

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 11

Número 2

agosto/setembro 2017



**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. 11 n.2 São Paulo ago/set 2017**

### 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)

### Assistente Editorial

Cauê Martins

### Equipe RBSP

Cauê Martins, David Marques, Isabela Sobral, Marina Bohnenberger, Marina Pinheiro, Patrícia Nogueira Pröglhöf, Roberta Astolfi e Samira Bueno

### Revisão de textos

Cláudia Malinverni e Denise Niy

### Capa e produção editorial

Seepix D'ippi

### 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

Cássio Thyone A. de Rosa - Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima - Diretor Presidente

Samira Bueno - Diretora Executiva

### Conselho de Administração

Arthur Trindade Maranhão Costa

Cássio Thyone Almeida de Rosa

Daniel Cerqueira

Edson M. L. S. Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Elizabeth Leeds

Jésus Trindade Barreto Jr

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Marlene Inês Spaniol

Paula Poncioni

Paulo Sette Câmara

Roberto Maurício Genofre

Sérgio Roberto de Abreu

Sílvia Ramos de Souza

Yolanda Catão

## Sumário

<b>Dossiê</b>	<b>Apresentação</b> ..... 6
	<b>PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil</b> ..... 10 <i>Bruno Paes Manso e Camila Nunes Dias</i>
	<b>O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional</b> ..... 30 <i>Janaina Camelo Homerin</i>
	<b>Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN</b> ..... 48 <i>Juliana Gonçalves Melo e Raul Rodrigues</i>
<b>Dossiê   Depoimento</b>	<b>O nascimento de um sistema prisional: o processo de reforma no estado do Espírito Santo</b> ..... 64 <i>Eugênio Coutinho Ricas</i>
<b>Dossiê   Entrevista</b>	<b>O Judiciário e a crise do sistema penitenciário</b> ..... 78 <i>Luís Carlos Valois, entrevistado por Fiona Macaulay</i>
<b>Artigos</b>	<b>“Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher</b> ..... 88 <i>Beatriz Accioly Lins</i>
	<b>Violência sistemática e perseguição social no Brasil</b> ..... 106 <i>Marlon Alberto Weichert</i>
	<b>O Conselho Penitenciário paulista e os direitos humanos: potencial e limites nos controles democráticos</b> ..... 130 <i>Otávio Dias de Souza Ferreira</i>
	<b>O sentimento de insegurança e a armadilha da segurança privada: reflexões antropológicas a partir de um caso no Rio Grande do Sul</b> ..... 148 <i>Priscila Farfan Barroso</i>
	<b>A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo: novas tecnologias e velhos problemas</b> ..... 164 <i>Viviane de Oliveira Cubas</i>
	<b>Operações especiais policiais e segurança pública</b> ..... 182 <i>Domício Proença Júnior e Jacqueline Muniz</i>
	<b>Manuais de condutas de tropas de choque: fundamentos para a repressão</b> ... 200 <i>Leon Denis da Costa e Ivanilda Aparecida Andrade Junqueira</i>
<b>Nota Técnica</b>	<b>O Centro Integrado de Comando e Controle: ferramenta de coordenação, integração e planejamento na defesa social</b> ..... 216 <i>Philipp Augusto Krammer Soares e Eduardo Cerqueira Batitucci</i>
<b>Regras de publicação</b>	..... 234

## Table of Contents

<b>Dossier</b>	<b>Presentation</b> .....	<b>6</b>
	<b>PCC, prison system and management of the new world of crime in Brazil</b> .....	<b>10</b>
	<i>Bruno Paes Manso e Camila Nunes Dias</i>	
	<b>The role of more responsible criminal law in reducing the inflow of people into the prison system</b> .....	<b>30</b>
	<i>Janaina Camelo Homerin</i>	
	<b>News of an announced and ongoing massacre: the power to kill and let die in the light of the Massacre in the Prison of Alcaçuz, RN</b> .....	<b>48</b>
	<i>Juliana Gonçalves Melo e Raul Rodrigues</i>	
<b>Dossier   Statement</b>	<b>The birth of a prison system: the process of reform in the state of Espírito Santo</b> .....	<b>64</b>
	<i>Eugênio Coutinho Ricas</i>	
<b>Dossier   Interview</b>	<b>The Judiciary and the crisis in the penitentiary system</b> .....	<b>78</b>
	<i>Luís Carlos Valois, entrevistado por Fiona Macaulay</i>	
<b>Articles</b>	<b>“There is no police officer of Women’s Defense Police, there are police officers”: choices, empathy and militancy in studies on violence against women among police officers of the Women’s Defense Police</b> .....	<b>88</b>
	<i>Beatriz Accioly Lins</i>	
	<b>Systematic violence and social persecution in Brazil</b> .....	<b>106</b>
	<i>Marlon Alberto Weichert</i>	
	<b>The Penitentiary Council of São Paulo and the human rights: the potential and the limits on accountability</b> .....	<b>130</b>
	<i>Otávio Dias de Souza Ferreira</i>	
	<b>The feeling of insecurity and the trap of private security: anthropological reflections from a case in Rio Grande do Sul</b> .....	<b>148</b>
	<i>Priscila Farfan Barroso</i>	
	<b>The expansion of protection and surveillance services in São Paulo: new technologies and old problems</b> .....	<b>164</b>
	<i>Viviane de Oliveira Cubas</i>	
	<b>Special police operations and public safety</b> .....	<b>182</b>
	<i>Domício Proença Júnior e Jacqueline Muniz</i>	
	<b>Riot troop conduct books: grounds for repression</b> .....	<b>200</b>
	<i>Leon Denis da Costa e Ivaniilda Aparecida Andrade Junqueira</i>	
<b>Technical Note</b>	<b>The Integrated Command and Control Center: tool for coordination, integration and planning in social defense</b> .....	<b>216</b>
	<i>Phillipp Augusto Krammer Soares e Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	
<b>Publishing Rules</b>	.....	<b>234</b>



# Apresentação

## **O sistema prisional brasileiro: a crise atual e perspectivas de solução**

**E**ste dossiê, organizado pela professora Fiona Macaulay (Universidade de Bradford/Reino Unido), apresenta uma análise da atual crise do sistema prisional brasileiro e discute as soluções que podem ser pensadas do ponto de vista da segurança pública.

