM, E. **A dinâmica da cultura: ensaios de antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2004.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Obras escolhidas. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.



GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HOBBSBAWN, E. **Era dos extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLOWAY, T. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOLSTON, J. **Insurgent citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HOLSTON, J.; APPADURAI, A. Introduction: cities and citizenship. In HOLSTON, J. (Org.) **Cities and citizenship**. Durham-London: Duke University Press, 1999.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: 34, 2003.

LEITE, Márcia Pereira. Da metáfora da guerra ao projeto de pacificação : favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 2012.

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

\_\_\_\_\_. Espaço público, sistemas de controle social e práticas policiais: o caso brasileiro em uma perspectiva comparada. In: NOVAES, R. (Org.) **Direitos Humanos**: temas e perspectivas. Rio de Janeiro: MUAD, 2001.

MACHADO, Lia Z. Entre o inferno e o paraíso. Saúde, direitos e conflitualidades. **Série Antropológica, UnB**, 2003.

MACHADO DA SILVA, L. A. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.) **Vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas cariocas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

MESQUITA NETO, P. La policía comunitária en São Paulo: Problemas de implementación y consolidación. In: FRUHLING, H. (Org.). **Calles** Más Seguras: Estudios de policía comunitária em América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

MINAYO, M. Seis características das mortes violentas no Brasil. **R. bras. Est. Pop.**, v. 26, n. 1, 2009, p. 135-140.

MIRANDA, A. P. M.; PITA, M. V. Rotinas burocráticas e linguagens do Estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, 2011.

MUNIZ, J. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: Cultura e Cotidiano da PMERJ. Tese (Doutorado em sociologia) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.

PAIXÃO, A. L. Polícia e Segurança Pública: Belo Horizonte. **O alferes**, v. 9, n. 30, 1991.

PERLMAN, J. **O Mito da marginalidade**: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PINHEIRO, P. C. Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro. In: PINHEIRO, P. C. et al. (Org.). **São Paulo sem medo**: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PONCIONI, P. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 1, n.1, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas para educação policial no Brasil: propostas e realizações. **Estudos de Sociologia**, v. 17, n. 33, 2012.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

SILVA, F. S. “Nem isto, nem aquilo” Trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 2012.

SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. **Policiamento comunitário**. São Paulo: Edusp, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: Presente e Futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n 56, 2006.

TAYLOR, Charles. The politics of recognition. In: Gutmann, A. (Org.). **Multiculturalism and the politics of recognition**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

TAMBIAH, S. J. **Leveling Crowds: Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia**. California/London: University of California Press, 1996.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense, 1985

\_\_\_\_\_. Violência e crime. In: MICELI, S. (Org). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), v. 1 antropologia**. São Paulo: Sumaré; Brasília, DF: Capes, 1999.

\_\_\_\_\_. A globalização do crime e os limites da explicação local. In: VELHO, G.; ALVITO, M. **Cidadania e Violência**. Rio de Janeiro: UFRJ; FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. Youth, drug traffic and hyper-masculinity in Rio de Janeiro. **Vibrant**, Florianópolis, v. 7, 2010.

# Demandas por direitos e a polícia na encruzilhada

Marcus Cardoso

## Resumen

### Reivindicación de derechos y policía en la encrucijada

*En este artículo se discute el papel que la incorporación de un determinado lenguaje de derechos por parte de los habitantes de favelas puede ocupar en el constreñimiento de prácticas abusivas e ilegales cometidas por policías. Se da prioridad a las narrativas y categorías locales. Esto implica decir que lo dicho por los interlocutores no se encuadra en categorías sociológicas genéricas y descontextualizadas del sentido que les atribuyen. Son los modelos explicativos, o la "sociología nativa", los que permiten comprender debidamente el contenido de sus reivindicaciones. Los argumentos y datos presentados provienen de la etnografía realizada entre los años 2001 y 2007, en las favelas del Cantagalo y Pavão-Pavãozinho, en Río de Janeiro.*

**Palabras clave:** Reivindicación de derechos; reconocimiento; favelas; violencia policial; seguridad pública.

## Abstract

### The demand for human rights and the police at the crossroads

*This article discusses the idea that the use of human rights terminology on the part of slum dwellers can play a role in curbing abusive and unlawful action by police officers. Local narratives and categories were prioritized. This means that the words exchanged by these groups are not classified into generic sociological categories or deprived of the meaning assigned by speakers to their discourse. Rather, it is only by means of an explanatory model, or a "native sociology", that the content of their demands can be fully comprehended. The arguments and data presented in this article come from an ethnographic study conducted between 2001 and 2007 in the Cantagalo and Pavão-Pavãozinho slums in Rio de Janeiro, Brazil.*

**Keywords:** Human rights demands; acknowledgement; slums; police violence; public safety

**Data de recebimento:** 25/01/2013

**Data de aprovação:** 15/02/2014

# Formação compartilhada em Direitos Humanos: diálogo entre policiais e comunidade no contexto de pacificação no Rio de Janeiro

## Anelise Fróes da Silva

Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina e bacharel em Ciências Sociais (ênfase em Antropologia Social) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É coordenadora de área para o Eixo Norte-Centro do Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados - Territórios da Paz, da Superintendência de Territórios (SSDPDH) da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH RJ).

 [anelisefroes@gmail.com](mailto:anelisefroes@gmail.com)

## Andrea Sepúlveda

Defensora Pública no Estado do Rio de Janeiro desde 2003 e atualmente Subsecretária de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e Territórios no Estado do Rio de Janeiro. É mestre em direitos humanos pela Escola de Políticas Públicas da University College London (Universidade de Londres, Reino Unido) e doutoranda em direitos humanos na Universidade de Essex, também no Reino Unido.

 [andreasbarotti@gmail.com](mailto:andreasbarotti@gmail.com)

### Resumo

A partir da experiência de Gestão Social do Programa Territórios da Paz da SEASDH/RJ, no conjunto de favelas do Borel no Rio de Janeiro, elaborou-se um diagnóstico que permitiu elencar as principais dificuldades para moradores e policiais da UPP em seu cotidiano. Pode-se perceber que parte dos conflitos relatados é baseada em desconhecimento de direitos e deveres e na falta de diálogo efetivo entre os dois lados. Propõe-se que a experiência de uma formação compartilhada em Direitos Humanos, capaz de integrar policiais da UPP e moradores das favelas do Borel pode, se exitosa, ser replicada para as demais áreas pacificadas.

### Palavras-Chave

Segurança pública; políticas públicas; direitos humanos; UPP; favelas; pacificação.

## Introdução

A implantação da política de pacificação no âmbito da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, iniciada em 2007 (definições estratégicas) e colocada em prática a partir de 2008, apresentou e ainda apresenta tanto benefícios quanto desafios, não apenas aos moradores de favelas pacificadas, mas também aos agentes de segurança pública, destacados para integrar os efetivos em atuação nas áreas anteriormente conflagradas por disputas territoriais e sob tutela de organizações criminosas.

Em que pesem as mudanças verificadas nas comunidades que recebem Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), subsistem questões cruciais no que tange à atuação policial e à relação desta com os moradores, especialmente jovens; estão em jogo desconfianças, inseguranças e o processo inevitavelmente lento, gradual e contínuo de transformação dos comportamentos, tanto de um lado quanto de outro.

Ao mesmo tempo, emerge de forma consensual no campo da segurança pública, dos direitos humanos e das políticas públicas de desenvolvimento social a noção de que apenas a presença policial não será suficiente para garantir todas as mudanças necessárias e esperadas. Produzir aquilo que se convencionou designar “cultura de paz” precisa transcender a ideia (um tanto vaga e genérica) de uma “nova Polícia Militar”, e aliar as ações policiais pa-

cificadoras à geração de emprego e renda, ao reingresso escolar para crianças e adolescentes, à oferta de serviços públicos básicos como coleta de lixo, saneamento e transporte, e principalmente ao desenvolvimento social integral.

O sistema idealizado de direitos humanos pressupõe que o Estado, em todas as suas dimensões, coloque-se disponível à população para assegurar a implementação de seus direitos e protegê-la de terceiros. Pressupõe ainda um Estado ciente da necessidade de participação popular e da transparência de políticas. Ausente este Estado, em todas as suas facetas, a população das favelas se torna refém de uma ordem paralela, que o sistema de direitos humanos não logra influenciar. É exatamente este isolamento que contribui para o aprofundamento da insegurança, da pobreza e da discriminação, que são temas de direitos humanos por excelência. Em outras palavras, sob a ótica dos direitos humanos, esta ausência e suas consequências constituem violações de direitos que devem ser solucionadas por todos os órgãos do Estado, cada um dentro de suas atribuições, inclusive – embora não exclusivamente – pela polícia.

De acordo com a Secretaria de Estado de Segurança Pública (Seseg) do Rio de Janeiro, são atribuições das UPP:

consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população

local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico (RIO DE JANEIRO, 2011)<sup>1</sup>.

Ainda segundo o texto do decreto que instituiu as UPP, estas foram criadas para “a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública”, e devem para isso aplicar a filosofia da polícia de proximidade em suas áreas. Assim, verifica-se que, de forma geral, a proposta de pacificação por si só não pretende acabar com o tráfico de drogas, por exemplo, mas sim controlar territórios anteriormente dominados por grupos criminosos armados, devolvendo a “paz e a tranquilidade” a estes.

Paralelamente ao processo de retomada e ocupação das áreas escolhidas para receber uma UPP, entram em campo políticas sociais e projetos diversos, abrangendo saúde, emprego e renda, educação, promoção de direitos humanos, acesso à Justiça, além dos serviços básicos já citados, como coleta de lixo e saneamento.

A formação compartilhada em direitos humanos, contemplando ao mesmo tempo policiais de uma UPP e moradores das comunidades nas quais ela atua, objeto deste trabalho, é iniciativa de um desses “braços” do Estado, cuja entrada em território se deu dez meses após a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora. A fim de contextualizar a emergência dessa formação, cabe ressaltar que todos os atores envolvidos em sua concepção partem do pressuposto de que de fato não se pode pensar uma pacificação que esteja baseada unicamente na ocupação policial de determinado território.

## O Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados – PGSTP Territórios da Paz

Os moradores do conjunto de favelas do Borel são sujeitos de direitos humanos tanto quanto os demais moradores do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, moradores de comunidades pacificadas ou em processo de pacificação foram alijados do acesso a serviços estatais por tempo muito longo. É este isolamento decorrente do contexto discriminatório e violento a que foram submetidos que os impediu e ainda os impede de aceder a seus direitos.

Ausentes as UPP, a reintegração das comunidades ao restante da cidade seria demasiadamente difícil. Qualquer tentativa de vencer o isolamento instalado nas favelas, sem a atmosfera protetiva criada pelo retorno das forças de segurança pública, implicaria (como implicou em momentos anteriores) um resultado nefasto, uma vez que a oferta de serviços sociais básicos, de geração de oportunidades e de acesso à justiça demandam a entrada física do Estado no território, através de equipamentos públicos. Tal não seria possível sem o enfrentamento dos altos índices de criminalidade e a criação de um ambiente de tranquilidade.

Por isso tudo, embora se possa corretamente afirmar que o processo de pacificação não pode se restringir à entrada da polícia no território, os serviços e equipamentos públicos garantidores de direitos diversos, inclusive sociais, não poderiam adentrar o território sem a polícia. Este sentido de dependência recíproca é reforçado sob o ponto de vista dos direitos humanos, segundo o qual tanto segurança pública quanto todos os demais direitos são de idêntica natureza, devendo ser garantidos de forma a se reforçarem mutuamente.

É na perspectiva de que a segurança pública não pode prescindir de outros agentes do Estado (seja no campo da assistência social, seja na promoção e garantia dos direitos humanos), e de que estes outros agentes não lograriam desenvolver suas atividades sem a segurança pública, que se insere o Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados, implantado a partir de 2010 na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH/RJ), e cuja cobertura abrange as áreas pacificadas por UPP e também as que estão em processo de pacificação.

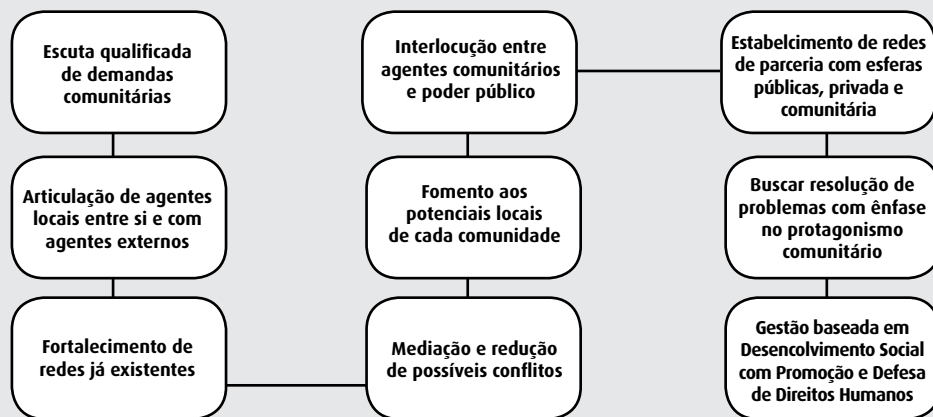
Com equipes multidisciplinares, o PGSTP – Territórios da Paz atua no entendimento de que a Polícia Militar, com sua capacidade de criação de um ambiente protetivo, é um dos vários atores estatais que deverão se unir para propiciar o acesso de todos os moradores a seus direitos, inclusive os de conteúdo social. As equipes de gestão social articulam demandas comunitárias, fazendo a interlocução entre as UPP, a comunidade, o Estado e as políticas sociais, assegurando o acesso da população ao

Estado e a necessária transparência das políticas, assim como a mediação de eventuais conflitos. Adicionalmente, prestam informações sobre direitos, fortalecendo a autonomia da comunidade e sua capacidade de identificação de formas de violações de direitos humanos.

Desta forma, o Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados complementa o processo de pacificação como um de seus elementos indispensáveis, fortalecendo a compreensão de que a reconstrução da cidadania dos moradores das comunidades não deve ser vista somente como uma questão de segurança pública, mas estrutural, que desafia o Estado em sua totalidade e demanda um olhar mais amplo, calcado nas premissas de direitos humanos e desenvolvimento social.

O foco da atuação do Programa de Gestão Social está direcionado fundamentalmente a três questões: a) articulação comunitária; b) desenvolvimento social e c) direitos humanos, e tem por atribuições (segundo Fluxo de Gestão 2012):

**Figura1 - Modelos organizacionais, segundo teoria de Perrow**



Fonte: elaboração própria.



A partir da experiência de gestão no conjunto de favelas do Borel, na zona norte do Rio de Janeiro, foi elaborado um diagnóstico que permitiu elencar as principais dificuldades para moradores e policiais da UPP no cotidiano das comunidades.

Entre os moradores do Borel, é consenso que não se deve chamar a região de “Complexo”, como acontece em outras áreas de agrupamento de favelas (como o Complexo do Alemão, o Complexo da Penha). Para fins formais de gestão, adotou-se a nomenclatura “Região do Borel e Comunidades Vinculadas”, obedecendo à área de abrangência tática e geográfica da UPP Borel, composta pelas favelas do Morro da Casa Branca, Chácara do Céu, Indiana, Morro do Cruz e Bananal. Durante aproximadamente 30 anos, a região foi dominada por grupos criminosos, e nos 20 últimos, duas facções criminosas disputaram o poder entre o Morro do Borel e o Morro da Casa Branca.

Pode-se perceber, nesta área, que parte dos conflitos relatados é baseada em desconhecimento dos direitos e deveres, e da falta de diálogo efetivo entre os dois lados. Neste contexto, havia a possibilidade de se optar por diversos instrumentos de qualificação deste diálogo, visando ampliar os canais de comunicação e promover relações mais igualitárias, justas e cidadãs no território. O que se propõe aqui, como resposta aos anseios da população do Borel, é a experiência de uma formação compartilhada e dialogada em direitos humanos, capaz de integrar Policiais Militares da UPP e moradores das favelas do Borel, podendo, se exitosa, ser replicada para as demais áreas pacificadas<sup>2</sup>.

## A “nova” Polícia x a “velha” Polícia: desafios multiplicados

Tem se mostrado recorrente a fala, tanto de moradores quanto de policiais, sobre as diferenças entre a “velha polícia” e a “nova polícia”, embora não se possa precisar exatamente o que essa diferença demarca para os dois grupos. Pode-se inferir, a partir dos relatos registrados, que algumas práticas estariam ligadas à “velha polícia”, associadas de modo genérico a ações violentas, repressivas, identificadas como violadoras de direitos: abordagens agressivas, retirada da identificação das fardas policiais, uso indevido de armas para contenção e revista.

