

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br

ISSN 1981-1659 Volume 10 Nº 1 Fev/Mar 2016



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 10

Número 1

fevereiro/março 2016



**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. 10 n. 1 São Paulo fev/mar 2016

Comitê Editorial

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre/ Rio Grande do Sul/ Brasil)

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

Olaya Hanashiro (Fórum Brasileiro de Segurança Pública - São Paulo / São Paulo / Brasil)

Conselho editorial

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

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

Christopher Stone (Open Society Foundations - Nova Iorque/ Estados Unidos)

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

Luiz Henrique Proença Soares (Fundação SEADE - São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

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

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

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

Equipe RBSP

Cauê Martins, David Marques, Patrícia Nogueira Pröglhóf, Roberta Astolfi e Samira Bueno

Revisão de textos

Denise Niy

Traduções

Firm Translations e Miriam Palacios Larrosa

Capa e produção editorial

Urbania

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

Humberto Viana - Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima - Vice-Presidente do Conselho de Administração

Samira Bueno - Diretora Executiva

Conselho de Administração

Cássio Thyone Almeida de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Edson M. L. S. Ramos

Elizabeth Leeds

Haydée Glória Cruz Caruso

Humberto de Azevedo Viana Filho

Jacqueline de Oliveira Muniz

Luciene Magalhães de Albuquerque

Marcos Aurelio Veloso e Silva

Marlene Ines Spaniol

Renato Sérgio de Lima

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Sérgio Roberto de Abreu

Silvia Ramos de Souza

Sumário

Dossiê	Apresentação	6
	Juventude e violência policial no Município de São Paulo	10
	<i>Jacqueline Sinhoretto, Maria Carolina Schlittler e Giane Silvestre</i>	
	Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área Metropolitana de Brasília (AMB)	36
	<i>Arthur Trindade Maranhão Costa, Cristina Maria Zackseski e Welliton Caixeta Maciel</i>	
Artigos	Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja	56
	<i>María Alejandra Otamendi</i>	
	A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Derechos Humanos	90
	<i>Jorge Zaverucha e Rodrigo Leite</i>	
	O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro?	110
	<i>Cristina Maria Zackseski e Patrick Mariano Gomes</i>	
	A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo	128
	<i>Giovani da Silva Corralo e Jonathã Kemmerich</i>	
	A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil	144
	<i>Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel</i>	
Regras de publicação	162

Table of Contents

Dossier	Presentation	6
	Youth and police violence in the City of São Paulo	10
	<i>Jacqueline Sinhoretto, Maria Carolina Schlittler e Giane Silvestre</i>	
	Investigation and processing of crimes of homicide in the Metropolitan Area of Brasília (AMB)	36
	<i>Arthur Trindade Maranhão Costa, Cristina Maria Zackseski e Welliton Caixeta Maciel</i>	
Articles	Objective and subjective safety in Latin America: elucidating the paradox	56
	<i>María Alejandra Otamendi</i>	
	Impunity of state agents in cases heard by the Inter-American Court of Human Rights	90
	<i>Jorge Zaverucha e Rodrigo Leite</i>	
	What is public order in the Brazilian criminal justice system?	110
	<i>Cristina Maria Zackseski e Patrick Mariano Gomes</i>	
	The structure of municipal power and safety policies: a new federal paradigm	128
	<i>Giovani da Silva Corralo e Jonathã Kemmerich</i>	
	Police in the 1988 Federal Constitution: issues concerning the maintenance of a militarized policing organ and its incompatibility with the prevailing democratic order in Brazil	144
	<i>Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel</i>	
Publishing Rules	162





Dossiê

Apresentação

Apresentação

O recém-publicado Atlas da Violência 2016, relatório produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), apresenta – por meio de dados preliminares do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, para 2014 – um triste recorde de 59.627 vítimas de homicídio no Brasil. Diante desse quadro, em que literalmente triunfa a morte, dois artigos levantam questões relevantes para se compreender a complexidade dos desafios existentes e provocar ações que possam resultar em processos de mudança.

No artigo “Juventude e violência policial no Município de São Paulo”, Jacqueline Sinhoretto, Maria Carolina Schlittler e Giane Silvestre analisam a incidência da letalidade policial entre jovens negros do município através dos dados quantitativos produzidos pelas secretarias municipais de Saúde, Serviços e Assistência e Desenvolvimento Social. Contrariando a tendência nacional de aumento das taxas de homicídio, o município de São Paulo reduziu de 5.979 casos em 2000 para

1.661 casos em 2014, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. No entanto, o declínio do número geral de homicídios não foi acompanhado pela letalidade policial, que correspondia, em 2000, a 5% do total de homicídios e, em 2014, passou a corresponder a 21%. É nesse contexto que as autoras discutem os desafios sobre a participação municipal no controle do crime, o controle externo das instituições policiais e, mais especificamente, o uso da força letal. O artigo ainda chama atenção para a definição de ordem pública que orienta o modelo de segurança pública prevalecente em todo o país e enfatiza a importância da produção de dados detalhados sobre a violência.

Outro grande desafio que se enfrenta ao tratar de homicídios se refere à elucidação dos casos. No artigo “Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área Metropolitana de Brasília (AMB)”, Arthur Trindade Maranhão Costa, Cristina Zackseski e Welliton Caixeta Maciel levantam vários aspectos sobre os casos de homicídio registrados na AMB e indicam diferentes questões que podem incidir na elucidação dos casos, no seu processamento e eventual condenação. A baixa elucidação dos casos de homicídio reforça a percepção de pouca valorização da vida e da naturalização que os homicídios parecem adquirir em nossa sociedade.



Juventude e violência policial no Município de São Paulo

Jacqueline Sinhoretto

Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR. Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo - USP. Graduada em Ciências Sociais pela USP. Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCAR - GEVAC.

jacsin@uol.com.br

Maria Carolina Schlittler

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos. Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Graduada em Ciências Sociais pela UNESP. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCAR - GEVAC.

schlittler.carolina@hotmail.com

Giane Silvestre

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos. Mestre em Sociologia pela UFSCAR. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCAR - GEVAC.

silvestregiane@gmail.com

Resumo

Neste artigo são analisadas violências que acometem a juventude na cidade de São Paulo, utilizando dados quantitativos produzidos pelas Secretarias Municipais de Saúde, Serviços e Assistência e Desenvolvimento Social. Os dados mostram: a) a significativa tendência de diminuição no número de homicídios na cidade de São Paulo na última década, embora a mesma tendência não seja observada nas mortes decorrentes da ação policial; b) que na aferição do uso da força policial verifica-se desproporcionalidade na ação das polícias na capital paulista; c) o perfil específico das vítimas da letalidade policial e a distribuição espacial dessas mortes na cidade de São Paulo. Focalizam-se os desafios e limites encontrados pelos municípios na proposição de programas de avaliação e redução da violência diante de velhos dilemas da segurança pública, como é o caso da letalidade policial. Conclui-se que a violência policial é um dos principais desafios para a vida segura dos jovens paulistanos.

Palavras-Chave

Juventude. Letalidade policial. Polícia e sociedade. Municípios e segurança.

A participação do poder municipal no controle do crime é algo relativamente novo para a segurança pública brasileira, pois até a metade da década de 1990 predominou uma interpretação jurídica e política de que essa esfera de atuação seria exclusiva dos governos estaduais, o que constituía uma barreira para a participação dos municípios na segurança pública, conforme argumenta a literatura especializada (MUNIZ, 2000; CANO, 2005; SOARES, 2005; GUINDANI, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007; RIBEIRO; PATRÍCIO 2008). A Constituição Federal de 1988 faz menção às responsabilidades dos municípios na segurança pública apenas mencionando que eles “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei [...]” (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008, p. 7).

Para Muniz (2000), essa arquitetura constitucional, aliada ao fato de que no Brasil os problemas relacionados à segurança pública são comumente tratados como assuntos de competência exclusiva das polícias, produz um quadro em que se reivindicam os recursos e as intervenções oriundas das esferas fe-

deral e estadual na atividade de controle do crime, já que estas são as esferas responsáveis pelas Forças Armadas, pelas polícias e pelo sistema criminal.

Ricardo e Caruso (2007) também apontam que um dos entraves à maior participação dos municípios na segurança pública é a falta de uma definição clara sobre o conceito de ordem pública. Para as autoras, o art. 182 da Constituição, que diz “[...] o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes [...]”, poderia ser acionado para embasar a participação dos municípios em programas de redução de criminalidade e de prevenção se houvesse uma definição mais sólida do que é ordem pública.

Contudo, a segurança pública no Brasil segue concebida e operada por um modelo de controle do crime militarista e encarcerador, o qual pressupõe que a segurança pública se efetiva se – e somente se – houver a aniquilação ou o encarceramento de agentes criminais (SILVESTRE; SCHLITTLER; SINHORETTO, 2015). Assim, ao se circunscrever a definição da ordem pública ao encarceramento e

à repressão policial, pouco espaço sobra para a atuação de outros atores institucionais senão aqueles ligados à repressão criminal, os quais estão ligados à esfera estadual.

Entretanto, nos últimos anos, a segurança pública tem ocupado uma posição de destaque nas pautas políticas, o que obrigou os municípios a enfrentarem o desafio de discuti-la. Segundo Mesquita Neto e Ricardo (2003), na cidade de São Paulo, por exemplo, a segurança pública esteve no centro dos debates e propostas dos candidatos a prefeito durante as eleições municipais de 2000. Segundo Kahn e Zanetic (2005):

A maior participação dos municípios na segurança foi concomitante ao surgimento, no campo teórico da segurança pública, de teorias como *broken windows* e o policiamento comunitário, os quais pressupunham a necessidade de incluir outros recursos, além daqueles tipicamente policiais, para a solução de problemas criminais. (p. 5).

Em decorrência da pressão gerada pelo crescimento da criminalidade urbana no cenário político ou ainda como resultado da reivindicação sistemática de movimentos sociais por uma vida mais segura nas grandes cidades, especialmente para setores mais vulneráveis da população, a partir de 2000, houve maior interesse dos municípios na participação, formulação e execução¹ de programas de redução da violência e criminalidade, especialmente em programas de redução de homicídios.

No mesmo período surgiram mudanças legislativas que aceleraram a participação dos municípios na esfera da segurança pública.

Destacam-se: a) a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública (2003), que dedicou um capítulo para tratar da segurança nos municípios; b) a alteração da regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) pela Lei 10.746/03, a qual possibilitou que municípios que não possuísem Guarda Municipal pleiteassem recursos para o desenvolvimento de políticas, diagnósticos e planos de segurança (RICARDO; CARUSO, 2007); c) publicação do Decreto 4.991/2004, que atribuiu à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça a competência de:

Estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos que gerem índices de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008, p. 9).

Diante desses estímulos, e com o fomento a políticas preventivas e ação interinstitucional (SOARES, 2005), surgiram alguns programas de redução de criminalidade geridos pelos municípios ou pelo menos com sua participação. Entre estas experiências, a redução das taxas de homicídios assumiu papel de destaque e constituiu o objetivo de vários programas geridos em cooperação entre governos estaduais e municipais². Destaca-se o caso de Diadema, que chegou a ter a mais alta taxa de homicídio do Estado de São Paulo e que, ao investir em medidas de natureza preventiva, logrou a redução de 74% no número de homicídios de 1999 a 2005.

A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA PÚBLICA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Contrariando a tendência nacional de aumento de 30% nas taxas de homicídios, o Estado de São Paulo, entre 1998 e 2008, teve esta taxa reduzida a menos da metade (KAHN; ZANETTIC, 2005). Os homicídios dolosos no Estado começaram a declinar a partir de 1999, tendência seguida pela cidade de São Paulo, que em 2000 teve 5.979 casos de homicídios e 1.661 casos em 2014, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo³.

Não obstante, no mesmo período, o Estado de São Paulo assistiu a um aumento de homicídios resultantes da intervenção policial: 438 pessoas fo-

ram mortas pela polícia em 1999, ao passo que em 2014 foram 708 mortos, segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁴.

Na cidade de São Paulo, a diminuição no número geral de homicídios não é acompanhada do declínio da letalidade policial, causa que passa a corresponder a uma porcentagem cada vez mais alta do total de mortes violentas ocorridas na cidade. Em 2000, a relação entre o número de mortos em decorrência de ação policial e o total de homicídios foi de 5% e, em 2014, a mesma relação passou a 21%, conforme a Tabela 1, construída a partir do registro municipal de homicídios e dos dados estaduais sobre mortes cometidas por policiais.

Tabela 1 – Total de homicídios mortes em decorrência de ação policial Município de São Paulo, 2000-2014

Cidade de São Paulo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total de homicídios	5.979	5.990	5.435	5.016	3.846	2.784	2.531	1.927
Mortes cometidas por policiais	327	229	278	434	264	121	257	203
Relação percentual	5%	4%	5%	9%	7%	4%	10%	11%

Cidade de São Paulo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de homicídios	1.631	1.685	1.557	1.392	1.741	1.621	1.661
Mortes cometidas por policiais	211	275	256	243	323	175	353
Relação percentual	13%	16%	16%	17%	19%	11%	21%

Fonte: PRO-AIM; SSMS/SIM; SMT/CET; SFMSP; SSP/SP. Elaboração das autoras.

Recentemente, uma crescente tematização da vulnerabilidade dos jovens negros à violência urbana tem movimentado setores tanto da sociedade civil quanto de governos. A experiência de desigualdade na vivência da violência fatal entre as faixas etárias e os grupos raciais tem sido constatada por diagnósticos encomendados pelo governo federal, como os Mapas da Violência (WAISELFISZ, 2013) e o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial (BRASIL, 2014). A incidência da letalidade policial entre os jovens negros também foi constatada em pesquisa financiada pela Senasp (SINHORETTO et al., 2014). A produção desses diagnósticos responde a demandas do associativismo negro e jovem por políticas públicas de segurança que possam fazer frente ao quadro caracterizado no discurso de ativistas como “genocídio da juventude negra”. Uma das principais ações desenvolvidas neste contexto é o Plano Juventude Viva⁵, implementado em parceria interinstitucional entre governo federal e municípios. Em São Paulo, o Juventude Viva é articulado pela Coordenação de Juventude da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e pela Secretaria Municipal de Igualdade Racial⁶.

Respondendo a esse contexto, e informado por denúncias que circularam entre funcionários e articuladores do Juventude Viva, de violências cometidas por policiais militares contra jovens atendidos nos serviços municipais, um grupo de gestores e técnicos da prefeitura de São Paulo passou a se reunir com o propósito de elaborar um diagnóstico da violência contra a juventude no município, no segundo semestre de 2015. O grupo de trabalho, cujas

atividades foram organizadas pelas Coordenações de Juventude e de Direito à Memória e à Verdade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, reuniu gestores e funcionários ligados às secretarias de Serviços, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos⁷.

O grupo de trabalho passou a estudar as bases de dados municipais que pudessem ser úteis na verificação da hipótese de que parte significativa das violências contra os jovens atendidos nos programas municipais estivesse sendo cometida por policiais militares. Para este grupo foram convidados especialistas em tratamento de dados da segurança pública, incluindo as autoras do presente artigo⁸, pesquisadoras do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (Gevac), da Universidade Federal de São Carlos. O objetivo do levantamento de dados foi mensurar a exposição dos jovens, especialmente dos negros, à violência policial na cidade de São Paulo. Os dados recolhidos permitem conhecer o perfil das vítimas de policiais e a distribuição espacial das ocorrências na capital paulista.

Para a construção do diagnóstico foram utilizados: a) a base de dados sobre letalidade policial da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, disponibilizada em seu site; b) uma base de dados sobre mortes de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em 2014, organizada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; c) dados sobre violência não letal da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo a partir da base sobre atendimentos nos serviços de saúde;

d) dados sobre o perfil dos mortos por intervenção legal⁹ na cidade de São Paulo provenientes do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM)¹⁰.

Tal diagnóstico resultou na pesquisa “Juventude e Violência no Município de São Paulo”¹¹, apresentada no Seminário Segurança Pública e Direitos Humanos, realizado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), em 11 de dezembro de 2015, no âmbito do 3º Festival de Direitos Humanos: Cidadania nas Ruas. Embora as bases de dados municipais existam há algum tempo, elas ainda não haviam sido sistematizadas para a finalidade proposta, o que conferiu ao estudo um caráter pioneiro.

O grupo de trabalho verificou que a prefeitura do município de São Paulo dispõe de rico material de registro de diversos modos de violência na cidade, que comporta análises pelo perfil das vítimas e pelas características sociodemográficas dos distritos, favorecendo a análise das violências segundo um conjunto diverso de indicadores sociais já existentes. Um dos resultados do grupo de trabalho foi mapear a disponibilidade de informações e a *expertise* dos técnicos municipais na coleta e tratamento dos dados. A prefeitura de São Paulo conta com quadros de bom nível de formação, que desenvolveram domínio sobre as bases e os resultados que podem fornecer. Além disso, há técnicos e gestores com boa formação teórica nas temáticas da violência institucional e violência contra a juventude. À primeira vista, parece que estão dadas as melhores condições institucionais para a par-

ticipação consistente do município nas políticas de segurança pública.

Todavia, os resultados da pesquisa repõem os limites à ação do poder municipal nas políticas de segurança. Ao evidenciarem que a ação policial letal é hoje uma das principais causas de morte no município de São Paulo, o papel e a capacidade de ação do poder municipal são colocados em xeque diante da constatação de que um dos principais agentes da violência urbana é a polícia, que se reporta ao governo estadual, esfera a que respondem também os órgãos que poderiam incidir sobre o controle externo da ação policial.

Os dados apresentados a seguir permitem dimensionar a centralidade da letalidade policial na problemática da segurança pública na cidade de São Paulo.

MENSURAÇÃO DO USO DA FORÇA POLICIAL E O CONTEXTO PAULISTANO

Uma questão recorrente nos estudos sobre práticas policiais é o uso da força dentro dos limites da legalidade democrática, diante de processo de mudança do perfil dos crimes em escala global (como o narcotráfico), mundialização das conflitualidades, crime organizado e graves violações dos direitos humanos. Como o Estado deve controlar as violências urbanas sem, para tanto, recorrer ao emprego desproporcional da violência?

Critérios para aferir o uso da força policial e, especialmente, a questão da letalidade policial, foram desenvolvidos no amadurecimento do debate sobre a relação entre polícias e sociedade. As posições sobre quais seriam os

parâmetros de razoabilidade e de necessidade do uso policial da força se dividem. Alguns autores como Chevigny (1991) são enfáticos ao afirmar que é possível estabelecer critérios que determinem quando o uso da força policial é uma atividade legítima e quando é um uso abusivo e violento.

Na pesquisa “Juventude e Violência no Município de São Paulo” foram utilizados os critérios de mensuração do uso da força policial letal levantados em artigo de Bueno, Cerqueira e Lima (2013), com o objetivo de comparar os dados produzidos sobre atividades policiais na cidade de São Paulo. Segundo os autores, existem padrões internacionais comumente utilizados para aferir se a polícia está abusando do uso da força letal; três critérios são usuais: (1) a relação entre civis mortos e policiais mortos; (2) a razão entre feridos e mortos em ações policiais; (3) a proporção de mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos.

Critério 1: Relação entre pessoas mortas por policiais e policiais mortos

A violência urbana vitimou muitos policiais nos anos recentes, entretanto, a proporção entre policiais mortos e mortos em decorrência de ação policial evidencia um padrão de uso excessivo da força policial, em especial da Polícia Militar, no perímetro do município de São Paulo. As comparações internacionais indicam que “quando o número de civis mortos é muito maior do que o de policiais, então é provável que a polícia esteja abusando de seu poder discricionário” (BUENO; CERQUEIRA; LIMA, 2013, p. 119).

Entre os estudos sobre o uso da força policial, existem dois padrões internacionais considerados aceitáveis para a letalidade policial, sendo o primeiro deles elaborado pelo Federal Bureau of Investigation (FBI) dos Estados Unidos, que aponta uma relação de 12 civis mortos para cada policial morto. Já o pesquisador Paul Chevigny (1991) aponta como padrão de normalidade a relação de 10 civis mortos para cada policial morto. O sociólogo Ignácio Cano, analisando a realidade brasileira, considerou a relação de 4 civis mortos para cada policial morto como um padrão de normalidade de operações (BUENO; CERQUEIRA; LIMA, 2013).

No Quadro 1 são apresentados os números de policiais mortos e de mortos pela polícia em 2014, cujo registro ocorreu no território da cidade de São Paulo, seguindo os dados publicados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, em sua página na Internet. A razão entre as vítimas de policiais e os policiais vitimados foi de 32:1 no ano. Esta razão é muito superior a qualquer um dos parâmetros desenhados pelos pesquisadores que procuraram construir critérios de uso razoável da força letal da polícia. É 2,6 vezes maior que o parâmetro do FBI, uma polícia considerada violenta e que lida continuamente com casos mais complexos. É 3,2 vezes superior ao padrão internacional indicado por Chevigny com base na comparação entre indicadores de vários países. É oito vezes superior ao padrão apontado por Cano, que avaliou corpos policiais brasileiros e estrangeiros, levando em conta a alta incidência de policiais mortos na nossa realidade.

**Quadro 1 – Número de mortos em decorrência da ação policial e número de policiais mortos
Município de São Paulo, 2014**

Pessoas mortas em confronto com a polícia civil em serviço	7
Pessoas mortas por policiais civis de folga	10
Pessoas mortas em confronto com a polícia militar em serviço	336
Pessoas mortas por policiais militares de folga	0
Total de pessoas mortas pelas polícias	353
Policiais civis mortos em serviço	3
Policiais militares mortos em serviço	8
Total de policiais mortos	11
Razão civis mortos x policiais mortos	32

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Elaboração das autoras.

Também foram analisados os dados relativos a 2013, que apresentaram variação, de modo que a razão foi de 16 mortos por policiais para cada policial morto, que é uma proporção inferior à constatada em 2014, mesmo assim superior aos indicadores encontrados nos demais estudos.

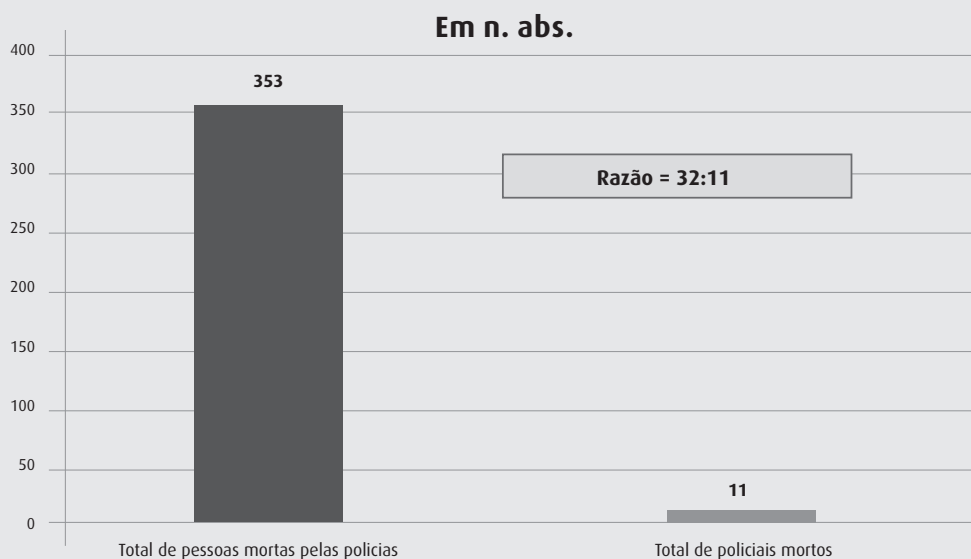
No Gráfico 1 se vê a representação da desproporção da violência fatal utilizada contra os policiais em face da violência fatal empregada pelos policiais na atividade de policiamento em São Paulo. Também no Quadro 1 constata-se que este é um padrão de atuação da polícia militar, que cometeu 95% das mortes, e que este padrão é de uso abusivo da força letal.

Critério 2: Relação entre feridos e mortos pelas polícias

O segundo critério analisado para aferir o uso razoável ou abusivo da força letal policial foi a relação entre pessoas feridas e mortas em ações policiais. A expectativa de análise deste critério aponta um número de feridos maior do que o número de mortos, o que indicaria que em ações de confronto, diante da necessidade de uso do armamento, haveria a atitude de preservação da vida na atuação policial. Os dados indicam que esta expectativa é contrariada: há mais mortos do que feridos na ação policial em São Paulo.

Segundo os dados publicados pela Secretaria de Segurança Pública, o total de pessoas

Gráfico 1 – Mortes em decorrência da ação policial e policiais mortos Município de São Paulo, 2014



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Elaboração das autoras.

Quadro 2 – Número de pessoas feridas e de pessoas mortas em decorrência de ação policial Município de São Paulo, 2014

Pessoas feridas em confronto com a polícia civil em serviço	23
Pessoas feridas por policiais civis de folga	20
Pessoas feridas em confronto com a polícia militar em serviço	281
Pessoas feridas por policiais militares de folga	0
Total de pessoas feridas pelas polícias	324
Pessoas mortas em confronto com a polícia civil em serviço	7
Pessoas mortas por policiais civis de folga	10
Pessoas mortas em confronto com a polícia militar em serviço	336
Pessoas mortas por policiais militares de folga	0
Total de pessoas mortas pelas polícias	353

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

mortas pela polícia em 2014 é maior do que o total de pessoas feridas em ações. A proporção contraria a expectativa embutida em uma das principais normas da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) para o uso modulado da força, que é o Método Giraldi de tiro defensivo. Como o nome do método indica, seu objetivo não é matar o oponente num confronto, mas utilizar a arma e o número de tiros de forma calculada e razoável com o objetivo simultâneo de preservar a vida do policial e fazer um uso controlado da força armada. Quando implantado, em 1998, foi apresentado como medida eficaz para a redução da letalidade tanto de policiais como de civis na eventualidade de confrontos. O método propõe treinamento para que o policial realize, caso necessário, dois tiros no tórax, buscando derrubar o oponente com os golpes seguidos, evitando a cabeça e, sempre que possível, evitando o coração. No momento do desenvolvimento do método, a preocupação com a redução da letalidade era explicitada no discurso da corporação, que o divulgou como uma resposta institucional ao escândalo público que seguiu a divulgação do episódio ocorrido na Favela Naval (que mostrava um policial militar torturando trabalhadores que moravam na favela para extorquir dinheiro deles). O episódio foi muito danoso à imagem da corporação militar à época, e uma das respostas para indicar mudanças na atuação policial foi a implantação do treinamento para o tiro defensivo. Contudo, passados os anos, o sentido do treinamento parece já ter sido diluído no tempo e na frequência dos mortos em ações policiais.

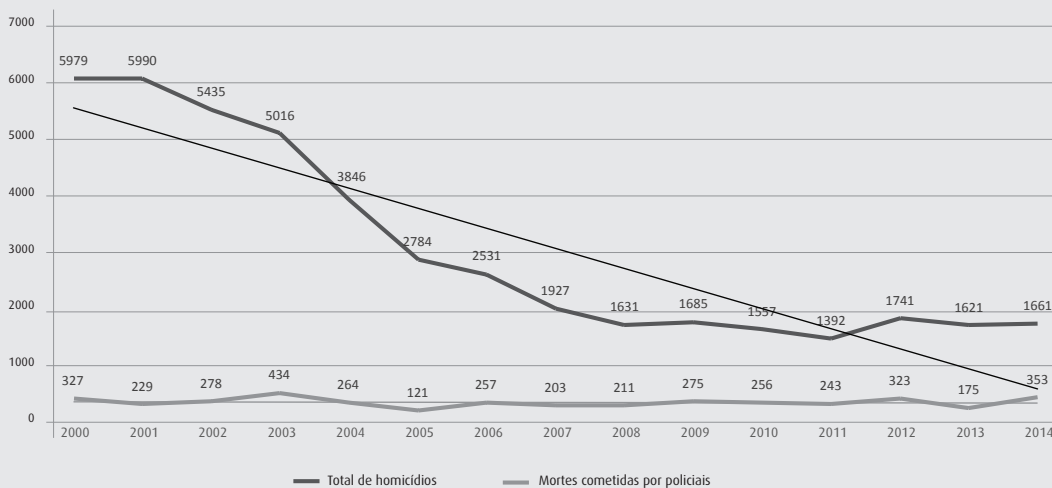
Os dados analisados indicam que se o número de feridos é inferior ao de mortos, a polícia não faz uso controlado da força e que o re-

sultado mais frequente da intervenção policial armada tem sido a morte e não a incapacidade momentânea do oponente. O treinamento para o tiro defensivo não está atingindo o objetivo institucional da PM.

É importante mencionar que a Secretaria da Saúde do Município de São Paulo, por meio da Subgerência de Vigilância de Doenças e Agravos Não Transmissíveis (Dant), realiza um acompanhamento do número de pessoas que chegaram aos hospitais com lesões corporais, com o objetivo de dimensionar a violência não fatal ocorrida na cidade. Os técnicos da Dant são capazes de monitorar as lesões decorrentes da relação entre polícia e sociedade, ao menos desde de 2013. Segundo os dados preliminares apurados, as lesões corporais cometidas por policiais representam porcentagem pequena do conjunto de violências não letais cometidas por terceiros na cidade de São Paulo, uma vez que foram identificadas 390 pessoas feridas atendidas em serviços de saúde no biênio 2013-2014. Além disso, foi possível apurar nessa análise preliminar que o grupo mais atingido pelas lesões não letais cometidas por policiais está concentrado na faixa etária de 15 a 29 anos.

Os técnicos municipais avaliam que esses números podem estar subestimados e que seu uso para finalidades estatísticas depende ainda de aperfeiçoamentos nos métodos de coleta e registro. Contudo, a criação do grupo de trabalho aqui mencionado e o esforço de dimensionar o fenômeno a partir dessa fonte indicaram a sua potencialidade e caminhos para o aperfeiçoamento da informação, como

Gráfico 2 – Evolução do número de homicídios e de mortes cometidas por policiais
Município de São Paulo, 2000-2014



Fonte: PRO-AIM; SMS/SIM; SMT/CET; SFMSP; SSP/SP. Elaboração das autoras.

fonte alternativa aos dados produzidos pela própria polícia. Se aperfeiçoada, a base de dados municipal poderá fornecer informações sobre os custos da violência na cidade, em termos de gastos com atendimento de emergência, cirurgias, reabilitação, internações, incapacitação e atendimentos ambulatoriais decorrentes de um padrão de uso abusivo da força pela polícia.

Critério 3: Relação entre mortes cometidas por policiais e total de homicídios

Quando se observa o número de pessoas mortas pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos na cidade de São Paulo, constata-se o altíssimo peso da violência policial na perda de vidas. Uma em cada cinco mortes violentas ocorridas na cidade foi cometida por policiais.

Em face da tendência de decréscimo no número de homicídios na cidade de São Paulo, percebe-se que as mortes decorrentes de ação policial não declinaram, e ainda elevaram-se em anos recentes, o que permite concluir que a sociedade em geral está ficando menos violenta, mas a polícia não tem acompanhado esta tendência, tornando-se proporcionalmente mais violenta. Como já foi demonstrado na Tabela 1, a letalidade policial corresponde a uma alta porcentagem do total dos homicídios ocorridos na cidade: em 2000, esta relação era de 5% e, em 2014, a mesma relação passou para 21%, como também se vê no Gráfico 2.

Para melhor analisar esta relação, inclusive para tecer comparações com outros Estados, as mortes violentas intencionais

(MVI) foram usadas como indicador. Este agrega os números de homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte, latrocínios, vitimizações policiais e mortes decorrentes de ação policial, tanto em serviço quanto fora dele. Por se entender que o homicídio é uma categoria jurídica, que está sujeita a uma interpretação da morte violenta por critérios do Código Penal, tipos de mortes violentas não são classificados como homicídios. Dessa forma, os pesquisadores passaram a utilizar a categoria MVI para aferir o impacto das mortes cometidas por policiais no conjunto das mortes intencionais (que excluem, portanto, as mortes por causas externas decorrentes de acidentes). A

categoria MVI é utilizada no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o que facilita a comparação do caso paulistano com outros contextos estaduais e municipais.

Assim como na relação com os homicídios, a participação da letalidade policial no conjunto das mortes violentas intencionais é significativa. A comparação com outros contextos no mesmo ano (2014) permite constatar o padrão abusivo do uso da força letal por policiais no perímetro paulistano. Se no município de São Paulo as mortes cometidas por policiais correspondem a 20% do total de mortes violentas intencionais, segundo os dados do 9º Anuário Brasileiro de Segurança

Quadro 3 – Distribuição de mortes violentas intencionais (MVI), segundo tipo
Município de São Paulo, 2014

Ocorrência	nº Absoluto	Percentual
Homicídio Doloso	1198	69%
Mortes em decorrência da ação policial	353	20%
Latrocínio	150	9%
Lesão corporal seguida de morte	12	1%
Vitimização Policial	11	1%
Total de MVI	1724	

Fonte: SSP-SP; Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração das autoras..

Pública, no conjunto do Estado paulista essa proporção é de 17%, e os policiais cometeram 965 mortes durante seu serviço e nas folgas. Isso é significativo, pois indica que o padrão de atuação da mesma Polícia Militar (que responde pela quase totalidade das mortes por policiais) é mais letal na capital do que em outras cidades do Estado.

Na comparação com a média brasileira, a Polícia Militar de São Paulo apresenta um padrão de uso abusivo da força letal muito superior. Enquanto a média das polícias brasileiras responde por 5% das mortes violentas intencionais do país, na cidade de São Paulo a polícia cometeu um quinto das mortes violentas intencionais, ou 353 mortes, o que significa que todos os dias a polícia produz a morte de pelo menos um paulistano.

Analisados os três critérios de mensuração do uso da força pelas polícias, conclui-se que o padrão de atuação da Polícia Militar no perímetro do município de São Paulo denota o uso abusivo da força letal, o que impacta significativamente o fenômeno das mortes violentas. Numa cidade em que o homicídio está em franco declínio, a atuação policial letal configura-se como um dos maiores desafios para os gestores municipais na elaboração de um plano de redução de mortes violentas, posto que o controle das atividades da Polícia Militar está fora do seu escopo de atuação.

PERFIL DAS VÍTIMAS DE AÇÃO POLICIAL LETAL: VIOLÊNCIA CONTRA JOVENS E NEGROS PAULISTANOS

Até aqui foram utilizados os dados produzidos pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, baseados em informa-

ções dos boletins de ocorrência policial, pois eles continham os números mais elevados e assim possibilitavam as comparações exercitadas. A seguir são analisados os números contidos nas bases municipais, coligidos pelo Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM). Embora eles registrem número menor de mortos por intervenção legal do que o dado publicado pela Secretaria de Segurança estadual, posto que baseados em outra fonte (os atestados de óbito fornecidos pelo Instituto Médico Legal), os números do PRO-AIM são registrados por distrito municipal e permitem a análise do perfil sociodemográfico das vítimas – o que não é possível a partir dos dados estaduais publicados.

Os mortos por intervenção legal (uma categoria do campo da saúde) registrados no perímetro de São Paulo em 2014 correspondem igualmente a 20% do número de homicídios registrados na base. Como uma categoria de uso internacional, refere-se ao registro oficial de mortos pelas forças policiais, não significa dizer que sejam automaticamente consideradas inevitáveis ou mesmo que não constituam crimes pelas legislações nacionais.

Perfil de gênero

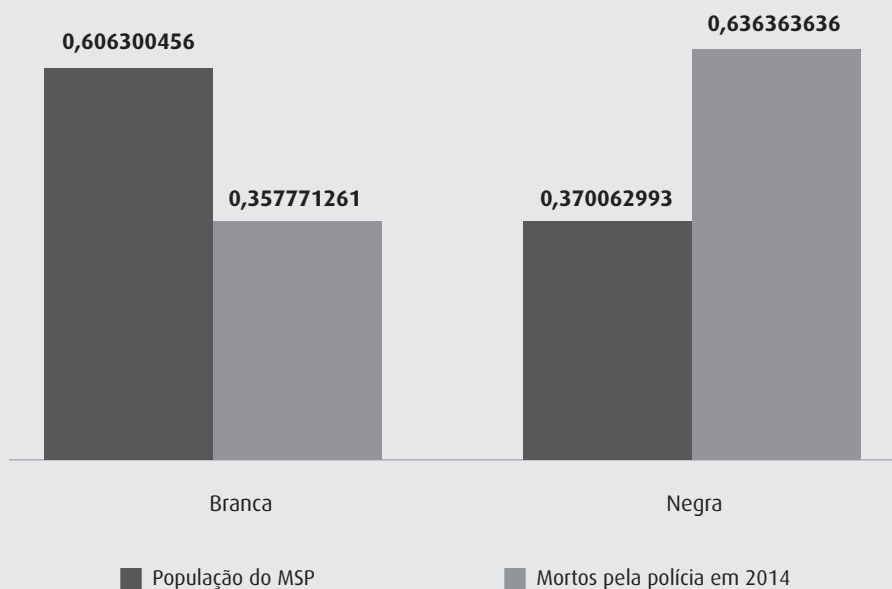
De um total de 353 casos, a base de dados permitiu obter informações sobre o perfil de 341 vítimas de mortes cometidas por policiais. Apenas uma era do sexo feminino, assim, foram 340 homens mortos por intervenção legal em 2014. Nesse sentido, o cálculo das taxas que serão apresentadas a seguir levou em consideração apenas a população masculina do município de São Paulo (MSP).

Tabela 2 – Distribuição das mortes por intervenção legal, segundo cor/raça da vítima
Município de São Paulo, 2014

Cor/raça	Absoluto	Percentual
Branca	122	36%
Negra	217	64%
NI	2	1%
Total Geral	341	100%

Fonte: PRO-AIM. Elaboração das autoras.

Gráfico 3 – Participação na população e entre mortos por intervenção legal, por cor/raça
Município de São Paulo, 2014



Fonte: PRO-AIM; IBGE – Censo Demográfico 2010.

**Tabela 3 – Número e taxa aproximada de homens mortos por intervenção legal, por cor/raça
Município de São Paulo, 2010-2014**

MASCULINO	Branços	Negros
População	3173451	2033277
Mortos em decorrência da ação policial	122	217
Taxa por 100 mil	4	11

Fonte: PRO-AIM; IBGE/Censo Demográfico 2010. Elaboração das autoras.

Perfil racial

Entre os mortos em decorrência de ação policial em 2014, 64% eram negros¹², ao passo que a população negra da capital paulista representa 31% do total.

Se na Tabela 2 é indicada a maioria negra entre os mortos por intervenção legal, o Gráfico 2 permite compreender que a desigualdade racial entre os mortos por policiais é ainda mais acentuada pelo fato de a população negra não constituir a maioria da população da cidade. Há uma inversão entre a composição racial da população residente na cidade e os alvos da ação letal da polícia. Significa que a atuação letal da polícia tem seus alvos preferenciais entre a população negra.

Para tornar mais precisa essa compreensão, foi calculada a taxa aproximada por 100 mil habitantes entre homens negros e brancos. Considerou-se essa taxa como aproximada, pois foram

utilizadas as ocorrências de morte referentes a 2014 e como referência a população contabilizada pelo Censo Demográfico de 2010, no qual há a desagregação segundo cor/raça. As projeções populacionais divulgadas anualmente para o Estado de São Paulo não fazem essa distinção, portanto, o Censo 2010 é a contagem mais atual da população segundo esse critério.

O cálculo da taxa aproximada conclui que de cada 100 mil homens brancos que habitam a capital paulista, 4 foram mortos pela polícia em 2014. Já em relação aos negros, a cada 100 mil habitantes, 11 foram mortos pela polícia no mesmo período, conforme a Tabela 3. A vitimização de negros pela polícia é 2,75 vezes maior que a de brancos¹³.

Perfil etário

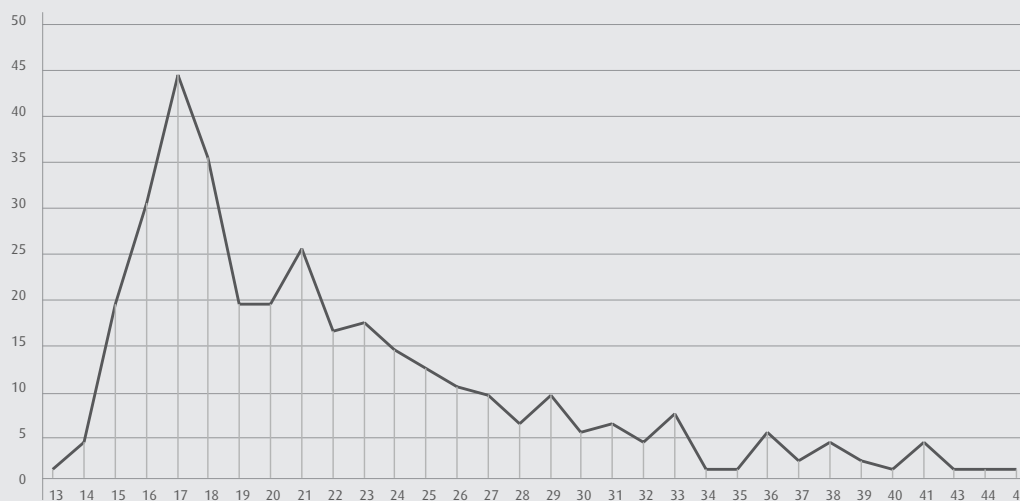
Os dados apresentados na Tabela 4 apontam que 85% das vítimas da letalidade policial têm até 29 anos. A maior concentração dos

**Tabela 4 – Número absoluto, distribuição e acumulado de mortos por intervenção legal, segundo faixa etária
Município de São Paulo, 2014**

Idade	Absoluto	%	% Acumulado
10 a 14	5	1%	1%
15 a 19	147	43%	45%
20 a 29	137	40%	85%
30 a 39	37	11%	96%
40 a 49	8	2%	98%
50 a 59	0	0%	98%
60 ou +	0	0%	98%
NI	7	2%	100%
Total Geral	341	100%	

Fonte: PRO-AIM. Elaboração das autoras.

**Gráfico 4 – Número de mortos por intervenção legal, por idade
Município de São Paulo, 2014**



Fonte: PRO-AIM. Elaboração das autoras.

mortos por intervenção legal está na idade de 17 anos, conforme o Gráfico 3, indicando que as vítimas preferenciais das ações violentas de policiais são os jovens.

Foi calculada a taxa por 100 mil habitantes segundo grupo de jovens e não jovens. Nesse cálculo, foi possível utilizar como referência a projeção populacional da Fundação Seade para 2014, pois a idade é uma categoria levada em conta em tal projeção.

O cálculo da taxa permite concluir que a cada 100 mil homens jovens que habitavam a capital paulista, 21 foram mortos pela polícia em 2014, considerando jovens as pessoas com até 29 anos completos. Já em relação aos não jovens, categoria composta por maiores de 30 anos, a cada 100 mil habitantes, dois foram mortos pela polícia no mesmo período.

Conforme indica a Tabela 5, a vitimização de jovens pela polícia é 10,5 vezes maior que a de não jovens.

O Gráfico 5 permite observar que o padrão violento da atuação policial enfoca preferencialmente os jovens e negros. Informa ainda que os jovens negros são mortos em maiores proporções principalmente nas faixas etárias mais jovens. Na faixa entre 15 e 17 anos há um predomínio muito significativo da morte de negros por intervenção policial.

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DAS MORTES POR INTERVENÇÃO LEGAL

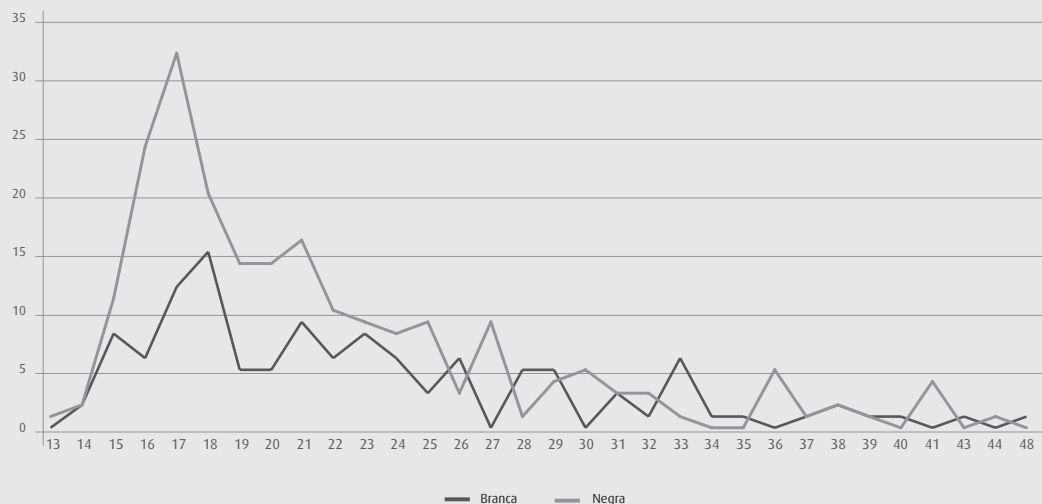
Ao se observarem os distritos onde ocorreram as mortes por intervenção legal no município de São Paulo em 2014, verifica-se que houve registros em 71 dos 96 distritos do mu-

Tabela 5 - População, número absoluto e taxa de homens mortos por intervenção legal, por agrupamento de jovens e não jovens Município de São Paulo, 2014

MASCULINO	JOVENS (15 a 29)	NÃO JOVENS (acima de 30)
População	1376689	2931477
Mortos em decorrência da ação policial	283	45
Taxa por 100 mil	21	2

Fonte: PRO-AIM; Fundação Seade. Elaboração das autoras.