O artigo “PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil”, de Bruno Paes Manso e Camila Nunes Dias, abre o dossiê com uma discussão sobre o surgimento das facções criminais como produto do encarceramento e da prisão. A partir dos processos sociais e históricos que levaram à construção de um sujeito criminal e das escolhas políticas que apostaram no encarceramento massivo e em operações violentas da polícia ostensiva, os autores retratam o protagonismo do PCC em São Paulo, sua expansão pelos demais estados e a multiplicação de facções pelo Brasil.

Janaina Camelo Homerin, no artigo “O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional”, analisa a política de encarceramento que sustenta o sistema de justiça criminal sob a ótica da legislação penal. A autora destaca a necessidade de se elaborar a política criminal e penitenciária como uma política de Estado que vá além de medidas paliativas e imediatistas. Para tal, é necessária a articulação entre poder legislativo, gestores públicos estaduais e da União, e operadores do sistema de segurança e justiça.

Em “Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN”, Juliana Melo e Raul Rodrigues discutem o processo de organização das redes criminosas e a intensificação da violência que é reiterada em seu caráter instrumental tanto por agentes estatais quanto não-estatais. Os autores chamam atenção para o sentido de justiça associado à lógica da punição e da guerra e, ao analisar o massacre nas penitenciárias de Alcaçuz e Rogério Madruga, no Rio Grande do Norte, observam como esse processo vulnerabiliza não apenas os presos, mas também seus familiares, e incide na intensificação dos conflitos urbanos.

O dossiê também apresenta o depoimento de Eugênio Coutinho Ricas, “O nascimento de um sistema prisional: o processo de reforma no estado do Espírito Santo”. Baseada em sua experiência como Secretário de Justiça do Espírito Santo, Ricas levanta elementos fundamentais para que se possa promover mudanças no sistema prisional: vontade política para reconhecer e enfrentar o problema existente; estabelecimento de um modelo de gestão que permita avaliar objetivamente o gerenciamento do sistema; articulação dos diversos atores envolvidos – governo estadual, União, Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário.

Fechando o dossiê, Fiona Macaulay entrevista Luís Carlos Valois, Juiz de Direito Titular da Vara de Execuções Penais do Amazonas. Valois critica a formação meramente técnica do juiz brasilei-



ro, sem reflexão sobre a sociedade em que se insere, argumenta que a desjudicialização da execução penal é necessária para automatizar o fluxo de saída do sistema penitenciário e defende a regulamentação de todos os tipos de drogas como maneira de enfrentar o crime organizado nas prisões.

Partindo de diferentes perspectivas, os textos do dossiê levantam relevantes questões para pensarmos em mudanças estruturais que possibilitem sair desse labirinto que se tornou a complexa situação do sistema penitenciário brasileiro. Em comum, todos enfatizam a urgência da redução do encarceramento em massa, a qual passa inevitavelmente pelo debate sobre a descriminalização e a regulamentação do comércio das drogas. Enquanto não enfrentarmos esses desafios, assistiremos, de crise em crise, o aumento da violência nas prisões e a partir das prisões.

# PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil

## Bruno Paes Manso

*Pesquisador-pleno do grupo de pesquisa Jornalismo, Direito e Liberdade, vinculado à Escola de Comunicação e Artes e ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - USP. Pós-doutorando no Núcleo de Estudos da Violência da USP - NEV/USP. Doutor e mestre em Ciência Política pela USP. Graduado em Economia pela USP e em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP.*

*mansobruno@yahoo.com.br*

## Camila Nunes Dias

*Professora adjunta da Universidade Federal do ABC - UFABC. Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo - USP. Graduada em Ciências Sociais pela USP. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Violência da USP - NEV/USP.*

*camila.dias00@gmail.com*

### Resumo

*Desde que surgiu, em agosto de 1993, o Primeiro Comando da Capital (PCC) vem desafiando as autoridades de segurança pública e pesquisadores do tema sobre as causas de seu nascimento, de seu fortalecimento e o papel que exerce no mundo do crime e na sociedade em geral. Durante as décadas de 1990 e 2000 assistiu-se a um processo de espraiamento do PCC dentro do sistema prisional de São Paulo e para fora das prisões. Esse processo foi permitindo o estabelecimento de uma conexão entre a prisão e o “mundo do crime” que, a partir de 2006, passou a abranger outros estados da federação. Nesse sentido, os massacres ocorridos nas prisões do Norte e Nordeste, em 2016 e nos primeiros dias de 2017, foram apenas uma das consequências mais visíveis das articulações e da movimentação que vêm se desenrolando nas prisões brasileiras, nas fronteiras do país com os vizinhos produtores de drogas ilícitas e nas periferias dos centros urbanos de pequenas, médias e grandes cidades. O objetivo deste trabalho é, a partir desses acontecimentos e do quadro atual da violência no Brasil, elencar alguns elementos que permitam compreender o processo histórico e sociológico pelo qual vem passando a sociedade brasileira, com reflexos na violência, na ampliação das redes criminais e em ações de segurança e de justiça que não parecem capazes de lidar com o problema. Este texto é resultado de várias pesquisas realizadas pelos autores, as quais têm como base registros documentais (documentos oficiais, material produzido pelos próprios presos e os trabalhos etnográficos já publicados) e entrevistas com diversos atores (policiais, agentes penitenciários, juízes, promotores e presos).*