Sobre a prática de retirar a identificação das fardas, os moradores das favelas questionam os motivos ao mesmo tempo em que afirmam que um policial que “trabalha corretamente não tem medo de se identificar”. Por serem muitas vezes tratados como “bandidos” (sempre a partir de seus próprios relatos), moradores de algumas comunidades criaram o movimento “Posso me identificar?” (em 2004), buscando combater casos de violência policial, e em contraponto à máxima popular de que “a polícia atira primeiro e pergunta depois”.

Em contrapartida, a forma de atuação dos policiais da UPP é vista como “nova polícia”, em que as relações são mais próximas, os moradores conhecem boa parte dos policiais pelo nome e têm acesso ao Comandante da Unidade, algo que é considerado muito positivo pelos moradores do Borel.

À primeira vista, a análise do processo pacificador parece trazer benefícios não só práticos (redução da violência, declínio dos índices de ho-

micídios, extinção ou redução drástica das armas em circulação), mas também simbólicos, e não apenas para os moradores das favelas pacificadas. Para os policiais, serem reconhecidos como membros de uma “nova polícia” traz mudança significativa em sua atuação. Mas basta aprofundar um pouco a questão, e novamente estão em jogo as dicotomias relacionais entre policiais e moradores, e entre policiais e policiais – pacificadores e aqueles chamados de “policia de batalhão”.

As diferenças entre policiamento tradicional e o denominado “de proximidade”, dentro do qual se insere o modelo de policiamento comunitário, foram abordadas por Misse e Carvalho (2007), que contextualizam experiências no Rio de Janeiro anteriores ao desenvolvimento do programa de pacificação via UPP. Segundo os autores:

Na polícia tradicional, a noção de reatividade está sempre presente. Podemos dizer que sua atuação é sempre uma reação contra qualquer ato tipificado (previsto em lei) que atente contra a ordem pública. Pode-se dizer também que a ostensividade é proveniente da ação reativa da polícia quando ocorrem ações criminosas, sendo essa atuação sempre repressiva, utilizando-se do poder de coação do Estado contra os transgressores pontualmente. (MISSE; CARVALHO, 2007, p. 6.671).

Ao analisar a implantação dos Grupos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) no Rio de Janeiro, Misse e Carvalho apresentam as diretrizes que orientariam a atuação desses grupamentos, sendo estas o principal fator de diferenciação entre a polícia tradicional e seu padrão de atuação, e a ideia de uma outra possibilidade de policiamento.

A partir desta experiência inicial, foram consolidadas as principais diretrizes de trabalho dos grupamentos, reunidas em sete princípios básicos: legalidade e direitos humanos, integração, inteligência, estratégia diferenciada, prevenção pró-ativa, repressão qualificada e uso seletivo da força. (MISSE; CARVALHO, 2007, p. 6.676).

Com isso, identificam-se alguns princípios que futuramente orientariam também o modelo de policiamento das UPP, certamente mais adequado e capaz de aproximar os agentes de segurança dos moradores de “áreas especiais”, no caso, as favelas escolhidas para receber uma Unidade Pacificadora. Esses princípios e diretrizes, porém, não escaparam às armadilhas de algumas considerações, feitas por moradores de áreas pacificadas e também por policiais: com a pacificação, criou-se a ideia de que há o policial “bonzinho”, “amigo” dos favelados, próximo; e há, do outro lado, o policial da “velha polícia”, o que reprime, oprime, não se identifica.

Seria problemático se essas duas imagens estivessem restritas à divisão entre UPP e Batalhão; é ainda mais problemático quando ambas aparecem relatadas dentro do mesmo efetivo, qual seja, o da UPP. Coexistirem na mesma tropa policiais com distintas formas de atuação compromete a efetividade da UPP, a relação com a comunidade, a hierarquia, e coloca em cheque não só a segurança da área, mas também todas as ações transversais no território, como projetos e programas no âmbito de direitos humanos e as políticas públicas.

Embora os índices demonstrem que reduziram-se significativamente todas as formas de

violência e criminalidade nas áreas de UPP<sup>3</sup>, esses dados não bastam em si para uma análise a respeito do impacto da implantação nos territórios, tanto sobre moradores quanto sobre policiais. Para além dos dados oficiais, diversas pesquisas têm sido realizadas acerca do tema e da própria política de Segurança/UPP, as quais mostram que há dúvidas entre os policiais sobre qual seu “verdadeiro papel” como pacificadores. Uma dessas pesquisas jogou luz sobre questões cruciais, como o alto índice de policiais que relataram o desejo de estar em batalhões e não na UPP, e outros tantos que se sentem “menos policiais” por estarem atuando fora dos padrões (em sua maioria, padrões aprendidos na academia, durante a formação policial) que imaginaram quando escolheram a Polícia Militar como carreira.

Realizada dentro do Projeto “Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais”, do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CEsEC), da Universidade Cândido Mendes, em 2010, a pesquisa foi coordenada pelas pesquisadoras Silvia Ramos e Julita Lemgruber, e seus resultados podem ser acessados no site do Centro de Estudos<sup>4</sup>.

Todas as pessoas têm direito a um ambiente de tranquilidade, assegurado pelo Estado, dentro do qual todos os seus direitos possam ser usufruídos a contento. Para além de todos os direitos humanos previstos nos diversos tratados internacionais de que o Brasil é signatário, dois são particularmente pertinentes para o debate colocado: o direito à segurança pessoal e o direito a uma ordem social em que seus direitos e liberdades possam ser plenamente realizados.

Assim, a polícia é imprescindível como garantidora do direito à segurança e de todos os demais direitos humanos. Tal não parece ser a questão. A controvérsia se coloca com relação ao entendimento da forma como a atividade policial deve ser desenvolvida para o fim de assegurar os direitos acima: seus limites, objetivos e métodos.

A Organização das Nações Unidas, em seu *Código de Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, sugere que “todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela” (ONU, 1979). O artigo terceiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos preconiza que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade, e à segurança pessoal”. Este direito é repetido e desenvolvido no artigo oitavo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. O artigo 28 da declaração prevê que “Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”.

Ainda que se compreenda que a categoria de “órgãos de aplicação da lei” é mais ampla do que a polícia, a mencionada recomendação evidentemente se aplica à polícia, não somente às UPP, mas a toda a corporação. Há inúmeras formas de se responder às necessidades da comunidade de forma transparente, inclusive sem que se comprometa a típica atividade policial de aplicação da força estatal. Em outras palavras, seja a polícia de proximidade, seja a polícia atuante em um batalhão, o uso legal da força ou a manutenção de uma atmosfera

protetiva idealmente demandam, da mesma forma, o engajamento com a comunidade e a obediência aos limites impostos às suas atividades discricionárias, pelos direitos humanos, para salvaguarda da mesma comunidade.

Desta forma, não há que se falar propriamente em “velha” ou “nova” polícia, mas em uma só polícia que, uniformemente, preocupa-se em prevenir e detectar o crime, manter a ordem pública e prestar auxílio à população, esteja ou não em uma comunidade pacificada. O desafio reside em procurar aproximar o mundo ideal do real, em que há dúvidas quanto às funções da polícia e dos demais órgãos estatais, e da comunidade; em que diversas polícias existem dentro de uma mesma corporação; em que os direitos humanos são pouco compreendidos ou compreendidos como dificultadores da atividade policial.

É nesse contexto, ao mesmo tempo transformador e permeado por dúvidas e inseguranças, que nasce a ideia de uma formação em direitos humanos, para policiais e moradores das favelas pacificadas na região do Borel. A associação entre o Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados e a Superintendência de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, no âmbito da SEASDH/RJ, ajudou a conformar o modelo esboçado a partir do diagnóstico sobre eventuais violações de direitos por parte de policiais da UPP, bem como sobre alguns episódios de tratamento humilhante para com os policiais, partindo de moradores.

Para desenhar a formação compartilhada, partiu-se de uma abordagem de educação em direitos humanos que fosse capaz de “transver-

salizar” conhecimento sobre direitos humanos entre comunidade e policiais, e inculcar em cada um a consciência de sua humanidade compartilhada e de deveres recíprocos.

### **A Formação Compartilhada em Direitos Humanos: espaço de diálogo e mediação**

Desenvolvida em parceria com a Superintendência de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da SEASDH, e com apoio da Secretaria de Estado de Segurança Pública, a Formação em Direitos Humanos tem como principal objetivo qualificar, por meio da educação não formal e do diálogo, as relações entre os agentes de Segurança Pública (Policiais Militares da UPP Borel) e as comunidades, visando a promoção e garantia de direitos humanos, através de oficinas de sensibilização para o tema que sejam formativas e informativas. Busca-se, assim, propiciar espaços de discussão e diálogo sobre direitos humanos, abrangendo questões teóricas, práticas, fluxos de encaminhamentos, transformações pós-pacificação, direitos e deveres.

O projeto-piloto ora descrito se insere de forma muito clara no âmbito da educação em direitos humanos. A importância de esforços na seara da educação para os direitos e para a cidadania não poderia ser maior. Instâncias de violência e discriminação mútuas se exacerbam em contextos de desconhecimento do outro e de produção e reprodução de padrões dados, pouco debatidos. Assim, é preciso criar o ambiente necessário para que o pensamento crítico e a autonomia pessoal se desenvolvam ao ponto de as pessoas passarem a enfrentar os seus problemas e os problemas sociais de forma eficiente. No contexto do Borel, por exemplo, salta aos olhos a necessidade de a comunidade

compreender os direitos e deveres da polícia e de a polícia compreender o papel da comunidade no processo de pacificação.

Esta afirmação reforça a ideia de que não basta formalmente ensinar direitos humanos a policiais e comunidade. Sem dúvida, o direito à educação formal é um direito humano, que demanda do Estado a oferta de serviços de educação, nas diversas áreas do conhecimento. Entretanto, a educação em direitos humanos – cada vez mais reconhecida como um direito autônomo – demanda do Estado ações de natureza diversa, embora relacionadas com a finalidade de construir uma cultura universal de direitos humanos, alcançar o desenvolvimento completo da personalidade humana, promover o entendimento, a tolerância, a igualdade e a amizade, capacitar as pessoas para que participem de forma efetiva em sociedade, entre outras<sup>5</sup>.

Interessante salientar que a relação entre o aprendizado sobre direitos e sobre tolerância com o desenvolvimento da personalidade e da capacidade de participação em sociedade é corroborada por estudos dos mais diversos matizes. Como exemplo, mencione-se o trabalho recente da filósofa Martha Nussbaum (2010), que condiciona as verdadeiras democracias à capacidade dos cidadãos que a exercem de “pensar criticamente, de ousar dar azo a suas imaginações, de ter empatia com as experiências de outros seres humanos e de compreender a complexidade do mundo em que vivem” (p. 7).

Em suas próprias palavras:

as faculdades de pensamento e imaginação que nos tornam humanos e tornam nossas relações ricas relações humanas, ao invés de

relações de mero uso e manipulação. Quando nos encontramos em sociedade, se não aprendemos a ver a nós mesmos e ao outro dessa forma, imaginando uns nos outros faculdades inerentes de pensamento e emoção, a democracia está destinada a falhar, porque democracia é construída sobre respeito e atenção, e estes, por sua vez, são construídos sobre a habilidade de ver outras pessoas como seres humanos, não simplesmente como objetos. (NUSSBAUM, 2010, p. 6).

A par de ressaltar a centralidade da educação em direitos humanos, estas afirmações estabelecem a natureza do projeto de formação compartilhada em direitos humanos do Borel. Isso, por sua vez, demanda um cuidado especial em sua implementação, dada a necessidade de se atentar para os problemas locais e as pessoas envolvidas, em suma, as especificidades locais.

Assim, deve-se considerar, na reprodução da experiência, que cada comunidade/favela pacificada tem sua história, cultura, trajetória no cenário urbano, tornando cada um desses territórios um espaço único – que como tal deve ser compreendido. A relação que moradores estabelecem com a UPP, desde o comandante até o efetivo policial de campo, vai necessariamente variar a partir dessas questões específicas, entre as quais estão: tempo e grau de domínio de grupos criminosos na comunidade, faixa etária predominante dos moradores, processo de pacificação (de acordo com as etapas definidas pela Seseg)<sup>6</sup>, histórico de violência e criminalidade no território, localização da UPP, ostensividade do policiamento, além do nível de organização comunitária.

O “processo de pacificação” segue algumas etapas, adotadas de forma mais ou menos padronizada em todas as comunidades que serão retomadas pela polícia. Primeiro, entram em campo o Bope e o Batalhão de Choque da PMERJ, cujas tropas permanecerão no território ocupado por mais ou menos tempo, de acordo com a resistência apresentada, volume de armamento encontrado, sensibilização da população para a chegada da UPP, apreensão de drogas, etc. Somente após este período é instalada a Unidade de Polícia Pacificadora, cujo efetivo será variável, segundo definições da Seseg quanto à área geográfica abrangida, demografia, topografia e extensão do controle de grupos criminosos.

No que tange especificamente ao desenvolvimento de uma formação compartilhada em direitos humanos, deve-se ter em conta que, assim como uma favela não é “apenas uma favela”, um policial militar também não é “apenas um policial militar”, i.e., não existem, como substâncias tangíveis, “a” favela, “o” favelado, “o” PM, sendo necessário contemplar igualmente aspectos simbólicos, relacionais, de formação e comportamentais de cada indivíduo. Desse modo, uma vez que todos são agentes partícipes do processo de pacificação, buscou-se elaborar um plano capaz de envolver policiais e moradores a partir do lugar que ocupam no processo, dando o mesmo espaço para abordagem das questões relativas a direitos humanos para uns e outros.

Apesar de ter entre seus objetivos ser um espaço formativo, a proposta que está se descrevendo aqui não tem a pretensão de qualquer ingerência sobre a formação policial formal, estando situada no campo da educação em direitos

humanos e dos correlatos resultados esperados de redução e mediação de conflitos, e promoção de direitos humanos. Ainda assim, cabe refletir sobre os modelos policiais de proximidade, e derivações que buscam diversificar a atuação policial tradicional em contextos determinados, como é o caso das UPP no Rio de Janeiro.

Elaborada em quatro módulos temáticos, a formação foi desenhada para contemplar direitos humanos de modo amplo, mas seu foco primordial está no compartilhamento da experiência formativa; estão em formação ao mesmo tempo moradores das comunidades do Borel e os policiais que atuam na UPP. Os temas desenvolvidos são os mesmos para os dois grupos, com questões específicas voltadas para um e outro; estão garantidos o espaço e a escuta, com aulas separadas e também em conjunto, ministradas por pessoas de distintas formações, todas voluntárias, de diferentes instituições (foram instrutores, entre outros, o defensor público Henrique Guelber, o pesquisador Ignácio Cano, da UERJ, técnicas da Superintendência dos Direitos da Mulher da SEASDH e a defensora pública Luciana Mota). A formação coloca o Policial Militar como sujeito de direitos tanto quanto os moradores das favelas, e incentiva o reconhecimento recíproco da “humanidade” de todos.

Com isso, pretende-se que a formação seja um instrumento colaborativo e complementar à formação policial, mas que também contribua de modo efetivo para a construção de relações mais justas e promotoras de direitos humanos e da democracia, prevenindo situações violentas, integrando de fato as favelas à cidade, e garantindo que um padrão adequado de vida esteja cada vez mais ao alcance de todos.



## Considerações finais

Aproximadamente um ano após ter sido iniciado, o projeto-piloto de Formação Compartilhada em Direitos Humanos demonstrou ser um instrumento importante de sensibilização para o tema dos direitos humanos, não só em espaços de favelas pacificadas e não apenas entre policiais militares de UPP ou moradores de comunidades atendidas por essas Unidades. Institucionalmente, no âmbito do Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados, e também na atuação da Superintendência de Defesa e Promoção de Direitos Humanos da SEASDH, seus reflexos se fazem sentir, com diversos atendimentos realizados após o início da formação, e demanda para sua realização em outras comunidades.

Porém, assim como a pacificação, mesmo que consolidada, uma proposta de educação em direitos humanos (ainda que ampla e abrangente) não pode ser tida como a única resposta ou a única ferramenta capaz de qualificar as relações, diminuir conflitos e encaminhar soluções para eventuais violações de direitos. Mais do que

instrumentos, é preciso garantir que o fluxo de encaminhamentos será obedecido, que a rede protetiva e promotora de direitos humanos será acionada e cumprirá seu papel, que outras instâncias estejam pactuadas visando a efetividade das mudanças necessárias.