**Gráfico 5 – Número de mortos por intervenção legal, por idade, segundo cor/raça
Município de São Paulo, 2014**



Fonte: PRO-AIM. Elaboração das autoras.

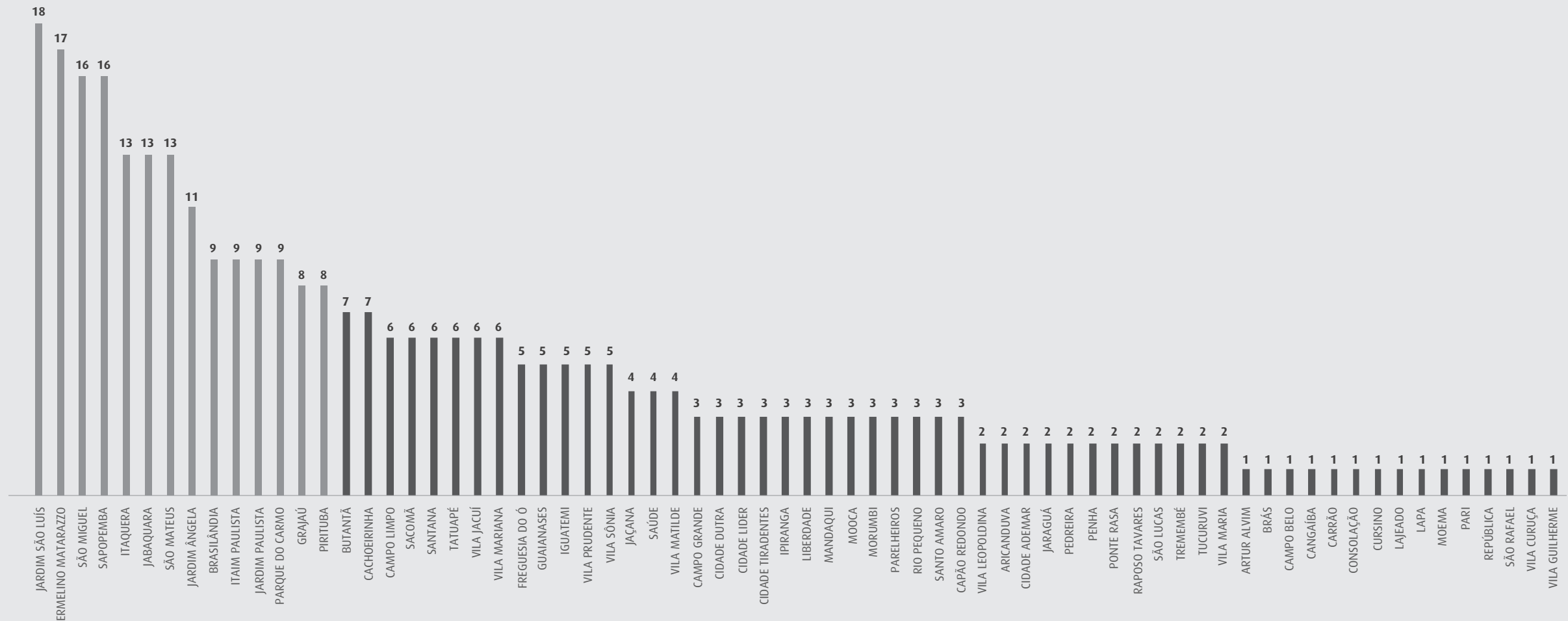
nicípio, contudo, 14 distritos concentraram 50% das mortes por ação policial, conforme mostra o Gráfico 6.

É possível perceber que a maior concentração se dá em distritos mais distantes do centro da cidade; na periferia, o padrão de atuação policial é mais violento do que no centro expandido. Entre os 14 distritos que concentram metade das mortes por intervenção legal, apenas um deles não possui características de periferia urbana. O Jardim Paulista é, entre os distritos com perfil de concentração de riqueza, onde a ação policial se caracteriza como mais violenta.

A possibilidade de trabalhar os dados do PRO-AIM sobre mortos por intervenção legal rendeu seu resultado mais sofisticado no cruzamento entre as características espaciais das ocorrências e o perfil social dos mortos. O Mapa 1 apresenta o resultado da distribuição espacial das mortes de jovens cometidas por policiais, segundo cor/raça.

O Mapa 1 mostra a distribuição espacial das mortes de jovens por policiais, e permite compreender onde se concentra a morte de jovens negros. Há um número maior de distritos onde a maioria das vítimas jovens de policiais é negra. Além disto, esses distritos são aqueles mais

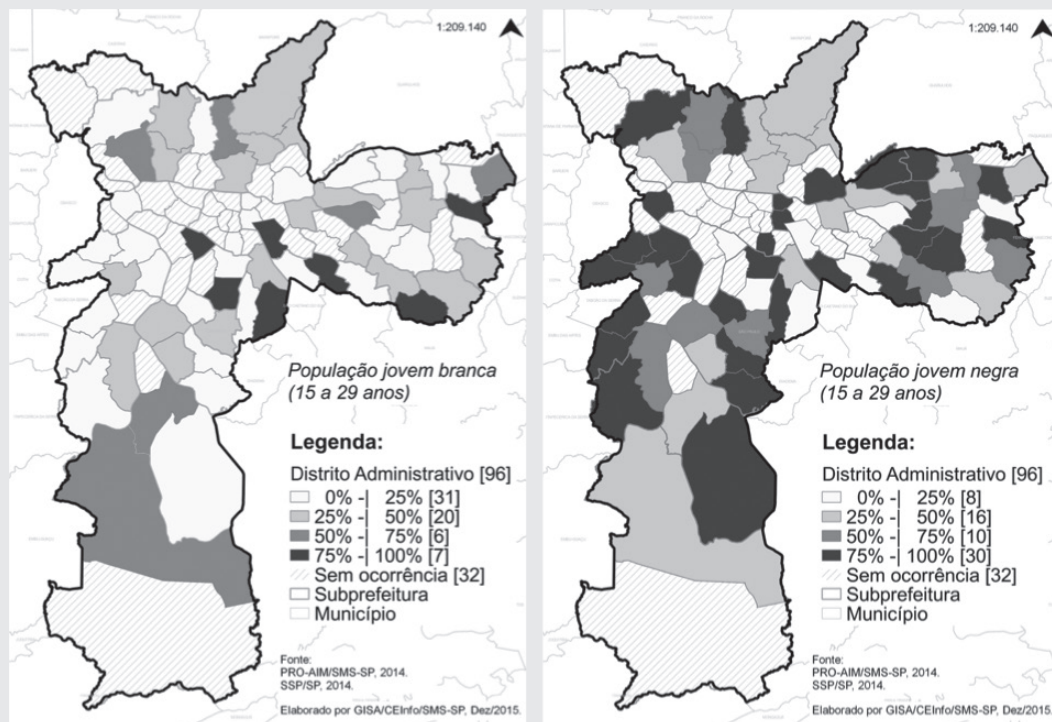
Gráfico 6 – Número de mortes por intervenção legal
Distritos do Município de São Paulo, 2014



Fonte: PRO-AIM. Elaboração das autoras.

Mapa 1 – Distribuição de jovens mortos por intervenção legal, segundo cor/raça

Distritos do município de São Paulo, 2014



Fonte: PRO-AIM; Fundação Seade. Elaboração das autoras.

distantes do centro. É verdade também que os distritos onde mais jovens brancos são mortos por policiais estão mais distantes do centro.

Os dados disponíveis nas bases municipais permitem ainda outros tipos de cruzamento com os indicadores sociais básicos, bem como possibilitam calcular taxas de mortalidade por intervenção legal distrito a distrito, o que favorece uma análise muito acurada da violência no território paulistano. Espera-se que nos próximos meses e anos o trabalho do grupo de técnicos e gestores municipais avance no atri-

moramento e tratamento da informação, a fim de produzir conhecimento muito detalhado das condições em que a juventude negra fica mais vulnerável à execução por policiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou reunir e analisar de modo preliminar os dados produzidos pelo município de São Paulo sobre mortalidade de jovens e mortes por ação policial. Consiste num primeiro relato da análise dos dados contidos em bases de dados municipais úteis para o diagnóstico da violência na cidade, em es-

pecial a mortalidade. Surgiu de uma demanda social colocada ao poder municipal para desenvolver ações na prevenção da violência contra os jovens, em especial dos jovens negros. Essa demanda é tanto de ativistas de movimentos sociais, como de técnicos que já desenvolvem ações com jovens e que chamaram a atenção para o resultado violento da ação da Polícia Militar no território paulistano. Para aprimorar o diagnóstico, técnicos e gestores da prefeitura de São Paulo constituíram um grupo de trabalho para tratar informações de bases de diversas secretarias com o objetivo de quantificar as mortes de jovens cometidas por policiais e conhecer melhor o perfil social das vítimas.

Assim, a primeira enunciação relevante contida no artigo é a disposição de gestores municipais para abordar a violência contra os jovens, contemplar os recortes racial, etário e territorial e produzir informações objetivas que permitam qualificar o abuso da força policial denunciado pelos ativistas. Diferentemente do que já foi analisado sobre políticas de segurança municipal, em São Paulo hoje a questão do uso abusivo da força no policiamento é central, dado o número significativo de mortos por policiais: uma em cada cinco mortes violentas na cidade foi cometida por policial em 2014.

O enfoque do diagnóstico e o processo de sua elaboração indicam peculiaridades que a cidade de São Paulo possui na atualidade: a) uma capacidade considerável de produção de dados detalhados sobre violência em suas mais diversas manifestações, possibilidade de traçar perfis detalhados sobre os sujeitos e os contextos da violência que muitos municípios não possuem; b) disponibilidade dos técnicos e dos

gestores – principalmente de quadros intermediários – em tratar em profundidade a violência policial e as ações de prevenção destinadas a jovens, com especial atenção ao recorte racial; sendo a disponibilidade não apenas resultante de um engajamento dos servidores municipais com a causa, mas também resultado do bom nível de preparo técnico dos quadros – *expertise* de que muitos municípios não dispõem; c) abertura política dos dirigentes das secretarias envolvidas em receptionar e dar encaminhamento a ações desencadeadas por quadros intermediários, o que não é irrelevante em estruturas de governo hierarquizadas.

É claro que nem tudo são flores. Os dados necessitam de aprimoramento na coleta, no registro, no tratamento, na análise. Muitas dessas bases nunca tinham sido utilizadas para a finalidade atribuída, tendo sido notado que campos novos podem ser criados em formulários, que treinamentos são necessários para o correto preenchimento dos campos e, neste aspecto, há muito a ser feito. Os técnicos e quadros precisam de mais do que boa vontade e preparo técnico para produzir diagnósticos consistentes e que tenham efetivo impacto sobre a formulação de políticas municipais: eles precisam de horas de seu trabalho alocadas a essa tarefa, recursos, capacitação constante, continuidade nas políticas públicas. Os dirigentes, por fim, além da simpatia às ideias que emergem “de baixo”, precisam de compromissos públicos, de sustentação política, de respostas positivas da opinião pública, dos partidos e das demais esferas de governo.

Em razão do que foi mencionado, os dados analisados permitiram dimensionar o im-

pacto das mortes causadas por policiais sobre o total de mortes violentas na cidade paulistana (20% das mortes violentas intencionais são cometidas por policiais); constatar que o padrão de atuação policial é violento, abusivo e uma das principais causas de morte entre os jovens e, em especial os jovens negros. O padrão letal da polícia militar é concentrado neste público e em certos territórios da cidade, especialmente 14 bairros com características de periferia urbana, entre os quais se destacam: Jardim São Luís, Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista e Sapopemba.

O perfil preferencial das vítimas da ação letal da Polícia Militar na cidade de São Paulo compreende homens, jovens (85% têm menos de 30 anos, sendo a maior incidência entre os 17 e os 19 anos) e negros (64%). A incidência da violência letal da polícia é 2,75 vezes maior entre negros do que entre brancos, quando calculadas taxas por 100 mil habitantes.

Diante da constatação de que um dos principais agentes da violência na cidade de São Paulo é a Polícia Militar do Estado de São Paulo, como fazer avançar a ação de prevenção que, no desenvolvimento doutrinário recente da segurança pública, caberia ao município? Qual o limite da ação municipal num modelo de segurança que, como tem sido apontado nos estudos, está centrado na ação policial e no protagonismo da polícia militar na gestão da violência (SINHORETTO; LIMA, 2015).

Como argumentado em textos anteriores das autoras (SINHORETTO; SILVESTRE; SCHLITTLER, 2014), o modelo de segu-

rança pública hegemônico está assentado na crença compartilhada de que a segurança se materializa com prisões e repressão ostensiva a crimes patrimoniais ou ligados ao comércio de drogas. Prisões e repressão que selecionam um público bastante focalizado (jovens, negros, de territórios periféricos) sobre os quais os efeitos da ação discricionária – e arbitrária – da polícia militar se fazem sentir de modo devastador. Enquanto isso, a redução de mortes violentas depende em grande medida de interromper o padrão letal da atuação policial.

Como é possível desenhar ações no âmbito da política municipal para interferir nos padrões do policiamento, se este está subordinado ao governo do Estado, assim como estão as instâncias de controle externo e investigação? Para que o município pudesse intervir, a política de segurança estadual precisaria estar mais aberta à participação social, incluindo aí esferas governamentais municipais.

Não obstante, o poder municipal poderia intervir – nos moldes propostos pela nova doutrina da segurança pública – em políticas de prevenção e redução de vulnerabilidades para obter resultados positivos sobre os 4/5 da violência fatal que não são causados diretamente pela ação violenta de policiais. Há um dilema nisso, que é assumir compromissos públicos com metas e resultados num campo em que outros atores governamentais – com mais recursos e mais poder – elaboraram estratégias opostas.

O dilema é ainda maior posto que, na atual conjuntura, ao poder municipal também não é mais possível retirar-se das ações de segurança,

já que a cidadania cobra engajamento e resultados dos prefeitos. O caso de São Paulo aqui apresentado mostra que saídas encontradas até o presente para lidar com a participação municipal nas políticas de segurança, como melhoria de iluminação, coleta de lixo, fiscalização e restrição

de bares e eventos, municiação de guardas municipais, instalação de câmeras de vigilância, são insuficientes – e até mesmo inócuas – para lidar com a complexidade da produção da morte violenta e sua relação com um padrão de policiamento apoiado na execução de suspeitos.

1. Vale destacar também que desde o processo de redemocratização do Brasil verifica-se uma tendência de descentralização das políticas públicas, possibilitada pelo novo arcabouço constitucional brasileiro. Como apontam Ribeiro e Patrício (2008, p. 8), a inserção da temática da segurança pública neste novo paradigma caminhou a passos um pouco mais lentos do que em outras áreas, por exemplo, a saúde.
2. Ricardo e Caruso (2007) analisaram esforços municipais de participação na segurança pública, na década de 2000, como Diadema e São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e Resende (RJ). Ribeiro e Patrício (2008), por sua vez, pesquisaram a experiência do município de Barra Mansa (RJ).
3. Segundo o discurso dos gestores públicos paulistas, a redução de homicídios no Estado se deve a um conjunto de iniciativas estatais, entre as quais destacam-se: a integração das áreas de atuação das polícias, a reestruturação do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa da Polícia Civil, a reestruturação da Polícia Militar após a crise institucional que sucedeu a divulgação de práticas de tortura na Favela Naval (como a criação do programa de polícia comunitária e da Força Tática), atuação da Polícia Militar na retirada das armas de fogo de circulação (conjuntamente ao Estatuto do Desarmamento, promulgado em 2003).
4. Disponível em: <<http://fbsp.memoriaseguranca.org.br/infografico/#apresentacao>>.
5. Para mais informações, ver: <<http://juventude.gov.br/juventudevivo/o-plano#.VqqtRVkxjZQ>>.
6. Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/igualdade_racial/noticias/?p=151138>, em 28/01/2016.
7. Participaram do grupo de trabalho, em reuniões presenciais ou em trocas de e-mails e fornecimento de dados, os seguintes técnicos e gestores da prefeitura de São Paulo: Adalberto Gonçalves de Oliveira, André Luiz Coutinho de Souza, Beatriz Yuko Kitagawa, Benedito Adalberto Boletta de Oliveira, Breno Souza de Aguiar, Caio Becsi Valiengo, Carla Juliana Pissinatti Borges, Carmen Helena Leal, Claudio Silva, Fábio Luís Ferreira Nóbrega Franco, Fulvio Giannella Junior, Guilherme de Almeida, Heloiza Reiko Tomita Komino, Iracema Nascimento Castro, Ivony Lessa Santos, Jordana Dias Pereira, Lucia Salles França Pinto, Luciano Moraes Velleda, Margarida Maria Tenório Lira, Maria de Fátima Dagostino, Maria de Fátima Hangai, Maria Leticia Fungaro, Maria Lucia Aparecida Scalco, Maria Rosana Issberner Panachão, Mauro Tanigushi, Maximiliano Martins Dante, Patrícia Carla dos Santos, Patricia di Tullio Leão Miranda, Rafael da Cunha Cara Lopes, Rosa Maria Dias Nakazaki, Ruy Paulo D'Elia Nunes, Universina Delia Branco Coutinho.
8. Jacqueline Sinhoretto e Maria Carolina Schlittler atuaram na assessoria do grupo de trabalho como voluntárias e Giane Silvestre foi contratada como consultora da Coordenação de Juventude da SMDHC para o tratamento dos dados.
9. Intervenção legal é o nome atribuído à categoria Y-35 do Código Internacional de Doenças (CID-10), utilizado para o registro das causas de mortalidade no município, que alimenta o Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM-Datasus).
10. O PRO-AIM foi criado pela Prefeitura em 1989 com o objetivo de fornecer informações de mortalidade qualificadas, de forma ágil e descentralizada, baseadas no território, visando subsidiar as ações de governo na área da saúde. Para mais informações, ver:
11. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/pesquisa.pdf>.
12. Considera-se negro a soma das categorias preta e parda.
13. A desigualdade racial entre mortos em decorrência de ação policial já havia sido mensurada pelas autoras com base nos inquéritos policiais consultados na ouvidoria das polícias do Estado de São Paulo. Na ocasião, a proporção de negros mortos pela polícia no Estado de São Paulo foi 2,8 vezes maior do que a de brancos (SINHORETTO; SILVESTRE; SCHLITTLER, 2014).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

BUENO, Samira; CERQUEIRA, Daniel; LIMA, Renato Sérgio de. Sob fogo cruzado II: letalidade da ação policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 7. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013. p. 118-127.**

CANO, Ignácio. Projetos municipais de prevenção no município de Recife. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 239-254.

CHEVIGNY, Paul. **Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina, Série Dossie NEV, n.2.** São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, USP, 1991. p. 10-28.

GUINDANI, Miriam; SENTO-SÉ, J. T. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 117-145.**

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública.** Estudos Criminológicos, 2005, v. 4, p. 1-68.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 9.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

MESQUITA NETO, Paulo de; RICARDO, Carolina de Mattos. **O Fórum metropolitano de segurança pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo.** Lusotopie, 2003, p. 365-382.

MUNIZ, Jacqueline. O papel dos municípios na Política de Segurança.. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2000.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais

de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 2, n. 3, p. 6-29, 2008.**

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública, n. 1, p. 102-119, 2007.*

SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina; SINHORETTO, Jacqueline. **Encarcerados do Brasil: seletividade penal na gestão da riqueza e da violência.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39, 2015, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2015.

SINHORETTO, Jacqueline et al. A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais. In: LIMA, C. S. L.; BAPTISTA, G. C.; FIGUEIREDO, I. S. de. Segurança pública e direitos humanos: temas transversais. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. 121-160.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante.** São Paulo: UFSCAR, 2014.

SINHORETTO, Jacqueline; LIMA, Renato Sérgio. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar, v. 5, 2015. p. 119-141.**

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança Municipal no Brasil – Sugestões para uma Agenda Mínima.** In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Segurança pública: presente e futuro.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jan. 2016.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2013. Mortes matadas por armas de fogo.** Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf>.

Juventude e violência policial no Município de São Paulo

Jacqueline Sinhoretto, Maria Carolina Schlittler e Giane Silvestre

Resumen

Juventud y violencia policial en el Municipio de Sao Paulo

En este artículo se analiza la violencia que acomete a la juventud en la ciudad de Sao Paulo, utilizando datos cuantitativos producidos por las Secretarías Municipales de Salud, Servicios y Asistencia y Desarrollo Social. Los datos muestran: a) la significativa tendencia a disminuir en el número de homicidios en la ciudad de Sao Paulo en la última década, aunque no se observe la misma tendencia en las muertes originadas por la acción policial; b) que en la medición del uso de la fuerza policial se verifica desproporcionalidad en la acción de las policías en la capital paulista; c) el perfil específico de las víctimas de la letalidad policial y la distribución espacial de esas muertes en la ciudad de Sao Paulo. Se atiende especialmente a los desafíos y límites encontrados por los municipios en la proposición de programas de evaluación y reducción de la violencia ante viejos dilemas de la seguridad pública, como es el caso de la letalidad policial. Se concluye que la violencia policial es uno de los principales desafíos para la vida segura de los jóvenes paulistanos.

Palabras clave: Juventud. Letalidad policial. Policía y sociedad. Municipios y seguridad.

Abstract

Youth and police violence in the City of São Paulo

In this article, violence affecting youths in the city of São Paulo was analyzed employing quantitative data produced by the Municipal Secretariats of Health, Services and of Social Welfare and Development. The data revealed: a) a significant decline in the number of homicides in the city of São Paulo over the last decade, although the same trend was not seen for deaths due to police action; b) use of police force was disproportionate in police action in São Paulo city; c) the specific profile of victims of police lethality and the spatial distribution of these deaths in São Paulo city. The challenges and barriers encountered by the cities in proposing programs for violence assessment and reduction amid old dilemmas of public safety, as is the case for police lethality, were highlighted. It was concluded that police violence is one of the main challenges for a safe life among the youths of São Paulo city.

Keywords: Youth. Police lethality. Police and society. Cities and safety.

Data de recebimento: 02/02/2016

Data de aprovação: 23/02/2016

Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área Metropolitana de Brasília (AMB)

Arthur Trindade Maranhão Costa

Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília - UnB. Doutor em Sociologia e mestre em Ciência Política pela UnB. Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança - NEViS/UnB.

 arthurtmcosta@gmail.com

Cristina Maria Zackseski

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB. Doutora em Estudos Comparados Sobre As Américas pela UnB. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança - NEViS/UnB.

 zackseski@ig.com.br

Welliton Caixeta Maciel

Doutorando em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pelo Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et l'Institutions Pénales (CESDIP/CNRS, França). Mestre em Antropologia e graduado em Antropologia e Sociologia pela UnB. Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal - UDF. Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança - NEViS/UnB.

 wellitonmaciel@gmail.com

Resumo

Neste texto examinamos os principais resultados de uma pesquisa realizada no ano de 2013 sobre o Fluxo da Justiça Criminal na Área Metropolitana de Brasília (AMB) nos casos de homicídios ocorridos no ano de 2010, a partir dos dados obtidos junto à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, referentes a oito cidades - Águas Lindas, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. A partir de uma análise preliminar destes dados, selecionamos três cidades em razão da distância estatística em relação a áreas adjacentes que exibiram, no mesmo período, números significativamente inferiores. Assim, a escolha para um estudo mais detalhado sobre o processamento destes casos recaiu sobre as cidades de Luziânia, Planaltina de Goiás e Águas Lindas de Goiás. Foi constatado um baixo percentual de esclarecimento dos homicídios ocorridos na área, no período estudado, sendo analisados alguns fatores relacionados a este problema.

Palavras-Chave

Homicídios. Elucidação. Área Metropolitana de Brasília. Fluxo de justiça criminal.

INTRODUÇÃO

Neste artigo analisa-se parte dos resultados da pesquisa realizada no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília (Nevis/UnB), em 2013, sobre a investigação e o processamento dos homicídios registrados em 2010¹ em oito cidades da Área Metropolitana de Brasília (AMB): Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

Inicialmente verificaram-se os homicídios ocorridos nesse período e nas referidas localidades utilizando as informações disponibilizadas pela Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado de Goiás². Em seguida, enfocou-se a tramitação dos processos judiciais transitados em julgado e arquivados nos cartórios do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) envolvendo tais casos. Para tanto, uma equipe de pesquisadores percorreu os cartórios das circunscrições judiciárias estudadas e, munidos de um questionário elaborado preliminar-

mente, coletaram informações sobre os procedimentos adotados nos inquéritos policiais, fatos relatados, pessoas envolvidas, tempos de tramitação dos processos, decisões tomadas no âmbito do Ministério Público e da Justiça.

Desse modo, focalizam-se aqui os resultados das duas etapas quantitativas, especialmente da segunda, que consistiu no estudo de fluxo de Justiça Criminal. O estudo mais detalhado sobre o processamento dos casos identificados na primeira etapa compreendeu as cidades de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás, em razão da distância estatística que exibem, quando comparadas às áreas adjacentes, para o crime de homicídio.

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) é composto por filtros sucessivos que vão desde o registro na polícia até o cumprimento da pena. A maior parte dos crimes não chega a ser registrada nesse sistema, e compõe a “cifra oculta da criminalidade”³. Ressalte-se, de antemão, que para os casos de homicídio essa cifra oculta é menor,

uma vez que se trata de um crime mais grave aos olhos das diferentes culturas e também por ser um crime visível (as duas “regras de ouro” para que um crime tenha cifra oculta menor)⁴.

Supõe-se que por isso as comparações mundiais sobre níveis de violência sejam realizadas tomando-se como base os índices de homicídios, pois são mais seguros em termos de representatividade do que os índices disponíveis acerca das demais condutas criminalizadas. Para estas últimas, a cifra oculta é maior e necessita, portanto, de medições dispendiosas como aquelas realizadas por meio de pesquisas de vitimização, as quais também possuem suas limitações⁵.

Em que pesem as considerações anteriores, mesmo nos casos de homicídios algumas etapas no SJC não são ultrapassadas por numerosos motivos – são os chamados “filtros sucessivos” –, que estão localizados entre a polícia (com o registro, as investigações, as perícias, etc.) e o Ministério Público (denúncia), entre o Ministério Público e o Poder Judiciário (processamento, que inclui produção de provas, despachos e por sentença), entre o juiz da sentença e a execução penal (cumprimento ou fiscalização de penas) (CERQUEIRA; LENGROBER; MUSUMECI, 2000).

Também deve-se levar em conta neste tipo de estudo o fato de que existem as “cifras legais”, que são as diferenças entre o número de sentenças proferidas em relação aos registros de crimes feitos pela polícia (ANIYAR DE CASTRO, 1983), ou seja, de todo o universo de crimes registrados, nem todos chegarão a uma decisão – o que é desprezado entre a primeira etapa do filtro e a penúltima, pois a última é a execução, chama-se cifra legal. Este é um

importante fator para se acompanhar o andamento do SJC, suas etapas, seus prazos e resultados, obtendo-se elementos para (re)pensar o Sistema de Justiça Criminal.

ASPECTOS SOCIOCRIIMINOLÓGICOS DA ELUCIDAÇÃO DE HOMICÍDIOS

O desempenho das investigações de homicídios tem sido objeto de diversas pesquisas sociocriminológicas, muitas delas realizadas nos Estados Unidos, tratadas a seguir, mas também existem diversos estudos produzidos no Brasil, sobretudo no campo das ciências sociais⁶.

A literatura consultada e referida neste texto tende a destacar a importância dos aspectos demográficos, situacionais e organizacionais para explicar os resultados alcançados. Uma das explicações mais influentes sobre as diferenças no desempenho das polícias na investigação de homicídios foi formulada por Donald Black (1976). Depois de analisar o desempenho de algumas polícias norte-americanas, o referido autor conclui que essas diferenças assentam-se na discricionariedade que os policiais possuem para selecionar casos e priorizar as áreas de atuação. Segundo o autor, alguns fatores não organizacionais influenciam a escolha dos casos, tais como o perfil das vítimas e o local dos homicídios. Casos envolvendo vítimas de baixo status socioeconômico tendem a ser menos elucidados. Crimes cometidos contra pessoas com passagens anteriores pela polícia também tendem a ser menos investigados do que aqueles cometidos contra pessoas consideradas respeitáveis (BLACK, 1976). Mesmo nos casos em que os policiais são incapazes de determinar o perfil das vítimas antes de iniciarem as investigações, a área de ocorrência das mortes serve de indicador

do desempenho da polícia. Pesquisas apontam que nos bairros de população negra a investigação policial tende a ser menos eficiente (ADORNO, 1996; BLACK, 1980; PATERNOSTES, 1984; PATERSON; HAGAN, 1984; RIBEIRO, 2010b; SWIGERT; FARRELL, 1980).

Os estudos também apontam diferenças nas taxas de elucidação de homicídios de acordo com sexo da vítima (ADDINGTON, 2006; CARDERELLI; CAVANAGH, 1992; RIBEIRO, 2009; VARGAS, 2004; 2007; WILSON; KLEIN, 2006). A investigação dos homicídios de mulheres é maior do que quando as vítimas são homens e tende a ser mais rápida, seja pelas circunstâncias (dentro de casa, entre pessoas conhecidas), seja pela repercussão, entre outros fatores.

A idade das vítimas também influencia a elucidação de homicídios. Quando as vítimas são crianças, a probabilidade de o crime ser elucidado é alta. Em compensação, quando as vítimas são idosas, essas chances diminuem significativamente (ADDINGTON, 2006; CARDERELLI; CAVANAGH, 1992; CASTRO, 1996; PUCKETT; LUNDMAN, 2003; VARGAS, 2004; WILSON; KLEIN, 2006). Esses estudos também mostram que a relação entre idade e taxa de elucidação não é linear, o que influencia a rapidez da investigação criminal. Homicídios de crianças tendem a ser relatados mais rapidamente do que os cometidos contra idosos, visto que nos primeiros casos frequentemente os agressores são parentes ou conhecidos da família. Já nos casos envolvendo vítimas idosas, os agressores, na maior parte dos casos, são desconhecidos e praticaram o homicídio em conjunto com outros crimes (REGOECZI; JARVIS; RIEDEL, 2008).

Essas variáveis aparecem descritas na literatura sociocriminológica como critérios de seletividade. Ou seja, o sistema penal não tem capacidade real para responder a todas as situações definidas formalmente como sendo de sua competência. O que advém daí são escolhas orientadas pelas percepções de seus operadores, por determinados preconceitos e também pelas possibilidades organizacionais dos diversos sistemas de controle⁷ (BATITUCCI; CRUZ E SILVA, 2006; NEUBAUER, 1983; RIBEIRO; DUARTE, 2008; VARGAS, 2004;).

Os homicídios registrados na AMB concentram-se em bairros habitados por população de baixa renda, com infraestrutura urbana precária e pouco acesso aos serviços públicos⁸. Assim, o baixo desempenho da investigação criminal nesses municípios reafirma os efeitos da exclusão social e segregação espacial, sugeridos pela literatura sociocriminológica (BELLI, 2004; CALDEIRA, 2000; DIAS NETO, 2005; FREITAS, 2002; JACOBS, 2000; ROBERT, 2003; WACQUANT, 2001).

Os estudos também destacam a importância das variáveis situacionais relativas a local do crime, tipo de arma utilizada, correlação com outros crimes, relação entre a vítima e o agressor, relação com o tráfico de drogas e gangues. No que diz respeito ao local, pesquisas mostram que os homicídios que acontecem em áreas desocupadas, terrenos baldios, matas e florestas são menos prováveis de serem elucidados do que aqueles ocorridos em áreas públicas (ADDINGTON, 2006; LITWIN; XU, 2007; MOUZOS; MULLER, 2001; REGOECZI; KENNEDY; SILVERMAN et al., 2000). Isso acontece porque é menos frequente a presença

de testemunhas nessas áreas desocupadas. Já os crimes ocorridos nas ruas ou áreas públicas tendem a ser esclarecidos mais facilmente, devido à existência de um número maior de testemunhas. O mesmo pode ser dito com relação aos homicídios cometidos em casas, bares e boates. A existência de testemunhas e a facilidade de coleta de evidências aumentam a probabilidade de elucidação dos casos.

Com relação ao instrumento utilizado pelos agressores, as pesquisas sugerem que os homicídios cometidos com armas de fogo tendem a ser mais difíceis de elucidar do que aqueles cometidos com facas, bastões ou outros instrumentos que exijam contato físico (ALDERDEN; LAVEY, 2007; LITWIN; XU, 2007; REGOECZI; KENNEDY; SILVERMAN, 2000). As evidências deixadas por lutas, agressões ou outras situações de contato físico são mais fáceis de coletar pela presença do corpo de delito. Exames periciais são capazes de confrontar os projetos com a arma que foi utilizada para realizar os disparos, mas, para tanto, é necessário apreender a arma do crime. Assim, os casos em que a arma foi apreendida tendem a ser mais fáceis de elucidar (COSTA, 2011). O mesmo pode ser dito com relação às mortes por envenenamento. A identificação das substâncias utilizadas pode ajudar o descobrir o agressor. Em todas essas situações, o papel da perícia é fundamental para a produção de evidências que servirão para instruir o processo criminal.

A correlação de homicídios com outros crimes também ajuda a explicar o desempenho das polícias na investigação criminal. Homicídios cometidos em conjunto com outros crimes tornam o trabalho mais complexo e de-

morado, prejudicando os resultados (JARVIS; REGOECZI, 2009; LEE, 2005; ROBERTS, 2007). Nos casos de homicídios relacionados ao tráfico de drogas e às gangues, os esforços de investigação são maiores porque a atuação desses grupos inibe a colaboração da população (JARVIS; REGOECZI, 2009; RIEDEL; JARVIS, 1998;).

Interessante notar que 57,4% dos homicídios registrados na AMB foram cometidos em vias públicas, onde a presença de testemunhas é mais frequente. Outros 30,2% dos homicídios aconteceram em residências (19,1%) ou estabelecimentos comerciais/bares (11,1%), locais com testemunhas e relativamente favoráveis à produção de provas periciais. Além disso, 14,7% dos homicídios resultaram de facadas. Apesar de todas essas situações serem descritas pela literatura como favoráveis à elucidação dos homicídios, o desempenho da investigação criminal na AMB é muito fraco.

Alguns estudos também sugerem que a maior parte dos homicídios pode ser facilmente esclarecida se receber atenção adequada dos policiais, resposta rápida e recursos suficientes para a coleta de informações e produção de evidências (INNES, 2002; REGOECZI; JARVIS; RIEDEL, 2008; WELLFORD; CRONIN, 1999). As primeiras horas da investigação são fundamentais para a obtenção de materiais e relatos que possam ajudar na apuração dos casos de homicídios. Quanto mais demorada for a reação da polícia, maior a possibilidade de perda de material e de relatos de testemunhas. À medida que o tempo passa, aumentam as chances de possíveis testemunhas esquecerem fatos ou detalhes importantes

dos acontecimentos. Além disso, aumentam as possibilidades de os agressores fugirem, ameaçarem testemunhas ou encobrirem evidências. Ou seja, a investigação de homicídios também depende da forma com que as polícias estão estruturadas e de como organizam seu trabalho. Nesse sentido, a precariedade da estrutura de segurança pública nos municípios da AMB parece ter grande impacto no desempenho das investigações dos homicídios.

A seguir analisam-se os principais resultados do estudo de fluxo de justiça criminal das cidades que mais se destacaram no âmbito da pesquisa, foram elas: Luziânia, Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás.

O FLUXO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM LUZIÂNIA, VALPARAÍSO DE GOIÁS E ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS

O estudo do fluxo da justiça criminal para os homicídios ocorridos na Área Metropolitana de Brasília em 2010 revelou que apenas 10,3% dos casos registrados foram elucidados, ou seja, os suspeitos de cometerem tais crimes foram denunciados à Justiça pelo Ministério Público⁹. Todavia, esta taxa de elucidação foi muito baixa se comparada à de outros lugares. Estudo recente realizado no Distrito Federal revelou uma taxa considerada alta – superior a 60% (COSTA et al., 2014). Entre os municípios que compõem a AMB, foi grande a variação da taxa de elucidação de homicídios, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Número de homicídios e de denúncias à Justiça e taxa de elucidação
Área Metropolitana de Brasília, 2010

Município	Nº de homicídios	Nº de denúncias	Taxa de elucidação (%)
TOTAL	566	46	10,3
Valparaíso de Goiás	114	8	7,0
Águas Lindas de Goiás	101	7	6,9
Luziânia	145	7	4,8
Formosa	38	2	5,3
Santo Antônio do Descoberto	30	2	6,7
Novo Gama	76	7	9,2
Planaltina	33	5	15,2
Cidade Ocidental	29	8	27,6

Fonte: UnB/Nevis.

Nas três cidades que encabeçaram a lista de ocorrências de homicídios foram identificados 30 registros no Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) para o recorte temporal estudado, sendo que sete registros não eram ainda ações penais (ou seja, o juiz ainda não havia recebido e provido a denúncia). Trata-se de um universo reduzido devido ao recorte temporal predeterminado pelo demandante da pesquisa, mas isso certamente não invalida os resultados obtidos. Aliás, este tipo de estudo, por ser realizado manualmente, folheando-se as páginas dos processos para efetuar o preenchimento do instrumento da pesquisa, requer um *corpus* pequeno para viabilizar o trabalho no curto período de tempo disponível (quatro a seis meses), que normalmente é muito mais curto do que se imagina inicialmente em razão de dificuldades de acesso aos processos criminais de posse dos cartórios, ou que muitas vezes estão com as partes (defensorias, MP, juízes).

A cidade com o maior número de registros – Luziânia – não foi a maior em número de denúncias (7), mas em número de sentenças (4) sim, embora a diferença entre estes dois elementos tenha sido pequena em relação às demais cidades. Impressionou o resultado de Águas Lindas de Goiás, ao se considerar o número de registros (101) e o número de sentenças (1). Neste caso, houve indicação de dificuldades no prosseguimento e na conclusão da ação penal.

Observou-se também que todas as sentenças proferidas nas cidades referidas foram sentenças condenatórias. Ou seja, quando a ação penal chega a julgamento pelo Tribunal do Júri é porque o conjunto probatório aponta uma materialidade e autoria suficientemente comprovadas nos autos.

De toda forma, tais dados permitem reafirmar uma constatação presente na literatura internacional a respeito do funcionamento do SJC: a cifra legal é bastante alta. Observados os números de homicídios e o quantitativo de sentenças por cidade, percebe-se que o percentual de conclusão dos casos foi muito pequeno: 0,99% em Águas Lindas de Goiás, 2,75% em Luziânia e 1,75% em Valparaíso de Goiás.

Nas etapas intermediárias, o percentual de resposta do SJC ficou em 31,8%, uma vez que, entre os 22 casos em que houve denúncia, sete foram sentenciados. Contudo, o funcionamento do sistema não deve ser medido apenas por este tipo de resposta, pois nos processos estudados um deles chegou ao fim sem que houvesse julgamento (sentença); trata-se de um homicídio registrado em Luziânia, no qual houve pedido de arquivamento pelo Ministério Público. Em um dos processos houve sentença, mas não por homicídio, e sim porque ocorreu a desclassificação e condenação por lesão corporal seguida de morte. É o único caso em que a pena é menor e o regime é aberto.

Os sentenciados receberam penas privativas de liberdade e chama a atenção o fato de que todas foram por homicídio qualificado – artigo 121, parágrafo 2º do Código Penal –, sempre com mais de uma qualificadora. As penas variaram de 13 a 29 anos, 5 meses e 26 dias, ficando, portanto, dentro da margem estabelecida na própria lei, o que resultou em regime de cumprimento de pena inicial fechado.

No total, foram lançados 20 processos no sistema criado para acompanhamento do fluxo

**Tabela 2 – Número de homicídios, de denúncias à Justiça e de sentenças
Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, 2010**

Município	Homicídios	Denúncias	Sentenças
Águas Lindas de Goiás	101	7	1
Luziânia	145	7	4
Valparaíso de Goiás	114	8	2
TOTAL	360	22	7

Fonte: UNB/Nevis.

de justiça criminal, referentes aos processos das três cidades destacadas, distribuídos da seguinte maneira: 6 em Águas Lindas de Goiás; 8 em Luziânia e 6 em Valparaíso de Goiás¹⁰.

Formas de instauração dos inquéritos

Os processos estudados foram iniciados por portaria na maior parte dos casos (75%). Chama a atenção o baixo número de instaurações por flagrante, o que permite constatar que esta forma de início não necessariamente se reflete no percurso e tratamento dos casos na fase processual em termos de agilidade na tramitação e resolução, uma vez que, a princípio, pareceria mais óbvio que os processos mais avançados fossem aqueles em que o autor já seria conhecido desde o início.

O resultado dos julgamentos no momento processual identificado (em que grande parte das decisões ainda não mereceu uma decisão definitiva, transitada em julgado) pode ser objeto de análise em face da forma de condução original do caso policial, levando em consideração a abordagem inaugural ao delito. A

análise importa especialmente em razão de ser ponto pacífico na literatura a questão de que a seletividade do sistema não se concentra na atividade judicial, mas na porta de entrada do sistema (fase policial). Depois dessa fase vestibular, muito pouco é feito pelo Judiciário, cuja atividade e respectivo resultado praticamente em nada modificam a seleção original. Assim é, por exemplo, no tocante à seletividade penal do tráfico de drogas:

Enquanto os juízes imaginam que têm um grande poder ao julgar e aplicar a pena, percebe-se que, na verdade, o poder está com o policial que efetua a prisão, que é o responsável pelo primeiro julgamento, realizado de acordo com as possibilidades de efetuar a prisão e, eventualmente, com a situação financeira do suspeito. Uma vez apresentado em juízo um preso em flagrante por tráfico, o magistrado não terá condições de perceber como ocorreu de fato sua prisão, pois ele depende exclusivamente da palavra do policial, que normalmente é a única testemunha arrolada pelo Ministério Público.

Conforme confirmado na análise de sentenças,

os policiais são os responsáveis pela montagem das provas a serem apresentadas nos processos, e quase nunca são questionados em juízo. Tal situação pode ser comprovada quando os juízes, de forma quase idêntica, citam julgados para fundamentar a sentença no sentido de prevalecer a palavra do policial para embasar a condenação do acusado. O baixo número de absolvições em primeira instância [...] também comprova essa tese. (BOITEUX, 2009, p. 45).

Zaffaroni (2012) e Oliveira (2013) desenvolvem seu pensamento no mesmo sentido e de forma mais ampla (sem foco na questão do tráfico de drogas), ao identificarem a força definidora e seletiva da atividade policial/administrativa. Dado esse quadro, seria de se esperar que a “circunstância-mais-policial” do flagrante ostentasse uma força definidora maior que a “circunstância-mais-administrativa” da instauração inquisitória via portaria (ato de polícia judiciária). O flagrante já traz consigo, desde o início, o testemunho oficial administrativo

que raramente é afastado no processamento dessa escolha seletiva do contingente humano designado por Zaffaroni como “clientela fixa”.

No entanto, os resultados apurados não evidenciaram essa suposta tendência. Nos casos concretos, houve mais sentenças condenatórias de primeiro grau em casos originados de portaria na comparação com aqueles oriundos de auto de prisão em flagrante, conforme a Tabela 3.

Outra informação importante corresponde à evidente prevalência da abertura do procedimento inquisitório por meio de portaria em vez de auto de prisão em flagrante (APF), em uma relação de 75% e 25%. Mesmo para quem defende a tese de que todos os sucessivos modelos epistemológico-criminais guardam, por vias próprias, uma feição não preventiva (e de fato guardam), é certo afirmar que a atuação estatal por ato formal de instauração administrativa se mostra, em alguma medida, menos reativa que a atuação via identificação de flagrante.

Tabela 2 – Número de denúncias de homicídio à Justiça e de sentenças, segundo forma de instauração do inquérito Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, 2010

Forma de instauração	Nº de denúncias	Nº de sentenças
TOTAL	20	7
Portaria	15	4
Flagrante	5	3

Fonte: UnB/Nevis.

Caracterização dos réus e das vítimas

A partir dos processos analisados, constatou-se que a maior parte dos crimes foi praticada por uma pessoa apenas (70%), que tinha à época do fato entre 16 a 46 anos de idade. Em geral, os réus eram do sexo masculino. Entre os 31 réus identificados nos 20 processos, duas eram mulheres.