### Palavras-Chave

*PCC. Prisões. Fronteiras. Redes criminais. Drogas ilícitas.*

Desde que surgiu, em agosto de 1993, o Primeiro Comando da Capital (PCC) vem desafiando as autoridades de segurança pública e pesquisadores do tema sobre as causas de seu nascimento, de seu fortalecimento e o papel que exerce no mundo do crime e na sociedade em geral. Nos primeiros anos, a própria existência da facção foi negada insistentemente pelos governantes paulistas, que acusavam a imprensa de inventar e/ou exagerar aquilo que publicavam sobre a organização, numa postura refratária que se manteve mesmo depois da megarrebelião de 2001 e dos ataques a autoridades de segurança, em 2006 (ADORNO; SALLA, 2007) e em 2012 (DIAS et. alli. 2015)<sup>1</sup>. Foi depois de anos seguidos de debates interditados e marginais que o ano de 2017 chegou, desafiando autoridades e pesquisadores a compreender o que estava acontecendo.

Durante as décadas de 1990 e 2000 assistiu-se a um processo de espraiamento do PCC dentro do sistema prisional de São Paulo e para fora das prisões (DIAS, 2013). Esse processo

foi permitindo o estabelecimento de uma conexão entre a prisão e o “mundo do crime” (FELTRAN, 2010a) de uma forma articulada que jamais havia sido vista anteriormente. As rebeliões em presídios no Norte e no Nordeste do Brasil, em janeiro de 2017, produziram mais de 160 mortos e evidenciou uma nova configuração de redes criminais no Brasil, articuladas pelo mercado de drogas e organizadas por facções regionais formadas dentro dos presídios, com graus diferentes de rivalidade e articulações, em relações que podem transpor as fronteiras estaduais e até as nacionais. O massacre nos presídios foi apenas uma das consequências mais visíveis das articulações e da movimentação que vêm se desenrolando no Brasil desde o começo dos anos 2000 e que levanta novas perguntas na já acalorada discussão sobre o mundo do crime.

O objetivo deste trabalho é partir desses acontecimentos e do quadro atual da violência no Brasil para buscar responder a algumas perguntas urgentes, tendo como base registros documentais

e entrevistas que ajudam a identificar a dimensão do problema nos dias de hoje. Partindo dos estudos etnográficos e sociológicos feitos ao longo das últimas décadas, esses registros são fundamentais para compreender o processo histórico e sociológico pelo qual vem passando a sociedade brasileira, com reflexos na violência, na ampliação das redes criminais e em ações de segurança e de justiça que não parecem capazes de lidar com o problema. Entre algumas perguntas urgentes que o estudo pretende ajudar a enfrentar estão: qual a extensão do domínio que o PCC exerce sobre o crime e as prisões em São Paulo? Qual a dimensão do poder das facções nos outros estados do País? Depois das rebeliões de janeiro, houve interrupção na expectativa de crescimento do PCC no sistema prisional brasileiro? E quais os efeitos da expansão do Comando Vermelho (CV)? Teria o PCC a intenção de expandir suas atividades para outros países e ser colaborador de grandes fornecedores internacionais? Quais são as opções do governo federal para controlar o poder das facções?

Mesmo diante das dificuldades em pensar respostas no calor dos fatos, associar os acontecimentos atuais com a reflexão que vem sendo feita pelas ciências humanas brasileiras, nos últimos anos, oferece uma possibilidade de discutir o processo social e histórico que produziu os fatos que assuntaram a sociedade. Essa é a melhor maneira de se pensar em medidas estruturais em vez de paliativas – ou demagógicas, populistas – que busquem reverter o processo atualmente enfrentado pela sociedade brasileira.

### **A ORIGEM HISTÓRICO-SOCIAL DO PCC**

O Massacre do Carandiru – ocorrido em outubro de 1992, menos de um ano antes da criação do PCC, por oito presos no Centro de

Reabilitação Penitenciária de Taubaté – foi o episódio mais dramático de uma cena criminal que desde o final dos anos 1960 vinha se caracterizando pela violência por parte das autoridades de segurança e estabelecendo novos arranjos e contornos sociais em São Paulo. O homicídio de 111 presos por policiais militares chamados para acabar com uma rebelião no Pavilhão 9 seria constantemente lembrado pela facção, tendo ajudado a fortalecer a ideia da necessidade de união dos detentos contra “o sistema”, que caracteriza o lema e o discurso da facção ao longo dos anos. Como afirmava o 13º artigo do estatuto de fundação do grupo, que seria divulgado anos quatro depois

Temos que permanecer unidos e organizados para evitar que ocorra novamente um massacre, semelhante ou pior ao ocorrido na Casa de Detenção (...), massacre este que jamais será esquecido na consciência da sociedade brasileira. Porque nós do Comando vamos sacudir o sistema e fazer essas autoridades mudar a prática carcerária desumana, cheia de injustiça, opressão, tortura e massacres nas prisões.