Nesse sentido, tem sido fundamental o diálogo com a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, com o Conselho Estadual de Direitos Humanos, com esferas da Segurança Pública, e também com pesquisadores e ativistas, os quais indicam possibilidades, geram novos desafios e ampliam o escopo social e teórico em torno da questão.

Espera-se que a experiência desta formação seja a primeira de outras tantas, e que seja igualmente possível replicá-la em outras comunidades, adequando sua execução à realidade de cada local e cada UPP (e seu efetivo), sem perder de vista o que embasou sua elaboração e norteou sua aplicação, que é a melhoria das relações humanas e o respeito à integralidade dos sujeitos de direito, estejam eles fardados ou não.

1. Institui formalmente o Programa de implantação das UPP, em curso desde 2008.
2. Importante salientar que qualquer tentativa de replicar o projeto ora proposto deve ser precedida de minucioso estudo do contexto local, como será explicado mais adiante.
3. Para dados específicos da UPP Borel, relativos a 2011, desde a implantação da Unidade de Polícia Pacificadora na região, ver: <<http://www.isp.rj.gov.br/upp>>, na área Dados Oficiais.
4. <[http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/UPPs\\_Sum%C3%A1rio-executivo\\_final.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/UPPs_Sum%C3%A1rio-executivo_final.pdf)>
5. Conforme previsto no parágrafo 2 do Plano de Ação para a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos: Educação em Direitos Humanos – Lições para a Vida (Apêndice ao Documento da ONU A\51\506, Add. 1, de 12 de dezembro de 1996).
6. A esse respeito, ver: <<http://coordenadoriapp.com.br>> e <<http://www.policiamilitar.rj.gov.br>>.



## Referências bibliográficas

MISSE, Daniel Ganem; CARVALHO, Rodrigo. **Policiamento comunitário no Rio de Janeiro**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16, 2007. Anais... CONPEDI, v. 2, n. 1, p. 6670-6681.

NUSSBAUM, Martha. **Not for Profit: Why democracy needs the humanities**. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2010.

ONU. **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Resolução

34/169, de 17 de dezembro de 1979. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/dhaj-pcjp-18.html>>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

RIO DE JANEIRO. **Decreto estadual nº. 42.787**, de 6 de janeiro de 2011, Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

# Formação compartilhada em Direitos Humanos: diálogo entre policiais e comunidade no contexto de pacificação no Rio de Janeiro

Anelise Fróes da Silva e Andrea Sepúlveda

## Resumen

**Formación compartida en Derechos Humanos: diálogo entre policías y comunidad en el contexto de pacificación en Río de Janeiro**

*A partir de la experiencia de Gestión Social del Programa Territorios de la Paz de la SEASDH/RJ, en el conjunto de favelas del Borel en Río de Janeiro, se elaboró un diagnóstico que permitió enumerar las principales dificultades para la vecindad y los policías de la UPP en su vida cotidiana. Se puede apreciar que parte de los conflictos relatados se basa en el desconocimiento de derechos y deberes y en la falta de un diálogo efectivo entre las dos partes. Se propone que la experiencia de una formación compartida en Derechos Humanos, capaz de integrar a policías de la UPP y residentes de las favelas del Borel puede, si tiene éxito, replicarse en las demás áreas pacificadas.*

**Palabras clave:** Seguridad pública; políticas públicas; derechos humanos; UPP; favelas; pacificación.

## Abstract

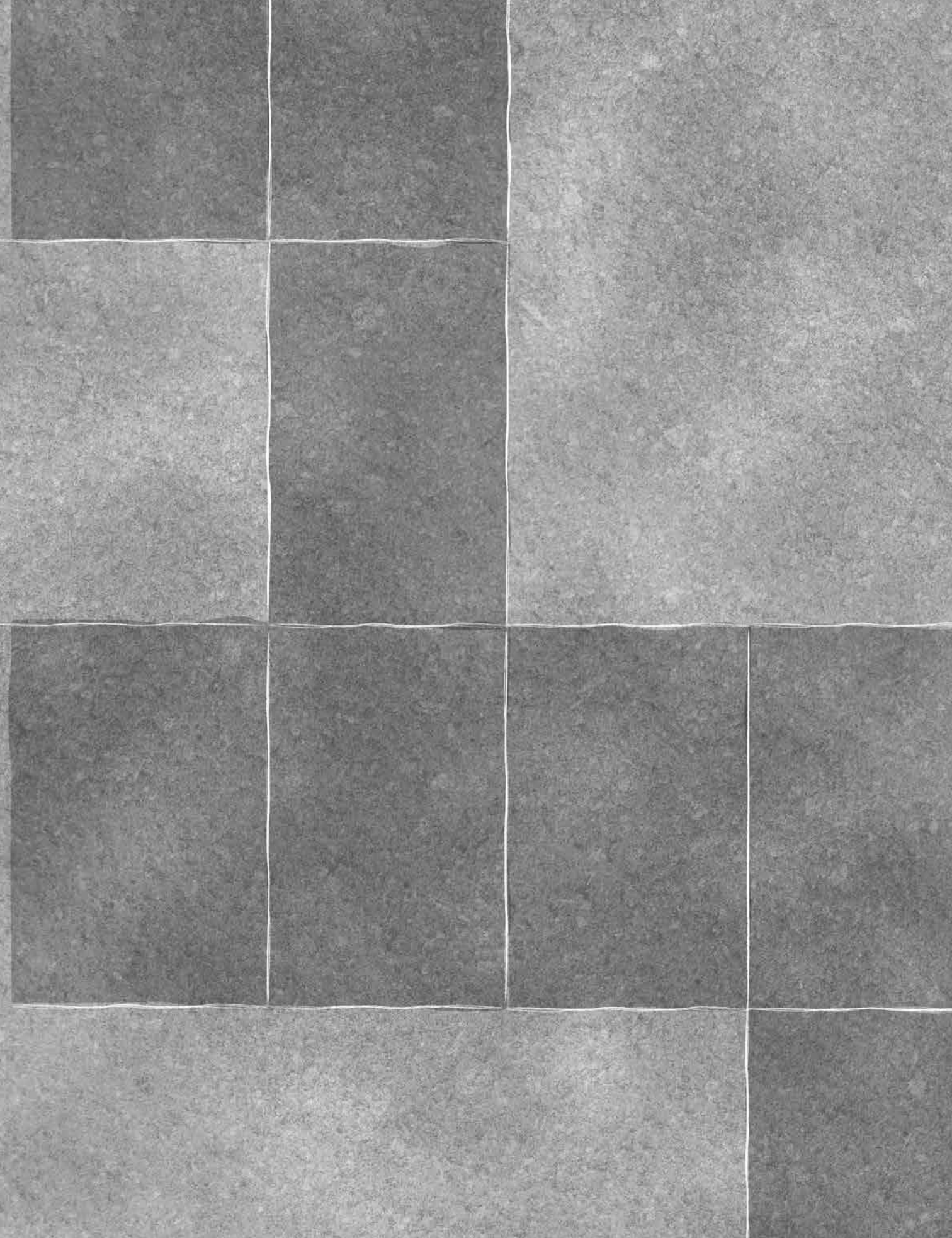
**Joint Human Rights training: a dialogue between police officers and the community against the backdrop of pacification in Rio de Janeiro**

*A diagnosis based on the experience of Social Management in the Territorios da Paz (Peace Territories) Program of the Secretariat for Social Work and Human Rights of the State of Rio de Janeiro (SEASDH/RJ) made it possible to list the major difficulties faced by both slum dwellers and Pacifying Police Unit (UPP) officers in their daily interactions. Some of the conflicts reported may be explained by a lack of knowledge of citizen rights and duties on the part of both these groups, in addition to ineffective dialoguing between them. This paper suggests that Human Rights training sessions attended by both UPP officers and Borel slum dwellers may improve integration between these two groups and, if so, may be highly beneficial in other pacification areas.*

**Keywords:** Public safety; public policies; human rights; UPP; slums; pacification.

**Data de recebimento:** 05/11/2012

**Data de aprovação:** 13/02/2014



# Acidentes de trânsito envolvendo motociclistas em Cascavel

## Valdenir Pinto Ribeiro

Formado em Tecnologia em Gestão Pública pelo IFPR. É 1º Sargento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado do Paraná e trabalha atualmente no setor de Recursos Humanos da corporação.

 [liraboy@hotmail.com](mailto:liraboy@hotmail.com)

## José Aparecido Daniel

1º Sargento Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná

 [sgtdani@hotmail.com](mailto:sgtdani@hotmail.com)

## Luciano Blasius

Capitão da Polícia Militar do Estado do Paraná

 [blasiusapmg@gmail.com](mailto:blasiusapmg@gmail.com)

### Resumo

A violência no trânsito cresce anualmente e produz milhares de vítimas através de diversos tipos de acidentes, motivo pelo qual é considerada um problema de saúde pública no Brasil. A violência no trânsito é responsável por número maior de óbitos do que muitas doenças juntas, o que a torna também um problema de planejamento urbano e educacional. Entre os acidentes de trânsito ocorridos anualmente, aqueles que envolvem motocicletas crescem mais intensamente. Esta discussão teórica tem como objetivo investigar as principais causas de acidentes de trânsito envolvendo motociclistas, bem como quais são os períodos, horários de maior incidência, as faixas etárias mais acometidas e suas consequências no período de 2001 a 2011 na cidade de Cascavel, no oeste do Paraná. Busca-se, ainda, observar as condições das sinalizações verticais e horizontais e a estrutura viária do município. Conclui-se que o cenário atual é alarmante, necessitando de medidas educacionais preventivas e repressivas urgentes, bem como de estudo viário que possibilite a (re)adequação da sinalização, a (re)estruturação do espaço urbano, envolvendo as condições de trânsito e velocidade da via, bem como a substituição do tipo de arborização que permita melhores condições de visualização dos usuários do espaço urbano.

### Palavras-Chave

Acidentes de trânsito; Saúde pública; Motociclistas

## Introdução

O crescimento econômico brasileiro tem impulsionado todas as áreas do mercado interno, reduzindo a pobreza e criando facilidades para a aquisição de bens duráveis a muitos cidadãos que outrora não imaginavam possuir determinados objetos de consumo, como roupas de grife, eletrodomésticos ou veículos automotores.

Diante de tais facilidades de mercado, cresce a cada ano a venda de motocicletas, devido a fatores como preço acessível, condições facilitadas de financiamento, além da agilidade e da economia de tempo proporcionadas pelo uso desse tipo de transporte. Contudo, o aumento da circulação de motocicletas, aliado à falta de agentes coercitivos e de planejamento urbano e de trânsito, traz como consequência a elevação dos acidentes de trânsito envolvendo motocicletas.

Esta discussão teórica tem como objetivo investigar as principais causas de acidentes de trânsito envolvendo motociclistas, bem como quais são os horários de maior incidência, as faixas etárias mais acometidas e suas consequências no período de 2001 a 2011 na cidade de Cascavel, no oeste do Paraná.

Desvelar os elementos envolvidos em acidentes de trânsito com motocicletas torna-se importante para que se possa conhecer as cau-

sas de tais acidentes e atuar preventivamente sobre elas. Ao mesmo tempo, esse conhecimento também pode propiciar às autoridades de Segurança Pública suporte teórico-científico para auxiliar na redução dos índices de acidentes, permitindo repensar o espaço urbano visando a segurança efetiva dos usuários das vias urbanas.

## Material e métodos

A pesquisa fundamenta-se no método quantitativo de Marconi e Lakatos (2003), que citam Tripodi et al. (1975) e enfatizam que as investigações empíricas têm a finalidade de delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos. Pesquisas empíricas empregam artifícios quantitativos com objetivo de coletar sistematicamente dados sobre populações e descrevê-los. Segundo Vergara (2004), a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, caracterizando-se como quantitativo-descritiva.

Lakatos e Marconi (1996) afirmam ser característica importante que uma pesquisa documental priorize a busca de dados em fontes primárias, por isso optou-se por esta forma de coleta de dados. Segundo Gil (2007, p. 45), a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico,

ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa”.

Os dados coletados referem-se a: crescimento da população brasileira, paranaense e cascavelense, da década de 1960 até a década de 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); frota de veículos no município de Cascavel (PR), em 2001, 2005 e 2011 (Companhia de Transporte e Trânsito – Cetrans); acidentes de trânsito atendidos pelo Corpo de Bombeiros em 2005 e 2011, com dados do Sistema Integrado de Atendimento ao Trauma e Emergência (Siate) da cidade de Cascavel. Objetivou-se, assim, comparar a evolução nos índices de acidentes e investigar as principais causas dos acidentes de trânsito envolvendo motocicletas; apresentar a faixa etária mais acometida por tais acidentes e os horários de maior incidência.

### Acidentes de trânsito e suas causas

Trânsito é o movimento de pedestres, veículos ou animais em um determinado contexto espacial. Para Ferreira (2010, p. 751), é o “ato ou efeito de caminhar; marcha, movimento, circulação, afluência de pessoas e/ou veículos; tráfego e tráfico”. Já segundo Biavatti e Martins (2007, p. 16), “trânsito é o movimento e a circulação de pessoas em busca de satisfação de alguma necessidade, da sobrevivência, do lazer”.

O trânsito traz como consequência diversos fatores, entre eles os acidentes. Ferreira (2010) entende acidente como um acontecimento causal, imprevisto e infeliz, que resulta em ferimento ou dano. Para Biavatti e Martins (2007, p. 36) “o acidente de trânsito é o encontro que não deveria acontecer nas

ruas da cidade: seja ele, o encontro entre dois carros, entre um carro e uma motocicleta; entre o pedestre e qualquer veículo”. De acordo com a Portaria MS/GM n.º 737, de 16 de maio de 2001 (BRASIL, 2001), que define a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, acidente compreende o evento não intencional e evitável, causador de lesões físicas e/ou emocionais no âmbito doméstico ou nos outros ambientes sociais, como o do trabalho, do trânsito, da escola, de esportes e o de lazer.

Afirma-se que a causa é o primeiro evento na ordem dos acontecimentos e sem o qual o acidente não teria ocorrido. De acordo com Marin e Queiroz (2000), há três causadores de acidentes: veículo, via e homem. À causa do acidente veículo relacionam-se o seu estado de conservação (pneus, freios, direção, rodas e iluminação) ou o acondicionamento de carga. As pistas derrapantes e esburacadas, curvas com subelevação (sem compensação), falta ou insuficiência de sinalização, entre outros, ligam-se à via. Já a causa homem está no próprio homem, como condutor, pedestre ou até como passageiro de um veículo, pela negligência, imprudência ou imperícia. Para esta última causa, Luz (2005, p.104) afirma que “o erro humano, em todo o mundo, é responsável por mais de 90% dos acidentes registrados”.

De acordo a Polícia Rodoviária Federal (BRASIL, 2012), em muitos casos, o agente causal do acidente é desconhecido por não haver vestígios no local do sinistro que especifiquem o fato causador do evento, pois a maioria dos sinistros ocorre durante o dia em local de boa visibilidade, na reta, com tempo

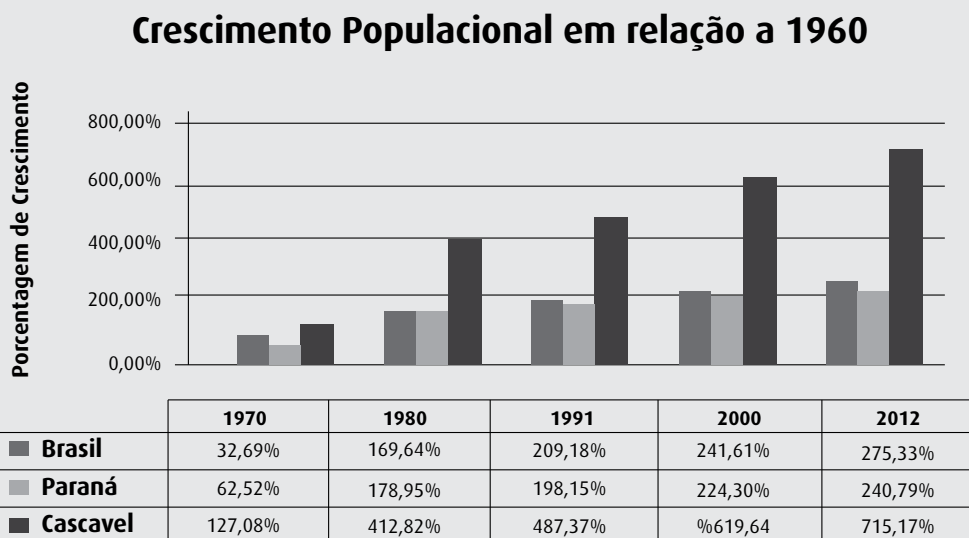
bom, cruzamento bem sinalizado, enfim, num ambiente propício em que não deveria ocorrer. Desse modo, em torno de 90% dos acidentes rodoviários são atribuídos ao erro humano, concordando com afirmações de Luz (2005) quanto às estatísticas de acidentes.