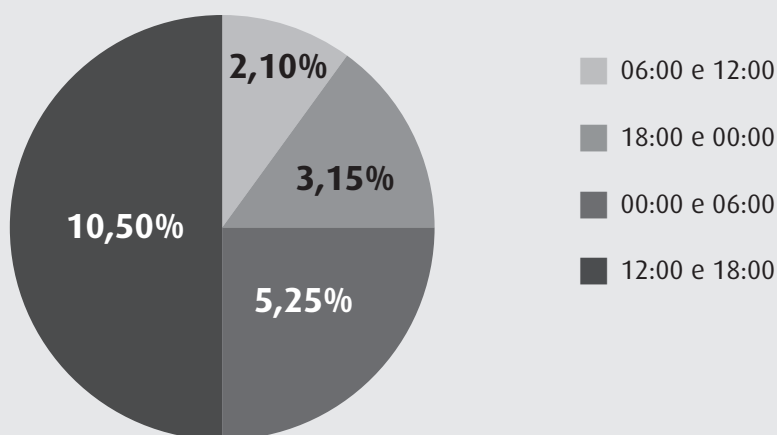
As profissões eram variadas, com predomínio do setor terciário (prestação de serviços): pintor, pedreiro, ajudante de pedreiro, lavrador, garçom, borracheiro, vendedor, corretor de imóveis, serralheiro, flanelinha, mecânico, porteiro, empregada doméstica e outras. Na época do fato, três réus estavam desempregados e um foi qualificado como “vadio”.

Na maior parte dos casos (95%) houve vítima única, com idade de 14 a 48 anos de idade. Não houve registros, contudo, para os intervalos etários entre 15 e 20 anos e também entre 33 e 40 anos. A maior parte das vítimas era do sexo masculino (83%) e tinha as seguintes profissões: supervisor industrial, eletricista, lavrador, cabeleireiro, psicóloga, estudante, ajudante de pedreiro, do lar, aposentado, carroceiro, desempregado, entre outras.

Horários e locais dos crimes

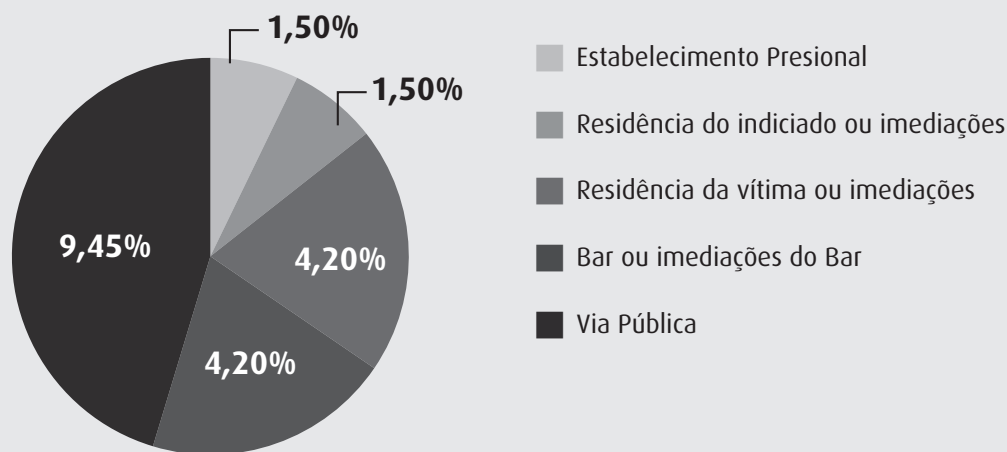
Constatou-se que os crimes ocorreram, na maior parte dos casos, durante a noite (65%) e em via pública (45%). Foi registrada também grande recorrência de homicídios em bares ou suas imediações e na residência da vítima ou proximidades, ambas com 20%, conforme os Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Distribuição dos homicídios, segundo horário de ocorrência
Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, 2010



Fonte: UnB/Nevis.

Gráfico 2 – Distribuição dos homicídios, segundo local de ocorrência
Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, 2010



Fonte: UnB/Nevis.

Em relação aos inquéritos iniciados por portaria, 53,3% tiveram como objeto condutas praticadas em via pública, 26,7% abordaram condutas praticadas em bares ou nas suas proximidades e 20% investigam/processaram condutas executadas pelo agente na residência da vítima ou nas imediações, conforme mostra a Tabela 4.

Já em relação ao contingente de feitos iniciados por flagrante delito, observou-se uma distribuição homogênea do tipo de local onde foram cometidos os fatos: 20,0% em bares ou imediações, residência do indiciado ou imediações, outro (estabelecimento prisional, por exemplo) e via pública; e 40% na residência da vítima ou nas imediações. Essa distribuição afasta um imaginário modelo inverso e estereotipado em que teríamos

“flagrantes” concentrados em via pública, relacionados à supervisão urbana, e em que inquéritos iniciados por “portaria” supostamente estariam concentrados em ambientes privados, no âmbito da esfera de privacidade da vítima ou do indiciado.

Armas utilizadas para a prática dos crimes e exames periciais

Em 55% dos casos foi utilizada arma de fogo para a prática dos crimes. Armas brancas têm também uma boa presença, figurando em 35% dos casos.

Houve um percentual significativo de solicitação de exames e perícias na fase policial. Em todos os casos analisados houve exame de corpo de delito e em 55% deles houve perícia de local de crime. Apesar de a maioria dos crimes ter en-

Tabela 4- Número de homicídios, por local de ocorrência, segundo forma de instauração do inquérito
Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, 2010

Forma de instauração	Via Pública	Bar/Comércio	Residência	Prisão	TOTAL
TOTAL	9	5	5	1	20
Portaria	8	4	3	0	15
Flagrante	1	1	2	1	5

Fonte: UnB/Nevis.

volvido o uso de arma de fogo, nenhum exame residuo gráfico, de identificação de armas e de microcomparação balística foi solicitado.

Os tipos de exame verificados no *corpus* foram os seguintes: necropsia, cena de crime ou laudo de levantamento de local, lesões corporais ou corpo de delito, eficiência da arma¹¹, residuo gráfico¹², pesquisa de sangue, pesquisa de psa, identificação de tóxico-entorpecente, reconhecimento de pessoa, exame pericial em veículo¹³. Os cinco últimos exames decorreram da análise em aberto (outros) e não constavam do formulário da pesquisa.

Em determinados casos, verificou-se, inclusive, a realização e repetição de exames em datas diversas. Houve circunstâncias em que a autoridade policial realizou até cinco, sete ou nove exames referentes a um mesmo caso (entre eles alguns repetidos), por cautela, por imprecisão do resultado ou por impugnação de alguma das partes.

Embora os dois processos que apresentaram o maior número de exames realizados, o primeiro com nove exames e segundo com sete, não tenham encontrado termo final (julgamento) por razões diversas¹⁴, o quantitativo de exames não deve ser visto como causa dessa “inconclusividade”.

No entanto, a acentuada realização de exames está, de certo modo, associada a um pequeno aumento do tempo de processamento. Nos processos em que foram realizados cinco exames periciais, a sentença de primeiro grau foi proferida em até 30 dias. Já nos processos que envolveram apenas um, dois ou três procedimentos periciais, houve prolação de decisões condenatórias de primeiro grau, o que significa que alcançaram a fase de sentença em até 26 meses. Essa pequena redução no prazo, no entanto, não significa algo relevante, considerando que a certeza técnica trazida pelos exames não necessariamente seja traduzida em garantia de qualidade da decisão. Portanto, a

realização de vários exames ou sua utilização em feições moderadas não está associada à morosidade do sistema, como seria possível pressupor em análise rasteira dos casos.

Testemunhas

No total, foram ouvidas 77 testemunhas, 80,5% depuseram sobre fatos; 3,9% depuseram sobre o caráter do acusado e em 15,6% dos casos não foi possível identificar a natureza do depoimento.

No corpus analisado, apenas no tocante às primeiras testemunhas de cada processo, 35,0% tinham relação de parentesco com a vítima, 25,0% eram a própria autoridade policial, 15,0% eram conhecidos da vítima, 10,0% tinham tipo diverso de relação. No caso de 15,0% das primeiras testemunhas não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima.

No caso das segundas testemunhas, 30,0% tinham relação de parentesco com a vítima, 15,0% eram a própria autoridade policial, 30,0% eram conhecidos da vítima, 5,0% tinham tipo de relação, 5,0% eram conhecidos do acusado e 18,8% guardavam outro tipo de relação (em geral), 5,0% eram conhecidos do indiciado e 12,5% eram parentes do indiciado. No caso de 15,0% das testemunhas não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima¹⁵.

No caso das terceiras testemunhas, 25,0% tinham relação de parentesco com a vítima, 6,3% eram a própria autoridade policial, 18,8% eram conhecidos da vítima, 10% tinham outro tipo de relação, 12% eram conhe-

cidos do indiciado, 12,5% eram parentes do indiciado. No caso de 18,8% das testemunhas não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima.

Finalmente, nos casos das quartas testemunhas, 15,4% tinham relação de parentesco com a vítima, 7,6% eram a própria autoridade policial, 30,8% eram conhecidos da vítima, 23,1% eram conhecidos do indiciado e 10,0% tinham outro tipo de relação. No caso de 15,4% não foi possível identificar qualquer nível de relacionamento com o indiciado ou a vítima.

Relação entre réu e vítima e motivação para o crime

Sobre a relação entre réu e vítima, pode-se dizer que eram conhecidos em sua maior parte (60,0%). Vizinhos e pessoas que possuem relação de trabalho dividiram o segundo lugar, com 15,0% cada categoria. Em seguida apareceram os cônjuges, companheiros, ou amasiados, com apenas 1,5%, mesmo percentual de crimes ocorridos entre pessoas desconhecidas.

A maior parte dos casos de homicídio estudados ocorreu motivada por vingança ou resposta a uma ameaça sofrida (35,0%), sendo, portanto, homicídios qualificados. Em 17,0% dos casos, as mortes estavam vinculadas ao tráfico ou uso de drogas e 13,0% se deviam a desentendimentos momentâneos sem história anterior que as justificassem¹⁶.

Citações dos réus e provas adicionais na fase judicial

Um dos grandes problemas para o prosseguimento das ações penais são os obstáculos à citação dos réus. Os réus foram citados pessoalmente

em 15 casos analisados, mas ao se confrontar esse dado com outras informações do questionário da pesquisa, verificou-se que a maior parte deles estava presa. Em 75% dos casos os réus foram citados pessoalmente, em 10% por edital e em 10% por carta, ou seja, em geral, não houve dificuldades para citá-los. Em 5% dos casos o resultado foi “não se aplica”, pois o processo foi arquivado devido à não comprovação da autoria do fato.

A fim de estabelecer algumas correlações sobre os elementos observados nos processos, destaca-se que apenas 10% das citações foram promovidas por carta precatória (hipótese que não afasta a citação pessoal na jurisdição deprecada) e outros 10% por meio de edital. Nenhum caso de condenação – até o momento de submissão deste artigo – incidiu em qualquer dessas exceções; dos casos em que houve citação por edital ou em que esta ainda sequer aconteceu, tampouco houve decisão em qualquer sentido.

Na fase judicial quase não houve produção adicional de provas – 45%. O percentual alto da resposta “sem informação” (40%) se deve ao fato de que poucos processos, entre aqueles que foram estudados, chegaram nesta fase.

Pronúncias

Em 35% dos casos (7) houve decisão de pronúncia. O alto percentual para a resposta “sem informação” (55%) se deve ao mesmo motivo mencionado anteriormente – os processos analisados (11) ainda não chegaram nesta fase. A resposta “não se aplica” (5%) para um dos casos significa que houve desclassificação para “lesão corporal seguida de morte”, de modo que não houve decisão de pronúncia neste caso, e sim sentença final condenatória pelo juiz singular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cientes de que a amostra utilizada neste estudo é pequena e que, portanto, as evidências empíricas permitiram inferências limitadas, além de poucos cruzamentos, os principais resultados sobre o processamento dos homicídios registrados em 2010 na Área Metropolitana de Brasília reafirmam características bem conhecidas neste campo de investigação, embora alguns aspectos identificados no decorrer da análise caminhem na direção contrária, como o fato de os processos serem geralmente iniciados por portaria ou da presença da maior parte de testemunhas do fato.

Convém ressaltar, todavia, que os processos analisados são relativamente simples se comparados a outros processos de crimes mais complexos, como são os relativos à delinquência econômico-financeira, por exemplo. Na maioria dos casos analisados, havia apenas um réu e uma vítima, sendo muitos deles pessoas conhecidas entre si, assim como os réus e as vítimas conhecem aqueles que depõem como testemunhas. Além desses resultados, outros aspectos são bem característicos dos casos de homicídio, como o perfil de vítimas e autores – em geral, homens jovens.

Quanto aos elementos ambientais e instrumentos utilizados, destacam-se as principais recorrências, que são as de crimes praticados durante a noite, em via pública, com o uso de arma de fogo. Outro aspecto importante diz respeito ao baixo registro de crimes praticados envolvendo tráfico ou uso de drogas, o que contraria o senso comum e aquele compartilhado entre os operadores do Sistema de Justiça Criminal.

A pesquisa verificou, ainda, que são raros os casos elucidados pela polícia. A maior

parte dos crimes sequer é investigada. Também são raras, consequentemente, as taxas de condenação. As razões para este desempenho repousam nas precárias condições de trabalho existentes nas instituições do Sistema de Justiça Criminal da Área Metropolitana de Brasília. Faltam efetivos policiais e não existem delegacias especializadas em investiga-

ção de homicídios. A perícia não conta com efetivos suficientes e laboratórios adequados. As varas criminais são mal estruturadas e algumas delas carecem de magistrados. O mesmo pode se dizer do Ministério Público. De forma geral, não há articulação entre as ações empreendidas pelos delegados, peritos, promotores de juízes.

1. Este estudo foi realizado em 2013 com dados de homicídios ocorridos em 2010 em razão de demanda preestabelecida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ), contratante da pesquisa.
2. A base de dados da SSP/GO possui informações consistentes sobre data, horário e local das mortes. Já as informações sobre vítimas e agressores não estão presentes em todos os registros, da mesma forma que as informações sobre as circunstâncias das mortes são raras e pouco precisas.
3. *Cifra oculta é a diferença entre a criminalidade real – todos os crimes que ocorreram – e a criminalidade aparente – crimes de que se tem notícia (ANIYAR DE CASTRO, 1983, p. 66-72).*
4. *Aquilo que hoje chamamos de cifras ocultas eram chamadas de cifras negras da criminalidade em razão da origem da expressão black number ou dark number. Significa, na verdade, aquilo que não se conhece, ou o que está na sombra, escondido (ANIYAR DE CASTRO, 1983, p. 66-72). Na literatura das Ciências Sociais encontra-se frequentemente a expressão “subnotificações”, exatamente com o mesmo sentido, aquilo que não teve registro na polícia.*
5. *Das limitações conhecidas destaca-se o fato de que as pessoas só costumam relatar aquilo que entendem ter sido crime, relatam os acontecimentos reputados como mais graves dos quais se lembram, além da própria limitação dos questionários utilizados que, em geral, não conseguem captar a criminalidade difusa, concentrando os quesitos em condutas mais corriqueiras, o que reforça uma noção de crime comum, para os quais já existe alguma estatística. Consequência disso é que as pesquisas de vitimização servem para conhecer o percentual de subnotificações de condutas que já informam a ação do poder público, que são as mesmas que contribuem para a imagem social da criminalidade e o aumento da sensação de insegurança. Só mais recentemente percebe-se a existência de delitos cujo alcance e gravidade são muito maiores, e que, em contrapartida, são muito menos percebidos, prevenidos e reprimidos em razão da enorme cifra oculta (MACHADO; COSTA; ZACKSESKI, 2015).*
6. *Destacam-se os estudos de: Cano e Duarte (2010); Costa (2015); Misse e Vargas (2007); Ribeiro (2009; 2010a; 2010b); Ribeiro e Duarte (2008); Ribeiro e Silva (2010); Rifiotis; e Ventura e Cardoso (2010); Vargas (2004; 2007); Ventura (2006); Adorno e Izumino (2007); entre outros.*
7. *Convém pontuar que esses aspectos foram objeto da terceira etapa da pesquisa (não abarcada neste artigo), para a qual foram realizados grupos focais com os integrantes das categorias profissionais que têm contato direto com o inquérito policial, tanto na fase investigativa quanto em seu processamento jurídico, a saber: delegados, peritos, promotores e juízes que atuam na AMB.*
8. *Foi realizada também uma quarta etapa da pesquisa (não aprofundada neste artigo), que envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores municipais, para levantamento de informações sobre a estrutura existente de prevenção de violências e suas principais fragilidades.*
9. *Seguindo a literatura internacional, neste estudo considera-se que um homicídio foi “elucidado” quando a investigação resultou numa denúncia criminal contra um ou mais suspeitos. Portanto, para o crime ser considerado elucidado, é necessária a confirmação pelo Ministério Público da investigação feita pela polícia, com a realização (ou não) de novas diligências investigativas antes da denúncia à Justiça (COSTA, 2015).*
10. *A diferença entre o número de denúncias (processos) e o de preenchimentos no sistema (excluídos os inquéritos que não se transformaram em processos) deve-se ao fato de que um dos processos de Águas Lindas de Goiás estava com carga para o Ministério Público e, por esta razão, não se teve acesso a ele. Além disso, dois processos de Valparaíso de Goiás estavam conclusos, ou seja, estavam com o juiz para que este desse sentença.*
11. *Perícia para verificar se a arma do crime é capaz de atirar ou causar o dano verificado, válido para armas de fogo e para armas brancas.*
12. *Identificação de eventuais resíduos de pólvora na mão de autor ou vítima.*
13. *Caracterização e descrição de conteúdo, fragmentos de digitais, coleta de microvestígios, vistoria em objeto, confronto de material genético.*
14. *No momento da pesquisa, o primeiro havia sido arquivado e o segundo encontrava-se concluso para sentença (alegações finais do MP, em 25 de junho de 2013.)*
15. *Resalta-se aqui que as somas das porcentagens são superiores a 100% pois podem ser cumulativas. Por exemplo: algumas testemunhas podiam ser conhecidas ou parentes tanto da vítima quanto do acusado ou do indiciado.*
16. *Convém pontuar que as porcentagens aqui não encerram a totalidade dos casos pesquisados, portanto, devem ser analisadas de forma contextual.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDINGTON, L. A. **Using National Incident-Based Reporting System murder data to evaluate clearance predictors: A research note.** *Homicide Studies*, v. 10, n. 2, p. 140-152, 2006.
- ADORNO, Sergio. **Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa.** *Estudos Históricos*, n. 18, 1996.
- ADORNO, Sergio; IZUMINO, Wania Pasinato. Justice in time and the time of justice. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 131-155, 2007.
- ALDERDEN, M. A.; LAVERY, T. A. **Predicting homicide clearances in Chicago: Investigating disparities in predictors across different types of homicide.** *Homicide Studies*, v. 11, n. 2, p. 115-132, 2007.
- ANIYAR DE CASTRO, L. **Criminologia da Reação Social.** Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- BATITUCCI, E. C.; CRUZ, M. V.; SILVA, B. I. **Fluxo do crime de homicídio no sistema de justiça criminal de Minas Gerais.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 30, 2006, Caxambu.
- BELLI, Benoni. **Tolerância zero e democracia no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BLACK, D. **The Behavior of Law.** New York: New York Academic Press, 1976.
- BLACK, D. **The Manners and Customs of the Police.** New York: New York Academic Press, 1980.
- BOITEUX, L. et al. **Tráfico de Drogas e Constituição.** Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009. (Série Pensando o Direito, n. 1/2009).
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: 34/Edusp, 2000.
- CANO, Ignacio; DUARTE, Thais Lemos. A Mensuração da Impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro. **Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**, ano II, n. 4, 2010.
- CARDERELLI, A. P.; CAVANAGH, D. **Uncleared Homicides in the United States: an exploratory study of trends and patterns.** In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIETY OF CRIMINOLOGY, 1992, New Orleans.
- CASTRO, Myriam Mesquita Pugliese de. **Vidas sem valor: um estudo sobre os homicídios de crianças e adolescentes e a atuação das instituições de segurança e justiça.** Tese (Doutorado em Sociologia) – USP, São Paulo, 1996.
- CERQUEIRA, D.; LENGROBER, J.; MUSUMECI, L. (Org.). **Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. Uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- COSTA, Arthur Trindade M. **Violências e conflitos intersubjetivos no Brasil contemporâneo.** *Cad. CRH*, v. 24, n. 62, p. 353-365, 2011.
- COSTA, Arthur Trindade M. **A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: Uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal.** *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 15, n. 1, p.11-26, 2015.
- COSTA, Arthur Trindade M. et al. Avaliação dos Homicídios na Área Metropolitana de Brasília. **Avaliações, diagnósticos e análises de ações, programas e projetos em segurança pública.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2014. p. 93-121. (Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 4).
- DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção.** São Paulo: RT, 2005.

INNES, M. **The Process Structures of Police Homicide Investigations.** *British Journal of Sociology*, n. 58, p. 669-688, 2002.

JARVIS, J. P.; REGOECZI, W. C. **Homicides Clearances: An Analysis of Arrest Versus Exceptional Outcomes.** *Homicide Studies*, v. 13, n. 2, p. 174-188, 2009.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade.** Lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCrim, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEE, C.. **The value of life in death: Multiple regression and event history analyses of homicide clearance in Los Angeles County.** *Journal of Criminal Justice*, n. 33, 527-534, 2005.

LITWIN, K. J.; XU, Y. **The Dynamic Nature of Homicide Clearances. A multilevel model comparison of three times periods.** *Homicide Studies*, v. 11, n. 2, p. 94-114, 2007.

MACHADO, Bruno Amaral; COSTA, Arthur Trindade Maranhão; ZACKSESKI, Cristina. **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal.** Brasília: ESMPU/FBSP, 2015.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana Domingues. **O Fluxo do Processo de Incriminação no Rio de Janeiro na Década de 50 e no Período 1997-2001: Comparação e Análise.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007. *Anais...* Recife: UFPE, 2007.

MOUZOS, J.; MULLER, D. **Solvability Factors of Homicides in Australia: an exploratory analysis.** *Trends and Issues in Criminal Justice*, n. 216, 2001.

NEUBAUER, D. W. **Improving the analysis and presentation of data on case processing time.** *Journal of Criminal Law and Criminology*, v. 74, n. 4, 1983.

OLIVEIRA, A. C. C. **Hassemer e o Direito Penal Brasileiro.** São Paulo: IBCCRIM, 2013.

PATERNOSTES, R. **Prosecutorial Discretion in Requesting the Death Penalty: a case of victim-based racial discrimination.** *Law & Society Review*, n. 18, p. 437-478, 1984.

PATERSON, R. D.; HAGAN, J. **Changing Conceptions of race: toward an account of anomalous findings of sentencing research.** *American Sociological Review*, n. 49, p. 56-70, 1984.

PUCKETT, J. L.; LUNDMAN, R. J. **Factors Affecting Homicide Clearances: multivariate analysis of a more complete conceptual framework.** *Journal of Research in Crime and Delinquency*, n. 40, p. 171-193, 2003.

REGOECZI, W. C.; JARVIS, J.; RIEDEL, M. **Clearing Murders: is it about time?** *Journal of Research in Crime and Delinquency*, n. 45, p. 142-162, 2008.

REGOECZI, W. C.; KENNEDY, L. W.; SILVERMAN, R. A. **Uncleared Homicide: a Canada/United States comparison.** *Homicide Studies*, n. 4, p. 135-161, 2000.

RIBEIRO, Ludmila. **Administração da justiça criminal na cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídio.** Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009.

RIBEIRO, Ludmila. **A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998.** *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 1, p. 159-193, 2010a.

RIBEIRO, Ludmila. **O tempo da justiça criminal: Estados Unidos e Brasil em uma perspectiva comparada.** *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, 2010b.

RIBEIRO, L. M. L.; DUARTE, T. L. **Padrões de seleção no processamento dos homicídios dolosos: o tempo dos casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Rio**

de Janeiro entre os anos 2000 e 2007. in: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 32., 2008, Caxambu.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. **Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura.** Cad Segurança Pública, v. 2, n. 1, p. 15-27, 2010.

RIEDEL, M.; JARVIS, J. **The decline of arrest clearances for criminal homicide: Causes, correlates, and third parties.** Criminal Justice Policy Review, n. 9, p. 279-306, 1998.

RIFIOTIS, Theophilos; VENTURA, Andresa Burigo; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. **Reflexões críticas sobre a metodologia do estudo do fluxo de justiça criminal em caso de homicídios dolosos.** Revista de Antropologia, v. 53, n. 2, p. 689-714, 2010.

ROBERT, Philippe. **El ciudadano el delito y el estado.** Barcelona: Atelier, 2003.

ROBERTS, A. Predictors of homicide clearance by arrest: An event history analysis of NIBRS incidents. **Homicide Studies**, n. 11, p. 82-93, 2007.

SWIGERT, V. L.; FARRELL, R. A. Speedy trial and the legal process. **Law and Human Behavior**, v. 4, n. 3, 1980.

VARGAS, Joana Domingues. **Estupro: que justiça? Fluxo do funcionamento e análise do tempo da justiça**

criminal para o crime de estupro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2004.

VARGAS, Joana Domingues. **Análise comparada do fluxo do sistema de justiça para o crime de estupro.** Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 50, n. 4, p. 671-698, 2007.

VENTURA, Andresa Burigo. **Fluxo do funcionamento da justiça criminal para o crime de homicídio doloso na Região Metropolitana de Florianópolis em 2003.** Mosaico Social, ano III, n. 3, 2006.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

WELLFORD, C.; CRONIN, J. **An Analysis of Variables Affecting the Clearance of Homicides:** a multistate study. Washington, DC: Justice Research and Statistic Association, 1999.

WILSON, D.; KLEIN, A. **A longitudinal study of a cohort of batterers arraigned in a Massachusetts District Court – 1995 to 2004.** Massachusetts: The National Institute of Justice, 2006.

ZAFFARONI, E. R. **A palavra dos mortos: confissões de criminologia cautelares.** São Paulo: Saraiva, 2012.

Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área Metropolitana de Brasília (AMB)

Arthur Trindade Maranhão Costa, Cristina Maria Zackseski e Welliton Caixeta Maciel

Resumen

Investigación y procesamiento de los delitos de homicidio en el Área Metropolitana de Brasília

En este texto examinamos los principales resultados de un estudio realizado en el año de 2013 sobre el Flujo de la Justicia Criminal en el Área Metropolitana de Brasília (AMB) en los casos de homicidio ocurridos en el año de 2010, a partir de los datos obtenidos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Goiás, referentes a ocho ciudades –Águas Lindas, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto y Valparaíso de Goiás-. A partir de un análisis preliminar de estos datos, seleccionamos tres ciudades en razón de la distancia estadística con relación a áreas adyacentes que presentaron, en el mismo periodo, números significativamente inferiores. De este modo, la elección para un estudio más detallado sobre el procesamiento de estos casos recayó sobre las ciudades de Luziânia, Planaltina de Goiás y Águas Lindas de Goiás. Se constató un bajo porcentaje de resolución de los homicidios ocurridos en esa área, en el periodo estudiado, y se analizan algunos factores relacionados con este problema.

Palabras clave: Homicidios. Resolución. Área Metropolitana de Brasília. Flujo de justicia criminal

Abstract

Investigation and processing of crimes of homicide in the Metropolitan Area of Brasília

This study examined the key results of a survey carried out in 2013 on the Criminal Justice Flow in the Metropolitan Area of Brasília in cases of homicide perpetrated in 2010 based on data from the Secretariat for Public Safety of the State of Goiás for eight cities: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto and Valparaíso de Goiás. Based on preliminary analysis of the data, three cities were selected for the statistical distance in relation to adjacent areas exhibiting significantly lower numbers over the same period. Thus, the cities selected for more in-depth study of the processing of these homicide cases were Luziânia, Planaltina de Goiás and Águas Lindas de Goiás. A low percentage of resolution of the homicides in the area over the period studied was noted, where several factors related to this problem were analyzed.

Keywords: Homicides. Elucidation. Metropolitan Area of Brasília. Criminal Justice Flow.

Data de recebimento: 22/11/2015

Data de aprovação: 22/03/2016



Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja

María Alejandra Otamendi

Professora de Sociologia da Universidade de Buenos Aires - UBA. Doutora em Ciências Sociais pela UBA (cotutela com a École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris - EHESS). Mestre em Governança Global e Diplomacia pela Universidade de Oxford. Licenciada em Sociologia pela UBA.

 otamendialejandra@gmail.com

Resumen

América Latina vive una epidemia de violencia a juzgar por los niveles de homicidios y de victimización delictiva. De acuerdo a la literatura, estos niveles de “seguridad objetiva” no se reflejan en los niveles de “seguridad subjetiva”, esto es, en las reacciones sociales hacia la (in)seguridad, generando una paradoja. Luego de analizar indicadores de seguridad objetiva y subjetiva, se realizaron regresiones para explorar dicha paradoja. Por un lado, altos niveles de homicidios predecirían en parte una mayor preocupación securitaria (dimensión colectiva cognitiva). Por otro, mayores niveles de victimización delictiva impactarían aún más en el temor a ser víctima en el barrio (dimensión individual afectiva), aunque no de manera mecánica. Se concluye con la necesidad de profundizar el estudio de las diferentes reacciones sociales hacia la inseguridad, dado que pueden erosionar el apoyo a la democracia, el desarrollo económico y el bienestar social en América Latina.

Palabras Clave

Seguridad objetiva. Seguridad subjetiva. América Latina.

INTRODUCCIÓN

En América Latina los niveles de violencia y delincuencia la colocan como una de las regiones más problemáticas del mundo, ya que allí suceden casi cuatro de cada diez (36%) homicidios que ocurren a nivel mundial (UNODC, 2013). Aún si se tiene en cuenta el tamaño de su población, la tasa promedio regional muestra niveles de violencia considerados por la OMS (2002) como epidémicos, ya que superan una tasa de 10 homicidios cada 100.000 habitantes. En efecto, la tasa regional promedio es de 23,5, siendo más grave aún en la subregión de América Central – supera una tasa de 26 víctimas cada 100.000 hab. (UNODC, 2013). Incluso es probable que estos niveles sean aún mayores, ya que numerosos homicidios no son debidamente registrados en los sistemas de información policiales, judiciales o sanitarios, los cuales además no tienden a coincidir (ALVAZZI DEL FRATE, 2010; ROZAS; LODOLA; FLOM, 2014).

Además de los niveles de violencia registrados a través de los homicidios, los habitantes

de América Latina, especialmente en las grandes urbes, sufren cotidianamente experiencias de delincuencia y de violencia, como son los robos a mano armada: tasa de 260,5 robos cada 100.000 hab. (PNUD, 2013). Si los datos de homicidios no son confiables, menos aún los datos que dependen principalmente de la denuncia de sus víctimas como los robos, ya que en América Latina la tasa de denuncia es muy baja (por ejemplo, en Colombia sólo 1 de cada 4 delitos se denuncian), entre otros motivos, por la falta de confianza en la policía (PNUD, 2013). Por lo tanto, se consideran también las encuestas de victimización como registro de estas experiencias cotidianas del delito, alcanzando casi al 20% de los encuestados de América Latina en el 2014 (LAPOP, 2014).

Por su parte, la distribución de los distintos tipos de violencia y delincuencia no es homogénea entre los países ni dentro de los países de la región. Tampoco evolucionan de igual manera. En efecto, en los últimos años en algunos países se produjeron importantes reducciones en los

niveles de homicidios (Ecuador, Costa Rica), mientras que en otros se incrementaron (Haití, México, Honduras y Panamá) (ROZAS; LODOLA; FLOM, 2014). Estas diferencias en los niveles de violencia y delincuencia (“seguridad objetiva”), no siempre se reflejan en las percepciones, demandas y reacciones sociales hacia la delincuencia, eso es, la llamada “seguridad subjetiva” (KESSLER, 2008; 2011).

En efecto, ya desde las primeras encuestas de victimización en Estados Unidos en los años 1960, se encontró que no necesariamente las personas que vivían en barrios más inseguros según indicadores de seguridad “objetiva” o que declaraban haber sido víctimas de algún delito en las encuestas eran las que presentaban mayores reacciones sociales hacia la delincuencia. Ante esta paradoja, surgieron diversos estudios para tratar de explicarla a través de otros factores como la raza, la edad, el sexo, el nivel educativo, la ideología y la confianza en el sistema penal, mientras que al mismo tiempo se buscaba modificar las mediciones de las reacciones sociales hacia la inseguridad para que reflejaran mejor los niveles de victimización (BROWN, 2006; GOODEY, 1997; HURWITZ; SMITHEY, 1998; OTAMENDI, 2012b; STANKO, 1995; SUTTON Y FARRALL, 2005).

A nivel macrosocial, se señala que si bien ambos tipos de seguridad (objetiva y subjetiva) se vinculan entre sí, no lo hacen de manera mecánica, sino que intervienen diferente tipo de intermediaciones políticas, sociales y culturales (HOPE; SPARKS, 2000; MUCHIELLI, 2008; ROCHÉ, 1998). Por lo tanto, se trata de fenómenos diferentes que requieren ser estudiados primero por separado y luego, de manera con-

jointa para comprender si existe alguna relación entre sí y en caso afirmativo, de qué manera se produce. Si bien resulta obvia la relevancia de estudiar la “seguridad objetiva”, los académicos y también los gobiernos percibieron a partir de las encuestas de victimización que el estudio de las reacciones sociales hacia la inseguridad era también importante, justamente porque no necesariamente reflejaba los niveles objetivos de seguridad, pero sí tenían efectos concretos a nivel económico, social y político. En efecto, siguiendo al Teorema de Thomas: “si los sujetos definen las situaciones como reales, éstas serán reales en sus consecuencias” (ELBERT, 2007, p. 135).

En efecto, si las personas se muestran más preocupadas, atemorizadas o perciben mayor riesgo de ser víctimas de algún delito, puede llegar a gastar más en bienes y servicios de seguridad, comprar armas de fuego, dejar de ir a la escuela y a la plaza, mudarse o votar a otro candidato (KING; MARUNA, 2009; LONDOÑO; GUERRERO, 1999; RONCONI, 2009; UNNEVER; CULLEN, 2009; WELCH, 2009). Además, pueden legitimar medidas más punitivas de policías, jueces y políticos. Incluso puede afectar su apoyo a la democracia (BATESON, 2009; CHEVIGNY, 2003; PÉREZ, 2015; SMULOVITZ, 2003). Así, para garantizar el acceso a la seguridad física y patrimonial como un derecho (CIDH, 2009), pero al mismo tiempo a la seguridad humana entendiendo por ello “sentirse libre de miedo” (PNUD, 2005) se debe estudiar e intervenir tanto en la seguridad objetiva como subjetiva.

En el presente artículo entonces se analizará en primer lugar los niveles de seguridad “objetiva” y “subjetiva” en países seleccionados de

América Latina a partir de diferentes fuentes e indicadores. Luego se estudiará cómo los niveles objetivos y subjetivos se vinculan entre sí y finalmente, se plantearán algunas conclusiones de tipo metodológicas y de políticas públicas¹.

NIVELES DE SEGURIDAD “OBJETIVA” EN AMÉRICA LATINA

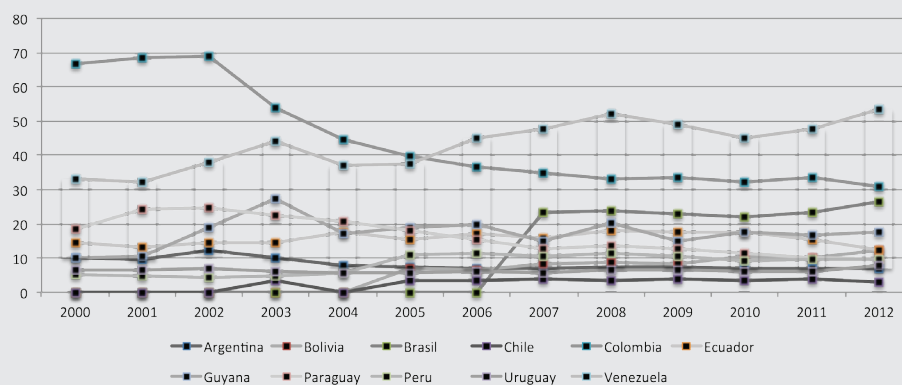
Como se mencionó en la introducción, América Latina vive niveles de epidemia en materia de violencia. Sin embargo, no se distribuye de manera homogénea entre los países ni en su interior, incluso en una misma ciudad. Además, evoluciona con el tiempo de diferente manera en respuesta a dinámicas locales, nacionales, regionales y transnacionales. Por falta de espacio, aquí sólo analizaremos

brevemente dos indicadores: los niveles de homicidios dolosos como dato que representa los niveles más altos de violencia y que suponen que cuentan con mayor nivel de registro (“cifra blanca”) y los niveles de victimización delictiva a partir de la Encuesta LAPOP a fin de contar con registros de la violencia cotidiana que no logra ser denunciada.

Cabe señalar que las estadísticas oficiales, esto es, las producidas por agencias gubernamentales, no registran “la realidad del delito”, sino más bien reflejan los procesos de criminalización y etiquetamiento de determinadas conductas tipificadas como delitos, y la capacidad de las agencias gubernamentales de registrar casos específicos (BECKER, 1971;

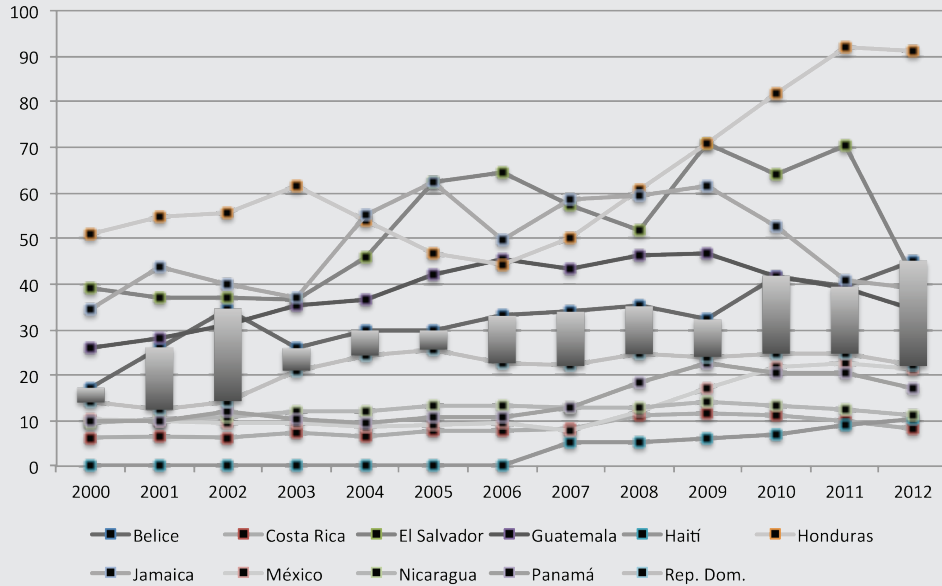
Gráfico 1 – Tasa de Homicidios
Países de Sudamérica, 2000-2012

Cada 100 mil hab.



Fuente: UNODC (2015). Ver Tabla 1 del Anexo para datos numéricos.

Gráfico 2 - Tasa de Homicidios
Países de Sudamérica, 2000-2012



Fuente: UNODC (2015). Ver Tabla 2 del Anexo para datos numéricos.

SOZZO, 2000). En este sentido, reflejan el “cuadrado del delito”, entendiendo por ello a las acciones consideradas como desviadas de las normas, esto es, al acto que ocurre entre el victimario y la víctima (dos vértices del cuadrado), así como también a las reacciones tanto de los organismos estatales como de la sociedad (los otros dos vértices) que dieron lugar a que dichas acciones fueran tipificadas como delitos (LEA; YOUNG, 1984). Aún con los problemas mencionados, se toman a estos datos oficiales como indicadores de seguridad “objetiva”, aunque la palabra objetiva siempre aparecerá entre comillas.

En América del Sur, como se observa en el Gráfico 1 de arriba hacia abajo (Tabla 1 del Anexo), mientras los niveles de homicidios de Colombia siguen siendo elevados, pero en descenso, los niveles de Venezuela muestran un camino inverso, aunque discontinuo. Brasil, más allá de los descensos ocurridos en algunas ciudades como Rio de Janeiro y San Pablo (GOERTZEL ;KAHN, 2009), muestra en conjunto niveles elevados de homicidios y en ascenso al menos al 2012. Al contrario, Paraguay viene mostrando una tendencia decreciente en los últimos años, lo mismo que Ecuador. Se observa en Perú cierta estabilidad

Cuadro 1 – Personas victimizadas
Países de América Latina, 2004-2014

En %

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina	-	-	27,5	26,2	21,3	24,4
Belice	-	-	10,6	11,9	11,0	13,8
Bolivia	25,8	16,8	19,0	26,2	27,8	22,2
Brasil	-	15,5	16,3	15,8	16,4	16,4
Chile	-	23,1	22,2	16,7	14,0	11,9
Colombia	14,4	13,2	15,5	20,5	21,0	19,6
Costa Rica	15,2	16,5	15,9	19,0	17,5	12,5
Ecuador	18,3	20,0	22,7	29,1	28,1	27,8
El Salvador	17,1	15,5	19,0	24,2	17,5	18,6
Guatemala	12,7	19,1	17,1	23,4	20,8	17,0
Guyana	-	11,0	8,8	9,0	8,0	7,4
Haití	-	16,9	14,3	19,3	19,9	15,7
Honduras	13,7	19,2	13,7	14,0	18,9	18,3
Jamaica	-	10,2	8,3	10,1	8,5	6,7
México	17,3	20,2	16,1	25,9	23,1	23,6
Nicaragua	15,2	16,0	16,5	19,1	13,5	17,2
Panamá	14,8	7,1	8,4	11,3	6,9	8,2
Paraguay	-	17,3	16,6	18,3	15,2	12,8
Perú	-	26,2	25,4	31,1	28,1	30,6
Rep. Dom.	8,8	16,1	14,8	16,6	19,1	23,4
Uruguay	-	21,6	22,0	20,9	22,7	22,7
Venezuela	-	25,0	21,4	26,2	19,4	24,4

Fuente: LAPOP (2014). Elaboración propia.

Nota: Porcentaje de encuestados de cada país que responden afirmativamente a la pregunta "Ahora, cambiando el tema, ¿ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? Es decir, ¿ha sido usted víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún otro tipo de acto delictual en los últimos 12 meses?".

alrededor de los 10 homicidios cada 100.000 habitantes y un ascenso por encima de ello en el caso de Bolivia. Argentina, Uruguay y Chile mantienen niveles de moderado a bajo, aunque empiezan a haber algunos repuntes y existen ciertos problemas de subregistro (FLEITAS, 2015; ROZAS; LODOLA; FLOM, 2014; PNUD, 2013).

En el resto de los países de América Latina también se presentan evoluciones diversas entre el 2000 y el 2012 (Gráfico 2 y Tabla 2 del Anexo): mientras que en Honduras y en El Salvador los niveles de homicidios dolosos alcanzan niveles extremos, en Jamaica y Guatemala, si bien desde niveles muy elevados, muestran un descenso en los últimos años. Al contrario, en Belice se vienen incrementando los niveles de violencia. La República Dominicana con leve descenso muestra igualmente altas tasas de homicidios que superan los 20 homicidios cada 100.000 habitantes. Sin embargo, las tendencias más pronunciadas son las de México y Panamá que desde niveles moderados con tasas de 10 homicidios cada 100.000 habitantes, han visto duplicar dichas tasas a fin del período. Nicaragua y Costa Rica muestran los menores niveles, aunque en gran parte del período por encima de la tasa de 10, lo cual da cuenta de niveles epidémicos. El caso haitiano genera dudas en la calidad de los datos. Así, sobresale que los niveles de violencia son especialmente elevados en América Central.

Ahora bien, si en lugar de considerar los niveles de homicidio, se analiza el porcentaje de la muestra que contestó afirmativamente haber sido víctima de robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún

otro delito en los últimos doce meses como lo hace la Encuesta LAPOP², el panorama se modifica. Así, se observa en el Cuadro 1 que los países andinos lideran la tabla. Luego, países con bajas tasas de homicidio como Argentina y Uruguay, presentan niveles de victimización por encima de los 20 puntos porcentuales en todos los años registrados, y Chile en al menos dos de los años. De esta manera, comparten niveles similares de victimización que países con tasas de homicidios elevados como Venezuela y Colombia, pero incluso superan a países con niveles muy altos de homicidios como El Salvador y Honduras. En este sentido, parecería que a través de este indicador se capta más bien la violencia y delincuencia cotidiana y propia de las grandes urbes que otro tipo de enfrentamientos más violentos.

NIVELES DE SEGURIDAD “SUBJETIVA” EN AMÉRICA LATINA

Así como los niveles de seguridad “objetiva” difieren entre los países de América Latina, sucede lo mismo con la seguridad “subjetiva” entendida desde la psicología social como las *reacciones sociales hacia la inseguridad*³. Las mismas incluyen tanto las emociones como las representaciones y conductas del público hacia la inseguridad. En efecto, las primeras son respuestas afectivas que expresan sentimientos hacia el objeto o tema; las segundas son cognitivas que dan cuenta de las creencias sobre el objeto; y las últimas son las intenciones o comportamientos manifiestos hacia el mismo objeto (EAGLY; CHAIKEN, 1993; MANSTEAD; HEWSTONE, 1996; ROCHÉ, 1998).