Tanto no Rio como em São Paulo, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por mudanças que incluíam a intensa e desordenada urbanização das cidades, a recessão econômica e a exaustão de um modelo de desenvolvimento baseado na indústria, produzindo redução no emprego formal e na regularidade do trabalho. É nesse quadro estrutural instável, marcado pela sensação de vulnerabilidade e medo diante das mudanças, que o universo do crime foi para o centro do debate cotidiano na esfera pública. Como afirmou Caldeira (2000) sobre São Paulo, o mundo do crime serviu tanto para expressar os sentimentos de perda e de decadência

social gerado pelas transformações estruturais quanto para legitimar a reação violenta por parte das autoridades como justificativa, mesmo que inconfessável, para o resgate de uma ordem passada aparentemente perdida. A violência e o medo, dessa forma, combinaram-se a processos de mudança social nas cidades e produziram formas de segregação espacial e discriminação social. A figura do “bandido”, portadora de “outro tipo de humanidade”, “cuja morte ou desaparecimento é festejado”, se consolidou como o inimigo principal a ser controlado e isolado a qualquer custo. O bandido foi identificado a partir de estigmas relacionados a gênero, idade, raça, classe social e território da cidade: jovens não brancos moradores das periferias da cidade. Esse processo histórico e social produziu efeitos estruturais que acabou levando à emersão de uma categoria especial de sujeito, que ele define como sujeito criminal.

[...] um sujeito não revolucionário, não democrático, não igualitário e não voltado ao bem comum (...) produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais. Não é qualquer sujeito incriminado, mas um sujeito, por assim dizer, “especial”, aquele cuja morte ou desaparecimento podem ser amplamente desejados (MISSE, 2010, p. 17).

As ações e políticas de segurança pública, a partir do momento que assumem a condição de agentes da guerra ao crime, em vez de reestabelecer a ordem perdida, reforçam o processo de acumulação social da violência e de sujeição criminal. O sujeito criminal não revolucionário que emerge desse processo, na condição de inimigo número um, é levado a assumir esse estigma e articular suas ações e estratégias no sentido de sobreviver à guerra da qual faz parte.

A forma como esse processo sociológico se reproduz nos demais estados brasileiros depende das singularidades históricas e sociais que definem características específicas de cada região. No Rio de Janeiro, por exemplo, o surgimento das facções criminais a partir do final dos anos 1970 e a territorialização das bases do tráfico nos morros acabaram promovendo um processo de sociabilização altamente violento nas comunidades dominadas por grupos criminais, descritas nos trabalhos de Alba Zaluar (1985). Rivalidades se articulam em torno de facções com estruturas verticais, que disputam mercado com seus competidores, investem em armamentos e estabelecem relações clientelistas e de ameaças com a população local, sujeitas às incursões armadas por parte da polícia que as tratam como cúmplices do tráfico.

Em São Paulo, esse processo ocorre em condições diversas, mas não menos violentas. Pode ser localizado na história paulista recente, a partir do surgimento do primeiro Esquadrão da Morte, no final dos anos 1960. Já os assassinatos praticados por policiais militares aumentaram principalmente depois de meados da década de 1970, crescendo vertiginosamente nos anos seguintes, ultrapassando mil mortes anuais em 1991 e 1992. A década de 1980, em São Paulo, foi marcada também pela ascensão dos justiceiros, matadores que agem em bairros pobres com o respaldo de comerciantes e lideranças comunitárias (MINGARDI, 1991; FERNANDES, 1992; SILVA, 2004; MANSO, 2005, 2016). Jovens não brancos moradores dos bairros pobres são as vítimas preferenciais dos homicídios. Bandas territoriais são formadas por jovens que travam dispu-

tas atomizadas e equilibradas em busca da soberania territorial e da sobrevivência, sem espaço para que surja, ao longo dos anos 1980 e 1990, nenhuma liderança ou grupo criminoso capaz de se sobressair aos demais (MANSO, 2005; 2016).

Longe de estabelecer uma relação de dominação territorial, os integrantes do mundo do crime precisam criar estratégias de convivência com as lideranças comunitárias locais, igrejas, comerciantes, vizinhanças e familiares, entre outros grupos de controle informal, ao mesmo tempo em que lutam no dia a dia para sobreviver aos policiais violentos, justiceiros, grupos de extermínios e vizinhos rivais.

Os resultados nessa cena paulista são níveis de violência em patamares semelhantes ao vigente na cena criminal do Rio, mas com características distintas, marcada pela elevada vulnerabilidade pessoal e pelos conflitos atomizados, fratricidas e autodestrutivos. Nesse contexto, um homicídio pode ser suficiente para estimular a vingança entre os colegas do morto, em um efeito multiplicador que fez a taxa crescer ao longo de 40 anos seguidos até 1999, traduzindo um processo de autoextermínio de jovens dos bairros pobres, acelerado pela violência da polícia e dos grupos de extermínios. Foi nesse cenário que as ideias de paz e união entre os bandidos – e de morte aos policiais – passaram a fazer sentido, criando as condições para o discurso do PCC, que se assume como o representante desse grupo formado por “bandidos” – uma espécie de sindicato do crime – articulando novas estratégias para lidar e sobreviver na sociedade em que é formado.

## AUTORIDADE NO CRIME – PRISÕES E MERCADO DE DROGAS

Se o PCC surgiu como desdobramento dessa cena criminal instável e fratricida, restam questões teóricas importantes sobre como essa liderança passou a ser exercida e obedecida pelos integrantes dessa ordem paralela do crime paulista. Como uma nova ideia se legitima e se reproduz? Quais os tipos de agência para a articulação dessa nova demanda? O que torna essa ideia crível num determinado sistema social? Como essas regras passam a ser respeitadas e obedecidas por um amplo número de representantes dessa ordem, que são considerados avessos a regras?