Entre os fatores causais dos acidentes de trânsito destaca-se também o crescimento dos centros urbanos, aliado ao aumento desproporcional da frota de veículos por razões econômicas e de qualidade de vida. Segundo o IBGE (2012), em 1960 o Brasil contava com 70.191.370 habitantes, chegando a 193.256.661 habitantes em 2012, o que corresponde ao crescimento populacional de 275,33% em quatro décadas. No Estado

do Paraná a população aumentou 240,79%, patamar similar ao do Brasil, o que equivale a 4.263.721 habitantes em 1960, evoluindo para 10.266.737 paranaenses em 2010. O município de Cascavel, em 1960, com apenas nove anos de existência, registrava 39.598 habitantes, número que se elevou, em 2010, para 283.193 habitantes, crescimento populacional correspondente a 715,17%, bem maior do que o exibido pelo Brasil e pelo Estado do Paraná, conforme apresentado no Gráfico 1.

Economicamente, Cascavel se destaca pela agricultura, pelo desenvolvimento de tecnologia agrícola e como polo universitário regional, sendo referência nacional na área de medicina. Com Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 4 bi-

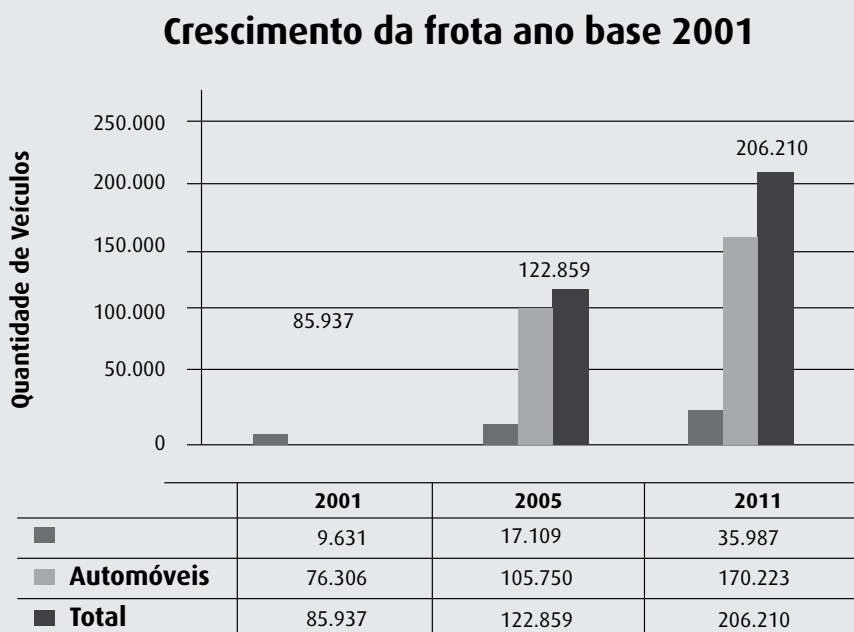
Gráfico 1 - Taxa de crescimento populacional (em %)



Fonte: IBGE (2012).



Gráfico 2 - Frota de veículos  
Cascavel - 2001-2011



Fonte: Companhia de Transporte e Trânsito (2012).

lhões, foi apontada como uma das 20 cidades no Brasil com grandes possibilidades de se tornarem metrópoles (PAULIN, 2010).

A frota veicular do município influencia diretamente na proporção de acidentes de trânsito, pois quanto maior a população e a frota circulante, maior a probabilidade de sinistros de trânsito em todas as esferas, envolvendo tanto centros urbanos quanto rurais. A quantidade de veículos em Cascavel acompanhou o crescimento populacional, segundo dados estatísticos da CETRANS: em 2001, havia em Cascavel 76.306 auto-

móveis para 9.631 motocicletas; em 2005, eram 105.750 automóveis para 17.109 motocicletas; já em 2011, somavam-se 170.223 veículos para 35.987 motocicletas, conforme o Gráfico 2.

Assim como a população, a frota de motocicletas também cresceu acentuadamente, em especial na última década, chegando a aumentar em 50% em relação à frota de automóveis de 2001 para 2011, influenciando diretamente os índices de acidentes de trânsito (Companhia de Transporte e Trânsito, 2012).

O fator viário também influencia na ocorrência de sinistros de trânsito, considerando as ramificações, formato, distribuição, sinalização, além dos agentes responsáveis pela manutenção das vias e da fiscalização do trânsito.

Em algumas ruas de Cascavel, a sinalização horizontal e vertical é deficitária, necessitando de manutenção constante devido ao vandalismo. Em alguns cruzamentos, árvores de grande porte, situadas nas calçadas, criam “pontos cegos” aos condutores que se aproximam pelas vias secundárias para acessar as preferenciais. Como resultado, sem ângulo de visão seguro, muitas vezes os condutores precisam invadir o cruzamento, correndo o risco de causar acidentes.

Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, 2012), Cascavel possui malha viária bem planejada e estruturada, com pavimentação asfáltica em aproximadamente 85% do município. As vias são planas, apresentam largura superior a 10 metros, existem poucos aclives e declives, permitindo fluxo rápido dos veículos em trânsito; porém, devido ao crescimento da frota, aumentaram os pontos de congestionamento na região central da cidade. Visando a melhoria do tráfego, a Companhia de Transporte e Trânsito (Cetrans) implantou em Cascavel os binários, vias de mão única que cruzam a cidade em seus eixos norte-sul e leste-oeste, desafogando o centro. O fluxo dos veículos foi favorecido, porém, a medida propiciou o excesso de velocidade e o conseqüente aumento dos acidentes, fato que forçou a Cetrans a implantar o sistema de controle eletrônico de velocidade.

Outro fator a ser considerado é o efetivo de agentes de trânsito, que deve ser proporcional à frota de veículos na proporção de um agente para cada 2 mil veículos. Assim, Cascavel deveria ter pelo menos 95 agentes de trânsito. Segundo a Cetrans (COMPANHIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 2012), o efetivo atual é de 28 agentes de trânsito, porém, apenas 9 trabalham na fiscalização, os quais são distribuídos em turnos de trabalho de seis horas diárias, das 7 horas às 23 horas, de segunda a segunda. Considerando a frota atual, há defasagem considerável, tendo em vista o grande volume de veículos transitando diariamente no município.

### **Acidentes de trânsito envolvendo motocicletas em Cascavel**

O atendimento às vítimas de acidentes de trânsito é de responsabilidade compartilhada pelo município, Estado e União, através de seus órgãos responsáveis pela fiscalização e planejamento de trânsito. O Sistema Único de Saúde (SUS) atende a todos os internamentos, sendo os de baixa complexidade (ferimentos leves) de responsabilidade dos municípios, os de média complexidade (ferimentos médios sem risco de morte) e de alta complexidade (que necessitam de Unidade de Terapia Intensiva) de responsabilidade do Estado, ficando para a União a responsabilidade de repassar os recursos necessários. O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é responsável pelo pagamento de pensão em decorrência de morte por acidente e pensão por invalidez temporária e definitiva. O Siate é responsável pelo socorro e resgate de vítimas acidentadas, confeccionando também o Boletim de Ocorrência. O Judiciário é acionado por meio de ações de indenização por danos morais e materiais.

Em 2005, o Corpo de Bombeiros atendeu, por meio do Siate, 2.825 acidentes, os quais vitimaram 3.831 pessoas, sendo 2.777 do sexo masculino e 1.054 do sexo feminino. Entre esses acidentes, 46% envolviam motociclistas. Do total de pessoas, 573 não sofreram ferimentos ou recusaram atendimento; 2.062 foram classificadas como vítimas no código 1, com ferimentos leves (escoriações e contusões), que normalmente não necessitam de internamento hospitalar. Entre estas pessoas, 47,66% estavam em uma motocicleta. Com ferimentos graves sem risco de morte (contusões e fraturas de membros superiores e inferiores exceto fratura de fêmur), necessitando de internamento hospitalar, 1.262 pessoas foram classificadas no código 2, entre as quais 40,70% transitavam em motocicleta. Foram classificadas 160 pessoas no código 3, com ferimentos graves e risco de morte, necessitando de internamento em UTI. Nesse grupo, 44,38% utilizavam motocicleta. Morreram no local do acidente ou durante o atendimento e transporte ao hospital 41 pessoas, 21,95% das quais estavam em motocicleta.

Em 2011 foram atendidos 3.275 acidentes, 2.231 (68,12%) envolvendo motocicletas. No total, 4.285 pessoas foram vitimadas, sendo 2.775 em motocicletas, totalizando 60,76% das vítimas de acidentes de trânsito. Com relação às características das vítimas, 3.004 eram do sexo masculino, entre as quais 1.973 (65,68%) estavam em motocicleta, ao passo que 1.281 eram do sexo feminino, 802 (62,61%) em motocicleta. Não sofreram ferimentos ou recusaram atendimento 325 pessoas, 114 (35,07%) das quais estavam em motocicleta. Desse modo, 2.569 pessoas

foram classificadas como vítimas no código 1, 1.722 (60,52%) das quais utilizavam motocicleta no momento do acidente. Foram classificadas em código 2, ou seja, com ferimentos graves, 1.172 pessoas, 799 (68,17%) das quais estavam em motocicletas. Por fim, 179 foram classificadas no código 3, das quais 121 (67,60%) estavam em motocicletas. Falaram no local ou durante o atendimento e transporte ao hospital 40 pessoas, entre as quais 19 (47,50%) estavam em motocicletas, conforme o Gráfico 3.

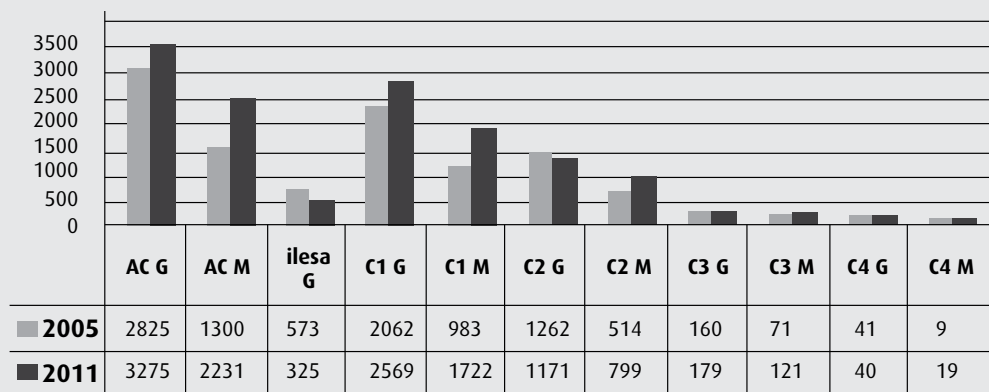
Os índices gerais de acidentes de trânsito não se elevaram significativamente no período analisado, porém, houve aumento importante dos acidentes envolvendo motociclistas.

Quanto à faixa etária das pessoas envolvidas em acidente de trânsito em 2005, 341 tinham entre 0 e 14 anos, 6,74% das quais estavam em motocicletas; 563 vítimas tinham entre 15 e 19 anos e a metade delas (50,09%) utilizava motocicleta no momento do acidente; na faixa de 20 a 24 anos havia 870 vítimas, 65,17% das quais em motocicletas; 566 pessoas com idade entre 25 e 29 anos se envolveram em acidentes, sendo 51,77% em motocicleta; foram registradas 397 vítimas com idade de 30 a 34 anos, 44,58% delas trafegavam em motocicletas; 319 vítimas tinham entre 35 e 39 anos, 46,7% em motocicleta; na faixa de 40 a 44 anos foram contabilizadas 209 vítimas e cerca de um terço delas (33,49%) utilizava motocicleta; 510 vítimas tinham mais de 45 anos, 19% das quais estavam em motocicleta.

Em 2011, o número de vítimas segundo faixa etária distribuiu-se da seguinte maneira

**Gráfico 3 - Acidentes de trânsito e número de vítimas, segundo classificação de gravidade**  
 Cascavel – 2001

### Índice de vítimas e gravidade das lesões



Fonte: Corpo de Bombeiros (2011).

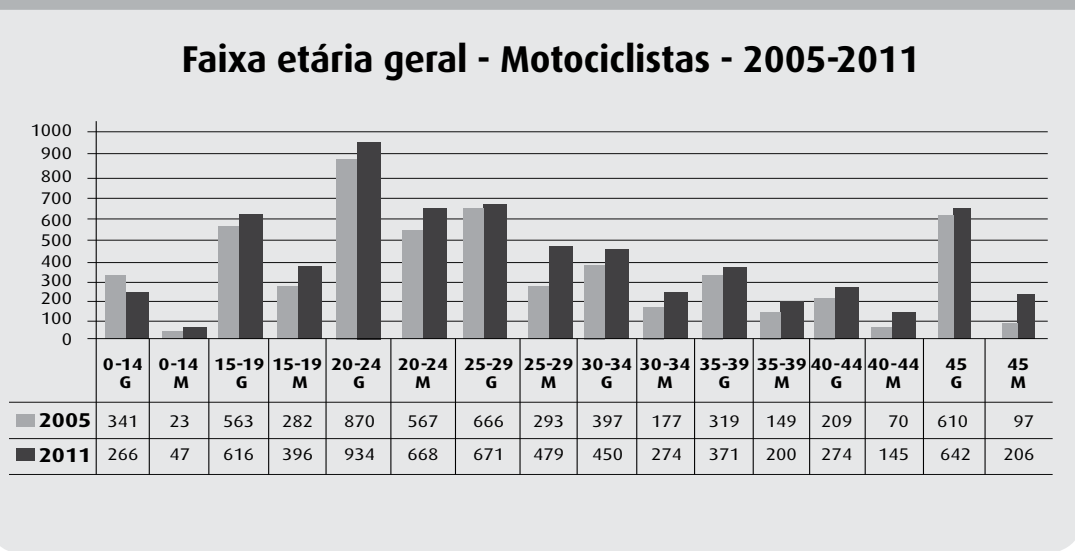
ra: 266 vítimas de 0 a 14 anos, das quais 47 (17,67%) em motocicletas; 616 vítimas de 15 a 19 anos, sendo 396 (64,28%) em motocicletas; 934 vítimas de 20 a 24 anos, 668 (71,52%) em motocicletas; 671 vítimas de 25 a 29 anos, das quais 479 (71,38%) em motocicleta; 450 vítimas de 30 a 34 anos, das quais 274 (60,88%) em motocicletas; 371 vítimas de 35 a 39 anos, destas 200 (53,91%) em motocicleta; 274 vítimas de 40 a 44 anos, sendo 145 (52,92%) em motocicleta; 642 vítimas acima de 45 anos tiveram, destas 206 (32,09%) em motocicleta, conforme o Gráfico 5.

As vítimas de atropelamento são registradas de forma geral nas estatísticas do Corpo de Bombeiros e não foram computadas no

Gráfico 5, que apresenta todas as vítimas registradas em acidentes envolvendo motocicletas. Os registros de atropelamento não indicam qual tipo de veículo causou o acidente, porém, após análise individualizada dos atendimentos às ocorrências de atropelamento ocorridas em Cascavel, constatou-se que houve 297 ocorrências de atropelamento, que vitimaram 366 pessoas. Entre esses acidentes, 105 foram provocados por motocicleta, o que corresponde a 35,35% dos atropelamentos, vitimando 151 pessoas (41,25% do total de atropelamentos).