En el presente estudio se analizará, en primer lugar, el denominado sentimiento de inse-

guridad en el barrio para captar la dimensión afectiva y sobre el entorno cercano, el conocido “temor al delito” (*fear of crime*), y en segundo lugar, la preocupación por la seguridad como problema público para captar la dimensión cognitiva y sobre el contexto más amplio del país (*concern*). Por último, se hará un análisis conjunto a fin de revisar la paradoja seguridad objetiva-seguridad subjetiva, esto es, la paradoja que se produce cuando países con altos niveles de violencia y victimización no siempre presentan los niveles más altos de reacciones sociales hacia la inseguridad y viceversa.

Cabe señalar que las reacciones hacia la inseguridad aquí estudiadas son las reacciones sociales del “público”, esto es, del público general lego que como lo admite Garland se trata de “públicos generales”, ya que está dividido en sectores por raza, clase o ideología, que difieren en la receptividad a determinadas formas de retórica de las políticas penales (GARLAND, 2006, p. 306). Además, se remite al nivel de agregación colectiva de los individuos, esto es, que si bien se analiza las actitudes individuales, no se estudiarán desde el punto de vista psicológico sino sociológico o desde la psicología social con perspectiva sociológica identificando patrones o regularidades empíricas de manera agregada (COOK; FINE; HOUSE, 1995; ROSENBERG; TURNER, 1992). Se trata así de un análisis de “opinión pública”, entendiendo por ello la “suma de las opiniones individuales de cierto público-objeto sobre un cierto tema, [...] no siendo una opinión independiente, sino sólo la expresión de la percepción de un fenómeno por el conjunto o una parte de la sociedad” (KUHN, 2001, p. 3).

Para analizar estas tendencias en la opinión pública se suelen utilizar estudios por encuesta, en particular, las llamadas “encuestas de victimización” (EV) que si bien en sus inicios tenían como objetivo complementar las estadísticas oficiales a partir de las declaraciones de las víctimas para cubrir la llamada “cifra negra del delito”, esto es, los delitos que ocurren, pero que por distintos motivos no figuran en las estadísticas oficiales, a través del tiempo fueron incorporando otras secciones de opinión (CULLEN; FISHER; APPLGATE, 2000; HOUGH; ROBERTS, 2005; KUHN, 1993; 2001; SOZZO, 2003).

Dado que no existe aún una EV regional como la que propone el INEGI-UNODC⁴, se analizarán datos provenientes de la Encuesta *Barómetro de las Américas* LAPOP diseñada por la Universidad de Vanderbilt sobre valores y comportamientos democráticos en las Américas, que incluye varios indicadores para el estudio de percepciones de seguridad. La primera ronda de esta encuesta se realizó en el 2004 en 11 países de la región hasta incluir a 28 países en el 2014. Las ventajas de la Encuesta LAPOP es que permite estudios transversales y longitudinales, ya que incluyen a varios países desde hace varios años a partir del empleo del mismo cuestionario. No obstante, dado que se trata de una encuesta de opinión y no de victimización, no profundiza sobre cuestiones criminológicas específicas, no incluye los mismos indicadores en temas de seguridad todos los años, y presenta las limitaciones propias de toda encuesta para estudiar opiniones sobre temas en los cuales los encuestados tienen escaso conocimiento de conceptos socio-legales y de la delincuencia (CULLEN; FISHER; APPLE-

GATE, 2000; HOUGH; ROBERTS, 2005; KURY et al., 2002; PARK; HOUGH, 2002; ROBERTS; STALANS, 1997; SOZZO, 2003). Aún así, es útil a los fines exploratorios del presente estudio.

Sentimiento de inseguridad

El debate sobre la medición del “temor al delito” (*fear of crime*) tiene un largo recorrido. En efecto desde las primeras mediciones en Encuestas de Victimización se observó que las preguntas sobre el sentimiento de inseguridad suelen tener sesgos de género y edad, ya que en general los varones y los jóvenes tienden a declarar un menor nivel de inseguridad que las mujeres y que los mayores en similares contextos, cuando en general son los más victimizados. Existen numerosas hipótesis sobre dicha paradoja, desde el mandato del “macho protector” que no puede declarar miedo hasta la criminología feminista que señala que el mayor temor femenino responde a los mayores riesgos de abusos sexuales que se subdeclaran. Algo similar sucede con los jóvenes y los ancianos, donde si bien los jóvenes suelen ser más victimizados, son los ancianos los más temerosos probablemente porque son más vulnerables en varios sentidos en caso de ser víctimas. En esta ocasión sólo haremos mención de ello (GOODEY, 1997; HURWITZ; SMITHEY, 1998; OTAMENDI, 2012b; SACCO, 1990; STANKO, 1995; SUTTON; FARRALL, 2005).

Por dichos sesgos, en muchos cuestionarios, las preguntas sobre el sentimiento de inseguridad han sido reformuladas, tratando de evitarlos o al menos reducirlos, donde se alude también a la evaluación cognitiva del riesgo de victimi-

zación. Este es el caso de la pregunta incluida en la Encuesta LAPOP bajo análisis, donde se pregunta “Hablando del lugar o el barrio donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?”. En este caso la primera parte sin la pregunta mediría la percepción de riesgos de victimización delictiva, esto es, una reacción cognitiva atinente a la seguridad personal, y en la segunda parte, esto es, la pregunta propiamente dicha, una reacción afectiva individual, ya que remite al sentimiento de seguridad personal (BOX; HALE; ANDREWS, 1988; ROBERT, 2002; ROBERT; POTTIER, 1997). Asimismo, cabe recordar que se trata de la declaración de un sentimiento y no la expresión del sentimiento en sí mismo (KESSLER, 2009). De todas maneras, la pregunta se focaliza en lo afectivo, buscando medir el sentimiento de inseguridad, pero reduciendo los sesgos mencionados al vincularlo con el riesgo de victimización (y no a caminar solo de noche como se preguntaba antes).

En cuanto a la autopercepción de seguridad en el barrio de residencia, según se observa en el Cuadro 2, en la primera onda de 2004 de la Encuesta LAPOP, más del 35% de los encuestados declaran sentirse algo o muy inseguros en sus barrios, siendo la mayoría de dichos países de América Central. Luego, en la onda de 2006 cuando más países se incorporan, llama la atención el alto sentimiento de inseguridad en Perú, ya que 2 de cada 3 encuestados dicen sentirse inseguros en sus lugares de residencia, siendo también muy alto en Haití (56,3%), Bolivia (51,1%) y República Dominicana (50,3%). En efecto, la mayoría de los países en

Cuadro 2 – Sentimiento de inseguridad respecto de ser víctima de asalto o robo en el lugar de residencia
Países de América Latina, 2004-2014

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina	-	-	61,5	52,3	34,6	42,4
Belice	-	-	26,2	44,5	30,9	34,2
Bolivia	48,3	51,1	48,9	43,0	39,8	57,0
Brasil	-	-	33,2	31,4	28,2	43,1
Chile	-	45,6	49,3	34,6	28,7	36,4
Colombia	38,0	37,3	34,5	34,1	32,6	43,3
Costa Rica	38,0	48,3	27,0	24,8	29,7	48,6
Ecuador	38,8	48,0	42,3	43,0	38,1	34,9
El Salvador	42,4	47,2	38,8	50,1	42,5	45,7
Guatemala	42,2	38,6	36,8	37,8	31,5	40,4
Guyana	-	32,0	26,8	22,4	23,7	29,6
Haití	-	56,3	44,3	27,9	40,0	40,1
Honduras	36,6	35,1	38,0	26,3	23,2	33,6
Jamaica	-	26,6	21,4	22,5	13,9	17,2
México	35,5	40,2	34,8	41,0	36,8	50,1
Nicaragua	43,5	38,0	28,9	37,1	29,0	39,2
Panamá	44,6	35,7	27,1	26,8	19,3	33,1
Paraguay	-	36,3	38,1	37,0	24,5	32,3
Perú	-	67,1	54,6	57,9	50,0	60,1
Rep. Dom.	-	50,3	32,9	43,7	38,6	56,0
Uruguay	-	45,1	42,7	34,0	32,4	41,5
Venezuela	-	44,9	41,6	50,0	43,7	66,7

Fuente: LAPOP (2014). Elaboración propia.

Nota: Porcentaje de encuestados de cada país que contestan “muy inseguro” y “algo inseguro” a la pregunta “Hablando del lugar o el barrio donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?”.

el 2006 presentan valores elevados, siendo algo menor sólo en los casos de Jamaica y Guyana. En la onda siguiente (2008), se destaca la alta percepción de inseguridad en Argentina (61,5%), liderando la tabla.

Para el último año relevado, el 2014, se había reducido el sentimiento de inseguridad en el 60% de los países desde sus primeras mediciones. Las reducciones más notorias se produjeron en Jamaica, Argentina, Haití, Panamá y Chile, que cayeron más de 20 puntos porcentuales, aunque no siempre lo hicieron de manera lineal. Al contrario, el temor a ser víctima de algún delito en el barrio se incrementó mucho en países como Venezuela (49,0%), donde dos de cada tres personas se sienten algo o muy inseguras (66,7%) y en México, donde más de la mitad se declara temeroso (50,1%). Al igual que en las primeras mediciones, en Perú, Bolivia y República Dominicana, los porcentajes de personas que declaran temor siguen siendo muy elevados en el 2014 (60,1%, 57,0% y 56,0%, respectivamente), muy por encima de países con altas tasas de homicidios como El Salvador y Honduras.

Preocupación securitaria

Además del temor al delito, uno de los indicadores más comúnmente utilizados para medir reacciones sociales hacia la inseguridad es la preocupación securitaria, esto es, la evaluación cognitiva de la inseguridad como problema del país, dando cuenta de la agenda pública nacional (LAGRANGE; FERRARO; SUPANCIC, 1992; ROBERT; POTTIER, 2004; ROCHÉ, 1998). En comparación con el sentimiento de inseguridad en el barrio, la preocupación securitaria aparece como menos concreta y menos

ligada a la situación personal, ya que considera a la inseguridad como problema social y no como riesgo personal (ROBERT; POTTIER, 2004). Además alude en mayor medida a la dimensión cognitiva que a la afectiva.

Para ello, se analizan aquí las respuestas a la pregunta “en su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?” (LAPOP, 2014). Si bien en un primer momento se analizaron sólo las respuestas que señalaban a la “delincuencia/crimen” como principal problema (ver Tabla 3 del Anexo), dado que la pregunta es abierta, esto es, sin categorías predefinidas, se realizó un segundo análisis incluyendo no sólo las menciones a la delincuencia/crimen sino también a fenómenos afines como el narcotráfico, la presencia de pandillas, la falta de seguridad, los secuestros y la violencia como parte de la “preocupación securitaria” (Cuadro 3). Así, los datos agregados bajo el rótulo de “seguridad ciudadana” resulta ser una medición más válida de la preocupación securitaria, ya que engloba categorías afines.

Porcentaje de encuestados de cada país que contestó: “delincuencia/crimen”, “narcotráfico”, “pandillas”, “falta de seguridad”, “secuestros” y “violencia” a la pregunta “en su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”.

En la primera medición con pocos países en el 2004 se destaca la preocupación securitaria en países como Guatemala, Colombia y El Salvador. En el 2006 con la inclusión de más países en la LAPOP, notamos que en Jamaica, Venezuela y Guatemala la mayoría considera a la seguridad como el problema más grave

Cuadro 3 – Seguridad ciudadana como problema más grave que enfrenta el país
Países de América Latina, 2004-2014

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina	-	-	30,5	23,5	39,8	34,4
Belice	-	-	19,8	21,9	19,8	27,9
Bolivia	-	3,7	2,3	13,1	30,2	23,7
Brasil	-	31,0	28,7	27,2	22,7	31,1
Chile	-	41,3	37,4	22,6	32,8	26,9
Colombia	34,8	42,6	54,3	28,2	34,7	32,7
Costa Rica	29,0	21,2	47,0	48,3	41,5	21,6
Ecuador	-	4,7	5,1	19,9	29,7	28,8
El Salvador	31,5	44,8	34,2	61,1	49,0	65,1
Guatemala	38,8	51,0	62,2	47,9	41,0	45,9
Guyana	-	28,2	14,2	12,2	6,3	28,9
Haití	-	25,3	7,1	4,9	6,5	4,6
Honduras	18,4	35,5	39,5	20,4	22,2	47,9
Jamaica	-	62,8	63,0	47,3	38,6	49,8
México	11,2	31,5	32,1	25,2	37,0	37,3
Nicaragua	3,2	4,5	4,0	2,4	7,8	4,8
Panamá	11,1	20,0	31,0	57,0	25,5	25,9
Paraguay	-	13,6	11,8	28,0	20,7	17,3
Perú	-	10,3	9,4	11,4	29,9	47,0
Rep. Dominicana	-	48,5	19,3	21,2	31,5	38,8
Uruguay	-	15,5	20,4	39,3	51,9	50,2
Venezuela	-	58,3	57,3	42,2	64,3	30,1 ⁽¹⁾

Fuente: LAPOP (2014). Elaboración propia.

⁽¹⁾ Se incorporó categoría "Escasez, falta de alimentos o artículos de primera necesidad" con 29,4% respuestas válidas.

Nota: pregunta abierta. No se excluyeron otros y NS/NC para el cálculo de %.

del país. Le siguen de cerca la República Dominicana, El Salvador, Colombia y llamativamente Chile. Por debajo de los 10 puntos se encuentran sólo Nicaragua, Ecuador y Bolivia. En el último año de análisis, en el 2014, los que se muestran más preocupados por la seguridad viven en El Salvador (65,1%), Uruguay (50,2%), Jamaica (49,8%), Honduras (47,9%), Perú (47,0%) y Guatemala (45,9%). Perú, pero sobretudo Uruguay muestran niveles de preocupación muy por encima de sus niveles de homicidios si se los compara con los otros países mencionados.

Si se toma en cuenta desde las primeras mediciones de cada país a la última, es sorprendente el incremento en la preocupación securitaria en Bolivia, Ecuador y Panamá, que pasan de niveles bajos a medios. Luego, Perú, Uruguay y Honduras pasan de niveles medios a altos. Por último, El Salvador pasa de un nivel alto a uno muy alto. Al contrario no se observan reducciones similares, lo cual muestra que la preocupación securitaria en general ha crecido en la región, más allá del sentimiento de inseguridad. Sólo Haití y Chile redujeron su preocupación securitaria, aunque por muy diversos motivos. A su vez, Venezuela, que venía presentando niveles muy elevados de preocupación securitaria (64,3% en 2012), se reduce en 2014 a la mitad (30,1%). Sin embargo, esto último se explica porque en dicha encuesta la “Escasez, falta de alimentos o artículos de primera necesidad” fue señalada por el 29,4% como principal problema del país, esto es, no porque se redujo la preocupación por la seguridad, sino porque otras preocupaciones compiten con fuerza. En el caso chileno también se pasa de un pico de preocupación securitaria en el 2006 de 41,3% a

22,6% en mayo del 2010. Sin embargo, esta caída abrupta puede explicarse también mediante un fenómeno local: el terremoto sufrido en febrero del 2010 que dejó centenares de muertos y arrasó con varias ciudades costeras⁵, generó que la preocupación por la seguridad se mudará en parte a la preocupación por la reconstrucción del país (28,1%).

Estas paradojas de altos niveles de violencia y medianos o bajos de preocupación securitaria y viceversa ya fue destacada en otros informes (PNUD, 2013), dando lugar a varias interpretaciones: desde explicaciones sobre la construcción de la agenda pública, en particular destacando el rol de los medios de comunicación y del sistema político para configurarla, hasta explicaciones que vinculan dicha preocupación sobre la delincuencia como forma de expresar otras tensiones sociales vinculadas a los cambios en la estructura social, a un mayor nivel de migraciones, o a incrementos rápidos en cierto tipo de delitos y el acontecimiento de episodios delictivos de alto impacto (BATESON, 2009; MALONE, 2010). También puede deberse a que otros problemas pueden estar más resueltos como la pobreza y la desocupación y que por lo tanto es posible focalizar la atención en la delincuencia que se percibe en aumento. Lo anterior no implica que la delincuencia no sea un problema en dichos países, sino más bien que hay otras preocupaciones como el conflicto armado en Colombia, el terremoto en Chile, la escasez de alimentos en Venezuela o problemas laborales y sociales en los otros países que tienen mayor saliencia pública. A su vez, también pueden responder a cierto acostumbramiento o normalización de altos niveles de violencia (PNUD, 2013).

En efecto, las tendencias cambiantes pueden responder a que otros problemas como los sociales y laborales pierden importancia al final del período por ciertas mejoras y por lo tanto, se incrementa la atención a otros problemas, como la delincuencia. También puede deberse a un agravamiento de la delincuencia, en particular de aquella vinculada con el narcotráfico en la última onda, cobrando mayor relevancia social, y/o responder a un incremento en la percepción de la gravedad del problema por una mayor atención político-mediática al fenómeno. Comprender en cada caso por qué se producen dichas fluctuaciones amerita un análisis profundo socio-histórico que escapa a los fines de este trabajo, pero que resulta necesario realizar para explicar cabalmente dichas evoluciones.

ACLARANDO LA PARADOJA SEGURIDAD OBJETIVA-SEGURIDAD SUBJETIVA

Finalmente, para analizar si efectivamente se produce una paradoja seguridad objetiva-seguridad subjetiva, se compararán los niveles de violencia y delincuencia de los países con las reacciones sociales que generan de manera sistemática a partir de regresiones lineales simples. Estudios más complejos donde se introduzcan otros factores y donde se analice a nivel de la población serán abordados en otra oportunidad.

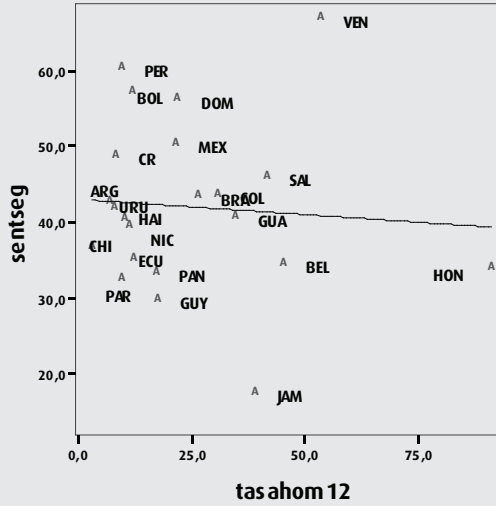
En primer lugar, como se puede observar a partir del diagrama de dispersión siguiente (Gráfico 3), la tasa de homicidios de cada país no pareciera poder predecir el grado de temor a ser víctima de un delito de su población⁶. En efecto, si se toman las últimas tasas de homicidios disponibles del 2012 y se analiza su impacto en los encuestados a comienzos de 2014,

la variabilidad explicada es de 1% (R^2 de 0,01). En el mismo gráfico se encuentran además algunas paradojas notorias. Por ejemplo, los niveles de temor de los encuestados de Honduras están muy por debajo de las altas tasas de homicidios que sufren. Algo similar sucede con los encuestados de Jamaica. Al contrario, en Perú el nivel de temor está muy por encima de su tasa de homicidios. Más allá de estos casos extremos, los niveles de homicidio, al menos en estos datos, no parecieran ser buenos predictores del sentimiento de inseguridad.

Si bien los homicidios no permitían predecir los niveles de temor, sí logran dar cuenta de los niveles de preocupación securitaria hasta cierto punto (Gráfico 4). En efecto, al menos si se toman los datos de homicidios de 2012, a mayor nivel de homicidios, mayor nivel de preocupación securitaria ($R^2 = 0,19$). Incluso cuando se quitaron algunos casos muy extremos como Honduras y Belice, el ajuste fue aún mayor ($R^2 = 0,25$).

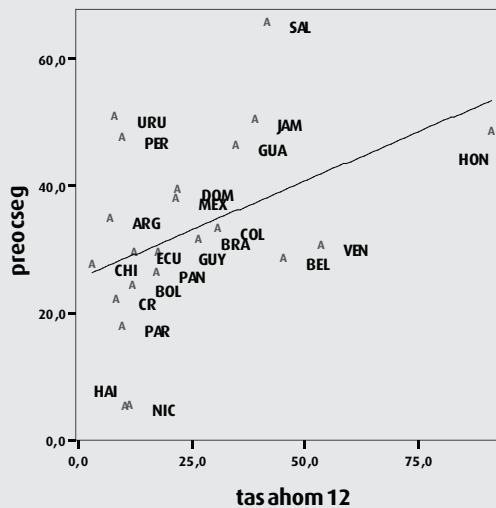
Nuevamente se observan casos extremos que hacen que el ajuste sea menor (Gráfico 4). Por ejemplo, Uruguay y Perú muestran niveles de preocupación por encima de sus tasas de homicidios en relación con los otros países de la región. Al contrario, Haití y Nicaragua muestran niveles de homicidio que no se ven reflejados en la baja preocupación por el tema, probablemente por otros problemas más urgentes por atender. En el caso de El Salvador muestra altos niveles de homicidios, pero más alto aún de preocupación por el tema. En efecto, otros problemas como la pobreza y la desocupación suelen desplazar en parte la preocupación securitaria en países que tienen altos

Gráfico 3 – Diagrama de Dispersión de la Tasa de Homicidios (2012) y Nivel de Temor a la Victimización (2014)
 Países de América Latina, 2012-2014



Fuente: LAPOP (2014); UNODC, 2015. Elaboración propia.

Gráfico 4 – Diagrama de Dispersión de la Tasa de Homicidios (2012) y Nivel de Preocupación Securitaria (2014)
 Países de América Latina, 2012-2014



Fuente: LAPOP (2014); UNODC, 2015. Elaboración propia.

niveles de homicidios. También puede suceder que se haya naturalizado vivir con dichos niveles de violencia o que sucedan en zonas lejanas o focalizadas que no afectan tanto la percepción de los encuestados sobre sus prioridades a nivel del país. Otra posibilidad es que si bien tienen niveles altos de homicidios, se vienen reduciendo en el tiempo lo que hace que ya no sea tan prioritario como tema.

Al contrario, en países como Uruguay se pueden observar mayores niveles de preocupación securitaria aún cuando se conservan bajos niveles de homicidios. Esto puede deberse al aumento de la violencia en un corto tiempo. En efecto, si se analizan los datos de homicidios de Uruguay, de tener una tasa promedio de 6,2 homicidios cada 100.000 habitantes a lo largo de doce años, en la última medición muestra una tasa más cercana a los 8 homicidios cada 100.000 habitantes (7,9). Incluso de un año a otro el incremento fue de 2 puntos, ya que pasó de una tasa de 5,9 en el 2011 a una de 7,9 en el 2012 (ver Tabla 1 del Anexo).

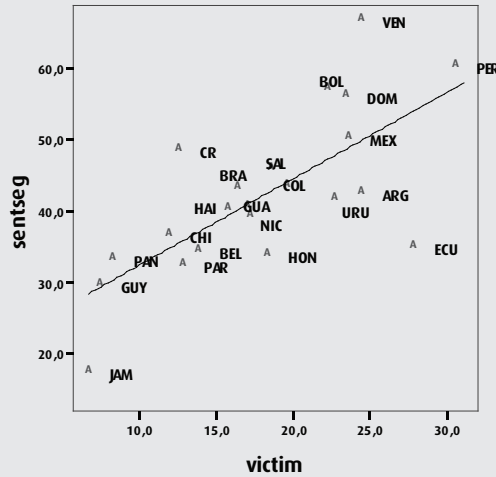
Otra razón por una mayor preocupación puede deberse a que otros problemas se encuentran resueltos en mayor medida, con lo cual el foco se pone en un tema pendiente que si bien no es tan acuciante como en otros países, lo es en términos relativos en comparación con otros problemas. Además, la preocupación por un problema nacional está fuertemente vinculada a la construcción de la agenda pública, esto es, la “agenda setting”, de manera tal que la discusión política y el rol de los medios de comunicación, especialmente en un año electoral, pueden incrementar la preocupación por la seguridad por encima de sus niveles más

objetivos. Por último, el foco en la seguridad puede estar expresando otros malestares sociales como conflictos de clase, conflictos raciales y étnicos, religiosos, políticos, entre otros (BECK, 2008; DOTY; PETERSON; WINTER, 1991; DURKHEIM, 2004; ELÍAS, 1993; PRATT et al., 2005; TYLER; WEBER, 1982; WACQUANT, 2001; YOUNG, 2007, entre otros).

Si en lugar de tomar la tasa de homicidios, se considera el porcentaje de encuestados victimizados a partir de la Encuesta LAPOP, se observa que esto tiene un impacto considerable en el sentimiento de inseguridad (Gráfico 5). En efecto, el 50% de la variabilidad de los niveles de temor se explicarían por los niveles de victimización. Lo anterior resulta lógico, ya que ambos fenómenos remiten al nivel individual, tanto la experiencia de ser victimizado como el temor a sufrir una nueva victimización en el barrio de residencia. Así, se observa que los países con mayor porcentaje de población victimizada, muestran mayores niveles de temor.

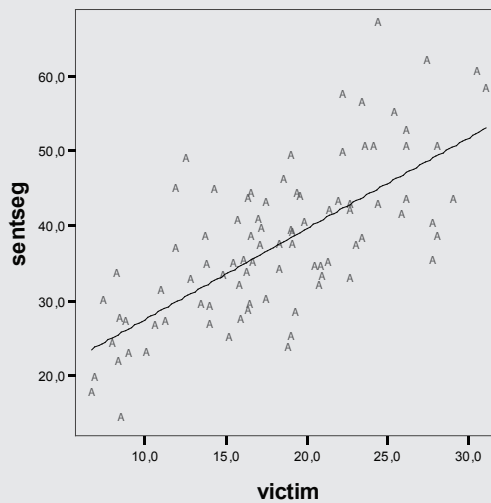
No obstante, algunos casos también se alejan un poco de esta relación. Por ejemplo, Ecuador muestra un menor nivel de temor teniendo en cuenta que presenta un alto nivel de victimización. Tal vez pueda deberse a una mayor confianza policial e interpersonal que reduce los niveles de temor, más allá de las experiencias vividas. Al contrario, en Costa Rica los niveles de temor exceden las experiencias de victimización. Lo mismo sucede en Venezuela, aunque con un mayor nivel de victimización. Nuevamente el rol de los medios de comunicación y del debate público po-

Gráfico 5 – Diagrama de Dispersión de Nivel de Victimización Delictiva y Nivel de Temor a la Victimización Países de América Latina, 2014.



Fuente: LAPOP (2014); UNODC, 2015. Elaboración propia.

Gráfico 6 – Diagrama de Dispersión de Nivel de Victimización Delictiva y Nivel de Temor a la Victimización Países de América Latina, 2008-2014



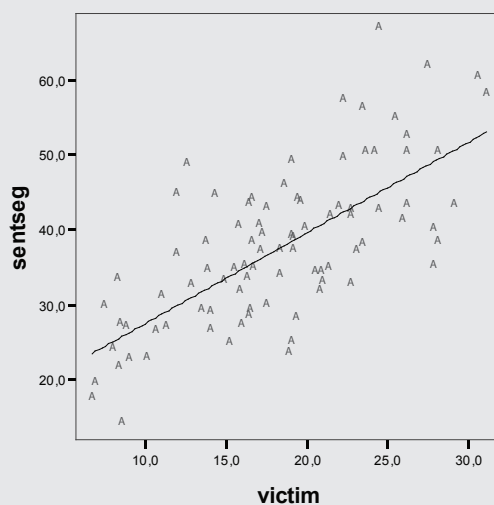
Fuente: LAPOP (2014); UNODC, 2015. Elaboración propia.

drían estar incentivando ese mayor temor, pero también la desconfianza policial e interpersonal y/o el deterioro del espacio público que ha sido estudiado como uno de los disparadores del temor, más allá de las experiencias de victimización.

Esta relación que se encontró entre los niveles de victimización delictiva y de temor para el año 2014 en los países de América Latina, se mantiene igualmente fuerte ($R^2=0,49$) si se consideran simultáneamente todos los años analizados (ondas 2008, 2010, 2012 y 2014) como lo muestra el Gráfico 6. Esto demuestra que un buen predictor del sentimiento de inseguridad es la experiencia de victimización personal y no los niveles de homicidios.

Ahora bien, ya se comentó que la victimización predice en gran parte el temor. Por otro lado, el nivel de homicidios incide en alguna medida en la preocupación por la seguridad como problema público. No obstante, el nivel de victimización personal prácticamente no incide en la preocupación securitaria como tema nacional ($R^2=0,05$). En efecto, en varios países se observan niveles de preocupación por encima de sus niveles de victimización y también ocurre lo contrario (Gráfico 7). Incluso se ha analizado todas las ondas al mismo tiempo y la relación es prácticamente inexistente entre los niveles de victimización y preocupación securitaria ($R^2=0,01$), aunque no ocurría lo mismo con los niveles de homicidios.

Gráfico 7 – Diagrama de Dispersión de Nivel de Victimización Delictiva y Nivel de Preocupación Securitaria Países de América Latina, 2014



Fuente: LAPOP (2014); UNODC, 2015. Elaboración propia.

CONCLUSIONES

En el presente artículo se analizaron indicadores de seguridad objetiva y subjetiva en América Latina a fin de clarificar las paradojas encontradas en estudios previos. En primer lugar, se señaló que la región vive una epidemia de violencia a juzgar por los niveles de homicidios dolosos que allí se registran, aún cuando se sabe que hay problemas en la calidad de los datos. De todas maneras, se destacó que su distribución es desigual entre países y al interior de cada país y además que la evolución cambia en cada caso.

Así, se encontró que las tasas más altas de homicidios ocurren en América Central y el Caribe donde todos los países menos Costa Rica presentan niveles superiores a los 10 homicidios cada 100.000 habitantes considerado epidémico (OMS, 2002). Allí, los niveles más dramáticos se viven en Honduras, Belice, El Salvador, Jamaica y Guatemala, seguidos por República Dominicana y México que vio su seguridad deteriorarse al pasar de tasas de un dígito en el 2007 hasta superar los veinte puntos desde 2010 hasta el presente. En la región Sudamericana, los niveles son menores, aunque en algunos países la situación de violencia es alta como Venezuela, Colombia y Brasil. En el otro extremo, Chile, Argentina y Uruguay presentan los niveles más bajos, con cifras de un dígito. No obstante, en los últimos años se percibe un incremento en los niveles de violencia, por ejemplo en Uruguay que aumentó en dos puntos de un año a otro. Otros países como Paraguay y Ecuador muestran tendencias decrecientes y Perú exhibe cierta estabilidad.

Sin embargo, estos hechos de alto nivel de violencia como los homicidios pueden ocurrir

en zonas limítrofes, alejadas o en las periferias de las grandes ciudades, mientras que una parte considerable de la población sufre otro tipo de delitos de manera cotidiana. Dado que esos delitos no suelen denunciarse, se analizaron los datos a partir de la Encuesta LAPOP. En efecto, las tasas de victimización delictiva analizadas indican que en promedio dos de cada diez encuestados fueron víctimas de algún robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión o amenazas en el 2013. Nuevamente la distribución varía de país en país, pero no necesariamente coincide con la distribución de homicidios. Por ejemplo, Perú lidera la tabla donde 3 de cada 10 personas fueron víctimas en el 2013. Ecuador le sigue de cerca y valores similares de victimización suceden en Argentina, Venezuela, México, República Dominicana, Uruguay y Bolivia, todos por encima de los veinte puntos. Así, llama la atención que países como Honduras, Belice y El Salvador que lideraban la tabla de homicidios, no lo hacen en los niveles de victimización delictiva, dando cuenta de que estos indicadores de “seguridad objetiva” registran distinto tipo de fenómenos.

En segundo lugar, se analizaron las reacciones sociales hacia la inseguridad, la llamada seguridad “subjetiva” entendiéndola que la misma es igualmente importante que la seguridad objetiva, ya que tiene consecuencias económicas, políticas y sociales de trascendencia. A partir de la Encuesta LAPOP se estudiaron en particular el temor a ser víctima de un delito (respuesta afectiva individual) y la preocupación por la seguridad como principal problema del país (respuesta cognitiva social). Así, se observó que el sentimiento de inseguridad declarado está muy expandido en América Latina, aunque

en los últimos años se observaron ciertas reducciones en algunos países e incrementos en otros como en Venezuela y México. Además, se mantiene elevada la proporción de temerosos en Perú, Bolivia y República Dominicana, incluso por encima de países con altas tasas de homicidios como El Salvador y Honduras.

Más allá del temor personal a ser víctima de un delito en el barrio de residencia, los latinoamericanos se muestran muy preocupados por la seguridad como problema público. En particular, en los países de América Central, pero también en Uruguay y Perú, incluso con niveles superiores a países con mayores tasas de homicidios. A su vez, se destacó que en algunos países la preocupación securitaria se vio disminuida porque otros problemas la desplazaron de la agenda pública, como la pobreza, el desempleo, la escasez de alimentos y la reconstrucción del país post terremoto como en Chile.

Ahora bien, si bien son diferentes, se buscó analizar de manera exploratoria cómo se vinculan la seguridad “objetiva” y “subjetiva”. A través de regresiones lineales, se observó que el nivel de homicidios no parecieran predecir el sentimiento de inseguridad en los barrios, aunque sí incidirían en considerar a la inseguridad como un problema público prioritario. Así, los hechos de mayor violencia como los homicidios que suelen ser informados en los medios de comunicación, tendrían mayor impacto en la definición de la agenda pública que las experiencias cotidianas de victimización. Esto guarda sentido, ya que se trata de una experiencia colectiva, generalmente alejada de la propia experiencia personal, pero que se reconoce como una realidad que afecta al país y

que debe ser solucionada por el grado de violencia que implica.

No obstante, hay países que muestran niveles de preocupación menores a sus altas tasas de homicidios y viceversa. En parte esto se debe a que la pregunta exige priorizar los problemas, registrando aquí la principal preocupación. Esto conlleva a que países con altos niveles de violencia, pero también de pobreza y desocupación, no muestren una preocupación securitaria equivalente. A su vez, puede indicar cierto grado de acostumbramiento a la violencia o la percepción de mejoras, desde niveles más elevados. Al contrario, en países donde otros problemas son menores, donde se incrementó la violencia en un período corto de tiempo, o donde la cuestión se encuentra altamente politizada y con una fuerte cobertura mediática expresando otro tipo de malestares sociales, pueden mostrar niveles de preocupación securitaria muy elevados, aún con niveles moderados de homicidios, como el caso uruguayo. En efecto, hay varias intermediaciones que hacen que países con similares niveles de homicidios no prioricen a la seguridad de igual manera, provocando las paradojas usualmente comentadas.

Ahora bien, si se toma en cuenta los niveles de victimización delictiva, las paradojas son menores en cuanto al miedo al delito, aunque se mantienen en cuanto a la preocupación securitaria. En efecto, haber sido víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión o amenazas en el último año impacta en el temor personal a ser víctima de un nuevo delito en el barrio de residencia. Así como los homicidios y la preocupación securitaria referían a un nivel más macrosocial, lo contrario

sucede entre la victimización personal y el temor al delito, ya que ambos remiten al entorno cercano y a la experiencia cotidiana. Es por eso que dicha victimización no logra predecir la preocupación securitaria que refiere más a la construcción de la agenda pública. Si bien la relación es aún más fuerte, también se observan ciertas paradojas, ya que en países de altos niveles de población victimizada no siempre se declaran tan temerosos como en otros. Esto puede deberse a una mayor confianza en las agencias de seguridad que disminuyen el impacto de la experiencia delictiva, a una mayor confianza interpersonal que genera menor temor en general, a mejoras en el espacio urbano que reduzca ese sentimiento de inseguridad, o bien a mayores dificultades a expresar temor. También sucede lo contrario, ya que en algunos países los niveles de temor superan proporcionalmente los de victimización, probablemente por las razones inversas a las expresadas.

En síntesis, los bajos niveles de seguridad “objetiva” impactan en las altas percepciones de inseguridad de los residentes de América Latina, aunque persisten disonancias. En efecto, si se analiza la dimensión macrosocial y cognitiva, los altos niveles de homicidios tienden a predecir hasta cierto punto una mayor preocupación securitaria, esto es, una percepción de que la seguridad debe ser una prioridad en la agenda pública nacional. Más fuerte aún es lo que sucede con los niveles de victimización delictiva cotidiana y el temor al delito (afectiva), ya que el incremento de la victimización explicaría hasta el 50% de la variabilidad del nivel de temor.

Por lo tanto, estas diferentes reacciones hacia la inseguridad son respuestas no mecáni-

cas ante las experiencias con la delincuencia, donde también inciden los relatos y vivencias de otros significativos así como también los relatos emotivos transmitidos por los medios de comunicación. En efecto, como lo señala Roché (1998), si bien las experiencias de victimización personal afectan las propias reacciones, dichas experiencias son interpretadas desde un preconstruido psíquico, ideológico y social, dando lugar a diferentes reacciones hacia la inseguridad tanto en el plano personal emotivo más afectado por las experiencias personales como en el plano colectivo cognitivo dando cuenta de los acontecimientos de inseguridad en la esfera pública. Además, estas reacciones pueden estar expresando y canalizando otros malestares sociales como conflictos de clase, étnicos, religiosos y políticos.

Entonces, teniendo en cuenta las consecuencias en vidas pérdidas, lesiones y bienes sustraídos, pero también los efectos sociales, económicos y políticos, el diseño de políticas públicas debe contemplar tanto la seguridad “objetiva” como “subjetiva” y sus respectivas dimensiones, entendiendo que se tratan de fenómenos diferentes, pero vinculados entre sí. En efecto, se observó que sus distintas dimensiones se encuentran vinculadas, aunque hay intermediaciones que llevan a que el impacto de los niveles de seguridad “objetivos” no sea mecánico ni proporcional en las reacciones sociales. Así, se vuelve necesario profundizar el análisis de los procesos sociohistóricos y culturales de cada país para comprender sus dinámicas particulares de seguridad objetiva y subjetiva. En este sentido, se deberán incluir otros factores que permitan entender algunas paradojas y tendencias. Además, se debe con-

siderar las distintas dimensiones en ambos casos, tanto los tipos de delincuencia como los tipos de reacciones sociales hacia la inseguridad (afectivas, cognitivas y conductuales, y el plano personal y colectivo).

Al mismo tiempo, se deberá avanzar en el análisis de las poblaciones a nivel individual y no de manera agregada por país para mostrar los perfiles sociales que se declaran más preocupados o temerosos por la cuestión delictiva, aunque este tipo de análisis es más frecuente (Ortega y Sanguinetti, 2014; Zechmeister,

2014). Por último, mejoras en la calidad de los datos, tanto de seguridad objetiva a través de registros oficiales como de seguridad subjetiva a partir de una única encuesta regional que sea propiamente de victimización, también resultarán en un avance en la materia. Así, se podrá comprender mejor las diferentes reacciones sociales hacia la inseguridad cuya trascendencia política, económica y social para las sociedades latinoamericanas es incuestionable, ya que pueden erosionar el apoyo a la democracia, el desarrollo económico y el bienestar social que son aún débiles en la región.

1. *Este artículo retoma y actualiza Otamendi (2012a) y Otamendi (2015).*
2. *Dado que es una pregunta muy general que incluye la victimización a distinto tipo de delitos y que requieren de la persona encuestada cierto conocimiento de conceptos legales, se evidencia que no se trata de una Encuesta de Victimización donde por lo general se hace una pregunta por cada tipo delictivo que además incluye una definición sociológica del lenguaje común para la comprensión del mismo. De todas maneras, es útil como indicador de un nivel general de victimización y suficiente a los fines comparativos del presente análisis, ya que se preguntó de igual manera en todos los países.*
3. *Nos referimos a las reacciones sociales hacia la inseguridad y no hacia la delincuencia para alejarnos de una definición legal y acercarnos a una sociológica, que tenga en cuenta no las reacciones ante un hecho tipificado legalmente, sino hacia la percepción sociológica de la inseguridad que es definida como la percepción de una amenaza a la integridad física que incluye sólo a algunos delitos, en particular, a los violentos, pero que no presupone forzosamente que ellos constituyan una infracción de la ley, como en el caso de las "incivildades" (GUEMUREMAN, 2002; KESSLER, 2009; LAGRANGE; FERRARO; SUPANCIC, 1992).*
4. *Como antecedente, se menciona The International Crime Victim Survey (ICVS), elaborada por el United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) en 1989 cuyo cuestionario fue adaptado en varios países para sus propias EV (KURY; OBERGFELLFUCHS; WÜRGER, 2002; VAN DIJK; MAYHEW; KILLIAS, 1990; UNICRI, 2002).*
5. *SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR DE CHILE. Informe final de fallecidos y desaparecidos por comuna. Santiago, 31 enero 2011. Disponible en: <http://www.interior.gov.cl/filesapp/listado_fallecidos_desaparecidos_27Feb.pdf>. Acceso en: 18 enero 2014.*
6. *Se toma el indicador de la tasa de homicidios dolosos del 2012, ya que es el último año disponible para todos los países. Además, en general las tasas de homicidios tienen cierta estabilidad, con lo cual es factible estudiar su impacto en las percepciones a partir de la encuesta LAPOP realizada a principios de 2014.*

BIBLIOGRAFIA

- ALVAZI DEL FRATE, A. Crime and criminal justice statistics challenges. In: HARRENDORF, S.; HEISKANEN, M.; MALBY, S. (Eds.). **International statistics on crime and justice**. Helsinki: HEUNI-UNODC, 2010. (HEUNI Publication Series, n. 64).
- BATESON, R. The Political Consequences of Crime Victimization in Latin America. In: COMPARATIVE POLITICS WORKSHOP, 2009, New Haven. New Haven: Yale University, 2009.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo mundial**. Barcelona: Paidós, 2008.
- BECKER, H. **Los extraños**. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1971.
- BOX, S.; HALE, C.; ANDREWS, G. Explaining Fear of Crime. **The British Journal of Criminology**, v. 28, n. 3, p. 340-356, 1988.
- BROWN, E. K. The dog that did not bark: Punitive social views and the 'professional middle classes'. **Punishment & Society**, v. 8, p. 287-312, 2006.
- CHEVIGNY, P. The populism of fear: Politics of crime in the Americas. **Punishment & Society**, v. 5, p. 77-96, 2003.
- CIDH. **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**. Washington, DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2009.
- COOK, K.; FINE, G. A.; HOUSE, J. S. **Sociological Perspectives on Social Psychology**. Boston: Allyn and Bacon, 1995.
- CULLEN, F. T.; FISHER, B. S.; APPLGATE, B. K. Public Opinion about Punishment and Corrections. **Crime and Justice**, v. 27, p. 1-79, 2000.
- DOTY, R. M.; PETERSON, B. E.; WINTER, D. G. Threat and authoritarianism in the United States, 1978-1987. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 61, p. 629-649, 1991.
- DURKHEIM, E. **La División Social del Trabajo**. Buenos Aires: Ediciones Libertador, 2004.
- ELÍAS, N. **El proceso de la civilización**. Buenos Aires: FCE, 1993.
- EAGLY, A. H.; CHAIKEN, S. **The psychology of attitudes**. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Javanovich, 1993.
- ELBERT, C. A. **Manual básico de Criminología**. Buenos Aires: EUDEBA, 2007.
- GARLAND, D. **Castigo y sociedad moderna**. Un estudio de teoría social. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.
- GOERTZEL, T.; KAHN, T. The Great São Paulo Homicide Drop. **Homicide Studies**, v. 13, p. 398-410, 2009.
- GOODEY, J. Boys don't cry. Masculinities, fear of crime and fearlessness. **British Journal of Criminology**, v. 37, n. 3, p. 401-418, 1997.
- GUEMUREMAN, S. Argentina: La "medición" de la inseguridad ciudadana. Una lectura de la encuesta victimológica a través de los indicadores sociales. **Document de Travail 2002-11**. Montreal: Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, 2002.
- HOPE, T.; SPARKS, R. **Crime, Risk and Insecurity**. Londres: Routledge, 2000.
- HOUGH, J. M.; ROBERTS, J. **Understanding public attitudes to criminal justice**. Maidenhead: Open University Press, 2005.

HURWITZ, J.; SMITHEY, S. Gender Differences on Crime and Punishment. **Political Research Quarterly**, v. 51, n. 1, p. 89-115, 1998.

KESSLER, G. Inseguridad subjetiva: nuevo campo de investigación y de políticas públicas. In: ÁLVAREZ, A. et al. **Estado, democracia y seguridad ciudadana**. Buenos Aires: PNUD, 2008. p. 107-142.

KESSLER, G. **El sentimiento de inseguridad**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.

KESSLER, G. La extensión del sentimiento de inseguridad en América Latina. **Revista de Sociología e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, 2011, p. 103-114.

KING, A.; MARUNA, S. Is a Conservative Just a Liberal Who Has Been Mugged? Exploring the Origins of Punitive Views. **Punishment & Society**, v. 11, n. 2, p. 147-169, 2009.

KUHN, A. Attitudes towards Punishment. **Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control**. Roma: UNICRI, 1993.

KUHN, A. La punitivité et le rôle de l'unité de sanction dans le quantum de la peine. **Rapport scientifique final présenté au FNSNF**. Lausanne: Université de Lausanne, 2001.