A compreensão do processo de formação desse novo sujeito criminal não revolucionário, egoísta e indiferente ao destino dos outros é importante, uma vez que o PCC se apresenta como o representante dessa massa criminal que se defende da violência da ordem social vigente. O debate, contudo, não depende apenas do exame dos ideólogos e das instituições e indivíduos que disseminam e reproduzem essas ideias, mas também da formação dos novos mecanismos que permitem o controle dos comportamentos na esfera criminal e que são fundamentais para a consolidação da legitimidade da autoridade encarregada de punir e controlar desvios no crime.

Na legitimação da autoridade do PCC, a prisão desempenha papel fundamental. As mais de duas décadas que se sucedem ao Massacre do Carandiru e ao surgimento do PCC coincidem com uma guinada na política de segurança pública do estado de São Paulo. É depois de 1993, com o aumento do encarceramento,

ramento e a reforma do sistema penitenciário paulista, que as prisões se tornam um espaço estratégico para a articulação de presos e para o espraiamento das ideias do PCC. A facção se consolidou inicialmente como gestora das interações nos presídios.

É fundamental compreender os processos sociais e políticos que permitiram a conformação de um cenário nas prisões que produziu grupos portadores de uma identidade, de um discurso e de formas de organização e regulação social que se enraizaram dentro e fora destes espaços. O aumento do encarceramento e do fluxo de pessoas nas prisões deslocou a prisão para o centro da dinâmica social, política e criminal contemporânea. E a violência nas prisões em 2017 explicitou esse fenômeno.

Em São Paulo, as 36 unidades e os 32 mil presos de 1993 se multiplicaram, formando atualmente um vasto universo com 168 unidades e mais de 220 mil pessoas, com quase o dobro de habitantes de sua capacidade – o déficit em agosto de 2016 era de 94 mil vagas. A melhoria da gestão de patrulhamento policial, o endurecimento da legislação e a postura punitiva do Ministério Público e do judiciário paulistas contribuíram para aumentar o montante de presos a passar pelo sistema. Uma política de segurança assentada no trabalho de policiamento ostensivo da PM, que prescinde de investigação e que aposta no flagrante como forma de permitir a entrada de pessoas no sistema de justiça criminal, circunscreve um segmento específico da população como clientela do sistema prisional: jovens pobres e negros (SINHORETTO; SILVESTRE; SCHLITTLER, 2014; DIAS, 2017).

As unidades prisionais saíram da cidade de São Paulo – o processo de desativação do Carandiru começa em 2002 – em direção ao interior do Estado, muitas delas passando a funcionar na região Oeste, distantes até 9 horas de ônibus da capital. A expansão do sistema prisional a partir da construção de novas unidades sem que houvesse proporcionalmente a contratação de novos servidores teve como efeito o progressivo afastamento dos agentes penitenciários dos espaços de convivência dos presos, especialmente as celas e os pátio de sol, que ganharam mais autonomia na definição e mediação das regras cotidianas dos presídios. Pouco a pouco a gestão das prisões foi sendo compartilhada entre administração prisional (cuja gestão é feita dos pavilhões para fora) e os presos vinculados às facções (cuja gestão é feita do pavilhão para dentro), numa espécie de “privatização” disfarçada da gestão penitenciária (DIAS; BRITO, 2017). Nesse processo o controle social que se estabelece dentro dos raios e das celas é imposto pelos próprios presos, havendo pouca ou nenhuma intervenção da administração estatal.

O PCC começou sua atuação nos anos 1990 prometendo acabar com a “lei do mais forte” e a “covardia” que tornava o cumprimento da pena um fardo ainda mais pesado. Como contou Fernando sobre sua prisão em 1997 e seu ingresso no PCC:

Eu cheguei [na prisão] na época da revolução. Não entrei por simpatia, mas por revolução. A história foi feia. Antes [do PCC] tinha 50, 20 (pessoas) de uma facção, dez de outra e dez de outra nos presídios. Dormia todo mundo de olho aberto. Era muito ruim e desorganizado. Tinham os infiltrados que caguetavam para o diretor. Tinha o malandrão que comia a bun-

da dos humildes. Os caras chegavam da rua, novos, eles faziam isso daí. O Comando parou com isso. Foi quando a gente conseguiu colocar a paz. Não foi só força, mas por lógica. Por que que eu vou ficar tretando com você se a gente está na mesma situação? Não faz sentido (apud MANSO, 2017).

Esse período de expansão envolveu mortes e diversos conflitos em várias unidades do Estado. Rebeliões, que resultavam em transferências das lideranças, eram também importantes para a divulgação da ideia da facção nas novas unidades, que aos poucos se espalhou junto com um estatuto de 16 itens pregando a união dos presos longe das autoridades e da opinião pública. Cabeças foram decepadas, corações arrancados e comidos em churrasco, em métodos que depois se repetiriam nas rebeliões recentes envolvendo disputas de facção pelo Brasil. Aqueles que não concordavam com a ideia de união no crime em torno da autoridade do PCC eram exterminados ou isolados em celas seguras. Ao longo dos anos 1990, foram morrendo os integrantes de facções como a Seita Satânica e o Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade (CRBC), entre outros grupos que ainda existem, mas bastante fragilizados. Nos processos criminais, o Ministério Público estima que em São Paulo, atualmente, o PCC estabelece a autoridade entre os presos de 90% das prisões estaduais.