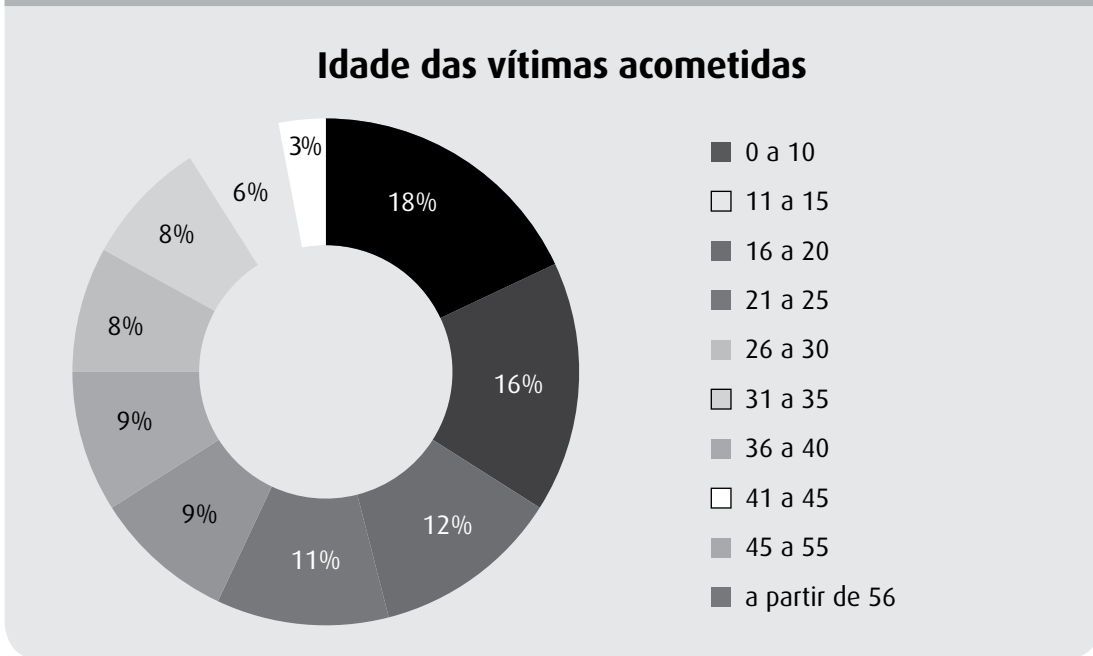
As vítimas de atropelamento por motocicletas em 2011 envolveram: 27 pessoas de 0 a 10 anos; 9 vítimas de 11 a 15 anos; 19 pessoas de 16 a 20 anos; 17 pessoas de 21 a 25 anos;

**Gráfico 4 - Número de vítimas de acidente de trânsito e de acidente envolvendo motocicleta, por faixa etária da vítima  
 Cascavel - 2005-2011**



Fonte: Corpo de Bombeiros (2012).

**Gráfico 5 - Faixa etária das vítimas atropeladas por motocicletas  
 Cascavel - 2012**



Fonte: Corpo de Bombeiros (2012).

12 vítimas de 26 a 30 anos; 13 pessoas de 31 a 35 anos; 13 vítimas de 36 a 40 anos; 4 vítimas de 41 a 45 anos; 13 vítimas de 45 a 55 anos; e 24 vítimas com 56 anos ou mais. Constatou-se maior incidência de idade das vítimas atropeladas em relação às vítimas acometidas conforme confronto entre os Gráfico 4 e 5.

Nos casos de atropelamento por motocicleta, as vítimas com idade compreendida entre 0 e 10 anos e acima de 56 anos totalizaram 34%, participação maior do que o grupo com idade entre 16 e 25 anos (23%), ocorrendo inversão em relação às colisões diversas envolvendo motociclistas.

A análise do horário em que os acidentes ocorreram, conforme a Tabela 1, mostra que em

2005 a maioria dos acidentes ocorreu no período da tarde, resultado também verificado em 2011.

Considerando o aumento da população Cascavelense, bem acima das médias nacional e estadual, o crescimento do poder aquisitivo por parte das classes assalariadas, o elevado aumento da frota de motocicletas, a malha viária propícia a altas velocidades, a sinalização deficitária e a insuficiência do agente inibidor das infrações de trânsito, somam-se os requisitos para altos índices de acidentes de trânsito ora expostos.

Os resultados obtidos permitem afirmar que, em 2011, entre as vítimas de acidentes de trânsito em Cascavel, 68,12% envolveram-se em acidentes com motociclista. A faixa etária

**Tabela 1 - Número e distribuição de acidentes de trânsito e de acidentes envolvendo motocicletas, segundo horário de ocorrência Cascavel - 2005-2011**

| HORÁRIO      | 2005        |            |             |            | 2011        |            |             |            |
|--------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
|              | Geral       |            | Moto        |            | Geral       |            | Moto        |            |
|              | N. Abs.     | %          | N. Abs.     | %          | . Abs.      | %          | N. Abs.     | %          |
| <b>TOTAL</b> | <b>2825</b> | <b>100</b> | <b>1298</b> | <b>100</b> | <b>3275</b> | <b>100</b> | <b>2231</b> | <b>100</b> |
| 0h às 3h59   | 188         | 6,65       | 86          | 6,62       | 211         | 6,45       | 121         | 5,42       |
| 4h às 07h59  | 230         | 8,14       | 96          | 7,4        | 309         | 9,43       | 206         | 9,23       |
| 8h às 11h59  | 414         | 14,65      | 214         | 16,49      | 492         | 15,03      | 396         | 17,75      |
| 12h às 15h59 | 570         | 20,18      | 275         | 21,19      | 696         | 21,25      | 467         | 20,93      |
| 16h às 19h59 | 939         | 33,25      | 406         | 31,28      | 1040        | 31,75      | 699         | 31,33      |
| 20h às 23h59 | 484         | 17,13      | 221         | 17,02      | 527         | 16,09      | 342         | 15,34      |

Fonte: Corpo de Bombeiros (2012).

mais acometida foi a de 15 a 29 anos, correspondendo a 69,61% entre os motociclistas. A maioria dos acidentes ocorreu entre meio-dia e 20 horas, correspondendo a 52,26% dos acidentes envolvendo motociclistas. Este é um problema social que tende a crescer cada vez mais considerando a população e a frota de veículos circulante.

### Considerações finais

Diante do que foi apurado, é necessária e urgente a implementação de políticas públicas voltadas para a educação e prevenção de acidentes no trânsito; também a realização de campanhas permanentes visando conscientizar os usuários do trânsito, com ênfase nos motociclistas nas faixas etárias mais acometidas nos acidentes, por meio dos órgãos competentes, no intuito de diminuir os altos índices de sinistros.

Sugere-se que exista fiscalização de trânsito eficiente, com número de agentes de trânsito adequado ao recomendado ou ao menos mais próximo do ideal. Outras medidas preventivas incluem o aumento do controle eletrônico de velocidade, a melhoria da sinalização horizontal e vertical, políticas ambientais e de planejamento urbano, como por exemplo a substituição e/ou retirada das árvores que impedem a visão dos condutores nos cruzamentos perigosos por outras árvores ecológica e urbanisticamente mais adequadas, que permitam a visibilidade dos condutores.

Finalmente, aponta-se que os acidentes de trânsito são problemas vivenciados em todos os municípios e, para minimizá-los, autoridades e cidadãos precisam se comprometer, para a maior valorização da vida em detrimento dos acidentes.



## Referências bibliográficas

BIAVATTI, Eduardo; MARTINS, Heloísa. **Rota de colisão: a cidade, o trânsito e você.** 1 ed. São Paulo: Berlendis, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. Polícia Rodoviária Federal. **Causas de acidentes.** Disponível em: <<http://www.dprf.gov.br/PortalInternet/index.faces>>. Acesso em 08 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violências.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2001.

COMPANHIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO (Cascavel). **Estatísticas.** Disponível em: <<http://www.cettrans.com.br/estatisticas.php>>. Acesso em: 06 nov. 2012.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO (Cascavel). **Perfil do município.** Disponível em: <<http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seplan/index.php>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 5 ed. Curitiba: Positivo, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. **Censo Demográfico 2011.** Brasília, DF: 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa,**

elaboração, análise e interpretação de dados. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do trabalho científico.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LUZ, France. **As migrações internas no contexto do capitalismo no Brasil: a microrregião “Norte Novo de Maringá” – 1950/1980.** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

LUZ, Valdemar P. da. **Trânsito e veículos: responsabilidade civil e criminal.** 5 ed. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

MARIN, L; QUEIROZ, M. S. A atualidade dos acidentes de trânsito na era da velocidade: uma visão geral. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, p. 7-21, 2000.

CORPO DE BOMBEIROS (Paraná). Sistema de registro e estatística de ocorrências – Siate. Disponível em: <<http://www.bombeiroscascavel.com.br/registroccb/impressao.php>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

PAULIN, Igor. O barulho de Cascavel. **Revista Veja**, Editora Abril, Edição 2180 de 1º de setembro de 2010. Disponível em:

<<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

# Acidentes de trânsito envolvendo motociclistas em Cascavel

Valdenir Pinto Ribeiro, José Aparecido Daniel e Luciano Blasius

## Resumen

### Acidentes de trânsito con motociclistas en Cascavel

La violencia en el tránsito crece anualmente y produce millares de víctimas a través de diversos tipos de accidentes, motivo por el que se considera un problema de salud pública en Brasil. La violencia en el tránsito es causante de un número mayor de óbitos que muchas enfermedades juntas, lo que también la convierte en un problema de planificación urbana y educativa. Entre los accidentes de tránsito ocurridos anualmente, crecen más intensamente aquellos que incluyen motocicletas. Esta discusión teórica tiene por objetivo indagar las principales causas de accidentes de tránsito con motociclistas, así como cuáles son los periodos, horas de mayor incidencia, las franjas etarias más afectadas y sus consecuencias en el periodo de 2001 a 2011 en la ciudad de Cascavel, en el oeste de Paraná. Se busca, igualmente, observar el estado de las señalizaciones verticales y horizontales y la estructura vial del municipio. Se llega a la conclusión de que el panorama actual es alarmante, necesitándose medidas educativas preventivas y represivas urgentes, así como de estudio vial que posibilite la (re)adecuación de la señalización, la (re)estructuración del espacio urbano, relativas a las condiciones de tránsito y velocidad de la vía, así como la sustitución del tipo de arborización para crear mejores condiciones de visualización a los usuarios del espacio urbano.

**Palabras clave:** Accidentes de tránsito; salud pública; motociclistas.

## Abstract

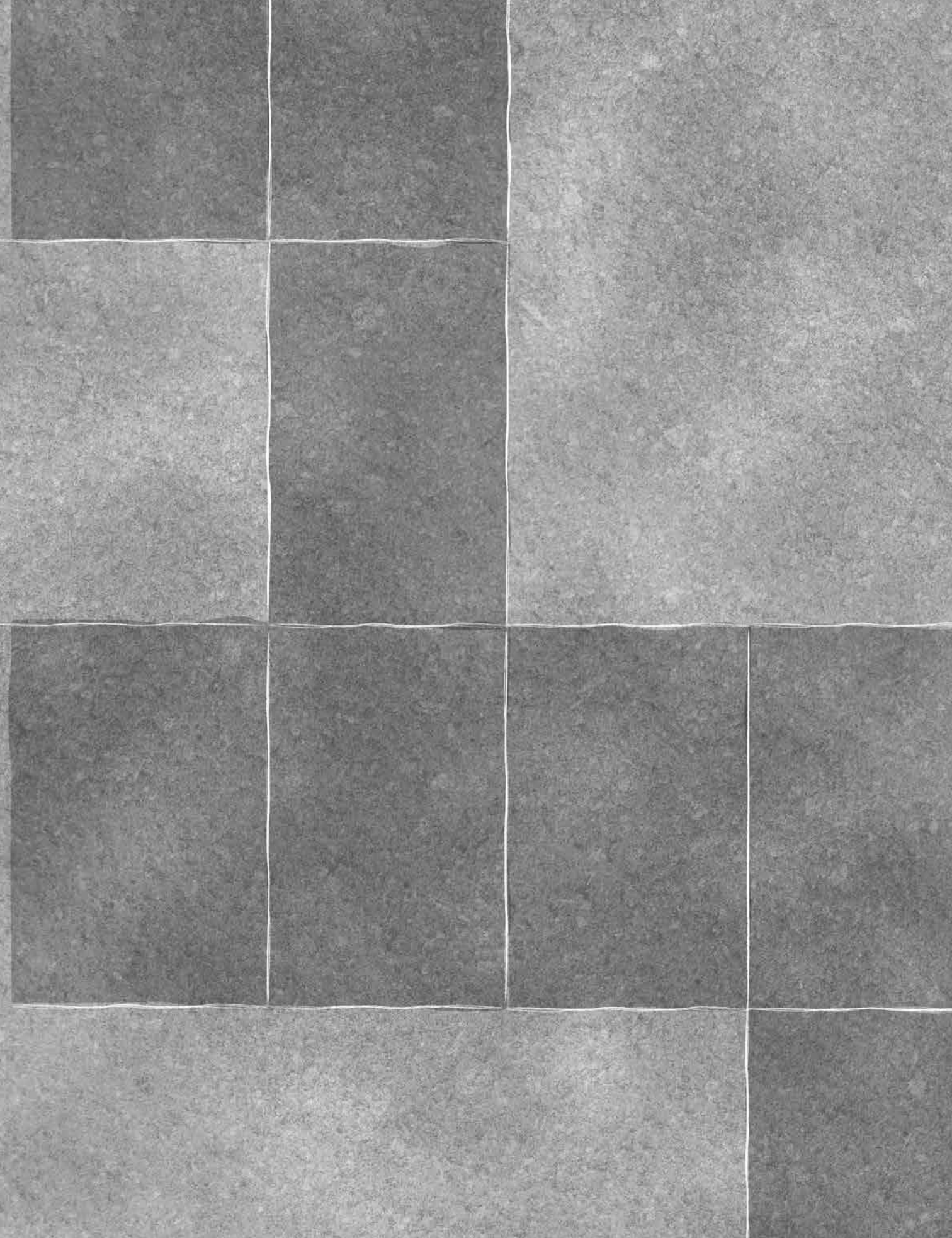
### Traffic accidents involving motorcyclists in Cascavel, Brazil

Traffic violence grows every year and claims thousands of victims in many different types of accidents. For this reason, it is considered a public health problem in Brazil. Traffic violence kills more people than several diseases put together, which makes it both an urban planning and an education problem. Among different types of traffic accidents increasing annually, those involving motorcycles grow the most rapidly every year. This paper presents a theoretical discussion aimed at investigating the major causes of traffic accidents involving motorcyclists, the times of day with the most accidents, the age groups mostly affected, and the consequences of these accidents in the city of Cascavel, in the western portion of the State of Paraná, Brazil, between 2001 and 2011. Other focuses of this study include the conditions of both traffic signs and local roads. The conclusion is alarming. Urgent educational measures, both preventive and repressive, and a major study on road conditions with a focus on improving traffic signs, restructuring urban areas, improving traffic conditions and reducing speed limits, not to mention redesigning road landscape to increase road visibility, are badly needed.

**Keywords:** Traffic accidents; public health; motorcyclists

**Data de recebimento:** 15/06/2013

**Data de aprovação:** 06/02/2014



# Reflexões sobre a Justiça e o Estado Democrático de Direito a partir do Julgamento do Carandiru

## Ana Carolina Pekny

Mestre em Estudos do Desenvolvimento, com especialização em Conflito e Desenvolvimento, pelo Graduate Institute of International and Development Studies, Suíça (2013). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2008).

[carolinapekny@gmail.com](mailto:carolinapekny@gmail.com)

## Laís Boás Figueiredo Kuller

Graduada em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (2012).

[laisfigueiredo11@gmail.com](mailto:laisfigueiredo11@gmail.com)

## Lucas Bernasconi Jardim

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (2014) e Bacharel em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (2010).

[lucasbj@gmail.com](mailto:lucasbj@gmail.com)

### Resumo

O julgamento do Massacre do Carandiru, ocorrido entre meados de 2013 e o início de 2014, condenou os policiais que agiram na Casa de Detenção no dia 02 de Outubro de 1992. O artigo pretende retomar os principais argumentos sustentados pela Defesa e pelo Ministério Público nas duas últimas etapas do julgamento, que se dividiram entre a busca de individualização das condutas dos policiais, conjugada à alegação de legítima defesa – discurso que tem como pano de fundo a ideia amplamente difundida de que “bandido bom é bandido morto” –; e as evidências materiais de que houve massacre, sustentadas pela tese de que bandidos, embora presos, merecem ter seus direitos humanos respeitados. A condenação dos réus abre um precedente importante para o reconhecimento do Estado sobre casos de violência policial e, conseqüentemente, para questionamentos sobre a manutenção de diferenças de tratamento no sistema de justiça e a persistência de discursos que legitimam a violência e obstruem a plena consolidação da democracia no Brasil.