KURY, H.; OBERGFELL-FUCHS, J.; WÜRGER, M. Methodological Problems in Victim Surveys: The Example of the ICVS. **International Journal of Comparative Criminology**, v. 2, p. 38-56, 2002.

LAGRANGE, R. L.; FERRARO, K. F.; SUPANCIC, M. Perceived Risk and Fear of Crime: Role of Social and Physical Incivilities. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v. 29, p. 311-334, 1992.

LAPOP. **Barómetro de las Américas**. Nashville: University of Vanderbilt, 2014.

LEA, J. Y; YOUNG, J. **What is to be done about law and order**. Harmondsworth: Penguin, 1984.

LONDOÑO, J. L.; GUERRERO, R. **Violencia en América Latina: Epidemiología y costos**. Washington, DC : IADB, 1999.

MALONE, M. F. T. Does Dirty Harry Have the Answer? Citizen Support for the Rule of Law in Central America. **Public Integrity**, v. 13, n. 1, Winter 2010-2011.

MANSTEAD, A.; HEWSTONE, M. **The Blackwell Encyclopedia of Social Psychology**. Oxford: Blackwell, 1996.

MUCHIELLI, L. **La frénésie sécuritaire**. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social. Paris: La Découverte, 2008.

OMS. **Informe mundial sobre la violencia y la salud**: resumen. Washington, DC: OPS, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002.

ORTEGA, D.; SANGUINETTI, P. Seguridad ciudadana y bienestar. In: CAF. **Por una América Latina más segura**. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Bogotá: CAF, 2014.

OTAMENDI, M.A. Las reacciones sociales hacia la inseguridad en América Latina: definiciones, indicadores y datos de la última década. **Cartografías del Sur**. Revista Multidisciplinaria en Ciencias, Arte y Tecnología de la Universidad Nacional de Avellaneda, n. 1, p. 47-79, 2015.

OTAMENDI, M.A. **Demandas de "mano dura"**: punitividad pública de los residentes del Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010). Tesis (Doctorado) – FSOC-UBA, Buenos Aires, 2012a.

OTAMENDI, M.A. ¿Son las víctimas más punitivas? Un test a la paradoja de la victimización en los residen-

tes del AMBA (2000-2010). **Cuadernos de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (CES-PyDH)**, ano 2, n. 2, p. 97-107, enero-jun. 2012b.

PARK, A.; HOUGH, J. M. **Public attitudes towards crime and punishment**. Londres: National Centre for Social Research, 2002.

PÉREZ, O. J. Crime Diminishes Political Support and Democratic Attitudes in Honduras. **Americas Barometer Insights: 2015**, n. 125, 2015. Disponible em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10925en.pdf>>.

PNUD. **Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014**. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York: PNUD, 2013. Disponible em: <<http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.

PNUD. **La democracia en América Latina**: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio Estadístico. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

PRATT, J.; BROWN, D.; BROWN, M.; HALLSWORTH, S.; MORRISON, W. (Ed.). **The New Punitiveness: Trends, Theories, Perspectives**. Cullompton: Willan Publishing, 2005.

ROBERT, P. Le sentiment d'inécurité. In : MUCCHIELLI, L.; ROBERT, P. (Comp.). **Crime et sécurité. L'état de savoirs**. Paris: La Découverte, 2002.

ROBERT, P.; POTTIER M. L. On ne se sent plus en sécurité; délinquance et insécurité; une enquête sur deux décennies. **Revue française de science politique**, v. 47, n. 6, p. 707-740, 1997.

ROBERT, P.; POTTIER, M. L. Les préoccupations sécuri-

taires: une mutation? **Revue française de Sociologie**, v. 45, p. 211-241, 2004.

ROBERTS, J. V.; HOUGH, M. **Understanding Public Attitudes to Criminal Justice**. Berkshire: Open University Press, 2005.

ROBERTS, J. V.; STALANS, L. J. **Public opinion, crime, and criminal justice**. Boulder: Westview, 1997.

ROCHE, S. Expliquer le sentiment d'insécurité: pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité. **Revue française de science politique**, v. 48, n. 2, p. 274, 1998.

RONCONI, L. **Los Costos de la Delincuencia en Argentina**: Estimación en base a Encuestas de Victimización. Buenos Aires: UTDT-LICIP, 2009.

ROSENBERG, M.; TURNER, R. **Social Psychology. Sociological perspectives**. Londres: Transaction Publishers, 1992.

ROZAS, D. M. F. O. de **Delito y Violencia en Uruguay**. Buenos Aires: APP, 2015. Disponible em: <<http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2015/05/Delito-y-Violencia-en-Uruguay-1.pdf>>.

ROZAS, D. M. F. O. de; LODOLA, G.; FLOM, H. **Delito y Violencia en América Latina y el Caribe**. Perfil de los Países de la Región. Buenos Aires: APP, 2014. Disponible em: <<http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/Delito-y-Violencia-America-Latina-y-el-Caribe-FLEITAS-APP-1.pdf>>.

SACCO, V. F. Gender, fear, and victimization: A preliminary application of power/control theory. **Sociological Spectrum**: Mid-South Sociological Association, v. 10, n.4, p. 485-506, 1990.

SMULOVITZ, C. Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina. **Crime and Violence in Latin America**. Washington, DC: WWCS, 2003.

SOZZO, M. Pintando a Través de Números. Fuentes Estadísticas de Conocimiento y Gobierno Democrático de la Cuestión Criminal en la Argentina. Buenos Aires: Ilsted, 2000. Disponível em: <http://www.ilsted.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=159&itemid=44>.

SOZZO, M. ¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de Victimización en Argentina. **Revista Cartapacio de Derecho**, n. 5, 2003.

STANKO, E. Women, Crime, and Fear. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 539, p. 46-58, 1995.

SUTTON, R. Y FARRALL, S. Gender, socially desirable responding, and the fear of crime: Are women really more anxious about crime? **British Journal of Criminology**, n. 45, p. 212-224, 2005.

TYLER, T. R.; WEBER, R. Support for the Death Penalty; Instrumental Response to Crime or Symbolic Attitude? **Law & Society Review**, n. 17, p. 21-46, 1982.

UNICRI. **List of participating countries of the ICVS**. Turin: UNICRI, 2002. Disponível em: <http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/data/participating_20countries.pdf>.

UNNEVER, J. D.; CULLEN, F. T. Empathetic identification and punitiveness: A middle-range theory of individual differences. **Theoretical Criminology**; n. 13, p. 283-312, 2009.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **Global study on homicide 2013**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/gsh/>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **Homicide counts and rates (2000-2013)**, updated on 13 April 2015. Disponível em: <<https://data.unodc.org/#state:6>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

VAN DIJK, J. J. M.; MAYHEW, P.; KILLIAS, M. **Experiences of crime across the world**: Key findings from the 1989 International Crime Survey. Deventer: Kluwer Law and Taxation, 1990.

WACQUANT, L. Deadly Symbiosis: When Ghetto and Prison Meet and Merge. **Punishment and Society**, v. 3, n. 1, p. 95-134, 2001.

WELCH, K. Parental Status and Punitiveness: Moderating Effects of Gender and Concern About Crime. **Crime & Delinquency**, p. 1-28, 2009.

YOUNG, J. **The vertigo of late Modernity**. Londres: Sage, 2007.

ZECHMEISTER, E. J. **The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014**: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer. Nashville: Vanderbilt University, 2014. Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf>.

ANEXO 1

Tabla 1 – Tasa de homicidios dolosos | Países de América del Sur, 2000-2012

Cada 100 mil hab.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	10,0	9,6	12,3	10,1	7,8	7,4	6,8	7,1	7,2	7,3	6,8	6,9	7,0
Bolivia	-	-	-	-	-	7,0	6,3	8,1	8,6	8,4	10,4	10,0	12,1
Brasil	-	-	-	-	-	-	-	23,5	23,9	23,0	22,2	23,3	26,5
Chile	-	-	-	3,2	-	3,5	3,6	3,7	3,5	3,7	3,2	3,7	3,1
Colombia	66,5	68,6	68,9	53,8	44,8	39,6	36,8	34,7	33,0	33,7	32,3	33,5	30,7
Ecuador	14,6	13,0	14,6	14,6	17,7	15,4	17,0	15,9	18,0	17,8	17,6	15,4	12,4
Guyana	9,9	10,6	18,9	27,3	17,3	18,7	20,0	14,9	20,4	15,0	17,8	16,5	17,5
Paraguay	18,6	24,1	24,6	22,6	20,9	18,2	15,5	12,8	13,4	12,9	11,5	10,0	9,7
Peru	5,0	4,9	4,2	4,9	5,6	11,0	11,2	10,4	11,6	10,3	9,3	9,6	9,6
Uruguay	6,4	6,6	6,9	5,9	5,8	5,7	6,1	5,8	6,6	6,7	6,1	5,9	7,9
Venezuela	32,9	32,0	38,0	44,0	37,0	37,3	45,1	47,6	51,9	48,9	45,0	47,8	53,6

Fuente: UNODC (2015).

ANEXO 2

Tabla 2 - Tasa de homicidios dolosos | Países de América Central, Caribe y México, 2000-2012

Cada 100 mil hab.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belice	17,2	26,1	34,6	25,9	29,8	29,8	33,0	33,9	35,1	32,2	41,8	39,4	45,1
Costa Rica	6,3	6,4	6,3	7,2	6,6	7,8	8,0	8,3	11,3	11,4	11,3	10,0	8,4
El Salvador	39,3	36,9	37,0	36,4	45,8	62,2	64,4	57,1	51,7	70,9	64,1	70,2	41,5
Guatemala	25,9	28,1	30,9	35,1	36,4	42,1	45,3	43,4	46,1	46,5	41,6	38,9	34,6
Haití	-	-	-	-	-	-	-	5,1	5,2	6,1	6,8	9,1	10,2
Honduras	50,9	54,8	55,8	61,4	53,8	46,6	44,3	50,0	60,8	70,7	81,8	91,8	91,0
Jamaica	34,4	43,7	39,8	36,8	55,2	62,4	49,7	58,5	59,5	61,6	52,6	40,9	39,1
México	10,3	9,8	9,5	9,3	8,5	9,0	9,3	7,8	12,2	17,0	21,8	22,8	21,5
Nicaragua	9,3	10,4	10,6	11,9	12,0	13,4	13,1	12,8	13,0	14,0	13,5	12,5	11,3
Panamá	9,8	9,8	12,0	10,4	9,3	10,8	10,8	12,7	18,4	22,6	20,6	20,3	17,2
Rep. Dom.	14,0	12,4	14,3	21,0	24,3	25,6	22,6	22,0	24,6	24,0	24,7	24,7	22,0

Fuente: UNODC (2015).

ANEXO 3

Tabla 3 – Delincuencia/crimen como problema más grave que enfrenta el país

Países de América Latina, 2004-2014

En %

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina	-	-	7,9	11,8	13,6	10,2
Belice	-	-	12,0	18,4	17,6	25,7
Bolivia	-	2,2	1,4	8,3	22,7	19,7
Brasil	-	4,4	5,3	4,4	4,1	1,4
Chile	-	39,5	34,6	21,7	30,8	25,1
Colombia	32,4	4,8	1,6	4,0	5,3	6,4
Costa Rica	28,7	15,8	41,6	42,0	35,0	18,7
Ecuador	-	3,7	4,3	17,3	24,2	26,6
El Salvador	25,6	38,6	30,5	54,5	36,1	53,4
Guatemala	37,3	40,7	40,3	31,5	27,5	37,6
Guyana	-	20,7	11,4	7,5	3,5	24,7
Haití	-	13,2	4,2	4,1	3,4	3,1
Honduras	16,0	32,3	36,0	16,6	12,7	46,1
Jamaica	-	50,2	9,3	38,5	31,5	48,7
México	9,8	15,0	15,8	15,4	21,6	25,7
Nicaragua	2,7	2,1	3,5	1,8	6,5	3,5
Panamá	10,5	17,1	26,7	47,9	21,7	24,7
Paraguay	-	4,8	2,4	8,6	5,1	6,1
Perú	-	6,9	5,9	9,5	23,7	37,9
Rep. Dom.	-	48,0	18,5	17,4	28,8	38,0
Uruguay	-	6,1	10,7	24,5	18,2	27,9
Venezuela	-	54,3	49,6	17,1	50,5	15,7

Fuente: LAPOP (2014). Elaboración propia.

(1) Se incorporó categoría "Escasez, falta de alimentos o artículos de primera necesidad" con 29,4% respuestas válidas.

Nota: pregunta abierta. No se excluyeron otros y NS/NC para el cálculo de %.

Porcentaje de encuestados de cada país que contestó: "delincuencia/crimen" a la pregunta "en su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?".

Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja

María Alejandra Otamendi

Resumo

Segurança objetiva e subjetiva na América Latina: esclarecendo o paradoxo

A América Latina vive uma epidemia de violência quando julgados os níveis de homicídios e de vitimização criminal. De acordo com a literatura, tais níveis de “segurança objetiva” não são refletidos nos níveis de “segurança subjetiva”, ou seja, nas reações sociais face à (in)segurança, gerando um paradoxo. Após analisar indicadores de segurança objetiva e subjetiva, foram realizadas regressões para explorar tal paradoxo. Por um lado, altos níveis de homicídios prediriam em parte uma maior preocupação securitária (dimensão coletiva cognitiva). Por outro, maiores níveis de vitimização criminal impactariam ainda mais no temor de se tornar vítima no bairro (dimensão individual afetiva), embora não de maneira mecânica. Conclui-se a necessidade de se aprofundar no estudo das diferentes reações sociais face à insegurança, dado que podem erodir o apoio à democracia, o desenvolvimento econômico e o bem-estar social na América Latina.

Palavras-chave: Segurança objetiva. Segurança subjetiva. América Latina.

Abstract

Objective and subjective safety in Latin America: elucidating the paradox

Latin America is undergoing an epidemic of violence evidenced by rising rates of homicide and criminal victimization. According to the literature, levels of “objective safety” fail to reflect those of “subjective safety”, i.e. social reactions show (in) security, creating a paradox. Analysis of indicators of objective and subjective safety reveals regressions to explore this paradigm. On the one hand, high homicide rates partly predict greater safety concerns (cognitive collective dimension), whereas higher levels of criminal victimization have an even greater impact on the fear of becoming a victim in the neighborhood (affective individual dimension), albeit in a mechanical fashion. These results point to the need for more in-depth studies of the different social reactions surrounding insecurity, given that they can erode support for democracy, economic development and social wellbeing in Latin America.

Keywords: Objective safety. Subjective safety. Latin America.

Data de recebimento: 01/02/2016

Data de aprovação: 27/02/2016

A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Jorge Zaverucha

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago. Mestre em Ciência Política pela Universidade Hebraica de Jerusalém.

jorgezaverucha@uol.com.br

Rodrigo Leite

Professor de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Mestre em Direito pela Universidade Clássica de Lisboa. Especialista em Direito e Políticas da União Europeia pela Universidade de Salamanca. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP.

roalmleite@gmail.com

Resumo

O presente trabalho pesquisou os casos em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou os países a investigar, julgar e sancionar os agentes estatais, supostamente culpados de violações de direitos humanos, e verificou se a medida foi cumprida ou não. Partiu-se do referencial teórico de legados autoritários, instituições informais e “the rule of (non) law”, no intuito de estabelecer que a impunidade de agentes do Estado que atuam à margem da lei fere o estado de direito, sendo este um dos requisitos para uma democracia de boa qualidade. As sentenças e resoluções da Corte proferidas entre janeiro de 2001 e junho de 2015 que ainda estão em processo de supervisão (não foram totalmente cumpridas) foram analisadas e seus dados, compilados. Como resultado, verificou-se que os Estados não cumpriram sua obrigação de investigar e sancionar os culpados em nenhum caso, refletindo que na América Latina a impunidade resiste até mesmo à pressão de organismos internacionais.

Palavras-Chave

Corte Interamericana. Violações. Impunidade.

INTRODUÇÃO

Entre os autores que estudam o conceito de democracia em sua vertente procedimental minimalista (MAINWARING, BRINKS, PÉREZ-LIÑÁN, 2001), há um entendimento de que o respeito ao estado de direito (*rule of law*) é um dos critérios para se avaliar um regime democrático (DIAMOND; MORLINO, 2005; MORLINO, 2009; O'DONNELL, 2005). Explica O'Donnell que é o estado de direito que garante liberdades civis, direitos políticos e mecanismos de *accountability* que reafirmam a igualdade política de todos os cidadãos e reprime eventuais abusos de poder do Estado. Assim, o respeito às leis trabalha intimamente com outras dimensões da qualidade da democracia (O'DONNELL, 2005).

É imperioso destacar que em alguns países da América Latina existe ainda uma forte tendência à impunidade dos agentes estatais que praticam violações de direitos humanos. Em muitos casos, esta é uma atitude da permanência de legados autoritários, que continuam a agir na forma de regras ou instituições informais. Neste trabalho, enfatiza-se este tipo de desvio do es-

tado de direito: a violação de direitos humanos supostamente cometida por agentes do Estado e a respectiva ausência de punição.

Partindo das conclusões elaboradas por Brinks (2006) em um estudo que detectou que em algumas cidades do Brasil e da Argentina há certa conivência da polícia, do Ministério Público e de algumas instâncias do Poder Judiciário em relação à impunidade de policiais que utilizam a força letal contra a população, o presente trabalho investiga se, mesmo com uma sentença condenatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os países que fazem parte do Sistema Interamericano continuam a não punir os agentes estatais supostamente culpados de violações de direitos humanos nos respectivos casos levados à instância internacional.

É importante investigar esta questão porque o Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi criado para atuar no momento em que os Estados não conseguem ou não querem julgar as várias violações aos tratados de direitos humanos que fazem parte do Sistema. E na

visão de Morlino (2009, p. 191), a análise da qualidade da democracia tem também como dimensão o *rule of law*, que se caracteriza, entre outras questões, pela existência de uma força policial eficiente e que respeite os direitos da população, e a “aplicação *erga omnes* de um sistema legal, inclusive supranacional, que garanta os direitos e a igualdade dos cidadãos”.

Nesse sentido, o trabalho parte de uma definição de legados autoritários, para explicar a sua existência em regimes democráticos atuais na forma de instituições informais. Posteriormente, discute-se que, em diversos casos de violações de direitos humanos da Corte Interamericana, o Tribunal condena os países a investigar, julgar e sancionar os acusados de violações, entre outras medidas de reparação. O objetivo desta pesquisa é justamente detectar se os países estão cumprindo esta medida, ou se, mesmo com a pressão de uma sentença internacional, a impunidade prevalece.

Para tanto, explana-se como funciona a Corte Interamericana e a supervisão do cumprimento de suas sentenças, e detalha-se a metodologia de levantamento e análise dos dados, que apoiou-se base de dados sentenças condenatórias e resoluções de supervisão da Corte Interamericana entre janeiro de 2001 e junho de 2015. Os resultados obtidos são discutidos por meio da compilação dos dados, demonstrados também por meio de gráficos.

INSTITUIÇÕES INFORMAIS, LEGADOS AUTORITÁRIOS E “THE RULE OF (NON) LAW”

No campo do estudo sobre a democracia na América Latina, há uma intersecção temática que merece atenção: os conceitos de instituições informais, legados autoritários e a impu-

nidade de agentes do Estado, denominada por Brinks (2006) como “the rule of (non) law”.

Esta intersecção concretiza-se em países latino-americanos porque muitas práticas de autoridades policiais e/ou militares constituem verdadeiros legados de períodos autoritários, e, apesar de serem formalmente contrárias ao estado de direito, acabam sendo “ratificadas” pela população ou até mesmo pelas autoridades estatais. É o caso, por exemplo, do uso da força letal pela polícia contra criminosos violentos ou de baixa renda, e que termina sem punição. Esta questão acaba influenciando na avaliação da qualidade da democracia.

Nesse sentido, instituições informais poderiam ser classificadas como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora dos mecanismos oficiais de sanção (HELMKE; LEVITSKY, 2006). Nesse contexto, é importante ressaltar que o fato de serem consideradas instituições informais não significa que constituam instituições fracas. Elas podem até ser mais fortes que as formais. Muitas instituições formais podem não ser tão fortes porque suas regras não funcionam na prática. Além disso, instituições informais não significam qualquer comportamento informal. Para ser considerada uma instituição informal, a regularidade comportamental deve corresponder a uma regra estabelecida, e a sua violação deve gerar algum tipo de sanção (HELMKE; LEVITSKY, 2006). Um exemplo de instituição informal que contribui para a deficiência na garantia de direitos humanos é o uso, pela polícia, de força letal contra a população e a correspondente impunidade dos agen-

tes do Estado (HELMKE; LEVITSKY, 2006). Esta prática inclusive pode ser considerada um legado de um período autoritário.

Em estudo específico sobre o tema, Cesarini e Hite (2004, p. 4) definem que legados autoritários são “regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relações e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de configurações ou forças políticas, sobrevivem à transição democrática”. Explicam ainda que estes legados tanto podem ser práticas formais como instituições informais (CESARINI; HITE, 2004).

Os autores ainda ressaltam que não existe uma explicação única para a persistência destes legados em regimes democráticos. Uma combinação de fatores sociológicos e culturais e um conjunto institucionalizado de atitudes, percepções, motivações e restrições, de tradições ou instituições do passado, assim como de atuais esforços políticos de regimes formalmente democráticos, poderiam dar alguma explicação para a força de legados autoritários (CESARINI; HITE, 2004).

Ao tratar dos legados autoritários no Brasil, Zaverucha (2005) resalta que a Constituição Federal estabelece que a polícia militar é uma força auxiliar do Exército (ainda que quem pague o seu salário seja o governo estadual), o que é comum durante regimes autoritários. Em regimes democráticos, o mais comum é que o Exército seja uma força reserva da polícia. O inverso ocorreria somente em períodos de guerra.

Em um interessante estudo sobre a polícia no Brasil e na Argentina, Brinks (2006) explica que nesses países a polícia continua a matar

peças, mas não há punição para esses atos, ou seja, existe um verdadeiro clima de impunidade mesmo com leis que impõem limites ao uso da força letal. O objetivo da pesquisa realizada por Brinks (2006) era justamente examinar os mecanismos e processos que contribuem para o alto nível de impunidade de policiais que matam no desempenho de suas funções. Um dos argumentos levantados é que a falha no estado de direito geralmente tem correlação com a presença de instituições informais.

Se instituições formais são feitas de regras formais, as instituições informais também devem ser permeadas de regras informais. Desse modo, deve-se identificar as regras que permitem esse comportamento. Nesse sentido, o autor resalta que a presença de instituições informais pode ser denominada de “the rule of (non) law”, porque regras que não são leis acabam determinando resultados (BRINKS, 2006). Este raciocínio é complementado pela lição de O’Donnell (2005), que retrata que em um sistema judicial democrático nenhuma instituição ou agente estatal deve escapar dos controles da legalidade de suas ações.

Brinks aplicou uma série de questionamentos para avaliar um comportamento regular observável: o uso da força letal pela polícia de cinco cidades sul-americanas: São Paulo e Salvador, no Brasil; Buenos Aires e Córdoba, na Argentina; e Montevideu, no Uruguai. O autor concluiu que não há evidência de que uma instituição informal proteja esta prática no Uruguai e em Córdoba, ao passo que, em outro extremo, em Salvador há uma larga permissão para que pessoas à margem da sociedade sejam mortas por policiais. No meio termo, em Buenos Aires e São Paulo, as regras

permitted the assassination particularly of violent criminals (BRINKS, 2006). The hypothesis of the study to explain this behavior is the existence of informal institutions that consent with the use of indiscriminate lethal force by the police in various countries of Latin America.

The author identifies that in the places where there are the highest rates of homicides perpetrated by police, there are the lowest rates of conviction. In this sense, the legal response for this activity suggests that, at least in some instances, "the tribunals are prepared to tolerate this level of violence. In Salvador, São Paulo and Buenos Aires, the conviction rate is so low that it can be immediately considered as a complicity in the conduct in question"¹ (BRINKS, 2006, p. 210).

Despite the study by Brinks focusing on Argentina and Brazil, it is important to highlight that similar situations can be found in other countries of Latin America. The evidence that state agents and actors who work in the investigation process, such as police, prosecutors and judges, collude with impunity of police who kill people is at least alarming².

CASOS PERANTE A CORTE INTERAMERICANA ENVOLVENDO A INVESTIGAÇÃO E SANÇÃO DE CULPADOS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Within the role of judgments of the Inter-American Court, there is a large number of cases in which the countries were convicted for the commission, by part of their police or military forces, or by other state agents, of crimes such as homicide, disappearance

forced, rape, torture, physical injuries, massacre of determined ethnic groups, among other violations of human rights. In this work, these types of crimes will be investigated.

The majority of these crimes is a legacy of authoritarian periods, in the sense that these practices were implemented during and after these regimes, and that they became informal institutions with the mantle of impunity. They are massacres of indigenous populations, deaths and tortures in prisons, assassinations and imprisonments of political opponents, beatings by police. These are just some examples of cases judged by the Inter-American Court of Human Rights (IACHR).

It is highlighted that, in this work, "violations of human rights" refer to violations of rights guaranteed in the American Declaration of the Rights and Duties of Man (ADHR), which contains a role of human rights to be protected, in addition to other treaties that are part of the System.

In the scope of judgments of the IACHR, the compliance of the measures of reparation ordered is also verified by the Inter-American Court, which works alone in this evaluation. Thus, to measure the degree of compliance of judgments that determine that the accused of human rights violations be investigated, judged and sanctioned, the use of the data provided by the IACHR in its resolutions of supervision, which encompass official and attested by the tribunal.

The study by Brinks (2006) limited itself to cases of homicides perpetrated by police,

todavia, decidiu-se aqui trabalhar com a variedade de casos que a Corte IDH tem recebido desde 2001, e nos quais o tribunal se preocupa em determinar a investigação e sanção dos culpados de violações. Contudo, o objetivo é o mesmo: identificar se existe impunidade de agentes estatais que cometem violações de direitos humanos, com um elemento a mais: a pressão de uma sentença de um tribunal internacional.

Cabe ressaltar que, para chegar até a Corte Interamericana, um caso deve percorrer um longo caminho: deve ter esgotado todas as vias judiciais internas (o mais comum), ou ter ficado parado muito tempo sem andamento. Outra possibilidade (mais rara) é quando a vítima não teve oportunidade de acesso à justiça ou quando o país não possui procedimentos previstos em lei para o julgamento dos culpados. Nestes dois casos, o processo pode ir diretamente para a análise da Comissão Interamericana.

A Comissão, considerada um órgão “quase judicial”, analisa o caso e tenta chegar a um acordo com o país, ou então emite um relatório com recomendações. Na sequência, o caso pode ser aceito ou não para julgamento pela Corte Interamericana.

É interessante observar que, ao percorrem esse caminho, os processos de violações de direitos humanos acabam sendo divulgados e ganham notoriedade, pois é o Estado, e não o agente estatal supostamente culpado, que responde perante as instâncias internacionais. Diante da condenação do país pela Corte Interamericana, o Estado deve realizar esforços para investigar, julgar e sancionar os agentes culpados de tais violações.

Este fator de notoriedade diferencia-se de parte dos casos analisados por Brinks (2006), que se referiam à morte de criminosos violentos e pessoas de baixa renda, que não geram tanta repercussão. Nos processos julgados pela Corte Interamericana, pelo contrário, mesmo que as vítimas sejam de minorias étnicas ou de baixa renda, ou mesmo que sejam criminosas, há repercussão nacional e internacional e o Poder Executivo se vê envolvido no interesse de solução. Desse modo, a atenção sai da esfera local (municipal ou estadual, conforme seja a estrutura do país) e ganhe os holofotes, o que deveria ter como consequência a diminuição do nível de impunidade.

Nesse sentido, o objetivo do trabalho é identificar se mesmo com a condenação internacional do Estado por meio de uma sentença da Corte IDH os casos envolvendo violações de direitos humanos cometidas por agentes estatais continuam impunes, sem a devida investigação, o julgamento e a sanção dos culpados.

A CORTE INTERAMERICANA E A SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SUAS SENTENÇAS

A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana são os dois órgãos internacionais do continente americano destinados à proteção dos direitos humanos e fazem parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Neste Sistema, a Corte Interamericana e a Comissão funcionam de modo complementar, com papéis distintos. A Corte é responsável por demandas contenciosas e por proferir opiniões consultivas. É um tribunal internacional por excelência.

Cabe ressaltar que nos casos da competência contenciosa, a Corte Interamericana emite uma sentença com valor jurídico vinculante para as partes, na qual determina ou não a violação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e dos demais tratados que fazem parte do Sistema Interamericano. O conteúdo destas sentenças pode ser bastante amplo, pois o conceito de reparação da CADH, além de garantir à vítima o gozo do seu direito ou liberdade violados, se for procedente, determina que se reparem as consequências da medida ou situação que gerou a vulneração destes direitos e se pague uma indenização justa. A Corte Interamericana, ademais, tem diversificado o seu leque de medidas de reparação, determinando aos países condenados, por exemplo, que façam obras ou atos públicos em homenagem às vítimas e que investiguem, julguem e sancionem os culpados de violações de direitos humanos.

Para controlar e supervisionar o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana, foi criado um mecanismo de caráter duplo: a Corte realiza um procedimento de supervisão (etapa judicial) e existe a possibilidade de supervisão no plano político, de caráter subsidiário, com a atuação do Conselho Permanente (e sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos) e da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Na etapa judicial, ao proferir a sentença condenatória com as medidas de reparação, a Corte Interamericana geralmente se reserva à faculdade de supervisionar o cumprimento de suas próprias decisões. O trabalho de supervisão do Tribunal é o primeiro passo neste processo de controle, e requer um estudo cuidadoso, que

consiste em determinar se o Estado condenado cumpriu com suas obrigações na forma e no tempo previstos na sentença respectiva.

Além disso, a Corte costuma realizar audiências com as partes envolvidas no caso (o Estado, a Comissão Interamericana e os representantes das vítimas), assim como recebe relatórios de cada um sobre o estado de cumprimento, para que se possa discutir o avanço no respeito às medidas de reparação ordenadas. Posteriormente, o Tribunal emite uma resolução de supervisão em que resume as informações sobre as medidas que já foram cumpridas pelo Estado condenado, as que foram parcialmente cumpridas e as que não tiveram qualquer tipo de ato volitivo do Estado para sua implementação, além de estipular um prazo para que o Estado, a Comissão e as vítimas apresentem novo relatório sobre o cumprimento das medidas ordenadas na sentença.

A Corte Interamericana deve incluir em seu Relatório Anual os casos que não foram totalmente cumpridos e apresentá-los à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) do Conselho Permanente, no próprio Conselho, e nas Reuniões Ordinárias da Assembleia Geral da OEA. Estes seriam os órgãos políticos responsáveis pela supervisão do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. Contudo, grande parte da doutrina afirma que a atitude destes órgãos na discussão dos temas que são objeto de atenção da Corte Interamericana em seus relatórios anuais é apática e desinteressada (KRSTICEVIC 2007; SCHNEIDER, 2012). Em geral, os referidos órgãos se limitam a uma simples declaração ou aprovação de resoluções exortando os Estados que cumpram as sentenças da Corte Interamericana. E nada mais.

METODOLOGIA

As decisões da Corte Interamericana possuem um grande campo de pesquisa, e a compilação dos dados oferecidos por elas podem proporcionar uma variedade de conclusões acerca do cumprimento das sentenças. Nesse contexto, o cumprimento das decisões da Corte IDH reflete justamente a ação individual dos membros do Sistema Interamericano. A avaliação do impacto judicial por meio dos elementos “ação” (decisão judicial) e “reação” (prática estatal – cumprimento das medidas de reparação) permite a formulação de um quadro sobre o real cumprimento de cada medida de reparação, e possibilita identificar onde existem problemas de execução.

Contudo, não se pode deixar de mencionar que as decisões de um tribunal internacional, como a Corte Interamericana, não têm como objetivo único fazer com que suas sentenças sejam cumpridas por um Estado condenado. Entre os objetivos da Corte IDH, exsurge que os Estados sigam sua jurisprudência de boa fé, por meio de práticas de seus órgãos públicos de acordo com os mandamentos das decisões. Contudo, neste trabalho parte-se da análise do cumprimento apenas das sentenças julgadas, tendo como base os dados do mecanismo de supervisão do sistema.

Uma consideração que deve ser feita inicialmente (e também como justificativa da pesquisa) é que a Corte IDH não contempla expressamente as taxas de frequência de cumprimento de cada medida de reparação em suas sentenças. Em seu lugar, produz um Relatório Anual (Informe Anual), em que dispõe sobre os casos nos quais os Estados não cumpriram todas as medidas de reparação – ou seja, o Relatório Anual unicamente identifica quais são os casos que estão em proces-

so de supervisão, sem mais detalhes. Ainda assim, a Corte IDH vem aumentando a qualidade de seus relatórios em relação aos casos com status de supervisão de cumprimento, elaborando gráficos gerais, mas não há dados estatísticos sobre cada medida de reparação, tampouco detalhes sobre o cumprimento das medidas por Estado.

De fato, a Corte Interamericana, na missão de supervisionar as suas decisões acaba por emitir resoluções sobre cada caso, esclarecendo quais medidas foram parcial ou totalmente cumpridas e as consideradas sem andamento, que a Corte classifica como pendente de acatamento. No entanto, essas informações não são trabalhadas de forma a detalhar e facilitar um trabalho de análise, e assim não se sabe, por exemplo, qual é o Estado que descumprir com mais frequência determinada medida, ou quais são as medidas de reparação que são mais descumpridas. Dessa forma, é importante verificar cada sentença (de condenação e supervisão) dos casos da Corte, para identificar os graus de cumprimento de cada medida de reparação.

Como o objeto desta investigação é identificar o grau de cumprimento dos casos nos quais a Corte Interamericana condenou os países a investigar, julgar e sancionar os culpados de violações de direitos humanos, primeiro é feito um panorama dos casos da Corte, de forma a constatar como se comporta este tipo de medida entre as demais. Posteriormente, analisa-se especificamente essa categoria de reparação, identificando-se, por exemplo, de que forma os países a têm cumprido e quais Estados são mais condenados nesse sentido.

Assim, o universo do estudo do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana compre-

endeu as decisões dos casos contenciosos entre janeiro de 2001 e junho de 2013. Considerou-se como sentença contenciosa quando a Corte emitiu, para cada caso, a decisão em matéria de reparação e custos do processo. Este critério foi utilizado porque, em alguns processos, a Corte particiona a sua sentença, emitindo uma decisão de fundo (determinando as violações ocorridas), e somente depois de um certo tempo emite uma sentença de reparação e custos, que contém os quantitativos e especificidades necessários para o Estado condenado cumprir as medidas de reparação. Para cada caso contencioso considerado, foram analisadas as resoluções de supervisão de cumprimento emitidas pela Corte Interamericana até junho de 2015³. Deve-se ressaltar que todas estas sentenças e resoluções foram consultadas no website da Corte⁴.

Em relação à temporalidade, decidiu-se pelo ano de 2001 por ser quando a Corte IDH emitiu sua primeira resolução de supervisão. E o mês de junho de 2013 foi determinado para as sentenças contenciosas porque, ao se observar a atuação da Corte em sua missão de supervisão, notou-se uma média de dois anos para o proferimento de sua primeira resolução de supervisão em cada caso. Esta consideração é pertinente porque somente com este documento de supervisão é possível ter dados para verificar quais medidas de reparação foram cumpridas ou não pelos Estados.

Ao final da verificação das decisões, restaram 96 sentenças contenciosas descumpridas e 13 casos totalmente cumpridos e encerrados, o que totalizou 109 casos que preencheram os requisitos da pesquisa e que foram analisados. Em termos percentuais, significa que 88% das sentenças dentro deste critério não foram totalmente cumpridas, e somente 12% dos casos foram encerrados.

Deve-se ressaltar que este tipo de pesquisa exibe como uma de suas características a produção de grande quantidade de informação, sendo a categorização uma sistemática de desenvolvimento que facilita a interpretação de dados. Categorias constituem temas que capturam alguns padrões que se repetem de maneira predominante nos dados obtidos (BARDIN, 2009). A partir destas categorias selecionadas analisa-se o grau de cumprimento das sentenças da Corte Interamericana.

As categorias (tipos de medidas de reparação) observadas com mais frequência nas sentenças da Corte IDH, e que foram configuradas, são exibidas no Quadro⁵.

Exposta a categorização das medidas de reparação, a questão passa a ser como avaliar o grau de cumprimento dessas categorias. Para esta função, foram utilizados indicadores de cumprimento das medidas selecionadas, copiando-se os critérios adotados pela Corte Interamericana nas resoluções de supervisão de suas sentenças. O modelo adotado pelo Tribunal classifica cada medida de reparação em totalmente cumprida (TC), parcialmente cumprida (PC) e pendente de acatamento (PA). Esta última classificação indica que o Estado não realizou qualquer procedimento tendente a cumprir a medida de reparação.

Esses critérios de medição do grau de cumprimento das medidas de reparação baseiam-se em padrões (*standard-based measures*), e se limitam a aplicar uma escala ordinal de informação qualitativa. A escala resultante determina se os fatos expostos nas medidas de reparação alcançam um limiar determinado de condições, que no caso vão de totalmente cumprido a pendente de acatamento (LANDMAN; CARVALHO, 2010).

Quadro 1 – Categorias das medidas de reparação mais frequentes nas sentenças da Corte IDH

Categorias – medidas de reparação	Significado
IN	Indenizações fixadas por conceito de dano material e moral. Somente se considera a indenização totalmente paga, no caso de haver juros por atraso no pagamento, se este tiver sido pago.
CU	Pagamento dos custos do processo, bem como dos gastos que as vítimas ou seus representantes tiveram para levar adiante o processo, incluindo gastos com honorários de advogados, e a devolução do fundo de assistência legal da Corte IDH.
PS	Publicidade da sentença. A Corte Interamericana quase sempre determina que o Estado publique toda a sentença, ou capítulos específicos dela, em jornais de grande circulação do país, bem como em registros oficiais do Estado. Em algumas ocasiões se pede que a publicação seja realizada na página web do governo.
RI	Reconhecimento Internacional da Responsabilidade. A Corte ordena que o Estado realize algum ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional pela violação dos direitos humanos.
IC	Investigação, julgamento e sanção dos culpados. Nesta medida, a Corte em geral determina que se removam todos os obstáculos de fato e de direito para que se inicie ou continue com as investigações necessárias para determinar a verdade do caso e aplicar efetivamente as sanções e consequências que correspondam aos culpados de violações dos direitos humanos.
ML	Mudança na legislação interna. A Corte pode ordenar a modificação ou adequação da legislação interna para que se compatibilize com a Convenção Americana de Direitos Humanos.
AP	Atos Públicos em homenagem às vítimas, como a construção de estabelecimentos, placas e obras no nome da vítima, fixação de um dia oficial para sua lembrança, entre outros atos desta natureza.
RP	Reabertura de Processos. Nesta categoria estão incluídas as condenações para que o Estado reabra processos para uma nova investigação dos fatos, para absolvição das vítimas, ou mesmo deixar sem efeito uma decisão judicial do Estado condenado.
TS	Tratamento de saúde ou psiquiátrico, que o Estado deve fornecer para as vítimas e/ou para os familiares.
SA	Retorno à Situação Anterior do gozo de algum direito ou devolução de bens das vítimas.

A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Jorge Zaverucha e Rodrigo Leite

Fonte: Elaboração dos autores.

A padronização das escalas supõe que cada escala se aplica por igual a todos os países e oferece a possibilidade de se comparar o rendimento de certos conjuntos de medidas de reparação através do tempo (LANDMAN; CARVALHO, 2010).

RESULTADOS DA ANÁLISE

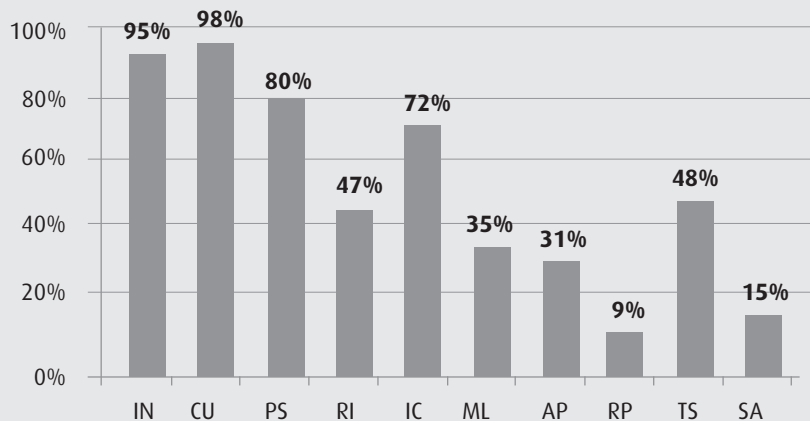
A primeira questão a observar em relação às sentenças da Corte Interamericana é que apenas 12% das decisões foram totalmente cumpridas, um fato que chama a atenção. Como 88% das sentenças desse tribunal internacional não são totalmente cumpridas pelos Estados condenados, podem existir problemas frequentes e barreiras impostas pelos países que devem ser identificadas, de forma a facilitar a análise dessa matéria.

Nesse sentido, para detectar se existia um padrão ou alguma medida de reparação específica que os Estados não estavam cumprindo, foram analisadas apenas as sentenças descumpridas, e que estavam no estágio de supervisão. Ao todo foram analisadas 510 medidas de reparação nas 96 sentenças descumpridas selecionadas. Assim, ressalta-se que os gráficos e tabelas elaboradas abaixo se referem apenas às sentenças que não foram totalmente cumpridas, que correspondem a 88% do total.

A partir do Gráfico 1 nota-se que as condenações em custos e gastos (98%), indenizações (95%), publicação da sentença em jornais nacionais (80%) e investigação e sanção

Gráfico 1 – Medidas de reparação propostas nas sentenças que não foram cumpridas integralmente, segundo categoria Corte Interamericana de Direitos Humanos - 2001-2013

Frequência de uso de cada medida de reparação pela Corte Interamericana



IN - Indenizações
CU - Custas

PS - Pub. Sentenças
RI - Rec. Resp. Interna

IC - Invest. Culpados
ML - Mudança Legis.

AP - Ato Público
RP - Reabertura Proc.

TS - Trat. Saúde
SA - Volta Sit. Anterior

Fonte: Elaboração dos autores.

dos culpados (72%) destacam-se em relação ao total de medidas de reparação. Um dado significativo para este trabalho é que a Corte Interamericana, em 72% das sentenças que não foram cumpridas pelos Estados, condenou o país a investigar e sancionar os culpados por alguma violação grave de direitos humanos. Ou seja, o Tribunal está determinando que o país acione seus órgãos investigativos e judiciais para que os culpados de violações não fiquem impunes e é imperioso detectar se essa ordem está sendo cumprida ou não.

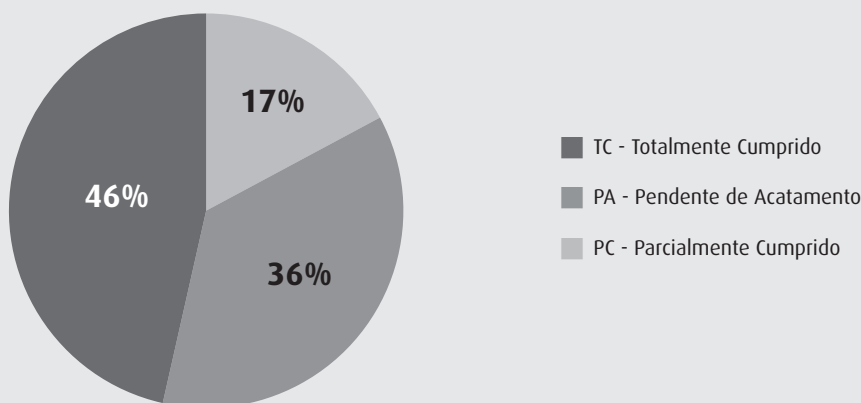
Ainda no plano geral, o Gráfico 2 apresenta o nível de cumprimento das medidas de reparação por escala de avaliação. Identifi-

ficou-se que de todas as medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH nas sentenças selecionadas, apenas 46% foram totalmente cumpridas, 17% foram parcialmente cumpridas e 36% estão pendentes de acatamento.

A partir das considerações do Gráfico 2, e com o propósito de investigar quais foram as medidas de reparação que os Estados mais cumpriram (e também descumpriram), o Gráfico 3 mostra quais medidas foram “totalmente cumpridas” pelos países de acordo com as respectivas sentenças condenatórias. Observa-se que as categorias de realização de ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional (RI), publicidade das

Gráfico 2 – Distribuição das medidas de reparação propostas nas sentenças ainda não encerradas, por escala de avaliação Corte Interamericana de Direitos Humanos - 2001-2013

Porcentagem de cumprimento das medidas de reparação por escala de avaliação nas sentenças descumpridas



Fonte: Elaboração dos autores.

sentenças (PS) e pagamento de custas (CU) são as três mais cumpridas pelos Estados. Uma explicação é que elas dependem apenas do Poder Executivo para execução, e assim não necessitam da intervenção e burocracia dos órgãos de outros poderes.