Conforme os presídios eram dominados, o pacto de não agressão e de respeito entre a massa carcerária se consolidou, inicialmente dentro das prisões. Como relata o médico Drauzio Varella, que passou 28 anos como voluntário de saúde no sistema penitenciário paulista,

O crack (...), que infestava a cadeia nos anos 90, foi banido do sistema penitenciário de São Paulo por ordem da facção dominante. Tanta gente fumava crack que, quando um preso negava o uso, eu achava que devia ser mentira. Nunca imaginei que essa droga seria varrida das prisões em meu tempo de vida, muito menos que os responsáveis pela proibição seria justamente uma facção envolvida com o tráfico nas ruas, depois de concluir que o craqueiro conturbava a ordem imposta por eles nos presídios a ponto de lhes prejudicar os negócios (VARELLA, 2012, p. 132).

Foi no início dos anos 2000 que a facção começou a organizar também a cena criminal do lado de fora das prisões, nas “quebradas” onde o mata-mata ainda acontecia em grande quantidade. Nesse período, a popularização dos celulares ofereceu como uma ferramenta de comunicação entre lideranças de dentro dos presídios para se articular com o lado de fora e com as lideranças em outros estados. As centrais telefônicas do PCC, que começaram a funcionar já no final de 1998, depois da privatização da telefonia nacional, se multiplicaram no ano 2000, aproximando entre si os integrantes das diversas prisões paulistas e todos os aliados em liberdade. Com os celulares, as prisões – chamadas pelos presos ironicamente de faculdades – viraram espécies de escritórios do crime, de onde passaram a ser articuladas as principais estratégias para gestão do lado de dentro e para a articulação e ampliação da rede do lado de fora.

O resultado mais visível dessa nova tecnologia foi a primeira megarrebelião da história do sistema penitenciário brasileiro, organizada



pelo PCC em fevereiro de 2001, quando 25 presídios e 4 cadeias públicas se rebelaram ao mesmo tempo. O evento produziu um efeito simbólico, tanto para dentro como para fora da esfera criminal, ao revelar publicamente a capacidade de articulação entre os presos e a dimensão que o PCC alcançava internamente nos presídios. Depois da megarrebelião, a facção alcançou um novo patamar de organização, a partir do momento em que estabeleceu o tráfico de drogas como principal financiadora da organização e a maior fonte de recursos de seus integrantes. Essa segunda fase empresarial começou depois que Marco Willians Herbas Camacho, o Marcola, e seus aliados se consolidaram na liderança do grupo, no final de 2002, depois de acirradas disputas internas. O compromisso com a manutenção da paz entre os ladrões seguiu firme, com a vantagem de que boa parte dos rivais já havia sido dizimada e com a possibilidade de contar com os telefones celulares para fortalecer a rede comercial de drogas, que passaria a se ampliar e a se organizar dentro e fora de São Paulo.

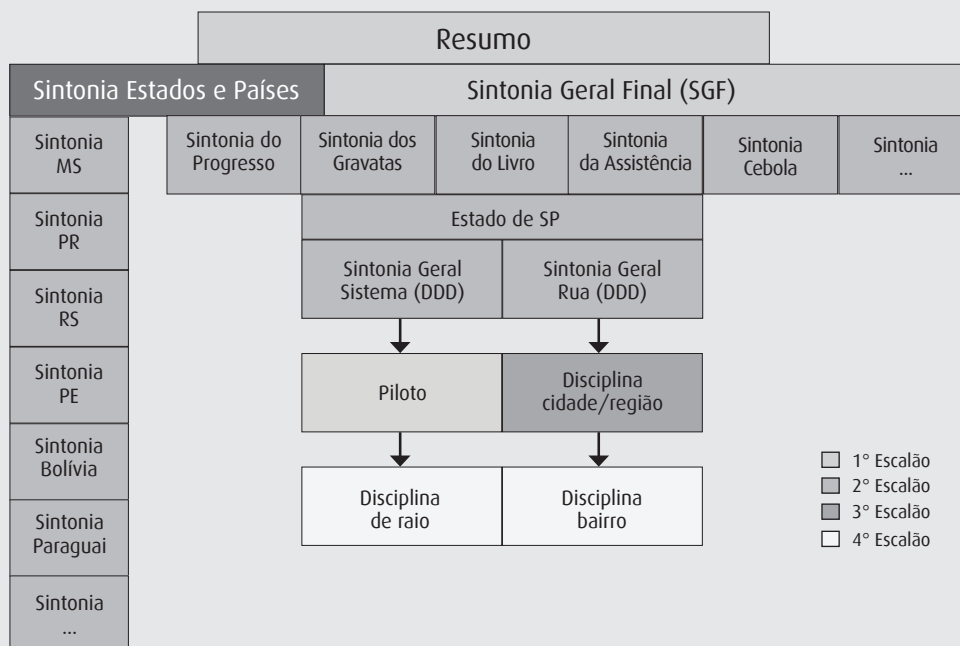
O ingresso no mercado de drogas em nome da defesa dos ideais da facção estabeleceu novos padrões de interação, permitindo a defesa da ampliação dos lucros e da redução dos conflitos – que produzem prejuízos –, dando um sentido instrumental para a consolidação do contrato e da paz no crime paulista. A redução de homicídios nesse cenário significou também aumento dos lucros, redução dos prejuízos e de polícia, previsibilidade, capacidade de planejamento, lavagem de dinheiro, investimento e de ampliação do poder na luta contra o sistema. “O crime fortalece o crime” é uma das máximas que passa a respalda a ampliação

dessa rede de parcerias no mercado de drogas. Para lidar com a gestão do lado de fora das prisões, os novos líderes do PCC criaram um poder mais horizontal e descentralizado, dando autonomia de decisão para as pontas. Os dois escalões, que antigamente eram formados por generais que mandavam e os pilotos que obedeciam, foram divididos em células de comando, chamadas de sintonias. Os torres, que depois passaram a ser nomeados sintonias gerais, mediavam as informações que chegavam aos líderes e aos demais irmãos. Abaixo, um modelo aproximado de organização do PCC:

Essas sintonias foram distribuídas por pontos territoriais estratégicos do estado de São Paulo – organizadas de cima para baixo, a partir do código de discagem (DDD), afinilando em regiões menores até chegar aos bairros –, cumprindo duas funções principais. A disciplina, que tenta preservar a estabilidade local, mantendo um relacionamento adequado com autoridades e comunidade, e a financeira, que organiza o comércio de drogas. Homicídios passaram a ser proibidos, a não ser com autorização e mediação dos integrantes do PCC. Essas mediações são chamadas também de “debates” ou “tribunais do crime” (FELTRAN, 2010a, 2010b).

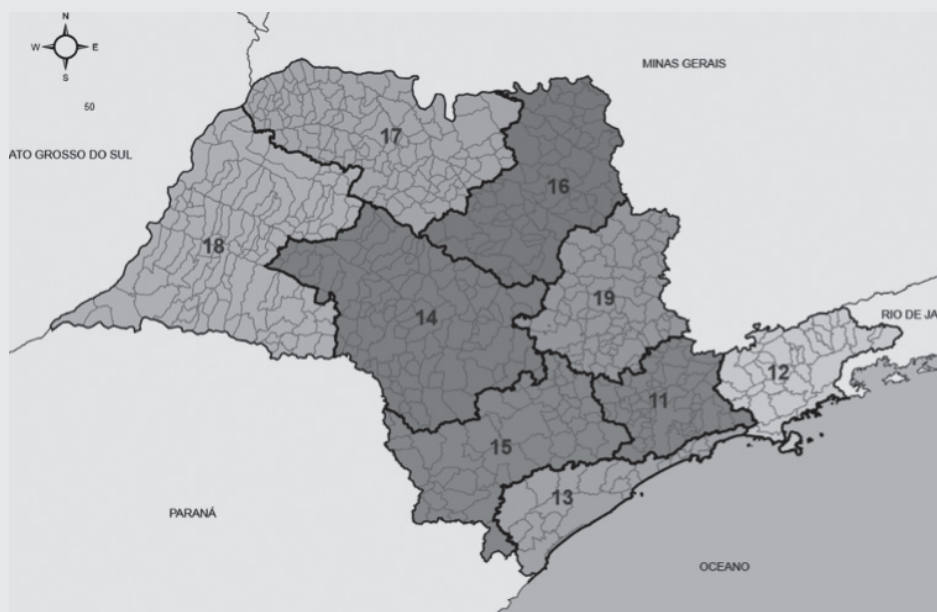
A melhoria da gestão de patrulhamento policial, o endurecimento da legislação e a postura punitiva do Ministério Público e do judiciário paulista contribuíram para aumentar o montante de presos a passar pelo sistema. Essa política de segurança e de justiça, no entanto, longe de diminuir os incentivos para a venda, favorece a articulação e a gestão da rede criminal (DIAS, 2017). Os presídios permitem que

Figura 1 – PCC – Atual estrutura hierárquica geral



Fonte: DIAS (2013), com atualização feita pelos autores.

Figura 2 – Sintonias de área no estado de São Paulo



Fonte: Dias (2013)

os mecanismos de controle dos desviantes da cena criminal se fortaleçam, naquilo que estudiosos estão chamado de dilema das prisões. Quanto maior a probabilidade de um criminoso ser preso, mais importante é para ele obedecer às regras estabelecidas pelas lideranças prisionais. Mesmo para aquele que está do lado de fora, obedecer às regras das lideranças passa a funcionar como um “seguro-prisão”. O aprisionamento em massa, ao invés de controlar o crime, surge como fator de fortalecimento das lideranças criminais<sup>2</sup>.

É a partir da organização dessa nova ordem na cena criminal paulista que o protagonismo do PCC na cena nacional deve ser compreendido. As prisões e a ampliação da rede de parcerias entre fornecedores e vendedores no mercado de drogas são fundamentais para a compreensão da expansão da rede. A repetição dos processos de sujeição criminal e acumulação social da violência – levando em conta as especificidades regionais e históricas – permitem ao mesmo tempo compreender como as ideias do PCC em defesa do respeito e do contrato se espalham tão rapidamente. A chegada da facção paulista nesses mercados de droga em formação, contudo, produziu rivalidades e acirrada competição entre gangues locais, fazendo as taxas de violência crescerem rapidamente.