### Palavras-Chave

Massacre do Carandiru; sistema de justiça; violência policial; estado democrático de direito

## INTRODUÇÃO

**M**ais de vinte anos após o Massacre do Carandiru, foi iniciado o julgamento dos policiais militares envolvidos na ação que deixou 111 presos mortos, de acordo com os números oficiais. Considerado um processo de imensa complexidade, devido ao grande número de envolvidos – vítimas e réus –, o julgamento foi dividido em quatro etapas, em que foram julgadas as tropas que agiram em cada pavimento do Pavilhão 9. Em abril e agosto de 2013 foram julgados os policiais da ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), que atuaram no primeiro e segundo andar do prédio. Em março e abril deste ano, sentaram-se no banco dos réus os policiais do GATE (Grupo de Ações Táticas Especiais) e do COE (Comando de Operações Especiais), que atuaram no terceiro e quarto andar, respectivamente. Em todas as etapas, o júri popular condenou os policiais pelas ações na Casa de Detenção, os quais recorrerão às decisões em liberdade. O mais complexo julgamento da história da justiça criminal brasileira foi encerrado com 73 policiais condenados pela morte de 77 detentos<sup>1</sup>.

O hiato de vinte anos entre o massacre e o julgamento, entretanto, sugere, antes de tudo, a naturalidade com que a chacina foi tomada por boa parte da população, que legitima a ação policial violenta sob a difundida crença de que é este o tipo de tratamento a ser des-

pendido com “bandidos”. Para os defensores desta perspectiva, os policiais, agindo no estrito cumprimento da lei, invadiram a Casa de Detenção no dia 02 de outubro de 1992 para conter uma rebelião e não poderiam ter agido de outra forma. A ideia de que os detentos são “criminosos perigosos” não só garantiria que os policiais agiram em “legítima defesa”, como destituiria os presos de humanidade. Assim, não mereceriam que tivessem seus direitos humanos respeitados. Fato que atesta o amplo apoio de parte da população a este tipo de ação é a eleição de Ubiratan Guimarães<sup>2</sup>, comandante da ação, com a legenda 111, em uma mórbida alusão ao número de executados naquele dia.

Por outro lado, os fatos e relatos sobre a chacina assustam. Nenhum policial foi morto e, embora a posse de armas de fogo por parte dos presos tenha sido alegada pelos policiais, nunca foi provado que houve confronto entre presos e policiais no Pavilhão 9 naquele dia. A tese da legítima defesa não pôde ser assim sustentada. O fato de que os policiais não tenham utilizado munição não letal também indica que não houve negociação, mas massacre. Entre outras evidências, chamam atenção os resultados dos laudos necroscópicos, segundo os quais as perfurações causadas por disparos de armas de fogo nos corpos indicavam vítimas rendidas, executadas pelas costas, agachadas ou

deitadas no chão. Marcas de bala nas paredes da cela revelam que mesmo aqueles que se recolheram foram executados.

Assim, o Massacre do Carandiru é um marco na história das violações de direitos humanos no Brasil e no mundo, embora não seja um fato isolado. Durante a década de 1980, não faltaram exemplos de rebeliões no sistema penitenciário paulista que culminaram com mortes de presos: em 19 de março de 1982, 13 pessoas morreram vítimas da ação da Polícia Militar na Casa de Detenção; em 16 de setembro de 1986, 14 presos morreram, a maioria a pauladas, em uma intervenção da PM na Penitenciária de Presidente Wenceslau; uma ação da polícia deixou 29 mortos na Penitenciária do Estado em 29 de julho de 1987; 18 presos morreram asfixiados no 42º DP da capital, após terem sido trancados em uma cela-forte da carceragem do distrito (SALLA, 2007, pp. 75-77). Tendo estes episódios em vista, o Massacre do Carandiru representa antes o ponto máximo de práticas historicamente recorrentes nas prisões paulistas.

No entanto, a escala que este episódio teve – 111 presos mortos, vale repetir – marcou um ponto de inflexão tanto no que diz respeito às políticas do sistema penitenciário (construção de novos presídios e desativação da Casa de Detenção, em 2002) quanto em relação à organização do crime (vincula-se ao episódio um embrião de regulamentação interna das atividades de presos que culminaria na fundação do Primeiro Comando da Capital). Destaca-se também a anuência do alto escalão do governo, incluindo o próprio governador do Estado, Luiz Antônio Fleury Filho, e o Secretário de Segu-

rança Pública, Pedro Franco de Campos. Desse modo, o julgamento de seus responsáveis, agora considerados culpados, é fundamental para, primeiramente, o reconhecimento por parte do Estado de que houve de fato uma ação letal naquele dia e, em um sentido mais amplo, para a consolidação da democracia no Brasil. A demora de mais de vinte anos para que isto acontecesse, por outro lado, deixa evidente a lentidão da justiça em determinados casos e a falta de interesse da própria sociedade para que sejam apurados episódios de violência policial.

Esta indiferença – que por vezes se traduz em apoio – de parte da população, reflete uma polarização de discursos, ao longo do processo de democratização, em relação ao tratamento que se deve dedicar a criminosos. De um lado, a ideia de que “bandido bom é bandido morto”, pois os criminosos não mereceriam sequer um estatuto de humanidade; de outro, aqueles que acreditam que o criminoso, mesmo privado de sua liberdade, deve ter seus direitos humanos respeitados. O julgamento do Massacre do Carandiru trouxe à tona esta polarização, cristalizada, respectivamente, nos argumentos da Defesa e do Ministério Público.

Com toda a morosidade e as controvérsias que o marcaram, o julgamento dos policiais acusados pelo Massacre do Carandiru tem muito a nos contar sobre o sistema de justiça criminal brasileiro e os avanços e retrocessos de nossas instituições democráticas. Seu resultado também pode nos dar pistas importantes sobre as condições de nosso Estado Democrático de Direito. Com base na observação das duas últimas etapas do julgamento, a próxima seção expõe os argumentos da defesa e da acu-



sação sobre dois dos pontos que geraram mais controvérsias durante o julgamento e sobre os quais ambos os lados debateram detalhadamente. Em seguida, são apresentadas sobre algumas das lições que se pôde aprender com o julgamento e sobre o que elas dizem a respeito da justiça e da democracia no país.

## O embate entre defesa e acusação: principais controvérsias

### *Confronto balístico e individualização das responsabilidades*

A divergência sobre a necessidade da realização de um exame de confronto balístico foi provavelmente o mais importante embate entre defesa e acusação nas duas etapas acompanhadas. Enquanto a defesa alegava que a condenação dos policiais não era possível sem que fossem individualizadas as condutas de cada um deles, a acusação apostou na tese do crime de autoria coletiva ou homicídio multitudinário.

Para o defensor Celso Vendramini, o confronto balístico poderia dirimir quaisquer dúvidas e permitiria responsabilizar os réus pelas mortes que provocaram; a não realização do exame teria contrariado preceitos do Código Penal. Por sua vez, representando o Ministério Público, Eduardo Olavo Canto Neto e Márcio Friggi alegaram que a Justiça brasileira prevê a possibilidade de imputação coletiva e que o confronto balístico não seria imprescindível em casos como o do massacre na Casa de Detenção. A acusação defendeu a tese segundo a qual, diante da excepcionalidade do caso, não haveria outra forma de julgar os réus senão considerando que todos concorreram para o resultado final.

A defesa argumentava que não seria possível condenar os réus na medida em que não há provas materiais sobre quais armas dispararam os tiros que mataram cada detento. Na etapa em que foi julgada a tropa do COE, o Ministério Público pediu a absolvição dos réus pela morte de quatro detentos e por duas tentativas de homicídio. Assim, restaram quatro mortes pelas quais os réus seriam efetivamente julgados. O defensor enfatizava que seria absurdo punir 15 réus por quatro mortes; a condenação só seria possível se ficasse provado que todos os réus tivessem efetuados disparos contra todos os presos. Segundo Vendramini, não seria justo responsabilizar os réus pela falta do confronto balístico, pois o mesmo não foi realizado por incompetência do Estado. Diante da ausência da prova técnica por excelência, o julgamento seria nulo de direito.

Canto e Friggi recorreram ao entendimento de diferentes juristas para os quais a prática de crimes coletivos desobriga a individualização das responsabilidades. Entende-se que em casos de crimes coletivos, a insistência na individualização da conduta de cada réu acabaria por inviabilizar a aplicação da lei. Os representantes do Ministério Público frisaram que nunca houve tentativa de individualizar as ações de cada réu. Ao contrário, desde 1995 a acusação formulada contra os policiais baseava-se na tese de crime coletivo. Alegaram ainda que, mesmo que fosse realizado o confronto balístico, ele não teria validade, pois a origem das armas entregues pelos policiais era suspeita. O perito Osvaldo Negrini também declarou que a realização do confronto dificilmente produziria resultados confiáveis, dado o prazo decorrido entre o incidente e a apreensão das armas.



### ***Legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal***

Há, segundo o Código Penal brasileiro, três situações possíveis para que seja considerada a exclusão de ilicitude. Não há crime quando o agente pratica o fato: a) em estado de necessidade (furto famélico, por exemplo); b) em legítima defesa; c) em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular do direito. A tese da defesa baseava-se nestas duas últimas excludentes.

Era alegada legítima defesa sustentando principalmente o argumento de que houve confronto armado entre detentos e policiais. No entanto, cabe retomar os discursos proferidos no próprio julgamento sobre este tema. O consenso, seja por parte das testemunhas, seja por parte dos réus, era de que antes das tropas adentrarem ao 9º Pavilhão não se ouvia disparos de arma de fogo. Além disso, segundo o perito criminal que atuou no caso e foi testemunha no julgamento, havia, em todo o pavilhão, marcas de tiro no sentido dos corredores para dentro das celas e não o inverso, o que denotaria a inexistência de confronto entre detentos e policiais. Ainda de acordo com o perito, foi entregue a ele por um policial militar uma caixa contendo armas que teriam sido usadas pelos presos. Ocorre que nenhum dos policiais afirmou ter recolhido armas dos presos e o promotor de justiça chegou a ler depoimentos dos policiais que fizeram o rescaldo (espécie de checagem em todos os pavimentos após a operação), afirmando não terem apreendido arma alguma. O perito criminal afirmou que ele próprio também não viu e tampouco fez apreensão de arma de fogo durante os trabalhos.

Cabe destacar ainda que um ponto levantado pela promotoria foi de que as armas atribuídas aos presos estavam oxidadas, envelhecidas, mas as munições encontravam-se intactas. O perito criminal foi consultado e afirmou que o mais comum seria que as munições estivessem tão oxidadas quanto as armas, pois o próprio contato entre os diferentes metais geraria a oxidação. Para além disso, os promotores afirmaram que duas das armas atribuídas aos presos do 9º Pavilhão como tendo sido usadas em confronto foram apreendidas meses antes por policiais militares.

Todos os policiais inquiridos disseram ter havido confronto armado. Todos informaram ter visto clarões na direção contrária (isto é, vindos dos presos) e que por conta disso atiraram. Também era consenso entre os réus de que na subida para todos os pavimentos havia barricadas e que nas barricadas havia presos jogando objetos (sacos com fezes, urina, barras de ferro) em direção aos policiais. Segundo eles, não havia sinais de rendição por parte dos presos.

Algumas outras afirmações que apareceram no julgamento dizem respeito à veracidade da tese de que houve confronto armado. Os policiais da tropa do COE, por exemplo, disseram ter utilizado de dois a três escudeiros na operação. No entanto, quando o juiz perguntou quem seriam os escudeiros, apenas um dos quinze policiais disse ter ocupado esse posto no dia do ocorrido.

Além do mais, durante o depoimento do policial que disse ter sido escudeiro da tropa, o juiz perguntou como eram os escudos e ele respondeu que eram de amianto – material muito

utilizado na época – e extremamente pesados. O juiz perguntou ainda se os escudos possuíam viseira e o réu respondeu que não. A defesa por sua vez levou ao plenário alguns escudos e coletes para demonstrar o confronto armado através das marcas de bala. Na sequência a promotoria confrontou o depoimento do policial que seria o escudeiro com as provas expostas pela defesa, pois os escudos que foram expostos no plenário possuíam viseira, ao que o advogado respondeu: “eu nunca disse que esses escudos eram do COE”. Ainda sobre a legítima defesa, que prevê uma reação proporcional à gravidade da ameaça ou agressão sofrida, o perito criminal informou que foram encontrados nos corpos dos presos 515 tiros para 104 mortos por arma de fogo.

A defesa utilizou ainda a tese excludente de ilicitude de que os policiais estavam apenas cumprindo um dever legal, ou seja, as mortes ocorridas seriam consequências do cumprimento de uma determinação legal. Os policiais receberam ordens para entrar e, portanto, só estariam executando uma ordem de superiores. Diante da situação que encontraram no 9º Pavilhão, não seria possível que agissem de outra forma.

Para uma das testemunhas, na época juiz auxiliar, o ingresso dos PMs era necessário porque, além da situação dentro do pavilhão estar incontrolável, havia o temor de que a rebelião se espalhasse por toda a Casa de Detenção, mas o agora desembargador foi taxativo ao dizer “a necessidade de ingresso não teve nada a ver com o resultado obtido”, e “inegavelmente houve excesso”. O Secretário de Segurança à época, Pedro Franco de Campos, disse o mesmo: que era necessário o ingresso da PM, mas que o resultado final da operação não foi o esperado.

No entanto, mesmo que os policiais tivessem recebido uma ordem expressa para sair atirando, exterminando presos a esmo, não caberia crítica por parte deles? Não seria de seu conhecimento de que se trataria de uma ação ilegal? Para a excludente de ilicitude há um parágrafo único que diz que há o excesso punível, no qual “o agente, em qualquer das hipóteses deste artigo, responderá pelo excesso doloso ou culposo”<sup>3</sup>.

## O que o julgamento conta sobre a justiça e o estado de direito brasileiros?

### *Impunidade policial e controle da atividade policial*

É preciso deixar claro que estão presentes no Brasil elementos que conformam o *status quo*. As autoridades possuem muitas vezes privilégios que acabam por ir de encontro ao preceito magno de que “todos somos iguais perante a lei”. Fazer justiça é reconhecer que não somos todos naturalmente iguais e estabelecer mecanismos para promover a equidade (uma espécie de “nivelamento” para que todas as pessoas partam do mesmo ponto).

Não precisamos dizer o quanto essa ideia está distante das práticas realizadas no Brasil hoje. O foro por prerrogativa de função, também conhecido como foro privilegiado, prevê que um conjunto amplo de autoridades responda a ações penais e de responsabilidade apenas perante o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF). Lembramos que no caso do STF os ministros são indicados pela Presidência da República, o que já expõe um imenso viés na prática. Além disso, para essas decisões não cabe recurso,

uma vez que as últimas instâncias foram as que julgaram o caso. O foro privilegiado é um instrumento incomum em outras Repúblicas exatamente por sua natureza desigual.

Esse tratamento diferenciado não é prerrogativa apenas de políticos. São também julgados pelo STF: presidente e vice-presidente; deputados federais; senadores; ministros de Estado e ministros Militares; procurador-geral da República; membros do Tribunal de Contas da União; membros dos Tribunais Superiores; chefes de missão diplomática de caráter permanente. E pelo STJ, são julgados: governadores; desembargadores dos Tribunais de Justiça; membros dos Tribunais de Contas Estaduais; membros dos Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho; membros dos conselhos e Tribunais de Contas dos municípios; membros do Ministério Público da União que atuem nos tribunais. Segundo a Constituição Federal de 1988, apenas crimes de responsabilidade e crimes comuns de natureza penal serão submetidos ao foro privilegiado.

Tendo isto em vista, os militares brasileiros contam com órgãos antagonônicos à estrutura democrática. Trata-se da Justiça Militar, que segue no Brasil o modelo originariamente português, segundo o qual todo e qualquer crime cometido por um militar deverá ser julgado por seus superiores hierárquicos. A CF determina, no artigo 62, que os Tribunais e Juízes Militares também compõem o Poder Judiciário Brasileiro. Além dos órgãos do judiciário, existe o Ministério Público Militar. Ao que parece, existe uma justiça “paralela” para os militares, o que, num Estado Democrático de Direito é, no mínimo, dissonante. Nesse sentido, em 1996 foi aprovada a

Lei 9.299, proposta pelo então promotor de justiça Hélio Bicudo, que estabeleceu que crimes cometidos por policiais militares, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civis, são da competência da justiça comum. Essa lei representou um avanço formal contra o abuso de poder por parte de PMs.