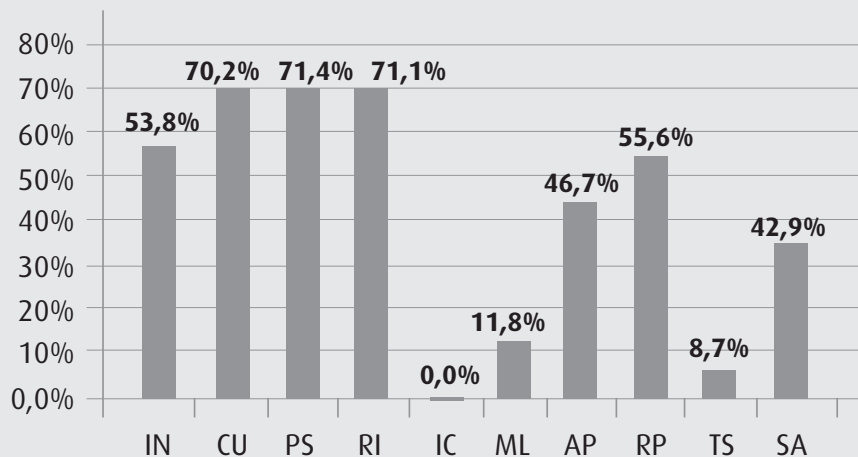
Nota-se também que em nenhum caso os Estados cumpriram totalmente as condenações para investigar e sancionar os culpados. Evidencia-se que as reparações mais fáceis são prontamente atendidas pelos Estados, enquanto uma das questões principais, relacio-

nada à punição dos que violam os direitos humanos, principalmente os agentes de Estado, continua sem uma atenção maior dos países.

A segunda medida menos cumprida é a de oferecer tratamento de saúde ou psiquiátrico a vítimas ou familiares de violações (TS), com cumprimento integral da ordem de 8,7%. Interessante notar que os únicos casos desse tipo que foram considerados completamente cumpridos foram as sentenças *Huilca Tecse*⁶ e *Kawas Fernández*⁷, sendo que neste último a Corte somente assim considerou porque as

Gráfico 3 - Medidas de reparação consideradas totalmente cumpridas nas sentenças ainda não encerradas, segundo categoria Corte Interamericana de Direitos Humanos - 2001-2013

Porcentagem de cumprimento integral de cada medida de reparação



IN - Indenizações
CU - Custas
PS - Pub. Sentenças
RI - Rec. Resp. Interna
IC - Invest. Culpados

ML - Mudança Legis.
AP - Ato Público
RP - Reabertura Proc.
TS - Trat. Saúde
SA - Volta Sit. Anterior Direito

Fonte: Elaboração dos autores.

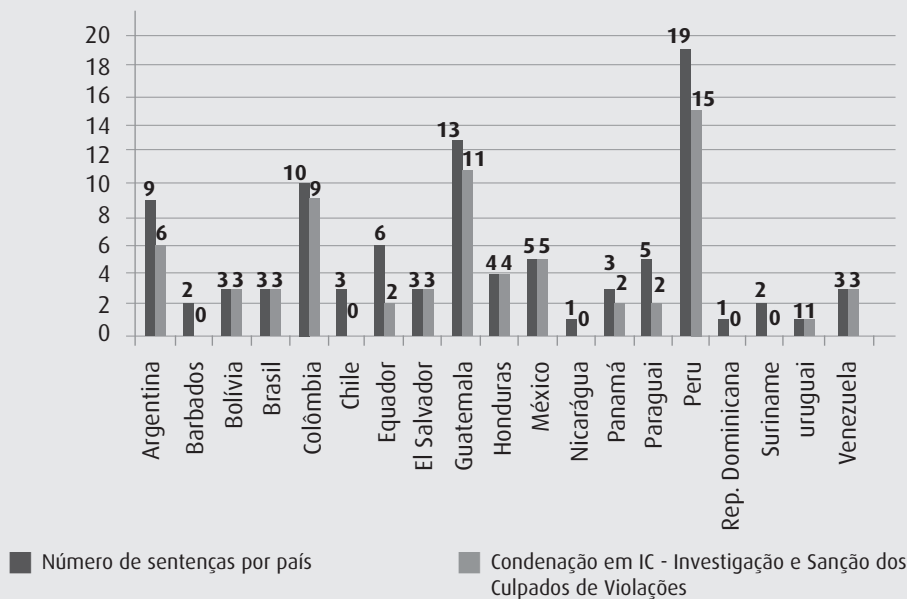
vítimas expressaram sua vontade em não receber tratamento de saúde, ainda que determinado pelo Tribunal⁸.

Buscando investigar especificadamente o comportamento dos países em relação à condenação para investigar e sancionar os culpados de violações de direitos humanos (IC), no Gráfico 4 pode-se observar a relação entre o número de sentenças por país e a quantidade de condenações em IC. Em destaque, com números mais elevados de sentenças e condenações em IC, encontram-se o Peru, a Guatemala e a Colômbia.

Cumprir observar que dentro do universo de 69 sentenças em que se ordenou ao país que investigasse e punisse os culpados de violações, apenas duas não têm como suspeitos agentes estatais. Estes casos foram Garibaldi vs. Brasil⁹, em que houve a morte de um integrante do Movimento dos Sem Terra (MST), no qual o principal suspeito foi o proprietário de uma fazenda que estava sendo invadida, e o caso González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México, que teve como base a morte de mulheres pobres de Ciudad Juarez, no México, sem indícios da participação de agentes do Estado¹⁰.

Gráfico 4 - Número de sentenças e de medidas de reparação relativas a investigação, julgamento e sanção dos culpados, segundo país
Corte Interamericana de Direitos Humanos - 2001-2013

Porcentagem de cumprimento integral de cada medida de reparação



Fonte: Elaboração dos autores.

Nos casos com envolvimento dos agentes de Estado nas violações de direitos humanos, buscou-se analisar de que forma os países vêm tratando a questão, ou seja, se eles estão realizando procedimentos tendentes a cumprir ou não as medidas de reparação. A Tabela 1 detalha o cumprimento das condenações em investigação

e sanção dos culpados (IC). O objetivo é ter um panorama dessa medida dentro de cada país e saber o nível de cumprimento parcial (PC), ou seja, se os Estados, mesmo não cumprindo integralmente esta medida de reparação, de alguma forma realizam atos e procedimentos para sancionar os agentes estatais envolvidos.

Tabela 1 – Medidas de reparação relativas a investigação, julgamento e sanção dos culpados, por escala de avaliação, segundo país Corte Interamericana de Direitos Humanos - 2001-2013

País	Pendente de acatamento (%)	Parcialmente cumprida (%)	Total de sentenças (Nº abs.)
Argentina	83,3	16,7	9
Barbados	0,0	0,0	2
Bolívia	66,7	33,3	3
Brasil	33,3	33,3	3
Colômbia	77,8	22,2	10
Chile	0,0	0,0	3
Equador	100,0	0,0	6
El Salvador	100,0	0,0	3
Guatemala	72,7	27,3	13
Honduras	75,0	25,0	4
México	40,0	40,0	5
Nicarágua	0,0	0,0	1
Panamá	100,0	0,0	3
Paraguai	100,0	0,0	5
Peru	93,3	6,7	19
Rep. Dominicana	0,0	0,0	1
Suriname	100,0	0,0	2
Uruguai	100,0	0,0	1
Venezuela	100,0	0,0	3

Fonte: Elaboração dos autores.

O resultado dessa análise revela que, na maioria dos Estados, o índice de medidas avaliadas como PA (pendente de acatamento) é bastante alto. Isso significa que a Corte Interamericana está detectando que os países não estão realizando esforços para investigar, julgar e sancionar os culpados por violações de direitos humanos.

Apesar de muitos países nunca cumprirem a medida de reparação em questão, o destaque segue novamente para Peru, Guatemala e Colômbia, que obtiveram mais sentenças condenatórias, maior número de condenações em IC e que seguem com mais de 70% dessas medidas como pendentes de acatamento. Em outros termos, os Estados que foram condenados mais vezes para investigar e sancionar culpados de violações de direitos humanos também possuem um elevado nível de descumprimento desta medida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos revela um dado que corrobora a ideia de que na América Latina existe incerteza quanto ao julgamento e à sanção de agentes do Estado que violam normas de direitos humanos.

Entre as 96 sentenças analisadas, e que até junho de 2015 estavam em processo de supervisão por não terem sido totalmente cumpridas, revelou-se que nenhum Estado assim condenado cumpriu devidamente a medida reparatória de investigar, julgar e sancionar os culpados de violações de direitos humanos.

Contrariando o estudo de Brinks (2006), que tratou de casos nos quais as vítimas eram principalmente criminosos violentos ou pessoas de baixa

renda (e por isso não ganhavam tanta notoriedade), nos processos oriundos da Corte Interamericana em tese o índice de investigação e sanção dos culpados seria mais elevado, em razão da publicidade dos casos e das possíveis responsabilidades do país pela violação de normas e obrigações internacionais. No entanto, não foi o que ocorreu.

Nos casos analisados, há sentenças proferidas há mais de 10 anos e mesmo assim a impunidade continua a vigorar.

Como graves violações de direitos humanos continuam sem julgamento, o que se percebe é um verdadeiro “rule of (non) law”, conforme expressão empregada por Brinks (2006). A impunidade, envolvida em um num manto de regras informais legitimadas pelo Estado, “suavizando” a prática de crimes advindos de um passado autoritário, acaba por influir na qualidade da democracia dos países da América Latina.

Outras duas categorias de medidas de reparação ordenadas pela Corte Interamericana também merecem destaque em matéria de descumprimento: o oferecimento de tratamento de saúde ou atendimento psiquiátrico (TS) para as vítimas e familiares e a mudança da legislação de um país (ML). Ambas são problemáticas: o sistema de saúde na maioria dos países da região não consegue contemplar um serviço satisfatório e a implementação por parte do Poder Legislativo, por ser formalmente independente do Executivo, envolve questões de acordos políticos internos e a própria burocracia, o que faz com que uma lei tarde anos para ser posta em votação e aprovada.

No entanto, nada fere mais a democracia do que a ausência de investigação e julgamento de

agentes do Estado acusados de graves violações de direitos humanos. A medida de reparação que deveria ser a mais cumprida (em tese), por ser um dos objetivos centrais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, e em especial da Corte IDH, acaba sendo a mais desrespeitada.

É importante também constatar que nas 13 sentenças que foram totalmente cumpridas (representando 12% do total de decisões analisadas), nota-se que em 92 % dos casos a Corte Interamericana condenou os países a pagar os custos e gastos do processo, em segundo lugar veio a ordem para publicar a sentença (69%), seguido de indenizações (62%) e a mudança da legislação interna do país, com 54% de incidência. As medidas menos frequentes foram a reabertura de processos, com 31%, o reconhecimento da responsabilidade internacional, o oferecimento de tratamento de saúde, e a investigação, julgamento e condenação dos culpados, todos com 8%, o que equivale a apenas uma sentença. Nestas sentenças nunca foram estabelecidas condenações para a realização de um ato público em homenagem às vítimas, nem tampouco a volta à situação anterior de um direito ou a devolução de um bem.

No entanto, o dado que deve ser ressaltado desta análise é que, nas sentenças que foram totalmente cumpridas, somente uma vez os Estados foram condenados a investigar e sancionar os culpados de alguma violação (IC)¹¹, e da mesma forma ocorreu com a medida de oferecer às vítimas um tratamento de saúde ou psiquiátrico. Ou seja, as medidas que são mais descumpridas no geral, quase não existiram nas sentenças que foram totalmente executadas pelos Estados.

No caso das sentenças da Corte Interamericana, a lição que fica a partir da análise de suas decisões é que quando ocorre uma violação de direitos humanos, os Estados prontamente cumprem as medidas de reparação mais fáceis, como pagar indenizações, custas do processo, publicar a sentença. E isso acaba dando a falsa impressão de que as sentenças da Corte Interamericana estão sendo cumpridas. No entanto, elas não estão. A completa reparação de uma violação alia medidas protetivas gerais (como mudança na legislação, se necessário), indenizações, e a investigação, o julgamento e a sanção dos culpados (além de outras medidas pertinentes). Fugir deste raciocínio é não querer enxergar o ponto nevrálgico do Sistema.

Por sua vez, uma análise mais real da conjuntura político-jurídica dos países e do conjunto do sistema pode revelar questões que ultrapassam a barreira de uma explicação única para a impunidade dos agentes do Estado. A prática autoritária pode existir, mas a impunidade nestes casos possui outros elementos incidentes que transcendem a existência de instituições e regras informais advindas de legados autoritários.

Mesmo que os Estados sejam conscientes de que devem respeitar a sentença da Corte, onde são condenados expressamente a julgar e sancionar os agentes do Estado, esta condenação na prática tem sido meramente retórica. A impressão que se tem do panorama aqui apresentado é que os países acabam interpretando que o cumprimento de outras medidas de reparação, tais como o pagamento de indenização às vítimas, o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelas violações, etc., funciona como uma espécie de compensação pela não punição dos responsáveis por violações de direitos humanos. Essa im-

punidade, além das dificuldades burocráticas internas de cada Estado, se vê complementada em alguns países por questões jurídicas que vedam no ordenamento nacional a punição dos responsáveis, tais como a prescrição penal, a existência de uma sentença transitada em julgada, a existência de leis de anistia, a interpretação das Supremas Cortes em sentido diferente ao expresso pela Corte Interamericana, entre outros pontos.

No plano do sistema, autores como Krasner (2012) discutem a dificuldade de organizações internacionais de serem eficientes, de forma a moldar o comportamento dos Estados. E esta dificuldade é inerente aos tratados de direitos humanos e suas organizações. Nesse sentido,

Goldsmith e Posner (2005) afirmam que os Estados não costumam coagir outros países para cumprirem normas de um tratado internacional de direitos humanos, e quando o fazem esporadicamente, a ação tem por trás um interesse estratégico. No caso do Sistema Interamericano, além de não haver a previsão de sanção para quem descumpra as sentenças da Corte (tampouco uma prática costumeira nesse sentido), a OEA também não criou formas de incentivos para os países a respeitarem. Assim, estas duas questões sistemáticas fazem parte de um complexo que ajuda a compreender a impunidade de agentes do Estado e devem ser levadas em consideração na análise do descumprimento das sentenças da Corte Interamericana.

1. *Neste mesmo sentido, ver o relatório da Anistia Internacional de 2015, que relata que, em 2011, a polícia militar do Rio de Janeiro abriu 220 procedimentos administrativos referentes a "homicídios decorrentes de intervenção policial / autos de resistência" na capital do Estado. Entre esses procedimentos, até abril de 2015, em apenas um houve denúncia à Justiça por parte do Ministério Público contra os policiais envolvidos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015).*
2. *O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015 apresenta uma pesquisa sobre a confiança no Poder Judiciário em que uma média de 30% da população brasileira demonstra confiar no Judiciário, e somente 2% das pessoas confiam muito. Por sua vez, o nível de "ótima satisfação" com a polícia alcançou 35% (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 118-120).*
3. *Foram excluídos os casos que, apesar de terem sentenças condenatórias até junho de 2013, não possuíam resolução de supervisão até junho de 2015, assim como casos nos quais a resolução de supervisão foi emitida apenas para convocar as partes do processo para uma audiência de supervisão. Dessa forma, ambas as situações foram excluídas por não mostrarem elementos para avaliação do grau de cumprimento das medidas de reparação em cada sentença.*
4. <http://www.corteidh.or.cr>.
5. *Essas medidas de reparação são as mais frequentes nas sentenças da Corte Interamericana, ainda que existam outras que eventualmente a Corte ordena, como o oferecimento de bolsas de estudo, a proteção às testemunhas, entre outros.*
6. *Corte IDH. Caso HuilcaTecse vs. Peru. Fundo, Reparaciones e Custas. Sentença de 3 de março de 2005.*
7. *Corte IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fundo, Reparaciones e Custas. Sentença de 3 de abril de 2009.*
8. *Corte IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Supervisión de Cumplimiento de Sentença. Resolución de 27 de fevereiro de 2012, considerando n. 8.*
9. *Corte IDH. Caso Garibaldi vs. Brasil. Exceções Preliminares, Fundo, Reparaciones e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009.*
10. *Corte IDH. Caso González e outras ("Campo Algodonero") vs. México. Exceção Preliminar, Fundo, Reparaciones e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009.*
11. *Este caso refere-se à decisão Escher e Outros vs. Brasil, sentença de Exceção Preliminares, Fundo, Reparaciones e Custas, de 6 de julho de 2009. O caso envolve a interceptação de comunicação de membros de uma organização de apoio ao Movimento dos Sem Terra. Após a Corte IDH prolatar a sentença, o Ministério Público do Paraná informou que não poderia investigar os supostos culpados da violação porque o crime já estava prescrito de acordo com as normas internas em vigor. A Corte Interamericana então afirmou que apesar de não aceitar a prescrição como obstáculo para o julgamento de criminosos em casos de graves violações de direitos humanos, considerou que no caso em apreço não se tratava de uma violação "grave" e por isso aceitava a impossibilidade da investigação ante a prescrição. Ao observar também que as demais medidas de reparação já estavam totalmente cumpridas, a Corte IDH então considerou o caso totalmente cumprido. Nesse sentido, ver Caso Escher e Outros vs. Brasil, Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentença, de 19 de junho de 2002.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho!**: Homicídios cometidos pela Polícia Militar na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BRINKS, Daniel. The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. (Coord.). **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 201-226.
- CESARINI, Paola; HITE, Katherine. Introducing the Concept of Authoritarian Legacies. In: CESARINI, Paola; HITE, Katherine (Ed.). **Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Cone**. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2004. p. 1-24.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. p. ix-xliii.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.
- GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. **The Limits of International Law**. New York: Oxford University Press, 2005.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Coord.). **Informal Institutions & Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. p. 1-32.
- KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, 2012, p. 93-110.
- KRSTICEVIC, Viviana. Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos. In: KRSTICEVIC, Viviana; TOJO, Liliana (Coord.). **Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Center for Justice and International Law – CEJIL, 2007. p. 15-112.
- LANDMAN, Tood; CARVALHO, Edzia. **Measuring Human Rights**. New York: Routledge, 2010.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, 2001, p. 645-687.
- MORLINO, Leonardo. **Democracia y democratizaciones**. Madrid: CIS, 2009.
- O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005, p. 3-17.
- SCHNEIDER, Jan. Implementation of Judgments: Should supervision be unlinked from the general assembly of the organization of american states?. **Revista Interamericana y Europea de Derechos Humanos – Inter-American and European Human Rights Journal**, v. 5, n. 1, 2012, p. 197-215.
- ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Jorge Zaverucha e Rodrigo Leite

Resumen

La impunidad de agentes estatales en los casos juzgados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El presente trabajo indagó en los casos en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a los países a investigar, juzgar y sancionar a los agentes estatales supuestamente culpables de violaciones a los derechos humanos, y comprobó si se cumplió la medida o no. Se partió del referencial teórico de legados autoritarios, instituciones informales y “the rule of (non) law”, con la intención de constatar que la impunidad de agentes del Estado que actúan al margen de la ley daña el estado de derecho, siendo este uno de los requisitos para una democracia de buena calidad. Se analizaron las sentencias y resoluciones de la Corte proferidas entre enero de 2001 y junio de 2015 que aún están en proceso de supervisión (no fueron totalmente cumplidas) y se recopilaron sus datos. Como resultado, se verificó que los Estados no cumplieron su obligación de investigar y sancionar a los culpables en ningún caso, reflejando que en Latinoamérica la impunidad resiste incluso a la presión de organismos internacionales.

Palabras clave: Corte Interamericana. Violaciones. Impunidad.

Abstract

Impunity of state agents in cases heard by the Inter-American Court of Human Rights

The aim of the present study was to investigate cases in which the Inter-American Court of Human Rights ruled that countries investigate, judge and punish state agents accused of human rights violations, and to determine whether this ruling was abided by or otherwise. Authoritarian legacies, informal institutions and the rule of (non) law provided the theoretical basis for establishing that impunity of agents of the State acting on the fringes of the law contravenes the rule of law, where this constitutes one of the requisites of a healthy democracy. The decisions and rulings of the Court handed down between January 2001 and June 2015 which remain in the process of supervision (not fully abided by) were analyzed and their data compiled. Results showed that the States did not meet their obligations of investigating and punishing guilty parties in any of the cases, demonstrating that in Latin America impunity resists even the pressure of international organizations.

Keywords: Inter-American Court. Violations. Impunity.

Data de recebimento: 18/11/2015

Data de aprovação: 12/02/2016

O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro?

Cristina Maria Zackseski

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB. Doutora em Estudos Comparados Sobre as Américas pela UnB. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança NEVIS/UnB.

 zackseski@ig.com.br

Patrick Mariano Gomes

Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília - UnB. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Presidente Prudente

 patrickmariano@atonfon.com

Resumo

Um dos conceitos mais controvertidos no âmbito da justiça criminal é o de ordem pública. Neste texto apresentam-se as duas faces desta moeda que são, de um lado, o uso que se faz desse conceito nos procedimentos judiciais – especialmente na decretação de prisões preventivas a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal –, e de outro, as características que o conceito assume no âmbito da segurança pública, em especial no período posterior à Constituição Federal de 1988.

Palavras-Chave

Criminologia crítica. Ordem pública. Discurso jurídico penal. Supremo Tribunal Federal. Segurança pública.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta duas abordagens sobre o controverso conceito de ordem pública no âmbito do sistema de justiça criminal brasileiro. A atenção está concentrada em dois momentos privilegiados do funcionamento desse sistema: no primeiro, estudam-se as decretações de prisões preventivas com fundamento da garantia da ordem pública; no segundo, procura-se desvendar sua utilização no âmbito da segurança urbana nas últimas décadas. A primeira parte do estudo resulta da análise do discurso de 460 decisões judiciais da Suprema Corte no período compreendido entre 1930 e 2013. A segunda parte diz respeito ao contexto político criminal em que a segurança urbana ganha força e traz consigo o conceito de ordem pública, com novos usos, alguma concretude, mas nada distante dos antigos significados políticos que informam as decisões judiciais. O marco temporal desta segunda abordagem, no Brasil, é o período que sucede à Constituição Federal de 1988, tanto pela referência importante que é na política e no direito brasileiro, mas também pelas mudanças que ocorreram em

outros países nesta época, que continuam a impactar na forma com que se percebe a segurança e a ordem pública.

O conceito de ordem pública surge normalmente associado ao exercício do poder no âmbito dos Estados Nacionais, mas é evado de ambiguidades, pois em muitas ocasiões está atrelado ao “acautelamento” do meio social, outras vezes diz respeito ao clamor público, noutras está vinculado a considerações sobre a gravidade do crime, ou à segurança do ofendido e, na visão de Gabriel Bentin de Almeida, exatamente por isso esse conceito traz insegurança jurídica (ALMEIDA, 2003).

Interesse público e bem comum são duas referências constantes em tentativas de se definir o que é ordem pública; também são frequentes as menções à convivência harmoniosa e pacífica. Trata-se, pois, de um conceito com conteúdo indeterminado, que se tenta explicar a partir de outros, igualmente indeterminados, e que, portanto, só são passíveis de explicitação pela observação de práticas políticas. Portanto,

para que se entenda o que realmente significa, os resultados de tais ações devem ser observados, quer dizer, a forma com que os distúrbios da ordem são controlados e quais as consequências dessas ações para a democracia e para a estabilidade das instituições, pois também é muito comum que as instituições, especialmente as polícias, sofram os efeitos da falta de confiança da população.

É evidente a associação entre polícia e ordem pública. Esta associação está expressa em declarações de inspiração weberiana como a que segue: “A necessidade de criar instituições asseguradoras da ordem pública nasceu com o Estado moderno que estabeleceu o monopólio legítimo da força viabilizado pela polícia” (STEINBERGER; CARDOSO, 2005, p. 97). Esse entendimento corrobora a lógica da organização das Secretarias Estaduais de Segurança Pública brasileiras, cujas competências são: a) executar a política governamental para preservação da ordem pública e do patrimônio; b) manter e garantir os direitos dos cidadãos; c) desenvolver planos estaduais de segurança pública; d) fortalecer as instituições públicas estaduais e municipais; e) qualificar os agentes de segurança pública (BRASIL, 2005).

Nesta esteira, Jorge Zaverucha apresenta o conceito de ordem pública utilizado no Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777), que é de 1983 e segundo ele continua em vigor:

[...] conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, de interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa

e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (ZAVERUCHA, 2005, p. 151).

No Brasil, esta imprecisão interfere na rotina de funcionamento do sistema penal, uma vez que o Código de Processo Penal Brasileiro, em seu artigo 312, inclui, entre os casos em que o juiz pode decretar a prisão preventiva, a garantia da ordem pública. Ele possui a seguinte redação: “A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria”. A expressão “garantia da ordem pública” não tem significado exato e é uma das inúmeras situações nas quais a lei é vaga e imprecisa. A dificuldade em esclarecer com precisão tais significados pode corresponder, no caso específico da “garantia da ordem pública”, ao que não pode ser dito, pois ao dizê-lo o legislador ou o intérprete da lei poderia contrariar outros dispositivos legais, direitos fundamentais e princípios constitucionais penais expressos (em sua grande maioria) no artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

No âmbito da política criminal, algumas distinções básicas podem ser feitas. Na perspectiva *eficientista*, a ordem pública significa a ausência da ocorrência de crimes (e atualmente de distúrbios da ordem e incividades), dependente de uma política criminal repressiva, que seria necessária para a coesão social em torno das regras e mesmo para a existência do Estado. Na perspectiva *garantista*, a situação é outra, ou seja: na medida em que há partici-

pação social na elaboração e na aplicação das regras, contribui-se para uma noção de ordem pública que não esteja afeta à chamada razão de Estado, e sim mais próxima do sentido democrático de participação nas decisões, tal como está expresso o ideal democrático nos documentos produzidos por organismos internacionais que se ocupam do problema da insegurança urbana e da prevenção dos conflitos na contemporaneidade¹.

Portanto, numa análise preliminar, do ponto de vista do Estado e no discurso jurídico modernos, ordem pública significa respeito à lei e funcionamento regular das instituições de controle. Nas políticas criminais atuais, significa a manutenção do controle sobre aquilo que as pessoas percebem como distúrbio no funcionamento das instituições que devem agir em seu favor. No campo específico das políticas de segurança observa-se que o conceito de ordem pública que orienta as políticas de segurança no Brasil desempenha uma função deslegitimadora do discurso dos direitos humanos e da participação cidadã, uma vez que a guerra contra o crime adquire maior relevância política se comparada às ações dos governos locais destinadas à inclusão dos habitantes das cidades e ao incentivo a comportamentos conforme a lei. Isso será tratado no desenvolvimento deste artigo, com o aprofundamento e ilustração de tais observações preliminares.

A ORDEM PÚBLICA NOS PROCEDIMENTOS JUDICIAIS – O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Na segunda metade dos anos 1930, a relação entre ordem pública e cárcere começou a compor a jurisprudência da Corte Suprema. O conturbado período histórico do primeiro

governo de Getúlio Vargas até o ano de 1937, quando Estado Novo foi constituído, foi marcado pelo “perigo” do comunismo.

Em 22 de junho de 1936, o STF negou provimento ao Recurso Criminal nº 919, impetrado por Antônio Laredo Reis e outros, assim ementado: “Lei de Segurança. Bombas de *dynamite* destinadas a subversão da ordem pública; a sua apreensão, e a subsequente confissão de um dos acusados, autoriza a condenação”. O inquérito, aberto por determinação do Chefe de Polícia de Manaus (AM), visava apurar a responsabilidade dos promotores de uma conjuração para subverter a ordem pública naquela capital e atentar contra as autoridades legitimamente constituídas. O julgamento do suposto plano de implantação de regime comunista no Estado do Amazonas, por meio da explosão de prédios públicos e com auxílio de cidadãos colombianos e seringalistas desempregados, foi o primeiro caso em que ordem pública e prisão preventiva se tornaram objeto de análise do Supremo.

A única definição sobre o conceito de ordem pública no STF durante esse período veio no voto do ministro Bento de Faria, em sede do *habeas corpus* nº 28.383, julgado em 25 de fevereiro de 1943:

O conceito de – ordem pública – é amplo, e nele se compreende não só a segurança política como também a jurisdição, para não permitir a ninguém o poder de ameaçar, quer a existência e a finalidade das instituições, quer o sistema jurídico, a paz pública e os princípios da moral que governam a sociedade.

As constantes declarações de estado de emergência fizeram com que a Suprema Corte

se eximisse de julgar as ordens de *habeas corpus* que se apresentavam, não questionando a orientação política vigente, e o aparato legislativo repressivo aos comunistas, levado a efeito pelo ministro da justiça, Vicente Raó, acabou por direcionar grande parte dos processos de cunho político ao Tribunal de Segurança Nacional. O etiquetamento ou a atribuição do *status* de criminoso a inimigos políticos foi a tônica desse período. A ação contra os comunistas se deu tanto na criminalização primária (produção de leis), como na criminalização secundária (aplicação da lei penal). O que se exigiu para concretização deste último foi uma ação de centralização e fortalecimento da polícia e, para o primeiro, a elaboração de leis e decretos que deram o substrato para a ação repressiva.

Todos os acórdãos do STF do período 1936-1945 que fazem menção à ordem pública se referem a crimes de natureza política, sendo assim considerados aqueles contra o Estado, contra a Lei de Segurança Nacional ou em razão de defender ideias políticas contrárias ao regime. Na busca realizada na base de dados construída para a pesquisa não se localizou qualquer decisão relacionada a crimes comuns.

DO CRIMINOSO POLÍTICO AO CRIMINOSO COMUM – 1945-1974

A Constituição de 1946 anuncia no preâmbulo um regime de tendência democrática e sua elaboração se deu em um contexto político menos conturbado e contou, inclusive, com a participação de parlamentares do Partido Comunista. Não sem razão, portanto, que os acórdãos analisados que são posteriores ao fim do Estado Novo, em 1945, indicam uma diminuição nas perseguições aos comunistas.

A Apelação nº 1.439/SP tratou da marcação de um comício de caráter subversivo na cidade de Santos, em 30 de setembro de 1949, sem prévia comunicação à polícia. Uma vez proibido o comício pelas autoridades locais, policiais e participantes entraram em confronto, ocorrendo a morte de um investigador e um “comunista” (conforme a decisão judicial). A decisão veio assim ementada:

A lei 431 não foi revogada pela Constituição. Não é crime ser comunista, mas se este, através de partido ou associação exerce atividade contrária à segurança do Estado ou à ordem pública e social, estará sujeito às penas do art. 3º nº 8 da lei 431.

Toda a estrutura repressiva fortalecida no Estado Novo não ruiu, obviamente, da noite para o dia com o fim do regime político autoritário. Grande parte do aparato legislativo repressivo penal brasileiro continuou a existir, mesmo com a derrocada dos regimes autoritários que o instituíram.

No *habeas corpus* nº 31.688/SP, julgado em 22 de agosto de 1951, sendo relator o ministro Nelson Hungria, fica evidente que a polícia continuou tendo liberdade de atuação, mesmo após o fim do Estado Novo:

Fatos perturbadores ou ameaçadores da perturbação da ordem pública. Competência da autoridade policial. Independentemente de inquérito policial, pode a autoridade, na função de polícia preventiva, mandar vir a sua presença, para esclarecimento de fatos perturbadores ou ameaçadores de perturbação da ordem pública, as pessoas neles envolvidas. A intimação para tal fim independe de mandado formal.

No entanto, já se nota alguma tentativa de controle da atividade policial nos anos subsequentes. É o que se vê no *habeas corpus* nº 33.610/SE, de 22 de junho de 1955, cuja paciente era uma dona de casa do interior do Estado de Sergipe, presa pelas seguintes razões:

Adianta que a prisão foi ditada pelo acúmulo de queixas contra a beneficianda, “mulher solteira e sem honra no sentido de virgindade.” [...] Acrescenta que o seu procedimento é muito sujo na cidade e na polícia, por se tratar de pessoa linguaruda e fuxiqueira...

A decisão do Supremo, neste julgamento, dá uma resposta ao arbítrio policial:

Não é lícito à autoridade policial atribuir-se o direito de, ao seu alvedrio, mandar deter e prender as pessoas, fora dos casos previstos na lei. Na missão de velar pela ordem e tranquilidade públicas não se inclui a faculdade de enclausurar os cidadãos, salvo em flagrante delito ou mediante ordem escrita de quem competente. O prestígio da autoridade deflui do respeito, por parte dela, dos mandamentos constitucionais e legais, da serenidade e legitimidade de seus atos.

O regime democrático, instaurado com a Constituição de 1946, mantém-se até 1964, quando os militares instalam-se no poder. O início do período ditatorial, do ponto de vista legislativo, é marcado pela edição de 17 Atos Institucionais (AI). Os primeiros cassaram mandatos, suspenderam direitos conquistados e extinguiram partidos políticos.

O preâmbulo do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, já anuncia a busca de inimigos e, novamente, em nome da ordem:

CONSIDERANDO que, assim, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária;

CONSIDERANDO que todos esses fatos perturbadores da ordem são contrários aos ideais e à consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por ele se responsabilizaram e juraram defendê-lo, a adotarem as providências necessárias, que evitem sua destruição.

O AI nº 5 deu poderes ao Presidente da República para fechar o Congresso Nacional e, em seu art. 10, suspendeu a garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Em 16 de janeiro de 1969, os ministros do Supremo Tribunal Federal Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal foram aposentados pelo regime militar com amparo no referido Ato.

Não foram localizadas muitas decisões do STF do período 1945-1974 que versam sobre o tema da ordem pública e prisão preventiva. No entanto, ao fim desse período encontra-se o primeiro acórdão relativo à prática de crime comum.

O repertório de 33 anos de jurisprudência do STF sobre ordem pública e prisão preventiva, contados da entrada em vigor do novo Código de Processo Penal (CPP), é constituído exclusivamente por crimes políticos. Demonstrou-se, assim, que a formação do conceito da ordem

pública e sua relação com o cárcere se deu antes mesmo da previsão legislativa de 1941, e serviu como substrato de construção de uma tentativa de racionalidade no discurso jurídico-penal para justificar a perseguição aos inimigos do poder instituído, mesmo que para tanto bastasse somente a diferença no campo das ideias.

Da entrada em vigência do atual CPP até o ano de 1974 o instituto se manteve fiel aos propósitos de sua criação, restringindo-se ao papel de importante instrumento político de estigmatização, isolamento e, porque não, aniquilação daqueles que ousassem discordar dos que detinham o poder.

O *habeas corpus* nº 52.697/RJ, julgado em 13 de setembro de 1974, foi o primeiro a mencionar a ordem pública para justificar o encarceramento provisório por crime comum. Os pacientes foram acusados de integrar quadrilha especializada em furtos de veículos.

A TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA RACIONALIDADE DO DISCURSO JURÍDICO-PENAL PARA JUSTIFICAR O APRISIONAMENTO CAUTELAR – 1974 ATÉ OS DIAS ATUAIS

Como não se revisou a legislação de cunho autoritário, base das leis penais elaboradas durante o Estado Novo, a possibilidade legal de determinar a prisão de um cidadão ou cidadã com a justificativa de perigo ou risco à ordem pública acabou servindo para outros propósitos.

A década de 1990, para o campo penal brasileiro, é marcada, sob a ótica legislativa, pela entrada em vigor da Lei nº 8.072/90, que ficou conhecida como dos Crimes Hediondos, e da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, a Lei das Orga-

nizações Criminosas. Já nos anos 2000, o maior impacto legislativo de recrudescimento penal foi, sem dúvida, a entrada em vigor da nova Lei de Drogas, Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. É neste contexto de endurecimento da legislação penal que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passa a ser mais abundante no tema da ordem pública e prisão cautelar.

Com acentuada influência da legislação estrangeira autoritária, a entrada em vigor da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, instituiu no País um novo inimigo: o “crime organizado”. Combatê-lo virou palavra de ordem em qualquer discurso político, tanto da esquerda quanto da direita (KARAM, 1996).

Com relação às organizações criminosas pode-se citar o *habeas corpus* nº 102.164/RJ:

Decreto de prisão preventiva devidamente fundamentado na garantia da ordem pública, considerada a participação do Paciente em organização criminosas, notadamente o exercício de chefia, e a possibilidade objetiva de reiteração delituosa, que não é desmentida pelos elementos constantes nos autos.

As organizações criminosas passam a compor o discurso jurídico-penal com a entrada em vigor da lei em maio de 1995, o que indica que a partir de então os atores jurídicos tiveram que buscar o que seria organização criminosas e quem a compunha.

A atual lei de drogas, por sua vez, constitui marco relevante para a construção de um discurso jurídico-penal que eleva à categoria de inimigo interno a figura do traficante. Para Vera Regina Pereira de Andrade:

Trata-se de uma Política de guerra, combate ou beligerância (genocida) que, inserida num processo de transnacionalização ou globalização do controle social – é potencializada, no Brasil, por uma tríplice base ideológica: a ideologia da defesa social (em nível dogmático) complementada pela ideologia da segurança nacional (em nível de Segurança Pública), ambas as ideologias em sentido negativo instrumentalizadas (no nível legislativo) pelos Movimentos de Lei e Ordem (com sua ideologia em sentido positivo). (ANDRADE, 2013, p. 2-3)

Dessa forma, ao analisar os procedimentos judiciais no STF relativos à prisão preventiva para garantia da ordem pública, foi possível perceber que os inimigos da ordem são aqueles que o poder político punitivo assim determina e opta por selecionar durante determinado período ou processo histórico.

O MARCO LEGAL DA SEGURANÇA E DA ORDEM PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição brasileira de 1988 é um marco importante na história do País, tanto do ponto de vista jurídico como do político e social. Ela é o símbolo formal da redemocratização brasileira, que se iniciou em 1985, e neste texto é o ponto de partida para a análise da construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança. Este diploma legal contém várias menções à ordem pública, sendo que algumas delas carregam consigo flagrantes contradições ou ambiguidades que são reveladoras das peculiaridades deste conceito, e que indicam um caminho para observar modificações também em outros documentos e discursos.

De acordo com informações divulgadas outrora pelo governo brasileiro (BRASIL, 2005), o “aumento da criminalidade e da violência” tem origens na década de 1960 e principalmente 1970, quando o país atravessou um processo acelerado de urbanização e de crescimento de grandes centros urbanos e regiões metropolitanas, sob um regime autoritário e excludente.

Segundo José Murilo de Carvalho, na época da promulgação da Constituição de 1988 pensava-se que: “[...] o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social” (CARVALHO, 2001, p. 7). Contudo, o mesmo autor diz que o exercício de direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não é suficiente para a garantia de outros “direitos”, como o emprego e a segurança, ou seja, que o exercício de direitos civis e políticos não se relacionam, direta e imediatamente, com direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 classifica a segurança como um direito social. É dedicado também a este assunto um capítulo intitulado “Da Segurança Pública”. Neste capítulo estabelece-se o sistema de segurança pública, com seus órgãos e funções (art. 144, incisos I a V), sendo este sistema encarregado da: a) preservação da ordem pública; b) preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O direito à segurança é geralmente situado entre os direitos individuais. Na Constituição federal brasileira de 1988 a segu-

rança aparece, inicialmente, no preâmbulo e depois, no Título II, referente aos direitos e garantias fundamentais. Ela é mencionada tanto na redação do *caput* do artigo 5º – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – como no *caput* do artigo 6º – Dos Direitos Sociais. No entanto, configurar a segurança como um direito constitucionalmente protegido não significa que serão atendidos padrões mínimos de proteção igualitária. Nesse sentido, Theodomiro Dias Neto faz uma observação sobre o direito à segurança que precisa ser considerada:

A doutrina constitucional alemã – tradicionalmente orientada à ideia do Estado como centro único do poder, da política e do direito – passou a legitimar restrições às garantias individuais com base em um “direito fundamental à segurança” (Isensee, 1983), a ser protegido pelo Estado por intermédio do aparato penal. Ferrajoli (1978) diagnostica a deturpação da noção de garantismo, que de sistema de garantias da segurança do cidadão contra o arbítrio estatal converte-se em sistema de garantias de segurança do Estado. (DIAS NETO, 2005, p. 93).

Então a segurança não dependeria apenas dos direitos individuais, e sim de todos os direitos fundamentais, ainda que as políticas atuais destinadas a melhorar as condições de segurança das populações urbanas estejam sendo desenvolvidas pelas administrações locais que, em geral, têm suas competências mais fortemente relacionadas aos direitos sociais, econômicos e culturais. Somam-se, aí, o direito ao meio ambiente, cuja gestão também está a cargo dos governos locais e que também possui uma interface com a política global.

Esta relação local-global se reflete nas políticas públicas contemporâneas. A construção da cidadania, por exemplo, para José Murilo de Carvalho, “[...] tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação”, pois as pessoas se tornavam cidadãs “[...] à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado, ao passo que hoje existe um consenso em torno da ideia de que vivemos uma crise do Estado-nação” (CARVALHO, 2001, p. 12). Contudo, para este estudo sobre as modificações na segurança que estão implicadas nesta crise do Estado-nação importa a afirmação seguinte do autor:

A redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo políticos e sociais. Se os direitos políticos significam participação no governo, uma diminuição no poder do governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo da mão de obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais. (CARVALHO, 2001, p. 13)

Além dessa necessária e complexa equação que envolve diversos direitos e garantias fundamentais há uma preocupação específica quanto ao lugar e ao desenho constitucional da segurança, e um dos problemas mais flagrantes compreende o controle militarizado sobre a ordem pública, pois segundo Jorge Zaverucha:

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969.

Refiro-me às cláusulas relacionadas com as forças armadas, polícias militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral. (ZAVERRUCHA, 2005, p. 59)

Pode-se dizer, portanto, que no Brasil o controle militar sobre a ordem pública permanece. Ele pode ser observado tanto na legislação quanto em documentos de governo, sendo que esta opção está sempre justificada pela iminência de perigos que, no mais das vezes, são definidos arbitrariamente.

A ORDEM PÚBLICA NAS POLÍTICAS URBANAS DE SEGURANÇA

Assim como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal analisada anteriormente, nas políticas de segurança o conceito de ordem pública também assume configurações distintas a depender da configuração política, das diversas possibilidades de construção da ideia de inimigo, e dos objetivos sociais manifestos culturalmente e planetariamente. A proposta, nesta etapa, é discutir o conceito de ordem pública a partir das dinâmicas do contexto urbano e das formulações políticas voltadas a padrões conhecidos hoje como de “qualidade de vida”, pois este conceito está afeto ao tema da segurança, que já foi *nacional*, passou a ser *pública* e se transformou em *urbana* durante o transcurso do século XX.

O conceito de ordem pública é reeditado na medida em que as cidades assumem um papel relevante na administração dos problemas de segurança, e é nessa reedição do conceito que se centra o interesse deste estudo, por se considerar que assim ele está mais próximo do que nunca esteve de assumir um significado concreto.

Segurança, ordem, igualdade, participação, segregação

Um problema não resolvido das políticas de segurança contemporâneas consiste no acesso diferenciado a esse bem público, dadas as situações de exclusão, ou seja, de não pertencimento a uma comunidade determinada. Philippe Robert, para referir-se àqueles que a literatura sociológica e criminológica atual refere como ‘excluídos’ (*outsiders*), utiliza o termo *desarraigados* (‘desgarrados’), definindo-os como “[...] aquellos que no participan de los vínculos de pertenencia a una comunidad” (ROBERT, 2003, p. 40). São, portanto, os “outros” da psicanálise, os “estranhos” da política urbana, os “imigrantes” da política internacional, os “suspeitos” do sistema penal, os “não civilizados” das políticas de segurança urbana. A definição trazida pelo autor, apesar de dizer respeito ao caso francês em particular, é relevante para este trabalho uma vez que serve de guia para a análise das dinâmicas excludentes da atualidade, concentradas nos desejos de segurança das populações urbanas, pois as políticas atuais neste ramo ressuscitam a comunidade como ente capaz de realizar este desejo, em alguma medida, mas em geral elas só abrangem os incluídos.

A participação comunitária surge como a nova panaceia para o problema da segurança e como alternativa ao modelo repressivo de política nesta área, mas os pressupostos que informam esta alternativa, no mais das vezes, são os mesmos que informam as políticas das quais pretendem diferenciar-se: a pobreza como causa do crime, o grande problema que representam os pequenos delitos ou as incivildades, a incapacidade dos governos democráticos de controlar a delinquência, a segurança como indicador

de qualidade de vida, etc. São comuns em textos acadêmicos e relatórios de governo afirmações genéricas como as que seguem: “[...] hay una relación positiva entre la participación ciudadana y el control efectivo de la criminalidad; su papel en la prevención del delito es crucial. Los ciudadanos pueden ayudar a disminuir el delito o permitir que se convierta en un estilo de vida.” (PÉREZ GARCÍA, 2004, p. 33)

Policamento e Comunidade

A segurança comunitária geralmente funciona a partir de redes de informações e relações entre os habitantes de um determinado bairro, que utilizam mecanismos como o *Neighbourhood Watch*, ou grupos privados de autodefesa, ou também a partir do envolvimento da polícia com os cidadãos nas estratégias conhecidas como Policiamento Comunitário. Sabe-se, porém, que algumas estratégias nesse sentido surtiram ou surtem efeito sobre as incivilidades, e assim mesmo quando utilizadas em bairros compostos de cidadãos fortemente articulados, ou com níveis elevados de capital social. Segundo Theodomiro Dias Neto:

Estudos sobre a composição das organizações comunitárias costumam destacar uma maior incidência de indivíduos casados, proprietários, com maior tempo de residência na área e em melhor situação econômica e educacional. Uma avaliação da *Police Foundation* sobre um projeto de organização comunitária promovido pela polícia de Houston indicou um maior êxito do programa entre brancos e proprietários. Uma das explicações para esta disparidade seria a tendência da polícia em limitar seus contatos com os grupos já estabelecidos, ao invés de investir na comunicação com segmentos não-organizados. Tal situação pode aguçar as divisões sociais,

com os segmentos mais influentes, em maiores condições de articular publicamente as suas demandas, assumindo o controle da agenda e dos recursos policiais. (DIAS NETO, 2000, p. 97).

Outra ressalva importante a este tipo de estratégia de segurança é a sua vocação simbólica, quer dizer, ela foi desenvolvida para que o envolvimento de comunidades nas questões de segurança representasse uma mudança na percepção e na avaliação que fazem da atividade policial. Isso significa que a estratégia de policiamento comunitário é muito mais uma resposta simbólica ao problema da insegurança e da desordem do que uma estratégia real, capaz de modificar a segurança objetiva das populações urbanas. A estratégia de segurança que tenha como foco o policiamento comunitário envolve, no mais das vezes, os elementos que aqui se discutem: 1. necessidade de prevenção dos conflitos; 2. participação da comunidade; 3. controle das desordens (ROSEMBAUN, 2002).

Mas, afinal, de quem é a segurança provida pela iniciativa comunitária? Contra quem ou que tipo de risco? Não seria este um exemplo da segurança como “razão de Estado” na administração das cidades, em vez da tão falada “segurança cidadã”? Paradoxalmente, não seria a segurança cidadã (geralmente relacionada ao policiamento comunitário e a iniciativas similares) mais fortemente identificada com a segurança dos condomínios artificiais de classes médias e altas, que nada tem a ver com redes comunitárias?

Nos bairros ricos, a segurança é, em grande parte, privada e nos bairros pobres as pessoas têm outras necessidades. Muitas vezes elas mesmas são percebidas como perigosas, portanto,

não estão em condições de se preocuparem com suas condições de segurança de acordo com os padrões dos grupos incluídos, no sentido convencional de proteção contra o risco criminal comum, ou não conseguem expressá-las de forma que alcancem o nível da formulação de políticas. Este problema é particularmente relevante para a realidade brasileira, pois no final da década de 1980 a população urbana no Brasil já era de 111.867.000 pessoas, entre as quais 33,2% eram pobres urbanos (SERRA, 1998).

Além do problema da pobreza, há que se considerar também a segmentação, pois a distância social, inclusive em termos de localização espacial na cidade – segregação – e qualidade das moradias, reduz a possibilidade de interação social entre grupos distintos (SUNKEL, 2003, p. 311). Quanto menor for este contato, maior a probabilidade de os comportamentos dos “estranhos” serem considerados negativos. Nesse sentido, são importantes as observações de Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro, pois para ele “[...] a segregação espacial assume o papel de reprodutora das desigualdades no que respeita à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar recursos urbanos” (RIBEIRO, 2004, p. 27).

Jane Jacobs dedica um capítulo inteiro de seu livro *Morte e vida de grandes cidades* aos usos dos bairros e toca num dos fundamentos das atuais políticas de segurança urbana, tanto norte-americanas quanto europeias, que é a noção de ordem (limpeza, silêncio, iluminação) no ambiente urbano e sua relação com a segurança contra o risco criminal:

Está na moda supor que certos referenciais de uma vida digna conseguem criar bairros dignos – escolas, parques, moradias limpas e coisas do gênero. Como a vida seria fácil se fosse verdade! Que maravilha satisfazer uma sociedade complexa e exigente dando-lhe singelas guloseimas concretas! Na prática, causa e efeito não são assim tão singelos. Tanto que um estudo feito em Pittsburgh, com o intuito de demonstrar a suposta íntima correlação entre moradias melhores e condições sociais mais altas, comparou os índices de delinquência em cortiços com aqueles em novos conjuntos habitacionais e chegou à embaraçosa conclusão de que a delinquência era mais alta nos conjuntos habitacionais em que havia melhorias. (JACOBS, 2000, p. 123 e 124).

Para ela não existe relação entre boa moradia e bom comportamento, no que cita a denominação de Reinhold Niebuhr para isso, como a “doutrina da salvação pelos tijolos” (JACOBS, 2000, p. 124). A autora salienta aspectos que avalia como mais importantes do que a qualidade das moradias para que um bairro possa ser considerado bom e útil para os moradores e para as próprias cidades, tais como a capacidade de resolver problemas, a capacidade para autogestão e a qualidade dos contatos dos habitantes com “[...] grupos políticos, administrativos e de interesse comum na cidade como um todo” (JACOBS, 2000, p. 130). Com este último aspecto marca-se a importância de inter-relações que ampliam a vida pública e ao mesmo tempo reduzem a necessidade de correntes de comunicação longas (ou mesmo lacunas) e que fazem demandas das comunidades serem atendidas, gerando o compromisso da reciprocidade, sob pena de

não haver ajuda em demandas futuras.

O fato de Jane Jacobs criticar a “doutrina da salvação pelos tijolos” não quer dizer que não deva haver preocupação com a qualidade das moradias por parte do poder público. O alerta da autora está concentrado no perigo da destruição das relações existentes entre os moradores de conjuntos habitacionais consolidados para a realização de projetos arquitetônicos que não levem em consideração tais relações e ainda pretendam resolver problemas complexos como os de segurança.

Neste estudo, concorda-se com Jacqueline Muniz e Domício Proença Júnior quando afirmam que “[...] é a orquestração das comunidades com as polícias e com as agências públicas que produz ordem”, e também entende-se que a ordem pública é “[...] uma realidade mais ampla do que a contenção da desordem e a investigação, repressão e dissuasão do ilícito” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 1997, p. 15). No entanto, uma nova noção de ordem está sendo desenvolvida com a interação dos diversos atores e agências na elaboração e implementação de políticas urbanas. Essa noção deveria se pautar por concepções que garantissem uma participação equânime e incluyente, em que a proteção resultante fosse aproveitada por todos, e não apenas se reforçasse a participação por outros canais daqueles que já estão incluídos ou representados formalmente na administração dos espaços e dos recursos. A percepção mais ampla do problema não garante que o tipo de controle resultante não esteja eivado dos mesmos vícios do controle formal sobre a desordem resumida nos ilícitos penais.

No entanto, no Brasil, temos mais frequen-

temente um discurso intolerante do que uma prática verdadeiramente intolerante para com o crime. Ademais, quando os processos repressivos funcionam “a todo o gás”, dirigem-se, como em todo lugar, a alguns grupos de criminosos, e não a todos², provocando situações desconfortáveis para as autoridades quando a desigualdade é flagrante, ou perpetuando as consequentes injustiças quando a desigualdade é sustentável pelos códigos culturais e se estabelece no âmbito do controle social informal.

Philippe Robert também descreve a passagem da regulação comunitária à regulação estatal na segurança, dizendo que esta surge quando aquela não é mais produtiva, devido à complexidade das relações sociais. O autor destaca o anonimato³, que substitui o conhecimento mútuo e o respectivo potencial de controle. Ele relaciona o recurso ao Estado (esfera penal) e a “necessidade” de uma resposta punitiva ao desconhecimento sobre a autoria dos delitos, sendo este um ponto de relevo da prática penal que não é levado em consideração pela teoria. Enquanto pesquisas apontam a proximidade entre agressor e vítima em vários tipos de crimes graves (crimes contra a vida, a integridade física, sexual, psicológica, etc.)⁴, que ocorrem inclusive no ambiente doméstico, também revelam que o temor é provocado pelo que é estranho, pelo desconhecido, pelo outro que não tem identidade, do qual só são esperados prejuízos materiais, físicos ou de outra natureza.

Anthony Giddens cita Barth para falar sobre os sentimentos de identidade de grupo, e diz que em todos os tempos e em todos os lugares eles são excludentes, ou seja, a forma como um grupo ou comunidade é concebido

depende das características atribuídas aos outros, aos estrangeiros. O autor menciona inclusive culturas tribais nas quais a palavra que significa membro da comunidade é a mesma usada para humano. Assim também surge a associação de estrangeiro com a designação “bárbaro” (GIDDENS, 2001, p. 141).

A visão do outro como perigoso pode ser associada, então, à velha e contestável distinção entre casa e rua, já explorada na teoria social brasileira (COIMBRA, 1998) e que envolve uma separação percebida como problemática por Philippe Robert, entre as categorias público e privado (ROBERT, 2003). Para o autor, a comunidade cumpre o papel oposto daquele pretendido pelas políticas atuais de segurança urbana, ou seja, sua atuação consiste no encaminhamento de mais denúncias por parte das organizações comunitárias. A existência do controle comunitário ativo implica, em seu pensamento, a possibilidade de resolver os conflitos na própria comunidade, sem ter que recorrer à ação estatal (ROBERT, 2003, p. 57).

No caso brasileiro não é isso que percebemos. Os problemas não têm sido resolvidos na comunidade, exceto em casos-limite como os de linchamento, e há cada vez mais a tendência de se recorrer à ação estatal ou simplesmente esperar por ela. O próprio Poder Judiciário monopoliza as conhecidas alternativas judiciais, como a mediação e a conciliação, e o Poder Executivo, no comando das polícias, não dá verdadeiras condições de articulação destas a outros serviços públicos, aproximando a comunidade a uma perspectiva participativa nas condições de segurança efetivas e também no planejamento de ações voltadas a uma ideia futura de segurança. As organizações sociais e os movimentos da so-

cidade civil são mal vistos e suas lideranças em geral são consideradas perigosas.

Em 16 de dezembro de 2013, o Ministério da Defesa – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas editou a Portaria Normativa nº 3.461, em que dispõe sobre a “garantia da Lei e da Ordem”. Entre definições de atuação para todas as forças em caso de ocorrência da hipótese do art. 142 da Constituição de 1988, o documento também define quem são, no regime democrático, as “forças oponentes”:

São segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos sociais, entidades, instituições, e/ou organizações não governamentais que poderão comprometer a ordem pública ou até mesmo a ordem interna do País, utilizando procedimentos ilegais. 5. PÚBLICOS ALVO 5.1. Integrantes de movimentos contestatórios [...] 5.3. Integrantes de organizações criminosas. 1) Características a) divididos em facções criminosas; [...].

O debate em torno da Portaria do Ministério da Defesa se insere no contexto atual das manifestações populares frequentes no Brasil. Soma-se a isso a realização de eventos internacionais no País que despertam a atenção dos órgãos de segurança pública e das autoridades.

A edição do documento normativo recoloca em pauta o uso de conceitos vagos e indeterminados no direito, como o da ordem pública, sempre aptos a justificar o discurso jurídico penal e a ação política repressiva por parte das autoridades.

Importante notar que o uso do conceito da ordem pública transcende o próprio art. 312

do Código de Processo Penal (CPP) de 1941, estando perfeitamente, como se vê, incorporado nas ações de segurança pública como fundamento discursivo racional da intervenção estatal em situações de crise em pleno Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto exibiu um panorama do uso do conceito de ordem pública como elemento discursivo que orienta a prestação jurisdicional no Supremo Tribunal Federal nos casos de prisão preventiva e a apropriação que deles tem sido feita no âmbito da segurança públicas das últimas décadas. Estes dois aspectos se relacionam intrinsecamente, dado que, ao servir de fundamento para justificar o encarceramento provisório, termina por orientar uma política pública de segurança que privilegia a segregação e criminalização de determinados grupos sociais (como no caso da Portaria do Ministério da Defesa). Assim, caracteriza-se uma via de mão dupla, na medida em que o procedimento judicial irradia para a política de segurança pública, dado que a ação de encarceramento fundada na seletividade de grupos mal vistos socialmente termina por orientar e reforçar tais estigmas na

política de segurança adotada. Uma legítima e serve de base para a outra.

Atualmente vê-se o desenrolar de outro capítulo desse reforço de estereótipos e estigmas negativos, construídos nos últimos anos na política e na comunicação social brasileira, no debate que está acontecendo no Congresso Nacional em torno da definição legal de terrorismo. O último lance dessa disputa no plano legislativo ocorreu em 28 de outubro de 2015, com a retirada no Senado Federal de um trecho, anteriormente aprovado na Câmara, que excluía da aplicabilidade do novo tipo penal às manifestações políticas, aos movimentos sociais, sindicais e religiosos que tivessem o objetivo de defender liberdades, direitos e garantias constitucionais. Não se sabe qual será o desfecho da tramitação desse projeto de lei (2016/2015), mas nota-se que o cerco se fecha em torno da radicalização da resposta punitiva a situações de inconformidade com um sistema no qual as condições de respeito à lei são acessíveis a poucos e desrespeitadas pelos próprios formuladores das leis e das políticas públicas. A noção de ordem pública, sem dúvida, permanece central e desconectada dos interesses da população.

1. *Para uma descrição mais completa sobre as tendências de política criminal citadas, ver Zackseski e Duarte (2012).*
2. *Refere-se à seletividade do sistema penal, amplamente descrita na literatura criminológica da segunda metade do século XX. O Direito Penal como o direito desigual por excelência é objeto de discussão de Alessandro Baratta, no capítulo VIII do livro *Criminologia crítica e crítica do direito penal* (BARATTA, 1999).*
3. *"Al hablar de anonimato no quiero decir que nadie conoce a nadie o que no hay vínculos sociales. Simplemente, este vínculo se produce mediante contactos sociales parciales, múltiples, en localizaciones diversas" (ROBERT, 2003, p. 57).*
4. *De acordo com uma pesquisa de vitimização realizada em Brasília, em 60% das agressões sexuais, homicídios e lesões corporais os autores conheciam as vítimas. Essa pesquisa foi encomendada pela Secretaria de Segurança Pública. Os autores tiveram acesso a alguns de seus dados por meio do Coronel Sérgio Coelho, em 18 de julho de 2006.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Gabriel Bentin de. Afinal, quando é possível a decretação da prisão preventiva como garantia da ordem pública? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 44, 2003.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Prefácio. In: CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SUSP - CAPÍTULO 7 – Prevenção do crime e da violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil. www.segurancacidade.org.br/home.htm - Acesso em 03 de dezembro de 2005.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 1999.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RC n. 919/AM. Ministro Bento de Faria. 22 jun. 1936. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n. 28.383/DF. Ministro Bento de Faria. 25 fev. 1943. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ap. 1.439/SP. Ministro Luiz Galloti. 14 nov. 1950. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n. 52.697/RJ. Ministro Leitão de Abreu. 13 set. 1974. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n. 102.164/RJ. Ministra Carmem Lúcia. 27 maio 2010. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública. Sumários Executivos. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COIMBRA, Cecília. **Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades**: a violência urbana e alguns de seus efeitos. São Paulo: USP, 1998.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: RT, 2005.
- _____. **Policimento comunitário e controle sobre a polícia**: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000.
- GIDDENS, Anthony. **O estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2001.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. **Discursos Sediciosos**: crime, direito e sociedade, ano 1, n. 1, 1º semestre de 1996. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/74572563/Maria-Lucia-Karam-A-esquerda-punitiva#archive>>. Acesso em: 1º dez. 2012.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domicio. Administração estratégica da ordem pública. **Lei e liberdade**. Comunicações do ISER. Grupo de Estudos Estratégicos – GEE/COPE – UFRJ. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- PÉREZ GARCÍA, Gabriela. **Diagnóstico sobre la seguridad pública en México**. México D.F.: Centro de Análisis e Investigación Fundar, 2004. Disponível em: <www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF>. Acesso em: 18 jul. 2006.
- RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **Metrópoles**: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

ROBERT, Philippe. **El ciudadano el delito y el estado**. Barcelona: Atelier, 2003.

ROSEMBAUN, Dennis. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In. BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002, p. 27 – 56.

SERRA, M. V. A provisão de abrigo urbano e infra-estrutura. Aprendendo dos pobres. in: WORKSHOP SOBRE A POBREZA NA AMÉRICA LATINA, 1998, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Associação Latino-Americana de Organizações e Promoções e Banco Mundial, 1998.

STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In: PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). **Brasília: dimensões**

da violência urbana. Brasília: UnB, 2005.

SUNKEL, Guilherme. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In: ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: CEPAL/Michigan State University, 2003.

ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro. Garantismo e eficientismo penal: dissenso e convergência nas políticas de segurança urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI UFU, 21, 2012. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 7112-7143.

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

O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro?

Cristina Maria Zackseski e Patrick Mariano Gomes

Resumen

¿Qué es orden público en el sistema de justicia criminal brasileño?

Uno de los conceptos más controvertidos en el ámbito de la justicia criminal es el del orden público. En este texto, se presentan las dos caras de esta moneda que son, por un lado, el uso que se hace de ese concepto en los procedimientos judiciales – especialmente en el decreto de encarcelamientos preventivos a partir de las decisiones del Supremo Tribunal Federal–, y por otro, las características que el concepto asume en el ámbito de la seguridad pública, en especial en el período posterior a la Constitución Federal de 1988.

Palabras clave: Criminología crítica. Orden público. Discurso jurídico penal. Supremo Tribunal Federal. Seguridad pública.

Abstract

What is public order in the Brazilian criminal justice system?

One of the most controversial concepts in the sphere of criminal justice is public order. In this text, the two sides of this coin are described. On the one hand, the use of this concept in court proceedings – particularly in the ruling of preventive detention based on decisions by the Federal Supreme Court –, and on the other hand, the characteristics that the concept takes on in the sphere of public safety, particularly after the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Critical criminology. Public order. Criminal law discourse. Federal Supreme Court. Public safety.

Data de recebimento: 09/11/2015

Data de aprovação: 15/02/2016

A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo

Giovani da Silva Corralo

Professor de Direito da Universidade de Passo Fundo - UPF. Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Especialista em Advocacia Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UPF.

 gcorralo@upf.br

Jonathã Kemmerich

Graduando em Direito pela Universidade de Passo Fundo - UPF.

 jonatakemmerich@hotmail.com

Resumo

Este trabalho busca refletir sobre a estrutura do poder municipal e as políticas de segurança num novo paradigma federativo. Para tanto, estuda-se a posição ocupada pelo município na Federação brasileira, o que remete à compreensão da sua autonomia no campo das políticas públicas. Na sequência, perscrutam-se as políticas de segurança e as respectivas competências municipais, na perspectiva de um novo paradigma da segurança pública. Por fim, analisam-se as administrações dos municípios com mais de 50 mil habitantes, em três faixas populacionais, para aferir se houve acréscimo no número de secretarias municipais de segurança e de guardas municipais armadas. Conclui-se pela competência do município de agir na segurança pública, o que também é demonstrado pelo maior número de órgãos locais a agir nestas políticas públicas.

Palavras-Chave

Órgãos municipais de segurança. Poder municipal. Políticas públicas. Segurança pública.

O objetivo deste trabalho é refletir sobre a estrutura do poder municipal e as políticas de segurança, e vislumbrar o surgimento de um novo paradigma federativo, empoderador dos entes locais.

De início, importa colocar a questão da autonomia e limites dos municípios para a instituição de políticas públicas locais, o que requer a compreensão da posição constitucional usufruída pelos entes locais na Federação brasileira. Na sequência, estuda-se a competência municipal para a elaboração de políticas de segurança, mormente diante da possibilidade de instituição de guardas municipais. Por fim, avalia-se o quadro atual dos municípios que possuem secretarias de segurança e guardas municipais armadas, o que permite analisar o número de entes locais que destacaram a segurança como uma prioridade nas políticas públicas da sua competência.

A segurança é uma das necessidades básicas do cidadão, razão pela qual se encontra no elenco dos direitos fundamentais, a traduzir um comprometimento do Estado em assegurar

-la minimamente aos seus cidadãos. Neste diapasão é que se vislumbra o campo de atuação às municipalidades, o que justifica as reflexões neste trabalho científico.

O MUNICÍPIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: AUTONOMIA E LIMITES

A história do desenvolvimento municipal brasileiro tem sido pautada por avanços e retrocessos. É o que se depreende da análise das constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Conquistas são sucedidas por atrasos e vice-versa, num movimento diverso de uma linearidade progressiva na história (CORRALO, 2014). Entretanto, são inequívocos os avanços da Constituição de 1988, caudatária das Constituições de 1934 e 1946, quando se perscrutam aquelas que mais resguardaram a autonomia local. Primeiro, pela consideração do município como um ente integrante da Federação brasileira, algo sem similar no comparativo com outros Estados federativos e que remete os municípios a um novo *status* constitucional (BONAVIDES, 2004; BRANCO, 2009; COSTA, 2005; FERREIRA, 1991; FERREIRA FILHO, 1997;

MORAES, 2013; MORBIDELLI, 1999; ZIMMERMANN, 1999;). Segundo, pelo plexo de autonomias desfrutadas pelos entes municipais, fundamentado na repartição constitucional de competências, cimentada na definição da predominância de interesses, cuja pedra angular, no plano municipal, é o interesse local. A existir o interesse local, *prima facie*, impõe-se a competência municipal (CORRALO, 2011; COSTA, 2005; MORAES, 2013).

A logicidade da repartição de competências se encontra estampada nos artigos 21 a 30 da Constituição, sobressaindo-se as competências expressas da União (art. 21 e 22), residual dos Estados (art. 25), expressas dos municípios (art. 29 e 30), comuns a todos os entes (art. 23) e concorrente à União e aos Estados (art. 24). Trata-se de uma coluna vertebral que também coaduna as demais competências definidas no texto constitucional, em vários outros artigos (ALMEIDA, 2002; MORAES, 2013).

Integrar a Federação significa desfrutar dos poderes delimitados no texto constitucional, não passíveis de diminuição via processo legislativo ordinário. É a Constituição o *locus* adequado para a definição das competências dos entes federados. Mais do que isso, o empoderamento municipal traduz um estado de maturidade institucional, a fortalecer as células estatais mais próximas do cidadão, consoante à matriz federativa pátria, decorrente do federalismo por desagregação, assimétrico e cooperativo que se desenvolveu do final do século XIX até os dias atuais.

Assim, a autonomia municipal, decantada da carta constitucional, pode ser compreendida em cinco dimensões: auto-organizatória,

política, administrativa, legislativa e financeira.

A autonomia auto-organizatória significa o poder dos municípios de elaborarem as suas leis orgânicas municipais, que nada mais são do que as constituições locais, nos limites das constituições federal e estadual. É na Lei Orgânica que estão organizados os poderes Executivo e Legislativo, bem como a definição da sua funcionalidade e a normatização genérica das mais diversas políticas públicas. A autonomia política denota a escolha dos governantes locais (prefeito, vice-prefeito e vereadores) pela população, em eleições periódicas, secretas e universais. Também respalda a cassação de mandato dos agentes políticos locais, operada pela Câmara dos Vereadores, nos casos definidos em lei. A autonomia administrativa, por sua vez, tem por escopo a organização da administração municipal, sua estrutura em órgãos públicos e em cargos, empregos e funções, bem como o desenvolvimento das atividades administrativas que caracterizam o poder municipal: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e intervenção indireta. Abarca a administração em sentido objetivo e subjetivo, ou seja, a sua organização e funcionalidade. Já a autonomia legislativa diz respeito ao sistema normativo municipal, no qual a Lei Orgânica corresponde ao ápice. Aos municípios é possibilitada a elaboração das espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição (emendas à Lei Orgânica, leis delegadas, leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias, resoluções e decretos legislativos). Por sua vez, a autonomia financeira repousa na instituição dos tributos municipais (impostos, taxas e contribuições) e na aplicação dos seus recursos, como também das trans-

ferências constitucionais. É neste campo da autonomia municipal que se forjam os estudos sobre o federalismo fiscal, focado na análise da adequação entre as competências e os recursos financeiros para supri-las (CORRALO, 2011).

Talvez aí resida um dos grandes gargalos do federalismo pátrio, uma vez que o modelo político-constitucional-legal remete a uma excessiva concentração de receitas públicas na União (54,64%), a restar, apenas, aproximados 27,49% de toda a receita pública nacional para os Estados e 17,87% para as municipalidades (BREMAEKER, 2013).

Não obstante a problemática financeira, o plexo de competências municipais e a respectiva autonomia permitem compreender o exercício de um poder municipal, calcado na Constituição, a abranger a elaboração e execução de políticas públicas locais (CORRALO, 2012). Para tanto, compreende-se como política pública:

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39).

A autonomia para a elaboração de políticas públicas municipais se encontra delineada nas matérias de competência municipal, alicerçada no interesse local, observando-se os limites que forjam as competências dos Estados e da União, que não podem ser desconsideradas pelas municipalidades. Se assim não fosse, não seria possível conceber as competências e a respectiva autonomia gozada pelos municípios, que se es-

vairiam como um “nada jurídico” em razão da impossibilidade de se concretizarem ações concretas para a efetivação de direitos. Na órbita das competências municipais não há que se cogitar, sequer, a interferência do Estado ou da União, pois o município atua como ente político de natureza federativa, autônomo pela ordem constitucional nas questões da sua competência.

É nesse contexto jurídico-constitucional que os entes locais dispõem de poderes para elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas da sua alçada, a fim de resolver os problemas que afligem os seus cidadãos. Políticas estas que perpassam as mais diversas atividades administrativas: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e indireta na atividade econômica, a denotar a própria função administrativa municipal. Este é o *status* dos municípios brasileiros, protagonistas, em grande parte, do futuro dos seus municípes.

POR QUE A SEGURANÇA PÚBLICA TAMBÉM É DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL: UM NOVO PARADIGMA FEDERATIVO

O *caput* do art. 144 é enfático ao assegurar a segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, com a finalidade da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Não obstante a dificuldade de definir certas expressões, como é o caso da ordem pública, mutável no tempo e no espaço (BARROSO, 2009), é necessário esforço nesse sentido. Segundo José Afonso da Silva (2005), a ordem pública pode ser concebida como um estado de convivência harmônica e pacífica entre as pessoas, afastada da violência e da prática de crimes, enquanto a segurança pública, ao agir

preventivamente e repressivamente, busca preservar ou restabelecer a ordem pública. Para Humberto Fabretti (2014, é mais adequado compreender ordem pública como a “ordem pública constitucional” (FABRETTI, 2014, p. 107), a preponderar um critério jurídico. Nesse foco, deve-se considerar, também, a ordem infraconstitucional. Já para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988), a ordem pública – condição para a liberdade – é um pressuposto para um sistema de convivência pública entre as pessoas, cimentada na realidade fática – dimensão material – e nos limites impostos pela ordem jurídica – dimensão formal, dimensões estas que se complementam – o mundo do ser e do dever-ser. É por isso que a ordem pública não pode ser identificada unicamente com a ordem jurídica ou como o oposto à desordem, pois as supera, por compreender uma estabilidade determinada mais sociologicamente do que juridicamente, apreendida “como a harmonização com as condições socioeconômicas”, a incluir a proteção das pessoas e bens em sociedade (FILOCRE, 2010, p. 51-52).

O conceito de segurança pública é mais restrito que o de ordem pública: “é um aspecto da ordem pública, ao lado da tranquilidade e da salubridade pública”, identificando-se, mais precisamente, com um “estado antidelitual” (LAZZARINI, 1992, p. 279). De forma mais ampla, constitui todos os processos para a manutenção do equilíbrio – homeostasia – de uma ordem pública, pois é a sua garantia (MOREIRA NETO, 1988).

A fim de garantir a ordem pública e a respectiva convivência social é que coexistem sub-sistemas de segurança pública: policial, judicial,

penitenciário e do Ministério Público. É o sub-sistema policial, sob o jugo do Poder Executivo, o que conforma maior complexidade, em razão da atuação “imediate, concreta e diretamente”, com uma discricionariedade que lhe é natural (MOREIRA NETO, 1988, p. 153).

É essa polícia que requer atenção neste estudo científico, também denominada polícia administrativa de segurança pública, classicamente dividida em polícia administrativa e polícia judiciária. A segunda, focada na persecução criminal, imprescindível para a atuação jurisdicional e do Ministério Público na seara criminal, com atuação eminentemente repressiva. A primeira tem atuação imediata e concreta para a manutenção da ordem pública, age preventivamente e, quando o interesse público requer, repressivamente (ARAÚJO, 2014; CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2015; JUSTEN FILHO, 2014; MELLO, 2006; NOHARA, 2015;).

Há outros enfoques classificatórios. A polícia administrativa comporta polícias especiais, de acordo com o bem jurídico tutelado pela ordem jurídica, de forma genérica. Porém, deve-se conceber uma polícia administrativa de segurança pública, focada na segurança externa e interna, a agir preventivamente e repressivamente. Interessa aqui a polícia administrativa de segurança interna, naturalmente, na qual coexistem uma atuação administrativa para a vigilância, dissuasão e constrangimento, de caráter mais preventivo, por mais que possa agir repressivamente, nas quais se encontram as forças policiais, e uma atuação judiciária de persecução criminal, eminentemente repressiva (FILOCRE, 2010; MOREIRA NETO, 2005).

Diante destes prolegômenos acerca da ordem e segurança pública é que se questiona a competência dos municípios nesta matéria e, especialmente, para atuar na polícia administrativa de segurança pública interna. De início, reporta-se a incompetência municipal para a instituição de qualquer órgão de persecução criminal, o que é demasiadamente elementar, pois inexistente qualquer atribuição constitucional de competência local para tanto. Trata-se de tarefa que compete às polícias civis estaduais e federal, com a participação das polícias militares em determinadas tarefas.

Impende registrar a competência municipal em termos genéricos, para a preservação da ordem pública e para agir, conseqüentemente, na segurança pública. A partir de uma concepção mais ampla de ordem pública, assentada nos pilares da tranquilidade, salubridade e segurança pública, não há como descurar a atuação municipal, sob pena de desmantelamento do exercício de qualquer polícia administrativa, que pode ser assim conceituada:

atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (MELLO, 2006, p. 787).

Tal compreensão só não é possível se não se entender a polícia administrativa municipal como uma atuação que busque a ordem pú-

blica, o que seria inaceitável e significaria uma desconsideração da sua importância num Estado Democrático de Direito. Não é sem razão que a polícia administrativa, em todas as esferas da Federação, é compreendida como uma atividade administrativa imprescindível, a resultar num dever-poder específico (ARAÚJO, 2014; CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2015; FIGUEIREDO, 2003; JUSTEN FILHO, 2014; MELLO, 2006; MOREIRA NETO, 2005; NOHARA, 2015).

Assim, não há como dissociar a polícia administrativa da busca da ordem pública, como assevera a tradicional doutrina de Rafael Bielsa (1927, p. 87) sobre a sua finalidade de “regular, mediante disposiciones prohibitivas, el orden público, y asegurar el bien-estar general por la prevención y represión inmediata de los hechos que contraríen esos fines”. Também se trata da “prevenção dos perigos causadores de danos sociais” (CAETANO, 1977, p. 34) e da sua natureza teleológica de “assegurar a paz, a tranquilidade, a boa ordem, para cada um e para todos os membros da comunidade.” (CRETELLA JUNIOR, 1968, p. 30).

Ademais, salienta-se o *status* constitucional que possui o direito à segurança, presente tanto no art. 5º como no art. 6º da Constituição de 1988, a denotar a sua posição como direito fundamental individual e social (CASSEB, 2013), porém, com muito maior ênfase na sua prestação coletiva (FABRETTI, 2014), o que é irradiado em outras partes da carta constitucional, como a segurança do trabalho (art. 7, XXII), a segurança do trânsito (art. 23, XII), a segurança interna do Brasil (art. 85, IV), segurança do território nacional (art. 91, par.

1, III). Talvez seja adequado o seu enquadramento, em grande parte, como um direito fundamental de exercício coletivo “cuja titularidade é individual, mas cujo exercício só coletivamente se pode afirmar” (CANOTILHO, 1999, p. 397). Tais considerações remetem, nos termos da própria Constituição, a um comprometimento de todos os entes federados, uma vez que todos os poderes em todos os níveis encontram-se compromissados com os direitos fundamentais, sustentáculo da própria dignidade humana. Além disso, o *caput* do art. 144 é muito incisivo ao definir a segurança como um “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, a remeter aos mais diversos agentes públicos e privados.

Dessa forma, resta demonstrado que a polícia administrativa municipal denota o exercício da segurança pública para resguardar a ordem pública, como também a condição da segurança como um direito fundamental. Uma reflexão mais complexa é requerida quanto à polícia de segurança interna, de caráter mais preventivo (sem olvidar a sua atuação repressiva). É possível uma atuação municipal de vigilância, dissuasão e constrangimento?

Tradicionalmente tem-se compreendido que inexistente competência municipal para as atividades de polícia ostensiva para a preservação da ordem pública, seja porque não se enquadraria na cláusula geral do interesse local, seja porque o art. 144, §5º da Constituição remeteria tais competências às polícias militares dos Estados, o que também é disciplinado pelo Decreto-Lei nº 667/1969 (GASPARINI, 1991; LAZZARINI, 1992; MORAES, 2013; SILVA, 2005).

Entretanto, aos municípios resguarda-se, constitucionalmente, a possibilidade da criação de guardas municipais, focadas na “proteção de seus bens, serviços e instalações”, como também para garantir a ordem pública via segurança pública, dispositivo do *caput* do art. 144 da Constituição. Por mais que as guardas municipais estejam previstas no §8º do artigo (criação facultativa) e não se encontrem no rol dos órgãos previstos nos seus incisos (criação obrigatória), é inequívoca a vinculação normativa ao disposto no próprio artigo, *caput*, sob pena de graves distorções hermenêuticas: “no plano municipal, as funções de segurança pública se restringem à atividade de vigilância, voltada à segurança patrimonial de bens, serviços e instalações dos municípios que instituam suas guardas municipais.” (MOREIRA NETO, 2005, p. 417). Esse pressuposto é respaldado por Paulo Adib Casseb (2013), Rafael Fávaro (2013), Reinald Moreira Bruno (2004), Rosemary de Oliveira Almeida e Glaucíria Mota Brasil (2011), Marco Brandão Júnior e Fabiano Oldono (2013), entre outros. A vigilância efetivada pela guarda municipal é ínsita às suas competências.

Poderão as guardas municipais efetuar o policiamento ostensivo com ações de dissuasão e constrangimento? Poderão efetuar a prisão em flagrante de pessoas que cometerem delitos? A resposta negativa a estes questionamentos seria irrazoável. No exercício da competência constitucional de cuidar de bens, patrimônio e instalações municipais não há como não incluir as pessoas. Concluir em sentido contrário seria o mesmo que aceitar a inanição de um guarda municipal, muitas vezes armado, diante de delitos cometidos na sua área de atuação. E qual seria esta área? Os bens, serviços e ins-

talações municipais, o que remete a um campo bastante ampliado de competências. Abarca todos os bens públicos municipais de uso comum, especial e dominical, logo, todas as ruas, praças, parques, passeios, prédios e edificações pertencentes à municipalidade. Qualquer delito cometido nestes bens, como em serviços municipais e respectivas instalações, remete à atuação da guarda municipal. Não se trata de uma simples possibilidade, mas de um dever.

Não é sem razão que José Cretella Júnior, ao se manifestar sobre as guardas municipais para a elaboração da Constituição de São Paulo, manifestou-se pelo acréscimo da proteção às pessoas, com os bens, serviços e instalações, pois se encontram devidamente associados (CRETELLA JÚNIOR, 1989). Numa mesma logicidade, o policiamento ostensivo e a atuação em flagrante – prisão e apreensão do objeto do crime – e, ao mesmo tempo, o posicionamento contrário à atividade de polícia judiciária pelas guardas municipais, o que inclui a busca pessoal, devem ser aceitos quando a guarda municipal se encontrar no exercício da sua competência – proteção de bens, serviços e instalações (NUCCI, 2014). Não há como não compreender na esteira de um dever-poder a atuação da guarda municipal na defesa das pessoas sempre que estiver no exercício da sua competência constitucional. Aliás, a prisão em flagrante pode ser feita por qualquer pessoa do povo, interpretação consensual do art. 301 do Código de Processo Penal.

Entrementes, tal posicionamento longe se encontra de um porto seguro. Ao contrário, ainda há muita divergência nesta matéria, com a forte presença de posicionamentos contrários a

qualquer atuação das guardas municipais que extrapolem uma interpretação exegética do §8º do art. 144 da Constituição federal (GASPARINI, 1991; LAZZARINI, 1992; VIEIRA, 2012).

Como as guardas municipais são de criação facultativa, é o interesse local de cada município que vai definir a criação ou não destas estruturas no plano local. Significa reiterar as diferenças existentes em cada localidade, especialmente em relação aos indicadores de violência e criminalidade. Se assim não fosse, inexistiria a faculdade prevista constitucionalmente para a sua criação. As diferenças dos indicadores de (in)segurança pública e do patrimônio municipal, a relevar os gastos usualmente conferidos às terceirizações de guardas armadas, permitem fixar os contornos do interesse local para a criação de guardas municipais.

A reforçar o papel dos municípios no contexto de um Estado federal cooperativo, a Lei 11.150/07, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas-ci), reforçou o papel insubstituível das municipalidades na execução das suas ações, de forma integrada, além de focar na promoção da cidadania. Também é relevante a Lei 13.022/2014, que disciplina as guardas municipais e que corrobora os posicionamentos aqui esposados, especialmente nesta nova concepção de segurança pública municipal.

Parece que um novo paradigma no campo da segurança pública esteja a exsurgir nesta terra de Pedro Álvares Cabral, para o qual se utiliza a concepção de paradigma de Thomas Kuhn (2001). Ainda encontra-se fortemente enraizada uma concepção de segurança com foco

muito predominante na ordem, via controle e exclusão (FABRETTI, 2014), eminentemente repressiva e centralizada (KRUCHIN, 2013). Há sinais de novas políticas de segurança que superem a ordem – sem abandoná-la – e instem à cidadania, de forma descentralizada, integrada e participativa, com elevado controle e responsabilização (*accountability*). Nesse diapasão, os municípios possuem um importante papel, dentro das suas competências constitucionais.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA: QUADRO ATUAL DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA E GUARDAS MUNICIPAIS ARMADAS

Busca-se, neste capítulo, perscrutar a atenção dada pelas municipalidades à segurança municipal. Para tanto, definiram-se como foco para a presente pesquisa uma comparação dos dados apontados pelo IBGE Cidades de 2008 e 2012 com os de 2015, a considerar o número de secretarias municipais de segurança e de guardas municipais armadas nos municípios brasileiros, pesquisa feita por meio do acesso às páginas oficiais dos municípios na rede mundial de computadores. Efetiva-se uma análise da administração pública no sentido objetivo, com foco na estruturação administrativa, sem adentrar no mérito e eficiência/eficácia das respectivas políticas. Registra-se, apenas para constar, que a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública obriga os municípios com mais de 10 mil habitantes a disponibilizarem todas as informações referentes à sua organização administrativa no mundo digital.

Diante do fato de as secretarias de segurança e guardas municipais se encontrarem mais fortemente presentes nos municípios com

mais de 50 mil habitantes, a pesquisa estratificou três categorias populacionais: municípios com mais de 50 mil a 100 mil habitantes; mais de 100 mil habitantes a 500 mil habitantes; e mais de 500 mil habitantes. Comparam-se o número e o percentual de municípios com secretarias de segurança (inclusive aquelas que acumulam outras políticas afins) e que possuem guardas municipais armadas.

Tais informações não deixam de refletir, também, a inserção que as municipalidades brasileiras têm buscado na articulação de políticas de segurança locais. Estruturar órgãos públicos autônomos (como é o caso de secretarias municipais de segurança) para este fim ou órgãos superiores (guardas municipais) demonstra um elevado grau de comprometimento com a elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas municipais de segurança pública, por mais que outras políticas possam ser articuladas, especialmente na atuação preventiva, sem estas estruturas, a utilizar os demais órgãos da municipalidade. Duas tabelas auxiliam na compreensão do que foi exposto.

Em números isolados, observou-se um considerável crescimento no número de municípios com secretarias de segurança (a incluir aquelas que também desempenhem políticas afins). Em números totais, em 2008 eram 175 municípios brasileiros com tais órgãos nas faixas populacionais estudadas, 220, em 2012, e 299, em 2015. De 2008 a 2012 o crescimento foi de 25,7%, de 2012 a 2015 o acréscimo foi de 26,4% e de 2008 a 2015, de 70,8%. Segundo porte populacional, o maior impacto foi observado entre os municípios com menos de 100 mil habitantes, tanto que de 2012 a 2015

Tabela 1 – Número de municípios com órgão gestor de segurança (secretaria municipal), segundo porte populacional Brasil, 2008-2015

Porte populacional	2008	2012	2015
Mais de 50 mil hab. a 100 mil hab. (total de 358 municípios)	55	68	113
Mais de 100 mil hab. a 500 mil hab. (total de 254 municípios)	99	126	150
Mais de 500 mil hab. (total de 39 municípios)	21	26	36

Fonte: IBGE Munic.

o crescimento no número de municípios com secretarias de segurança foi superior a 66,0%, seguido de um acréscimo de 19,0% e 38,4% nas outras duas categorias.

A situação fica mais restrita quando se verificam as guardas municipais armadas. Em números totais, em 2008 eram 98 municípios brasileiros com tais órgãos nas categorias populacionais em comento e 113, em 2015. De 2008 a 2015, o crescimento foi de 15,3%. Segundo porte populacional, o impacto maior se deu na categoria de 50 mil a 100 mil habitantes, tanto que nesse período o número de municípios com guardas armadas cresceu 52,3%, enquanto nas duas outras faixas o acréscimo foi de 1,7% e 15,7%.

Naturalmente, também aumentou o número de municípios nas faixas estudadas, todavia, sem maiores impactos, tanto que em 2008 eram 316 municípios na primeira faixa

populacional, 223 na segunda e 35 na terceira; em 2012, eram 327 (3,3% de acréscimo), 250 (12,1% de majoração) e 38 (8,5% de aumento), respectivamente. Na comparação de 2012 com 2015, o acréscimo em cada uma das faixas foi de 9,4%, 1,6% e 2,6%. Por fim, em dados globais, das três categorias populacionais, eram 574 municípios em 2008, 615 em 2012 e 651 em 2015, o que representou acréscimos de 7,1% (2008 a 2012), 5,8% (2012 a 2015) e 13,4% (2008 a 2015).

Numa avaliação final que leve em conta o crescimento populacional e dos municípios nas faixas populacionais em estudo, observa-se que o número de municípios com órgão autônomo – secretaria de segurança (a aceitar aquelas que associam políticas afins) – aumentou substancialmente. Quanto às guardas municipais armadas, o crescimento também foi constante em todas as faixas e no período compreendido¹.

Tabela 2 – Número de municípios com guarda municipal armada, segundo porte populacional Brasil, 2008-2015

Porte populacional	2008	2015
Mais de 50 mil hab. a 100 mil hab. (total de 358 municípios)	21	32
Mais de 100 mil hab. a 500 mil hab. (total de 254 municípios)	58	59
Mais de 500 mil hab. (total de 39 municípios)	19	22

Fonte: IBGE Munic.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município desfruta um verdadeiro poder municipal na ordem constitucional presente, cimentado no plexo de autonomias decorrentes da repartição constitucional de competências: autonomia política, autonomia auto-organizatória, autonomia administrativa, autonomia legislativa e autonomia financeira. Por consequência, os municípios estão empoderados a elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas locais, observados os limites constitucionais.

Diante desse contexto constitucional é que se perscruta a competência municipal para atuar na segurança pública. A resposta é positiva, até mesmo por se tratar de um direito fundamental, a vincular todos os poderes e todos os níveis de poder na Federação. Os municípios podem impulsionar políticas preventivas e repressivas em prol da segurança. Atuar no plano local em políticas de segurança remete,

também, à busca da manutenção da ordem pública, o que tem sido feito há muito pelas polícias administrativas municipais para a tutela dos mais diversos bens tutelados pela ordem jurídica. Também, teleologicamente, conforme o art. 144 da Constituição, a elaboração de políticas de segurança remete à incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado. É nesse campo que advém a possibilidade de criação das guardas municipais.

Naturalmente, não é possível antever competências para a polícia judiciária, própria das polícias civis estaduais e federal. As guardas municipais possuem, expressamente, a competência de zelar pelos bens, serviços e instalações municipais, para o que é possível o uso de armas de fogo, com porte disciplinado pelo Estatuto do Desarmamento. Entretanto, não há como não considerar a possibilidade da realização do policiamento ostensivo e da proteção das

pessoas quando se der em vínculo com a proteção de bens, serviços e instalações municipais, a remeter a um campo mais amplo de atuação, pois seria irrazoável não proteger as pessoas quando estas se encontrassem em perigo. Ruas, passeios, avenidas, praças e parques são exemplos notórios de bens públicos municipais.