No entanto, conseguir condenar policiais pela morte de presos e/ou “bandidos” é ainda um grande desafio. Pesquisa recente produzida pela UFSCAR sobre letalidade policial e prisões em flagrante aponta que, nos casos de homicídio cometidos por policiais, 94% dos inquéritos são concluídos sem indiciamento dos policiais. Ou seja, trata-se de um servidor de outra instituição, mas a sobreposição do policial militar sobre, principalmente, uma vítima com perfil criminoso justifica a morte – provavelmente a partir da alegação de algum dos excludentes de ilicitude a partir dos quais não há crime, e, portanto, o autor não pode ser punido. Desse modo, é importante dizer que o problema não reside tão somente na estrutura militar, mas que as discrepâncias formais ensejadas pela mesma não correspondem ao modelo de Estado que dizemos ter e querer.

Um crime que não é investigado tem algo de turvo, não é transparente. Assim, o julgamento do Carandiru em primeira instância nos abre os olhos para pensar sobre o que aconteceu. Os argumentos ali expostos nos fazem refletir sobre a ideia que tínhamos do massacre e a ideia que temos depois de nos apropriarmos de detalhes do ocorrido, os quais sem o julgamento não teriam enfoque e, portanto, não teriam importância.

O que queremos dizer é que não importa quem cometa um crime, ele deve ser investigado – e a investigação deveria ser igual para todos. Ou seja, não é porque se trata de uma autoridade, qualquer que seja, que se deve calar, medir as palavras: o cuidado e também o rigor da lei deve se estender a todos os réus e acusados. Essa diferença de postura, de atitude, não se relaciona de forma alguma com revanchismo ou postura análoga, mas com equidade, respeito pela verdade, democracia. Relaciona-se com transparência, no sentido de que é a partir da transparência e da publicização dos fatos que as pessoas podem decidir sobre o que consideram certo ou errado.

Os mecanismos de controle da atividade policial existem na figura das corregedorias e ouvidorias, mas estes parecem não funcionar, porque mesmo sendo órgãos de fiscalização, não são transparentes. Nem todos os estados que possuem ouvidoria das polícias possuem site e, quando ele existe, ele não informa, não traz relatórios para que o público tome conhecimento das reclamações referentes a abusos na ação policial ou mesmo das principais queixas recebidas. Muitos dos sites exigem requerimento, ou seja, uma solicitação formal para que o cidadão tenha acesso à informação. Essa atitude é um entrave à transparência. Os mecanismos de controle da atividade policial que existem e não funcionam precisariam de participação e controle social para atingir o fim de órgãos críticos e não perpetuadores dos problemas enfrentados pelas instituições.

### ***Morosidade da justiça e impunidade***

Em 2001, o comandante da invasão à Casa de Detenção, Coronel Ubiratan Guimarães,

foi condenado a 632 anos de reclusão pela morte dos 102 detentos no dia 02 de outubro de 1992. Após a condenação pelo Tribunal do Júri, a defesa do Coronel recorreu ao Tribunal de Justiça (TJ) – segunda instância – solicitando a anulação do júri, com base em diferentes argumentos, dentre os quais o fato de que, tendo sido eleito deputado estadual no passado, Cel. Ubiratan teria direito a foro privilegiado e não poderia ser condenado por júri popular.

Em 2006, um grupo de 25 desembargadores que compunham o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não apenas anulou o júri como também definiu que o réu não fora condenado em 2001, já que era vontade dos jurados absolvê-lo. A juíza Maria Cristina Cotrofe teria sentenciado o réu com base em uma interpretação errônea sobre as respostas dos jurados aos quesitos. Por essa razão, não foi marcado um novo julgamento, procedimento que seria adotado caso o júri fosse apenas anulado.

No dia 02 de abril de 2014, o advogado de defesa Celso Vendramini declarou em entrevista coletiva, ao fim do julgamento, que pedirá a anulação dos júris em que foram condenadas as tropas do GATE e COE. Para o defensor, ambos os júris seriam nulos de direito, pois o magistrado Rodrigo Tellini teria indevidamente liberado testemunhas para que voltassem para suas casas. No julgamento da tropa do GATE, o magistrado esclareceu que não era possível ouvir testemunhas novamente, uma vez que a fase de instrução tinha sido finalizada e os debates já haviam começado. O defensor afirmou que também baseará seu recurso na absoluta ausência de provas técnicas contra

seus clientes, já que a inexistência do confronto balístico não permite atribuir responsabilidades individuais a nenhum deles.

O defensor dos réus agora condenados afirmou que interporia recurso junto ao TJ. Caso o órgão aceite o recurso, um novo júri será marcado e não se pode prever quando ele acontecerá. Diante da anulação do júri, o Ministério Público poderá tentar interpor recursos junto ao STJ e STF, caso se verifique que a decisão do TJ seja contrária à legislação federal ou a normas constitucionais, respectivamente. Caso o TJ não aceite o recurso, a defesa também poderá tentar recorrer às instâncias supramencionadas<sup>4</sup>. Como se vê, as possibilidades de recurso são numerosas, assim como o foram durante o processo. O prazo decorrido entre a condenação do Cel. Ubiratan pelo Tribunal do Júri e a anulação da própria condenação pelo TJ foi de cinco anos. Se o prazo para a apreciação do recurso desses réus fosse o mesmo, a possível anulação do júri viria 27 anos após o fato ocorrido.

Os inúmeros recursos com fins protelatórios interpostos durante a fase processual ajudam a explicar a morosidade do sistema de justiça criminal na realização de tão importante julgamento. Ainda que outros casos de crimes contra a vida praticados por agentes estatais também tenham sido processados com lentidão<sup>5</sup>, as duas décadas passadas entre as mortes e o julgamento chamam atenção. Trata-se, obviamente, de caso extremamente complexo, envolvendo um grande número de réus e vítimas. Ainda assim, cabe questionar: estaria o estigma das vítimas relacionado à baixíssima prioridade dada ao processo?

A morosidade em processos de homicídios não se limita àqueles praticados por policiais. Ao contrário, a demora é a regra, como já provaram diversas pesquisas realizadas em diferentes varas criminais no país. Pesquisa divulgada pela Fundação SEADE em 2004 revelou que o prazo médio decorrido entre o inquérito policial e a execução da pena para o crime de homicídio no Estado de São Paulo era de em média 1.431 dias, ou seja, cerca de quatro anos. Em pesquisa realizada com base em casos julgados no Primeiro Tribunal da Cidade de São Paulo, Debert e outros (2008) chegaram a um resultado ainda mais preocupante, concluindo que o tempo de processamento desses crimes é de cerca de 1.980 dias – mais de cinco anos – para os casos em que não houve flagrante e de 1.684 dias para os crimes que resultaram em flagrantes. A constatação de que a prisão provisória acelera o andamento da fase processual é válida para outros tipos de crimes, conforme exposto por Joana Vargas (2004). Analisando casos de estupro ocorridos entre 1988 e 1992 na cidade de Campinas, a pesquisadora concluiu que o tempo de processamento de casos em que houve prisão durante o processo foi quase três vezes menor do que o prazo decorrido nos casos em que a prisão provisória não foi decretada.

Não se busca defender a decretação de prisões provisórias para garantir que crimes sejam julgados com mais agilidade. Na realidade, a proporção de presos provisórios no sistema penitenciário brasileiro já é elevadíssima (38% em 2012, chegando a 65% em estados como Piauí)<sup>6</sup> e esse quadro não ajuda a tornar o sistema de justiça criminal mais ágil. Ao mesmo tempo, é justo que presos provisórios tenham seus processos julgados com mais rapidez, pois

podem vir a ser inocentados e não seria justo que suas sentenças tardassem muito. O que se pretende argumentar é que a justiça criminal é extremamente seletiva, já que presos provisórios são quase sempre aqueles que não podem pagar por advogados particulares, bem como aqueles que já foram presos e/ou condenados.

Dessa forma, o rigor da justiça recai sobre um grupo social específico, para o qual não vale a presunção da inocência. Por sua vez, suspeitos que consigam evitar a prisão durante o processo poderão ter uma possível condenação protelada em muitos anos. A justiça criminal também é seletiva no que se refere às vítimas e seus familiares, que esperam por uma decisão judicial por anos a fio. Alguns crimes sequer são propriamente investigados, o que se relaciona, por vezes, às condições socioeconômicas das vítimas e dos suspeitos.

O senso comum diz que a justiça no Brasil é lenta e ineficiente. Os dados citados acima permitem afirmar que o senso comum encontra respaldo na realidade. Em consequência, cresce a descrença popular nas instituições democráticas mais fundamentais. Quando o julgamento de crimes praticados por agentes estatais tarda tanto, cresce também a descrença em fundamentos jurídicos essenciais como a igualdade de todos perante a lei. Nesse sentido, seria importante que o TJ apreciasse com celeridade os recursos que serão interpostos pela defesa. Caso anule os júris que condenaram os policiais do GATE e do COE – ou, pior, anule a própria condenação alegando que os jurados quiseram, na verdade, absolver os réus –, o órgão contribuirá para prolongar a impunidade em rela-

ção a crimes muito graves, quase esquecidos pela sociedade.

Aceitando argumentos como o do estrito cumprimento do dever legal, admitirá que excessos fazem parte do jogo, contrariando o que diz o próprio Código Penal. A defesa deve apostar na inexistência do confronto balístico e na impossibilidade de se afirmar com certeza onde morreu cada preso para tentar anular as sentenças proferidas. A pergunta que o TJ deve fazer a si mesmo é: aceitando tais argumentos, não estará também premiando as manipulações – como a alteração da cena do crime – realizadas naquele dia? Que mensagem estará transmitindo àqueles que se julgam imunes à aplicação da lei?

***“Bandido bom é bandido morto”: tese que não resiste a provas e evidências***

Um levantamento de declarações feitas à época do Massacre e noticiadas pela imprensa, bem como de cartas de leitores indignados publicadas nos jornais, revela o quadro de uma sociedade que acreditava que criminosos não deveriam ter o direito à vida respeitado. Naquele momento, a tese de limpeza social que preconiza que “bandido bom é bandido morto” ganhava inúmeros adeptos e adquiria força impressionante. No dia 17 de outubro de 1992, o jornal Folha de São Paulo publicou a carta abaixo, enviada por um leitor:

“Não dá para entender por que a imprensa enfatiza tanto o chamado ‘massacre humano’ no Carandiru - será que estão querendo fazer valer aquele ditado ‘os inocentes pagam pelos pecadores’? Logo estarão lançando uma campanha ‘Adote um assaltante/assassino/estuprador’”.



Quatro dias antes, o mesmo periódico publicara matéria que trazia fotos de faixas expressando apoio à Polícia Militar, expostas por torcedores durante um jogo de futebol:

“A população paulista apoia a nossa Polícia Militar’. (...) ‘Onde está o direito das vítimas de bandidos? Estamos com a PM’. (...) No clássico entre Portuguesa e São Paulo, dominando no Canindé, as torcidas desfilaram em campo antes do jogo com faixas de apoio à PM”.

Com o aumento nos índices de criminalidade observados nas últimas décadas, a sensação de insegurança generalizada e a indignação perante a violência levaram parte da população brasileira a reproduzir de forma frequente e enfática o discurso segundo o qual, em linhas gerais, a solução para o crime residiria na eliminação do criminoso. Caldeira (1991) mostra de que maneira se consolidou, durante a década de 1980, o discurso contra os direitos humanos, articulado por setores conservadores da polícia, políticos de direita e alguns órgãos dos meios de comunicação em massa (p. 165). Se, como defende Caldeira e como apontamos acima, a Justiça também opera na lógica da confirmação de privilégios, foi com base nesta associação entre direitos e privilégios, às avessas, que o discurso dos direitos humanos passou a ser associado a “privilégios de bandidos” (Idem, p. 169).

Ainda hoje se defende a ideia de que criminosos são presos e voltam às ruas com muita facilidade e que desfrutam de verdadeiras férias durante o cumprimento de sua penas. A veiculação incessante de notícias sobre crimes hediondos cometidos por “delinquentes fora

de controle” vale-se do medo estabelecido ao mesmo tempo em que ajuda a alimentá-lo, corroborando, conseqüentemente, uma espécie de desejo de vingança. Nesse contexto, não surpreendeu a estratégia escolhida pela defesa durante o julgamento da tropa do GATE. Apostou-se em uma defesa emocionada, inclusive recorrendo a vídeos de programas policiais sensacionalistas. O defensor Vendramini chegou a afirmar que quando fez parte da ROTA “matou muito bandido, com orgulho”. Algumas provas técnicas foram questionadas, mas o cerne de sua argumentação foi a existência de uma dicotomia entre o bem - representado pelos policiais - e o mal - representado pelos detentos.

O Ministério Público, por sua vez, apostou em um discurso legalista, segundo o qual os presos ali mortos pagavam suas dívidas com a sociedade e não cabia à polícia executá-los. Em uma de suas falas durante a etapa em que foram julgados os membros do GATE, Friggi apresentou o perfil dos presos mortos no terceiro andar. Mostrou-se aos jurados que boa parte das vítimas ainda não havia sido condenada e/ou estava presa por crimes de baixo potencial ofensivo. Bárbaros ou não, os detentos deveriam cumprir suas penas vivos e com o mínimo de dignidade. Mostrou-se, ainda, que quase todos tinham perfis bastante semelhantes, sendo jovens de cor preta ou parda, de baixa escolaridade e com empregos informais.

Ademais, por meio da exposição dos laudos necroscópicos pôde-se comprovar que houve naquele dia muitas execuções sumárias. Dessa forma, a acusação parece ter convencido os jurados de que as vítimas não eram, na realidade, merecedoras do fim trágico que tiveram.



Assim, tampouco surpreendeu a mudança de tom e estratégia da defesa na etapa em que foram julgados os membros do COE, duas semanas depois. Naquela ocasião, o defensor apostou na inexistência do exame de confronto balístico como seu grande trunfo.

Dada a força adquirida pelo discurso do “bandido bom é bandido morto” em nossa sociedade, a condenação de policiais pela morte de presos é um avanço inegável e até mesmo uma surpresa. Entende-se que os argumentos legalistas e pró-direitos humanos, aliados às provas irrefutáveis sobre a prática de excessos naquele dia, foram capazes de se sobrepor a uma retórica de forte apelo emocional.

### **CONCLUSÃO: O julgamento como o direito à verdade**

Em entrevista coletiva após o término da última etapa do julgamento, o promotor Eduardo Olavo Canto Neto declarou: “Hoje nós estamos vivenciando um momento histórico. Pode parecer que não, porque os réus saíram daqui andando. Não é o correto, mas é o sistema. Condenar policiais porque mataram presos é, no mínimo, marco civilizatório. E que isso não seja esquecido”. Diante da possibilidade de múltiplos recursos e de uma futura absolvição dos PMs ora condenados, como acreditar que o julgamento do Massacre do Carandiru possa, de fato, representar uma mudança de rumos para o país, como defendido pelo Ministério Público?

Ainda que se saiba que é muito pouco provável que quaisquer dos policiais condenados cumpram pena de prisão pelos crimes cometidos em 1992, sua condenação pelo Tribunal do

Júri não deve ser vista como inútil ou desprovida de significado. Ao contrário, temos boas razões para crer que o julgamento em questão de fato representa um “marco civilizatório” na história do país. É verdade que já houve no passado outros casos de condenações de policiais acusados por homicídios, tais como o ocorrido na Favela Naval, em Diadema, no ano de 1997. Recentemente, teve início no Rio de Janeiro o julgamento dos policiais acusados pelo desaparecimento e morte de Amarildo de Souza, na Unidade de Polícia Pacificadora da Rocinha.

Entretanto, o caso do Carandiru é emblemático por conta do perfil das vítimas. Mário José Josino, morto na Favela Naval, e Amarildo, morto na Rocinha, têm algo em comum: ambos foram identificados como pais de família, pobres, cidadãos inocentes vitimados pela violência policial. Os 111 mortos do Carandiru foram sempre identificados como criminosos que não mereciam clemência, a despeito de haver dentre eles 84 presos provisórios, sem condenação.

A condenação dos réus em quatro etapas representou a vitória do discurso legalista sobre a retórica do “bandido bom é bandido morto”. As características e vida pregressa das vítimas não impediram que os jurados condenassem os excessos das tropas da ROTA, GATE e COE. Nas quatro ocasiões em que grupos de jurados foram expostos aos argumentos da defesa e da acusação, prevaleceu a ideia segundo a qual os mortos no massacre estavam ali para que pudessem pagar suas dívidas com a sociedade, não cabendo à polícia decidir por suas mortes.