Vislumbra-se, outrossim, uma mudança paradigmática no campo das políticas públicas de segurança, seja conceitualmente, seja pragmaticamente. De uma logicidade forjada predominantemente na busca da ordem, via exclusão e controle, fortemente repressiva e centralizada, para uma concepção de segurança pública voltada à promoção da cidadania, integrada, participativa e descentralizada. O Programa Nacional de Segurança com Cidadania e a Lei 13.022/2014, que disciplina as guardas municipais, são exemplos dessa mudança paradigmática.

A fim de melhor compreender esse papel dos municípios, fez-se uma pesquisa para identificar a posição da segurança pública local em 2015, com foco na estruturação da administração pública. Partiu-se do razoável pressuposto de que a existência de secretarias de segurança e guardas municipais armadas representam importantes indicadores de um alto relevo de tais políticas públicas nos municípios com mais de 50 mil habitantes, categorizados em três portes: mais de 50 mil a 100 mil habitantes, mais de 100 mil a 500 mil habitantes e mais de 500 mil habitantes. Em comparação com os dados do IBGE de 2008 e 2012, observou-se o crescimento substancial do número de órgãos superiores – secretarias de segurança (computadas as que associam políticas afins) – em todas as faixas populacionais. O mesmo ocorreu com as guardas municipais armadas, cuja comparação abarca os anos de 2008 e 2015, com crescimento em todas as faixas populacionais, especialmente nos municípios com até 100 mil habitantes.

1. *Registra-se que esta pesquisa faz a comparação com os dados do IBGE de 2008 e 2012. Para facilitar a comparação, utilizaram-se as categorias populacionais da pesquisa do IBGE, na busca de informações atuais. Realizou-se uma pesquisa minuciosa em todos os sites dos municípios das respectivas categorias populacionais a fim de coletar os dados, bem como nas legislações municipais e outras fontes disponíveis nos sites oficiais, de março a julho de 2015. Isso porque em razão da Lei 12.527/2011, todos os municípios com mais de 10 mil habitantes devem disponibilizar essas informações nos seus sites.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glaucíria Mota. Formação da Guarda Municipal: uma aventura. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social, v. 4, n. 4, p. 601-628, 2011.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración**. Tomo III. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia Editores, 1927.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRANDÃO JUNIOR, Marcos Aurélio; OLDONO, Fabiano. Os limites de atuação da guarda municipal. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**, Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI, v. 4, n. 3, p. 765-780, 3º trimestre de 2013. Disponível em: <www.univali.br/ricc>. Acesso em: 29 jun. 2015.
- BREMAEKER, François E. J. de. **Os Municípios Brasileiros, 2013**. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo (Org.). **Curso de Direito Constitucional**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRUNO, Reinaldo Moreira. **Guarda Municipal: criação e funcionamento**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.
- CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CASSEB, Paulo Adil. O Sistema de Segurança Militar e Civil no Estado Federal – estrutura – a guarda municipal. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Org.). **O Federalista Atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 360-367.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.
- CORRALO, Giovani da Silva. O Poder Municipal na Elaboração e Execução de Políticas Públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, 2012.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 5.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988. **Polícia Municipal do Brasil**, 12 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.policiamunicipaldobrasil.com/index.php?pg=3&sub=5403>>. Acesso em: 8 jun. 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FABRETTI, Humberto Barrinuevo. **Segurança Pública**. São Paulo: Atlas, 2014.

FÁVARO, Rafael. Uma Perspectiva Diferente da Segurança Pública no Modelo Federativo Brasileiro. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Org.). **O Federalista Atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 419-434.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1991.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FILOCRE, Lincoln d'Aquino. **Direito de Segurança Pública**. Coimbra: Almedina, 2010.

GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, v. 671, p. 46-53, 1991.

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros, 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros, 2012**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. Análise da Introdução de um Novo Paradigma em Segurança Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 40-56, 2013.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAZZARINI, Álvaro. A Ordem Constitucional de 1988 e a Ordem Pública. **Revista de Informação Legislativa**, n. 115, p. 275-294, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176052/000472191.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 29. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 25, n. 97, p. 133-154, jan.-mar. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181828>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 13. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

VIEIRA, Thiago Augusto. Município como Partícipe do Sistema de Segurança Pública. **Revista Ordem Jurídica**, v. 5, n. 2, p. 49-71, 2012. Disponível em: <<http://www.acors.org.br/rop/index.php?pg=revista>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo

Giovani da Silva Corralo e Jonathã Kemmerich

A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo

Giovani da Silva Corralo e Jonathã Kemmerich

Resumen

La estructura del poder municipal y las políticas de seguridad: un nuevo paradigma federativo

Este trabajo busca reflexionar sobre la estructura del poder municipal y las políticas de seguridad en un nuevo paradigma federativo. Para ello, se estudia la posición que ocupa el municipio en la Federación brasileña, lo que remite a la comprensión de su autonomía en el campo de las políticas públicas. A continuación, se examinan las políticas de seguridad y las respectivas competencias municipales, en la perspectiva de un nuevo paradigma de la seguridad pública. Por último, se analizan las administraciones de los municipios con más de 50.000 habitantes, en tres franjas poblacionales, para comprobar si ha habido un incremento en el número de secretarías municipales de seguridad y de guardias municipales armados. Se concluye con la competencia del municipio de actuar en la seguridad pública, lo que también se demuestra por el mayor número de órganos locales por actuar en estas políticas públicas.

Palabras clave: Órganos municipales de seguridad. Poder municipal. Políticas públicas. Seguridad pública.

Abstract

The structure of municipal power and safety policies: a new federal paradigm

This study seeks to elucidate the structure of municipal power and safety policies under a new federal paradigm. To this end, the role of the cities in the Brazilian Federation was investigated, elucidating their autonomy in the field of public policies. Subsequently, safety policies and their respective municipal competencies were scrutinized under the perspective of a new paradigm of public safety. Lastly, the administrations of cities with a population of over 50,000 people were analyzed in three population strata to determine whether the number of municipal safety secretariats and armed municipal guards has increased. Results indicated competence of the city to act in public safety, also evidenced by the greater number of local organs available to act in these public policies.

Keywords: Municipal organs of safety. Municipal power. Public policies. Public safety.

Data de recebimento: 20/07/2015

Data de aprovação: 12/12/2015



A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva

Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN.

gabrielagaliza.adv@gmail.com

Yara Maria Pereira Gurgel

Professora de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Doutora e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Graduada em Direito pela UFRN.

ygurgel@uol.com.br

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar o Sistema Constitucional de Segurança Pública no que concerne à manutenção de um órgão de policiamento militarizado, e busca demonstrar que a existência de uma polícia como força auxiliar e reserva do Exército não se coaduna com a ordem democrática inaugurada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, principalmente em tempos de paz e de estabilidade institucional. Para tanto, explora a proposta que pretende reformar a organização da instituição policial por meio da desmilitarização das polícias estaduais e de sua união em um único corpo policial, de natureza civil.

Palavras-Chave

Democracia. Reforma Policial. Desmilitarização.

INTRODUÇÃO

A temática da Segurança Pública encontra-se disciplinada no Título V, Capítulo III da Constituição da República Federativa do Brasil. Ao discorrer sobre os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o texto constitucional vigente atribui às polícias militares e aos corpos de bombeiro militares o caráter de forças auxiliares e reservas do Exército, que se encontram subordinadas aos governos dos Estados e do Distrito Federal.

Na verdade, o modelo de segurança pública delineado após o recente processo de redemocratização do país manteve o paradigma de policiamento vigente durante o período da ditadura militar, com as polícias ostensivas estaduais vinculadas às Forças Armadas do país. Tal fato impactou diretamente o processo de educação, formação e treinamento das polícias militares, que permaneceu pautado pelos ditames rígidos da hierarquia e da disciplina e da proteção do Estado e da ordem, muitas vezes, em detri-

mento da proteção da vida, da cidadania e dos direitos humanos.

A preocupação com a implantação de uma cultura de paz no país foi colocada em segundo plano e a corporação militar vem sendo, ao longo das últimas décadas, doutrinada com base em uma cultura de combate à guerra e ao inimigo.

A polícia brasileira, por diversas vezes, apresenta-se como uma instituição truculenta e arbitrária, que desrespeita os direitos e as liberdades fundamentais dos civis ao invés de protegê-los. Diz-se, nessa conjuntura, que a segurança pública vive uma crise de legitimidade, com o distanciamento cada vez maior entre os órgãos responsáveis por assegurá-la e a própria sociedade.

São crescentes os casos noticiados pela mídia brasileira envolvendo denúncias de crimes de tortura e de execução supostamente praticados por policiais dentro das favelas brasileiras, aonde a atuação da corporação militar vem

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel

sendo bastante questionada. Os incidentes levados a conhecimento público servem para fortalecer a discussão sobre o fim do vínculo das polícias militares com as Forças Armadas, e a consequente união das polícias estaduais em uma carreira única e desmilitarizada.

Sustenta-se que o paradigma adotado para prover a segurança pública no Brasil é ineficiente na promoção da segurança pessoal e, portanto, individual de seus cidadãos, sobretudo da parcela marginalizada da população, historicamente compreendida como inimiga da ordem.

Nessa conjuntura, o trabalho que segue defende que a Carta Magna brasileira seja reformada, por meio de uma Emenda Constitucional (observado o rito previsto no art. 60 da Constituição de 1988), com vistas a promover a desmilitarização das nossas polícias estaduais. A metodologia utilizada no estudo foi predominantemente a pesquisa e a revisão bibliográfica, uma vez que se buscou analisar a doutrina e a legislação constitucional e infraconstitucional pátrias que versam sobre a organização das polícias militares no Brasil, e os desdobramentos sociais e jurídicos extraídos das Propostas de Emenda à Constituição que sugerem a unificação das polícias estaduais em uma corporação de natureza civil.

DIVISÃO, ORGANIZAÇÃO E DEVERES CONSTITUCIONAIS DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição da República Federativa do Brasil preceitua, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumi-

dade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O conceito traçado pelo constituinte pátrio coaduna-se, dessa forma, com o conteúdo material do direito fundamental à segurança pública. Seguindo a doutrina de Robert Alexy (2011), esse direito não se insere no rol dos direitos de defesa, cuja realização impõe uma postura estatal absenteísta, mas sim entre os direitos a ações positivas em sentido estrito, satisfeitos por meio de ações fáticas que podem ser requeridas pelos cidadãos em face do Estado para que seja mantida a convivência pacífica e harmoniosa da sociedade.

Em razão da característica apresentada, ao Estado incumbe prover tais ações por meio de serviços públicos, que podem ser conceituados como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 309). É, portanto, por meio da prestação de tais serviços que a administração pública atua na consecução dos fins perseguidos pelo Estado, entre os quais o de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para realizar os serviços de segurança pública, o Estado brasileiro criou órgãos especializados que desempenham a atividade policial de diferentes formas: inicialmente, faz-se uma distinção entre a polícia administrativa e a polícia de segurança – a primeira tem relação com as limitações que podem ser impos-

tas a bens jurídicos individuais em nome do interesse público, ao passo que a segunda tem como finalidade a preservação dos bens tutelados no *caput* do artigo 144 do texto constitucional. A polícia de segurança comporta ainda uma subdivisão entre a polícia ostensiva – responsável pela preservação da ordem pública – e a polícia judiciária – que atua investigando e apurando as infrações penais porventura cometidas (SILVA, 2008).

Vander Ferreira de Andrade (2010) explicita que a atividade da polícia ostensiva visa prevenir a prática de delitos ou reprimi-los de forma imediata, e é caracterizada por policiais uniformizados, que são também identificados por seus equipamentos e viaturas. Já a polícia judiciária realiza o trabalho de investigação criminal, pode ouvir testemunhas, requisitar documentos, proceder à realização de perícias, de interceptações das comunicações telefônicas, entre outras medidas que, em sua maioria, dependem de autorização judicial.

No âmbito de competência da União, a polícia federal exerce com exclusividade as funções de polícia judiciária, marítima, aeroportuária e de fronteira, destinando-se, em conformidade com o §1º do artigo 144 da Constituição Federal, a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme. A polícia federal atua ainda na prevenção e repressão do tráfico de entorpecentes e drogas afins, do contrabando e do descaminho.

No seio de atuação do governo federal, estão constitucionalmente previstas a polícia rodoviária federal – que se destina ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais – e a polícia ferroviária federal – incumbida de realizar o patrulhamento das ferrovias federais.

Os Estados federados, por sua vez, possuem dois órgãos responsáveis por desempenhar o ciclo da atividade policial: a polícia civil e a polícia militar. As polícias civis, dirigidas por delegados de carreira, atuam na qualidade de polícia judiciária, trabalhando na investigação das infrações penais comuns, excetuando-se aquelas inseridas na órbita da competência da União e da Justiça Militar, cumprindo ainda com as diligências determinadas pela autoridade judiciária. Já as polícias militares, forças auxiliares e reservas do Exército, atuam ostensivamente, visando prevenir e evitar o cometimento de todo e qualquer delito que cause perturbação à ordem pública. Organizam-se com base nos princípios da hierarquia e da disciplina e possuem um sistema de patentes análogo ao que vigora nas Forças Armadas (ANDRADE, 2010). No campo político estadual, destacam-se também os corpos de bombeiros militares, responsáveis pelas atividades de defesa civil e demais atribuições definidas em lei.

A competência constitucional dos municípios brasileiros, no que concerne à segurança pública, foi traçada no §8º do artigo 144 da Constituição Federal, cabendo-lhes tão somente a criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, em caráter local. De forma exemplificativa, as guardas municipais destinam-se a proteger as praças, os parques, os prédios públicos mu-

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurjel

nicipais e outros espaços locais (MERTENS, 2007). A guarda municipal apresenta, nesse contexto, a função de guarda patrimonial. “Não se trata de órgão policial. Não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo” (ANDRADE, 2010, p. 106).

Não obstante o artigo 144 da Constituição Federal não tratar das Forças Armadas entre os órgãos responsáveis pela segurança pública, Vander Ferreira de Andrade (2010) aponta cinco ocasiões nas quais as referidas Forças podem executar ações de segurança pública: quando da decretação de estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal; em investigações criminais no âmbito do inquérito policial militar; em operações de policiamento ostensivo, quando predomina o interesse nacional; mediante solicitação de governador de Estado, quando os órgãos de policiamento estaduais são insuficientes. O referido autor frisa, todavia, que a atuação das Forças Armadas não se mostra compatível com o conceito constitucionalmente adequado de segurança pública, e defende que, para se harmonizar com o Estado Democrático de Direito, esse conceito “não pode ser entendido como estratégia de guerra, destinada ao ‘combate’ a ‘inimigos’; e é para isso que as Forças Armadas são preparadas” (2010, p. 97).

Sob essa perspectiva, cresce no país o debate acerca da regulamentação traçada na Constituição Federal de 1988 no que se refere à organização das polícias militares, cujo processo de formação de seus agentes em muito se assemelha ao treinamento aplicado às Forças Armadas.

Muitas propostas de reformulação das políticas de segurança pública em desenvolvimento no país visam promover a desmilitarização das polícias brasileiras, com o fito de fomentar a atuação policial pautada em uma cultura de paz e de preservação da vida, da cidadania e dos direitos humanos. A proposta de desmilitarização da polícia mostra-se, nesse contexto, como “tarefa democrática pendente” (ANJOS, 2013), que deixou de ser realizada quando da promulgação da Magna Carta de 1988, sobretudo em razão da grande pressão exercida pelos militares durante a Assembleia Nacional Constituinte. Os interesses dos militares se fizeram representar de forma majoritária nas audiências públicas realizadas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.

A INFLUÊNCIA DO MILITARISMO NA CONSTITUINTE DE 1987-1988

Durante a vigência da Constituição de 1946, o Brasil viveu momentos de grave instabilidade política e conflitos constitucionais de poderes. O contexto mundial era o da Guerra Fria, marcada por disputas ideológicas e conflitos indiretos entre os EUA e a extinta União Soviética. Na América Latina, vários governos ditatoriais instalaram-se na tentativa de refrear a expansão dos ideais comunistas, alegando a necessidade de conter o risco da “cubanização”.

Apoiando-se na crise institucional vivenciada pelo país, os militares conseguiram angariar apoio de parcela significativa da sociedade civil, traduzido na mobilização popular em torno da *Marcha da Família com Deus pela Liberdade*. No dia 31 de março de 1964, os militares depuseram o então presidente João Goulart e

tomaram o poder para “acudir a pátria em perigo”, dando início à atividade intervencionista do poder militar (militarismo) na vida política e administrativa do país.

Vinícius Lúcio de Andrade (2013) aponta que o projeto de poder político que pretendeu submeter o corpo social ao controle dos militares só foi possível, no Brasil, em um momento de grave crise institucional, quando as soluções apontadas por um processo político democrático eram concebidas como inúteis. O militarismo, apoiado no discurso da lei e da ordem, assumiu contornos peculiares no Brasil do século XX, propondo superar “ora as supostas ameaças provocadas pelo comunismo e os movimentos e partidos de esquerda radicais, ora baseados na alegada falta de competência da sociedade civil em governar e dirigir a nação de modo satisfatório” (p. 478).

A ordem institucional que se instaurou com a ascensão dos militares ao poder era paradoxal; o projeto nacionalista e desenvolvimentista apresentado calcava-se em um modelo autoritário como forma de assegurar a democracia e a realização do Brasil como nação. Os militares apropriaram-se do discurso democrático ao mesmo tempo em que ceifaram os direitos e liberdades fundamentais do povo brasileiro, que encontravam apenas guarida formal na Constituição da época; “reduziu-se a participação popular e ao mesmo tempo clamou-se a democracia” (FRANÇA, 2009, p. 169).

Propunha-se disciplinar a sociedade com o uso da força, reprimindo severamente todos aqueles que contestassem o regime imposto. Nessa perspectiva, os militares

adotaram a doutrina da segurança nacional, apregoada pela Escola Superior de Guerra, transformando-a em legislação por meio do Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, o qual perdurou por mais tempo durante o regime militar.

A doutrina perfilhada pelo regime ditatorial tratava a segurança em moldes claramente militaristas, promovendo a *guerra* contra o *inimigo* que manifestasse postura ou pensamento contrários aos *objetivos nacionais*. Partindo do pressuposto da necessidade de promover a *segurança total*, a perspectiva jurídica sustentada pelos militares “subvertia a noção clássica do direito nos estados constitucionais modernos: defender os cidadãos dos abusos estatais e assegurar-lhe um núcleo mínimo de liberdades individuais” (ANDRADE; DANTAS, 2014, p. 9).

As concepções de Estado e segurança defendidas pelos militares fizeram-se presentes também no processo de redemocratização do país, por ocasião da Constituinte de 1987-1988, quando foram realizadas audiências públicas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, envolvendo representantes dos militares e da sociedade civil, que debateram acerca dos espaços de poder destinados àqueles na nova Constituição.

Ao contrário do que ocorrera nas demais subcomissões criadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, as forças políticas que representavam o sistema autoritário fizeram-se majoritariamente presentes no debate sobre segurança, com a finalidade de manter núcleos de poder na

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel

nova ordem constitucional que se anunciava. Em contraponto, foram poucas as pressões populares exercidas no sentido de modificar o sistema de segurança pública até então vigente.

[...] se a correlação de forças na Constituinte era favorável às tendências políticas que queriam aprovar uma Constituição que efetivamente inaugurasse um regime político substancialmente distinto do que se encerrava, em outros lócus político-institucionais a correlação de forças era diversa. Em alguns desses outros locais, a hegemonia era claramente de setores que estiveram comprometidos com o regime autoritário. Era o caso de diversos organismos e instituições estatais, como os relacionados à segurança pública e à defesa do Estado. Por outro lado, talvez em razão da estreita vinculação da chamada ideologia de segurança nacional com o regime autoritário e da própria hipertrofia e sobrevalorização que as questões atinentes à segurança e defesa tinham naquele regime, havia certa reserva e mesmo desconfiança de amplos setores da sociedade civil no que diz respeito à discussão desses temas, embora o próprio nome atribuído à Subcomissão (de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança) deixasse antever que a Constituinte pretendia examinar a questão da defesa e da segurança do Estado em articulação com a defesa e a segurança da própria sociedade e não em contraposição a ela, como se dava no regime anterior. (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009, p. 264-265).

Ao todo, a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança realizou sete audiências públicas (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009). A primeira delas, em 22 de

abril de 1987, envolveu representantes das Forças Armadas que foram indicados pela Escola Superior de Guerra para falar da formação do Estado sob a perspectiva da doutrina da segurança nacional, desenvolvida pela referida Escola.

A segunda audiência, realizada no dia subsequente, contou com a presença de Márcio Thomaz Bastos, então Presidente do Conselho Federal da OAB, cujo depoimento serviu para contrapor os argumentos apresentados na primeira audiência, com o fito de demonstrar que a doutrina apregoada pela Escola Superior de Guerra não podia desvincular-se de um regime autoritário, sendo, portanto, incompatível com uma ordem democrática.

A terceira audiência ocorreu em 28 de abril do mesmo ano e contou com a participação de representantes do segmento acadêmico, que debateram a respeito da relação entre Forças Armadas e poder público. No dia seguinte, realizou-se a quarta audiência com representantes das polícias militares.

Em 30 de abril de 1987, na quinta audiência, representantes do Conselho de Segurança Nacional debateram o papel da instituição que ali representavam. A audiência seguinte aconteceu em 5 de maio, com generais da reserva do Exército que discutiram sobre as relações entre as Forças Armadas e a sociedade civil.

Por fim, a sétima Audiência, realizada em 6 de maio de 1987, envolveu representantes do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Estado Maior das Forças Armadas e membros da Polícia Federal para tratar da segurança pública e outros temas de interesse da corporação. En-

tre os debates travados, a desvinculação da polícia militar das Forças Armadas foi suscitada pelo então presidente do Conselho Federal da OAB, Márcio Thomaz Bastos, que defendeu a mitigação da participação das Forças Armadas na segurança interna do país. Segundo Bastos, tal participação só deveria ocorrer mediante convocação de seus superiores, devendo-se ressaltar que o texto constitucional promulgado atribuiu ao Presidente da República o comando supremo sobre as Forças Armadas do país.

Em contraponto, os representantes das polícias militares presentes nas audiências realizadas sustentaram que a corporação mantivesse a condição de Força Auxiliar do Exército, expondo, ainda, à Assembleia Nacional Constituinte as conclusões do III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, incluídas, em sua maioria, no texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Eram elas: a manutenção do caráter de instituição permanente das polícias militares e corpos de bombeiros militares; a responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança pública nos seus respectivos territórios; a subordinação direta aos respectivos governadores; a condição de Força Auxiliar do Exército; a organização fundada na hierarquia e disciplina militares; a competência exclusiva para o exercício e controle da polícia ostensiva; a competência da União para legislar sobre organização, armamento, efetivos, instrução e justiça, bem como sobre condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização, que não exclui a competência dos Estados para legislar supletivamente; o direito de cidadania a todos os policiais militares e bombeiros militares; a manutenção da Justiça Militar Estadual (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009).

Percebe-se, pois, que os debates travados na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, instituída no âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, contaram com o predomínio da participação dos militares, que conseguiram manter a polícia militar vinculada às Forças Armadas.

Destarte, a política constitucional brasileira, que deveria priorizar a garantia dos direitos humanos, a defesa da cidadania e a valorização da vida, almejando implementar no país uma cultura de paz (ANJOS, 2013), permaneceu, na prática, utilizando-se do discurso da defesa da lei e da ordem para promover a guerra contra um velho inimigo, pertencente a classes historicamente vulneráveis e marginalizadas de nossa sociedade.

O modelo de policiamento preservado deixou de observar as exigências democráticas estabelecidas pela nova ordem constitucional vigente, pois privilegiou a proteção dos interesses do Estado, em detrimento da defesa do cidadão e de seus direitos fundamentais. Por essa razão, defende-se que a proposta de desmilitarização da polícia brasileira permanece como tarefa democrática necessária ainda não realizada.

A REFORMA ORGANIZACIONAL DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS: DESMILITARIZAÇÃO E UNIÃO DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE POLÍCIAMENTO EM UMA CORPORAÇÃO ÚNICA DE CARÁTER CIVIL

O processo de redemocratização e abertura política no país, iniciado durante a presidência do general Ernesto Geisel, ocorreu de forma lenta e gradual e contou com a participação efetiva dos militares. As audiências

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurjel

realizadas no seio da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança contaram com a presença majoritária de representantes das Forças Armadas, em contraponto a uma inexpressiva participação das organizações da sociedade civil.

Entre os 28 convidados, apenas o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil, o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e o diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas apresentaram propostas de mudança nas relações entre civis e militares até então vigentes no âmbito da segurança pública, sendo, portanto, previsível a manutenção dos interesses defendidos pelos militares na nova ordem constitucional a ser promulgada (ZAVERUCHA, 2010). Apesar de a nova Constituição ter sido fruto de um processo de elaboração democrático, que resultou na proclamação de um amplo leque de direitos e garantias fundamentais, Jorge Zaverucha, ao se referir às cláusulas relacionadas às Forças Armadas, às polícias militares estaduais, ao sistema judiciário militar e ao de segurança pública em geral, aponta que “uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição de 1967 e à sua emenda de 1969” (2010, p. 45).

No que concerne ao aparelho policial, percebe-se que a Constituição de 1988 manteve, em linhas gerais, a mesma estrutura criada pelo regime ditatorial, deixando de estabelecer um efetivo controle civil sobre os militares. Isso porque, com o advento da nova ordem constitucional, embora subordinadas aos governos estaduais, as polícias militares permaneceram como forças auxiliares e reservas do Exército.

Aos governadores atribuiu-se a incumbência de pagar os subsídios dos agentes da corporação militar de seus Estados e de nomear os seus respectivos comandantes, todavia, a competência para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares foi atribuída ao governo federal pelo artigo 22, inciso XXI do Texto Magno.

Ademais, no plano infraconstitucional, continuou a vigorar o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que atribui ao Comando do Exército o controle e a coordenação das polícias militares, abrangendo aspectos de organização e legislação, efetivo, disciplina, ensino e instrução, adestramento e material bélico da corporação. Qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivo das polícias militares depende de aprovação do Estado-Maior do Exército, que julga sua conveniência em face das implicações das mudanças no quadro da defesa interna e da defesa territorial.

Acerca do tema explanado, Zaverucha conclui que os nossos constituintes não conseguiram desvincular-se do regime autoritário recém-findo, razão pela qual “as polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão” (2010, p. 55).

Mesmo com a nova ordem democrática constituída, não houve no Brasil a separação entre as funções militares e civis, uma vez que a Constituição manteve inalterada a prerrogativa dos militares de intervir na gestão da segurança interna do país. A transição democrática viven-

ciada pelo Estado brasileiro optou assim por manter praticamente intacta a organização policial adotada pelo regime de exceção ultimado.

Em contraposição à organização policial implantada ainda sob a égide do regime militar, cresce no país o debate sobre a proposta de desmilitarização da polícia brasileira, mediante a aprovação de uma emenda ao texto constitucional, que promova a sua completa desvinculação das Forças Armadas e a consequente união das polícias civil e militar em um corpo policial único, com formação civil.

Sabe-se que as mudanças introduzidas na organização policial podem ocorrer em três diferentes dimensões: no plano macro, quando atingem grandes proporções, inaugurando um novo modelo de organização da instituição policial, envolvendo necessariamente um processo político que resulta em lei (no caso do Brasil, esse processo deve resultar em uma reforma constitucional); no plano médio, quando pretendem regular a atividade policial em conformidade com as regras que orientam a vida em sociedade; e, por último, no plano micro, quando as mudanças envolvem a conduta individual do policial e a preocupação com sua educação e profissionalização (PINC, 2011).

A proposta que visa desmilitarizar a polícia brasileira representa, dessa feita, uma reforma a ser promovida no plano macro no país, posto que – se concretizada – implicará a adoção de um novo modelo de segurança pública, rompendo-se com o paradigma de policiamento autoritário empregado no passado, que aniquilou liberdades fundamentais da pessoa huma-

na em nome da proteção da segurança total e dos interesses do Estado.

Se olharmos para o desempenho da polícia, à época que antecede a transição democrática, sob a perspectiva dos direitos humanos, podemos afirmar que o abuso era a principal característica das práticas policiais do período. Governos autoritários ou em guerra civil representam período de exceção, em que a repressão é o recurso disponível para as forças policiais desempenharem seu papel. A mudança de modelo da organização policial, por meio da desmilitarização, é uma tentativa de romper com o padrão de resposta usado no passado e que não se coaduna com a democracia (PINC, 2011, p. 29).

Atualmente, o sistema delineado no artigo 144 da Constituição Federal fragiliza a efetivação do direito fundamental à segurança pública sob a égide de parâmetros democráticos. O referido dispositivo esboça a permanência da militarização nos órgãos de policiamento estaduais, que se sujeitam parcialmente ao controle do Exército, demonstrando uma confusão legislativa entre assuntos relacionados à defesa nacional e à segurança interna do país.

Imperioso destacar também que a manutenção das polícias militares como forças auxiliares e reservas do Exército influi, obrigatoriamente, no processo de treinamento de seus agentes – pautado pela ótica militar da disciplina e da hierarquia rígidas –, limitando, por conseguinte, a incorporação de programas e projetos governamentais voltados à proteção dos direitos humanos no processo de formação e profissionalização das instituições policiais (ANDRADE, 2013).

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel

Tânia Maria Pinc aponta o Brasil como um dos poucos países no mundo que seguem mantendo dois órgãos de policiamento para cumprir o ciclo de polícia (ações de prevenção, repressão e investigação). Para a autora mencionada, as polícias militares assumem uma natureza híbrida ao desempenharem com exclusividade o policiamento ostensivo, cuja função primordial é promover a aproximação entre a polícia e a sociedade, sendo, portanto, uma atividade eminentemente civil (PINC, 2011).

A proposta que visa à desmilitarização da polícia brasileira implica, naturalmente, a união das polícias militares e civis para que o ciclo de polícia passe a ser executado por um único órgão de policiamento, de formação exclusivamente civil, que atenda aos ditames de um Estado Democrático de Direito no que se refere à valorização da vida e da dignidade da pessoa humana e à proteção efetiva da cidadania e dos direitos fundamentais.

Hodiernamente, é cediço que a atuação da polícia militar vem sendo questionada na maioria dos Estados brasileiros em virtude, sobretudo, dos casos denunciados pela mídia nacional de corrupção e de abuso de poder envolvendo membros da corporação. A prática de tortura e até mesmo a execução de jovens, em sua maioria negros e pobres, são frequentemente noticiadas.

A partir dessa cultura institucional, a função das polícias é frequentemente entendida como a de manter a ordem, não a de preservar a lei. Legitimam-se, então, ações policiais truculentas, torturas e prisões arbitrárias. Em regra, essas práticas se articulam com um olhar seletivo, que constitui

“inimigos da ordem”. O papel geralmente recai sobre os excluídos, em especial sobre os negros e moradores de favelas, que figuram como alvo principal da perseguição criminal. Trata-se da conhecida “reação em cadeia da exclusão social”, que atinge parte considerável da população brasileira, reduzida à condição de “subcidadania”. (ANDRADE, 2010, p. 175-176).

O Informe 2013, divulgado pela Anistia Internacional sobre o estado dos direitos humanos no mundo (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013), confirma a atuação institucional retratada. Nele há evidências de que, no Brasil, os Estados continuam a adotar práticas policiais repressivas e discriminatórias para enfrentar a violência criminal armada, vitimando milhares de pessoas, entre elas um número desproporcional de jovens negros do sexo masculino, sobretudo no Norte e Nordeste do país.

O Informe aponta ainda que, nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, cresceu o número de homicídios cometidos por policiais classificados como “autos de resistência” ou “resistência seguida por morte”, o que motivou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana a aprovar uma resolução pedindo que os Estados investigassem todos os homicídios praticados por policiais e que suas estatísticas fossem divulgadas regularmente.

O Subcomitê da ONU para Prevenção da Tortura também manifestou preocupação com a prática generalizada da tortura e com o fato de a mesma não ser submetida a investigações e processos judiciais efetivos.

Igualmente, aqueles que se manifestam de forma favorável à desmilitarização da polícia brasileira costumam sustentar que os crimes cometidos por policiais militares permanecem frequentemente impunes em decorrência do foro especial privilegiado, que ainda se impõe em razão da manutenção do vínculo da corporação com o Exército, não permitindo que o controle civil sobreponha-se ao militar.

Não obstante os avanços legislativos conquistados, como a exclusão dos crimes dolosos contra a vida de civis do rol da competência da Justiça Militar, Zaverucha (2010) ressalta que permanecem fora da alçada da Justiça Comum os crimes mais corriqueiramente praticados pelos membros da corporação, a exemplo dos crimes contra o patrimônio, abuso de autoridade, espancamento, prisão ilegal, extorsão, sequestro e prevaricação.

Todavia, uma das principais críticas traçadas com relação à manutenção de uma polícia militarizada no Brasil diz respeito ao processo de educação e treinamento a que se submetem os seus agentes.

O militarismo opera com a lógica da guerra, cujo principal objetivo é combater o inimigo para salvaguardar a segurança do Estado, mesmo que em detrimento da cidadania e dos direitos humanos. Em nome da proteção da lei e da ordem, muitas vezes, legitima-se o uso arbitrário da força e afasta-se cada vez mais a sociedade dos agentes responsáveis pela preservação do equilíbrio e da paz social.

Percebe-se, nessa conjuntura, que uma reforma policial no plano macro no país é con-

dição *sine qua non* para que se possa alcançar uma reforma policial satisfatória e efetiva nos planos médio e micro, ainda que nos últimos casos ocorram no campo infraconstitucional e administrativo.

A partir da desmilitarização das polícias estaduais, o processo de educação, formação e treinamento de seus agentes deverá buscar a proteção da cidadania e dos direitos humanos, em conformidade com o que se espera da atuação da polícia em um Estado Democrático de Direito.

Estudo recente promovido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pelo Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas da Fundação Getúlio Vargas e pelo Ministério da Justiça entrevistou policiais brasileiros e constatou que mais de 70,0% concordam total ou parcialmente que as polícias militares e os corpos de bombeiros deixem de ser forças auxiliares do Exército; ao passo que 80,9% acreditam que as polícias devem ser organizadas em uma carreira única, com ingresso por meio de concurso público (GOMES, 2014).

No âmbito interno das polícias militares, o apoio à desmilitarização e união das polícias em um órgão de policiamento único de natureza civil foi maior entre os praças, em razão da ausência de ganhos trabalhistas, dos baixos salários e das constantes humilhações sofridas por imposições de seus superiores hierárquicos (OLIVEIRA, 2013).

Atualmente, existem pelo menos seis Propostas de Emenda Constitucional (PECs) em andamento no Congresso Nacional que tratam da desmilitarização da Polícia Militar e de sua união com a Polícia Civil.

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel

No Senado, tramitam em conjunto as PECs 102, de autoria do Senador Blairo Maggi (PR-MT), e 51, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), que aguardam inclusão na ordem do dia para votação dos requerimentos formalizados pelos Senadores Humberto Costa (PT-PE) e Aníbal Diniz (PT-AC), no que concerne ao apensamento e desapensamento de outras propostas correlatas às PECs 102 e 51.

Na Câmara dos Deputados, tramitam as PECS 423, de autoria do Deputado Jorginho Mello (PR-SC), 431, de autoria do Deputado Chico Lopes (PCdoB-CE), 432, de autoria do então Deputado Marcelo Itagiba (PSDB-RJ), todas apensas à PEC 430, de autoria do Deputado Celso Russomanno (PRB-SP), que aguarda a designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de segurança pública, instituído pela Constituição de 1988, prevê quais órgãos são responsáveis pela atividade policial no país, ditando normas relativas a sua organização, deveres e funções. No âmbito de competência dos Estados da Federação, o constituinte disciplinou que as polícias militares realizem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, ao passo que às polícias civis coube a realização das funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

No que concerne especificamente às polícias militares, o texto constitucional determinou serem elas não apenas forças reservas, mas também forças auxiliares do Exército, mantendo quase intacto o paradigma de policiamento que vigorou no período da ditadura militar. Observa-se

com isso que os nossos constituintes cederam às pressões dos militares, cujos interesses fizeram-se representar de forma majoritária nas audiências públicas realizadas no seio da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança durante a Assembleia Constituinte.

Destarte, os constituintes deixaram de observar a separação que deve necessariamente existir entre as instituições que são responsáveis pelas atividades voltadas à defesa nacional e à proteção da segurança interna em uma ordem democrática. Criou-se com isso um órgão de policiamento de caráter híbrido, militar, mas responsável pela realização do patrulhamento ostensivo, atividade que possui nítida natureza civil.

O contato entre o policial e a comunidade ocorre precipuamente durante o patrulhamento ostensivo. Em tempos de paz, essa interferência deve estar pautada na salvaguarda da cidadania e dos direitos humanos, e não no imperativo inquestionável e rígido da lei e da ordem. Nos períodos de normalidade institucional, apregoa-se que as Forças Armadas é que devem servir de forças auxiliares aos órgãos de policiamento – no caso de comprovada insuficiência desses –, e não o contrário.

A organização de uma polícia militarizada nos moldes capitaneados pela ordem constitucional dificulta o exercício do controle civil sobre a atividade militar, principalmente em face da existência de foro especial privilegiado para julgamento dos policiais.

Ressalta-se, por conseguinte, que o modelo de polícia delineado no texto constitucional não se coaduna com a essência de um Estado

Democrático de Direito. Surge, nesse contexto, o debate acerca da necessidade de promover a reforma na organização da instituição policial pátria, apontando-se a proposta de desmilitarização das polícias estaduais, a ser promovida mediante emenda ao texto da Constituição.

A desmilitarização tem por objetivo promover a desvinculação entre a polícia e o Exército, fazendo com que a doutrina apregoadada pelo militarismo seja eliminada do processo de formação do efetivo policial, possibilitando ainda a realização do controle civil sobre os membros da corporação.

Ressalta-se que a desmilitarização não implica a existência de uma polícia desarmada ou destituída de símbolos e imagens que auxiliem na sua identificação. Vê-se, outrossim, que a proposta que visa desmilitarizar as polícias estaduais tem com consequência lógica e desejada a união dos órgãos de policiamento em uma carreira única, de caráter civil. Fato esse que resultaria, inclusive, no ganho de direitos trabalhistas por parte dos atuais membros da polícia militar, a exemplo do direito de greve e de sindicalização, hoje negados constitucionalmente aos militares.

Por essa lógica, defende-se ainda que a desmilitarização favorece a reaproximação

entre a polícia e a sociedade, na medida em que promove a democratização das instituições policiais, abrindo caminho para a inserção de programas governamentais que fomentem uma cultura de proteção aos direitos humanos.

A polícia não deve estar vinculada à lógica da guerra que visa derrotar o inimigo, mas sim ao sentimento de preservação da vida, da dignidade da pessoa humana e da cidadania. A eliminação dos valores militares implica uma nova regulação da atividade policial no plano infraconstitucional e *interna corporis*, com a consequente mudança dos currículos apresentados pelos diversos cursos de formação no país.

A existência de numerosas proposições que tramitam no Congresso Nacional com o fito de promover a reforma policial na Constituição, por meio da desmilitarização e união dos órgãos policiais, faz crer que a proposta defendida é totalmente compatível com a ordem democrática brasileira, o que não se pode afirmar da manutenção de um modelo policial que recentemente serviu para sustentar um regime autoritário responsável por perseguir, torturar e matar milhares de pessoas, em nome da segurança total e da proteção dos interesses do Estado.

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ANDRADE, Vander Ferreira de. **Do direito fundamental à segurança pública**: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro. 2010. 287 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp148191.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2015.
- ANDRADE, Vinicius Lúcio de. Polícias Militares e Democracia: Uma análise Jurídico-Constitucional. In: MAGALHÃES, Huacy Ragner Amaral de (Org.). **Reflexões sobre o Direito Contemporâneo** – Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Rabinovich-Berkman. Recife: Nossa Livraria, 2013. p. 469-490. Disponível em: <https://www.academia.edu/5360035/Pol%C3%ADcias_Militares_e_Democracia_Uma_An%C3%A1lise_Jur%C3%ADdico-Constitucional_Cap%C3%ADtulo_de_Livro_>>. Acesso em: 11 fev. 2015.
- ANDRADE, Vinicius Lúcio de; DANTAS, Raffael Levino. Militares e Segurança Pública: Uma História da Constituinte de 1987-1988. In: HISTÓRIA DO DIREITO: XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 23, 2014, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=204646303_bc289b0>. Acesso em: 4 fev. 2015.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2013**: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. Tradução Galeno Faé de Almeida. Londres: Anistia Internacional, 2013. Disponível em: <http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_br-pt.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- ANJOS, Angelina. Desmilitarização das PMS, tarefa democrática pendente. **Vi o Mundo**, 6 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/angelina-anjos-a-importancia-de-desmilitarizar-a-pm.html>>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (Orgs). **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte**: A sociedade na tribuna. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1882>>. Acesso em: 11 fev. 2015.
- BRASIL. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- CARVLHO FILHO, José. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- FRANÇA, Andréia da Conceição Pires. **Doutrina e Legislação: os bastidores da política dos militares no Brasil** (1964-1985). 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-03022010-153752/pt-br.php>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

GOMES, Luiz Flávio. Pesquisa aponta para a desmilitarização da PM. **Instituto Avante Brasil**, 1º ago. 2014. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/pesquisa-aponta-para-a-desmilitarizacao-da-pm/>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

MERTENS, Fábio Alceu. **O direito fundamental à segurança pública e o serviço público de segurança pública no ordenamento jurídico nacional**. 2007. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp063547.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

OLIVEIRA, Noelle. O papel da polícia: entenda o que é a desmilitarização da polícia. **Portal EBC**, 23 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/>

[cidadania/2013/07/entenda-o-que-e-a-desmilitarizacao-da-policia](http://www.ebc.com.br/cidadania/2013/07/entenda-o-que-e-a-desmilitarizacao-da-policia)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

PINC, Tânia Maria. **Treinamento Policial**: Um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/.../2011_TaniaMariaPinc.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: SAFLATE, Vladimir; TELES, Edson (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil

Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel

Resumen

La policía en la Constitución Federal de 1988: apuntes sobre el mantenimiento de un órgano militarizado de actividad policial y su incompatibilidad con el orden democrático vigente en Brasil

El artículo tiene como objetivo analizar el Sistema Constitucional de Seguridad Pública en lo que concierne al mantenimiento de un órgano de actividad policial militarizado, y pretende demostrar que la existencia de una policía como fuerza auxiliar y reserva del Ejército no se coaduna con el orden democrático inaugurado tras la promulgación de la Constitución Federal de 1988, principalmente en tiempos de paz y de estabilidad institucional. Para ello, se explora la propuesta que pretende reformar la organización de la institución policial por medio de la desmilitarización de las policías estatales y de su unión en un único cuerpo policial, de naturaleza civil.

Palabras clave: Democracia. Reforma policial. Desmilitarización.

Abstract

Police in the 1988 Federal Constitution: issues concerning the maintenance of a militarized policing organ and its incompatibility with the prevailing democratic order in Brazil
The objective of this article was to analyze the Constitutional System of Public Safety regarding the maintenance of a militarized policing organ and to illustrate that the existence of a police as an auxiliary and reserve force of the Army is incongruent with the democratic order introduced following enactment of the 1988 Federal Constitution, particularly during a time of peace and institutional stability. Thus, a proposal is explored for reforming the organization of the police institution by means of demilitarizing the state police forces and consolidating them into a single civil police force.

Keywords: Democracy. Police reform. Demilitarization.

Data de recebimento: 30/04/2015

Data de aprovação: 01/12/2015



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 Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9** Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/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/ título da obra em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome (como no item anterior) /PONTO/ título do artigo /PONTO/ nome do periódico em negrito /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /VÍRGULA/ data /VÍRGULA/ numeração das páginas /PONTO.

Capítulo: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título do capítulo /PONTO/ In /DOIS PONTOS/ sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

Coletânea: sobrenome do organizador, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da coletânea em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da tese em negrito /PONTO/ número de páginas /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /TRAVESSÃO/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ data /PONTO.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010.

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Primeiro autor: _____

Título do artigo: _____

Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem 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**



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Revista Brasileira de **Segurança Pública**

DOSSIÊ

Juventude e violência policial no Município de São Paulo
Jacqueline Sinhoretto, Maria Carolina Schlittler e Giane Silvestre

**Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área
Metropolitana de Brasília (AMB)**
Arthur Trindade Maranhão Costa, Cristina Maria Zackseski e Welliton Caixeta Maciel

ARTIGOS

**Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina:
aclarando la paradoja**
María Alejandra Otamendi

**A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela
Corte Interamericana de Direitos Humanos**
Jorge Zaverucha e Rodrigo Leite

O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro?
Cristina Maria Zackseski e Patrick Mariano Gomes

A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo
Giovani da Silva Corralo e Jonathã Kemmerich

**A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre
a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade
com a ordem democrática vigente no Brasil**
Gabriela Galiza e Silva e Yara Maria Pereira Gurgel

ISSN 1981-1659



14

9 771981 165002