Também prevaleceu o entendimento de que, não havendo provas de confronto armado

entre presos e policiais, o que se sucedeu naquele dia foi a execução sumária das vítimas. Na figura de 28 jurados, a sociedade condenou a violência policial cometida no dia 02 de outubro de 1992, apesar da inexistência do fatídico exame de confronto balístico. Trata-se de resultado cuja importância simbólica não pode nem deve ser subestimada – ainda que concordemos com o Ministério Público sobre a insuficiência de uma condenação meramente simbólica.

Durante quase 22 anos, versões conflitantes sobre o que ocorreu no Pavilhão 9 disputaram corações e mentes e, por muito tempo, parte da sociedade acreditou que os réus agora condenados agiram com proporcionalidade, já que enfrentaram presos armados. A condenação das tropas responsáveis pela morte de 77 detentos traz consigo o reconhecimento oficial

da chacina ocorrida naquele dia, na medida em que o Estado reconhece que policiais agiram com excesso e mataram presos desarmados e, em muitos casos, rendidos.

É verdade que a demora de quase 22 anos é inaceitável e que os policiais hoje condenados receberam diversas promoções ao longo desses anos e permanecem livres. Ainda assim, há algo a se celebrar: o julgamento do massacre do Carandiru dá ao país o direito à verdade e à memória sobre um dos acontecimentos mais tristes de sua história. O julgamento encerrado em 02 de abril de 2014 abre precedente para que se conheça a verdade sobre outros crimes perpetrados por agentes estatais, já no período democrático. Dizendo não à barbárie, os jurados podem ter contribuído para tornar o Brasil um pouco mais civilizado. E que isso não seja esquecido.

- 
1. *Trinta e quatro mortes ficaram sem punição. Cinco delas foram atribuídas ao Coronel da Reserva da PM Luiz Nakaharada, que morreu antes de ir a julgamento. As outras 29 mortes não puderam ser esclarecidas. Havia dentre essas vítimas detentos que morreram com ferimentos de armas brancas.*
  2. *Ubiratan Guimarães foi eleito deputado estadual em 2002 pelo então PPB, hoje PP (Partido Progressista).*
  3. *Parágrafo único do Artigo 23 do Código Penal.*
  4. *Diz-se que defesa e acusação poderiam tentar interpor recursos junto ao STJ e STF, pois o acesso ao triplo (STJ) e quádruplo (STF) grau de jurisdição não é automática. É preciso que se prove que a decisão anterior vai contra a legislação federal ou normas constitucionais.*
  5. *A título de exemplo, pode-se citar o massacre de Eldorado dos Carajás (PA), ocorrido em 1996: o julgamento dos policiais acusados somente foi finalizado em 2002. Apenas em 2012 alguns dos réus começaram a cumprir suas penas. Outro exemplo é o do julgamento dos policiais acusados pela chacina de Vigário Geral (RJ), que só foi finalizado em 2003, dez anos após a morte de 21 pessoas na comunidade de mesmo nome, vítimas de um grupo de policiais conhecidos como “Cavalos Corredores”.*
  6. *VII Anuário Brasileiro de Segurança Pública.*

## Referências bibliográficas

**BRASIL. Lei 9.299/96:** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9299.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9299.htm). Acessado em: 08/04/2014.

\_\_\_\_\_. **Código Penal.** Disponível em: <http://pres-republica.jusbrasil.com.br/legislacao/103275/codigo-penal-decreto-lei-2848-40>. Acessado em: 08/04/2014.

CALDEIRA, T. Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos'? Desventuras da democratização brasileira. **Novos Estudos Cebrap**, n. 30, pp. 162-174, 1991.

CORRÊA, D. M. Aspectos Gerais da Justiça Militar. **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 89, 2011. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9848&revista\\_caderno=3#\\_ftn1](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9848&revista_caderno=3#_ftn1). Acessado em: 08/04/2014.

DEBERT, G. G.; LIMA, R. S.; FERREIRA, M. P. C. O Tribunal do Júri e as Relações de Afeto e Solidariedade. In: DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F.; OLIVEIRA, M. B. (Orgs.): **Gênero, família e gerações:** Juizado Especial Criminal e Tribunal do Júri. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero/PAGU – UNICAMP, 2008, pp. 111-142.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, ano 7, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao>. Acessado em: 07/04/2014.

FUNDAÇÃO SEADE. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/projetos/acervosspp>. Acessado em: 07/04/2014.

SALLA, F. De Montoro a Lembo: As Políticas Penitenciárias de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, pp. 72-90, 2007. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/revista-brasileira-de-seguranca-publica/1a-edicao>. Acessado em: 07/04/2014.

SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G.; SCHLITTLER, M. C. **Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo:** Letalidade Policial e Prisões em Flagrante. São Paulo: UFSCAR, 2014. [http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo\\_FINAL\\_01.04.2014.pdf](http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf). Acessado em: 08/04/2014.

VARGAS, J. D. **Estupro: Que Justiça?** Fluxo do Funcionamento e Análise do Tempo de Justiça Criminal para o Crime de Estupro. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.

# Reflexões sobre a Justiça e o Estado Democrático de Direito a partir do Julgamento do Carandiru

Ana Carolina Pekny, Laís Boás Figueiredo Kuller e Lucas Bernasconi Jardim

## Resumen

**Reflections on Justice and the Rule of Law after the Trial of Carandiru**

*El juicio del Masacre de Carandiru, ocurrido entre 2013 y 2014, condenó a los policías que actuaron en la Casa de Detención el 02 de octubre de 1992. El objetivo del artículo es reproducir los principales argumentos presentados por la defensa y la fiscalía en las dos últimas etapas del juicio, que se dividieron, de una parte, entre la búsqueda de la individualización de la conducta de los policías junto a la afirmación de la legítima defensa – un discurso basado en la idea difundida de que “el bueno bandido es el bandido muerto” – y, de otra parte, las evidencias materiales de que hubo un masacre, apoyadas por el argumento de que criminales deben tener sus derechos humanos respetados. La condena de los acusados sienta un precedente importante para el reconocimiento por parte del Estado de casos de violencia policial y, por lo tanto, para cuestionamientos sobre el mantenimiento de diferencias de trato en el sistema de justicia y la persistencia de discursos que legitiman la violencia y obstruyen la plena consolidación de la democracia en Brasil.*

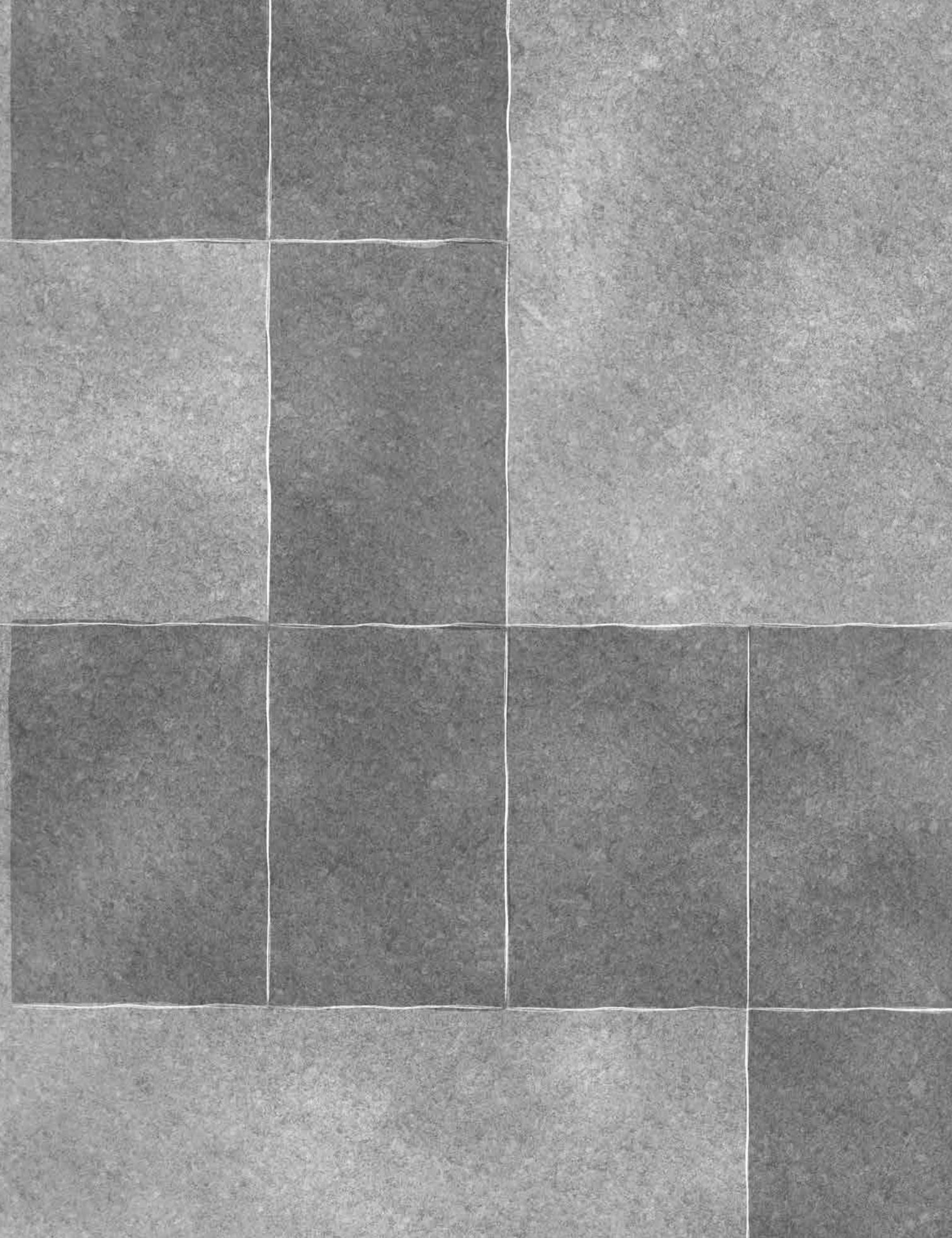
**Palabras clave:** *Massacre de Carandiru; sistema de justicia; violencia Policial; Estado Democrático de Derecho*

## Abstract

**Reflections on Justice and the Rule of Law after the Trial of Carandiru**

*The trial of the Carandiru Massacre, occurred between 2013 and 2014, condemned the policemen who acted in the prison complex on October 02nd, 1992. The aim of the article is to reproduce the main arguments put forward by the defense and the prosecution in the last two stages of the trial, which were focused, on the one side, on the attempt to individualize police conduct combined with a self-defense claim – a discourse based on the widespread idea that “a good criminal is a dead criminal” – and, on the other side, on material evidence that a massacre occurred, supported by the argument that criminals must have their human rights respected. The conviction of the policemen sets an important precedent for the recognition by the State of cases of police violence, as well as to question the maintenance of different treatments on the justice system and the persistence of discourses that legitimize violence and obstruct the full consolidation of democracy in Brazil.*

**Keywords:** *Carandiru Massacre; justice system; police violence; rule of law*



## Escopo e política editorial

A **Revista Brasileira de Segurança Pública** é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

## Instruções aos autores

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** Os trabalhos deverão ser enviados através do sistema on-line de gestão da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/>. Para tanto, os autores devem realizar um cadastro, que permitirá o acesso à área de submissão de trabalhos, bem como permitirá o acompanhamento de todo o processo editorial. Toda a comunicação com os autores que submeterem o trabalho através do sistema será realizada por meio da ferramenta.
- 3** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4** As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5** Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou rerepresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7** Os trabalhos poderão, ALTERNATIVAMENTE, ser enviados por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Mário de Alencar, 103, Vila Madalena, São Paulo / SP, CEP 05436-090. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9** Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/declaracaorbsp.pdf>



## critérios bibliográficos

### Resenhas

Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

### Artigos

Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;

Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca.

Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa;

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

### Quadros e tabelas

A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).

c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

### Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios: Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Artigo:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

**Coletânea:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / título do capítulo entre aspas /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação/VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

**Teses acadêmicas:** sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).



## Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Mário de Alencar, 103 – Vila Madalena – São Paulo – SP – Brasil; Cep: 05436-090.

### Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

**Primeiro autor:** \_\_\_\_\_

**Título do artigo:** \_\_\_\_\_

**Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem no artigo:**

**1. Declaração de Responsabilidade** - Garanto que em caso de vários autores, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os co-autores leram e concordaram com os termos desta declaração. - Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico. - Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores. - Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

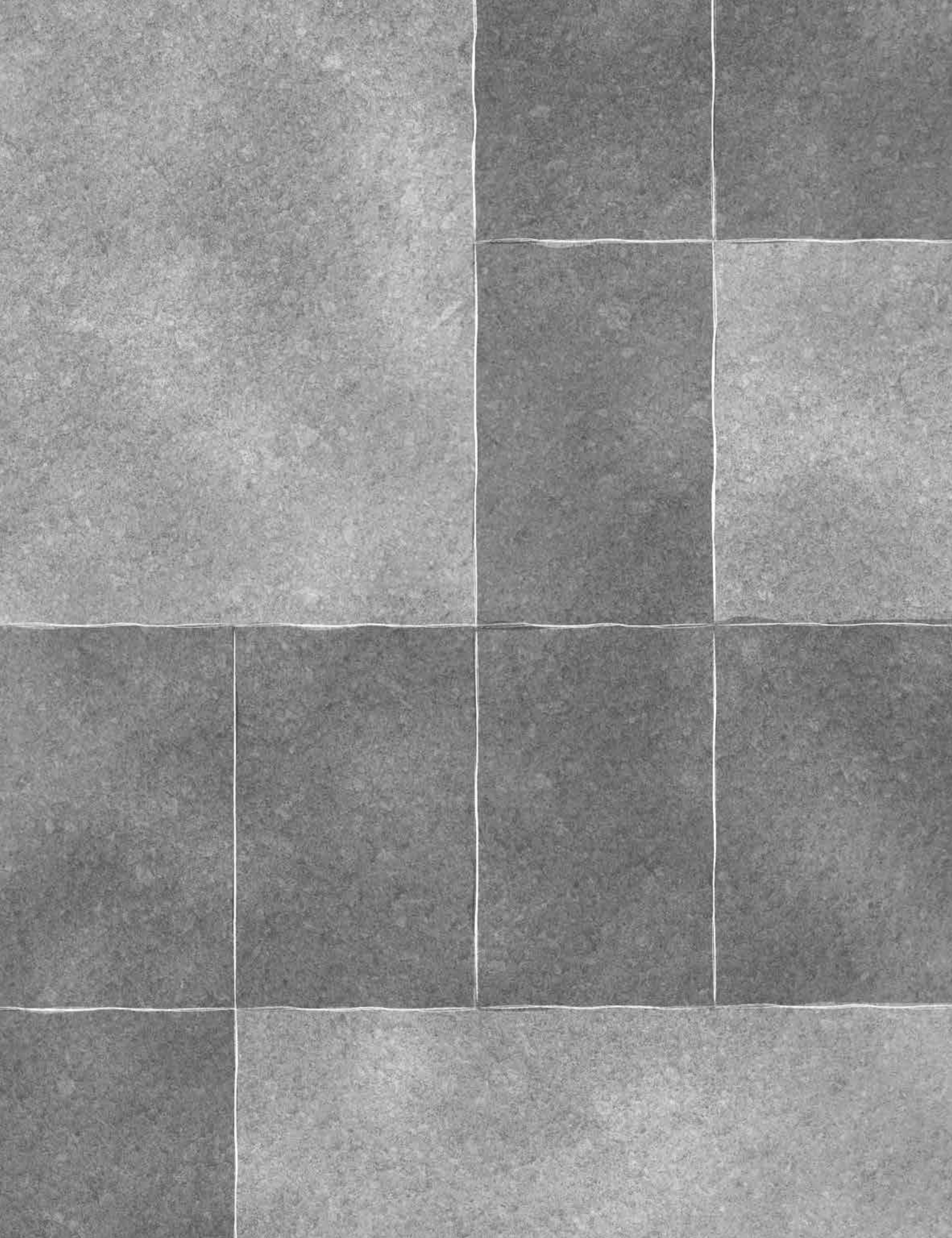
**Assinatura de todos os autores:**

**Data:** \_\_\_\_\_

**2. Transferência de Direitos Autorais** – Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

**Assinatura de todos os autores:**

**Data:** \_\_\_\_\_





**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Essa revista é financiada por



Os projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública recebem o apoio de



para acessar a versão digital  
**[revista.forumseguranca.org.br](http://revista.forumseguranca.org.br)**