## O PCC E A NACIONALIZAÇÃO DO MERCADO DE DROGAS

Em um setor em que não são produzidos balanços oficiais, há indicadores indiretos da ampliação desse mercado nacional de drogas nos últimos anos. Um deles é o aumento do consumo interno dos produtos derivados da pasta base de cocaína no Brasil. O país se

tornou um ponto fora da curva em relação ao mercado no resto do mundo. Enquanto o consumo da cocaína vem registrando quedas sucessivas em nações da Europa Central, nos Estados Unidos e no Canadá, acompanhando a tendência de queda na produção da droga na Colômbia, o mercado consumidor na América do Sul, puxado pelo Brasil, teve aumento de mais de 50% entre 2010 e 2012, segundo as pesquisas feitas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, segundo relatório do UNODC (2016). As estimativas apontam que cerca de 1,75% da população adulta brasileira já consome a droga, nível semelhante ao dos norte-americanos, o maior mercado mundial. O consumo de crack também se consolidou nacionalmente a partir do ano 2000. A pedra já provoca problemas em 98% das 3.950 cidades do Brasil mapeadas no estudo coordenado pela Confederação Nacional dos Municípios. O padrão de venda e consumo do crack, fumado em pequenas pedras, por usuários de baixa escolaridade e renda, torna a unidade mais barata e ajuda a viabilizar economicamente os negócios de entorpecentes nos bairros mais pobres dos Estados brasileiros, que acabam tendo de lidar com a realidade desse novo comércio (BASTOS; BERTONI, 2014).

O PCC já tinha uma presença significativa desde o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 em duas unidades da federação: Paraná e Mato Grosso do Sul. No caso paranaense, a bandeira do PCC parece ter sido fincada a partir de 1998, quando o governo de São Paulo, com vistas a desarticular a facção, transferiu suas lideranças para outros Estados. E, nesse processo, os fundadores do PCC e seus principais expoentes naquela primeira década,

Geléiã, Cesinha e Mizael, foram para a Penitenciária Central do Estado (PCE) – entre diversas idas e vindas por vários estados uma das maiores unidades prisionais do Paraná, localizada em Piraquara, Região Metropolitana de Curitiba. A presença das lideranças do PCC em território paranaense ficou evidente com a rebelião na PCE, em junho de 2001, ocasião em que três presos e um agente penitenciário foram mortos. A rebelião teve duração de cerca de 143 horas e marcou profundamente o sistema prisional do Paraná, sendo propulsora, por exemplo, da presença fixa da polícia militar dentro daquele estabelecimento<sup>3</sup>. No caso do Mato Grosso do Sul, sabe-se que alguns dos fundadores do PCC foram transferidos para Campo Grande em 1999 e, entre este ano e 2000, passaram por várias unidades prisionais do Estado, sendo que no início de 2001 Geleliã retornou ao sistema paranaense.

Aqui, importante registrar que essas transferências para outros estados e a permanência por mais tempo no Paraná e no Mato Grosso do Sul permitiram que as ideias do PCC extrapolassem o território paulista ainda no final de década de 1990. Não é possível dizer o quanto a presença “precoce” do PCC nos sistemas prisionais paranaense e sul-matogrossense produziu efeitos sobre a posição privilegiada que a organização assumiria mais tarde no comércio de drogas ilícitas. Contudo, é de se notar que, coincidência ou não, trata-se dos dois estados cujas fronteiras com o Paraguai (e com a Bolívia, no caso do Mato Grosso do Sul) constituem as principais portas de entrada de drogas ilícitas em território brasileiro, especialmente aquelas que se destinam às regiões metropolitanas do Sudeste, principal mercado dessas

substâncias. Trata-se também, dos dois estados em cujas regiões fronteiriças há a presença mais ostensiva do PCC, destacando-se os municípios próximos à tríplice fronteira do Paraná, as cidades sul-matogrossenses Ponta Porã, Bela Vista, Coronel Sapucaia e Corumbá (esta última, já na fronteira com a Bolívia).

Para além de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, a presença do PCC em outros estados não tardaria a ser detectada. Em 2010, ela já era reportada em pelo menos outros sete estados (DIAS, 2013). Em matéria recente, e com base em documentos do Ministério Público de São Paulo, aponta-se a presença do PCC nos 26 estados da federação e no Distrito Federal<sup>4</sup>. Essa presença é evidentemente diferenciada em cada um desses locais e inclui indivíduos dentro e fora do sistema prisional. Mas, de toda forma, aponta para a capilarização nacional do PCC.

É possível afirmar que a “chegada” do PCC a outras unidades da federação, notadamente as regiões Norte e Nordeste, ocorreu através da migração de seus integrantes soltos, muitos deles na condição de foragidos da justiça. Nesses estados, atuando principalmente no interior, esses indivíduos puderam atuar na articulação de grupos para a realização de assaltos de grande porte, sobretudo bancos e transporte de valores, fenômeno nomeado pela imprensa de *Novo Cangaço*<sup>5</sup>. Tais ações passaram a chamar atenção pela sua ousadia e pelos pesados armamentos empregados em sua execução. Evidentemente, não quer dizer que todos os envolvidos nessas ações sejam indivíduos ligados ao PCC. Trata-se de apontar como a migração de algumas pessoas portadoras de uma expertise específica e de

condições de aquisição e de manejo de armas e equipamentos sofisticados e complexos contribuiu para levar novos elementos às dinâmicas criminais de outras regiões do país, principalmente em áreas rurais e pequenas cidades<sup>6</sup>.

Entre 2005 e 2014, todas as unidades da federação registraram aumento de presos por cem mil habitantes, chegando a uma média de 66%. Em alguns estados, mais do que dobrou, como em Tocantins (174%), Minas Gerais (163%), Espírito Santo (130%), Alagoas (117%), Bahia (116%) e Amazonas (103%). Falta de vagas, desrespeito aos direitos e ao código de processo penal (um em cada três presos são provisórios), farta presença de celulares e autonomia da gestão dos presos tornaram as prisões locais estratégicos para a articulação criminal nos estados<sup>7</sup>.

O aumento do encarceramento foi o resultado da ampliação dos investimentos nas polícias ostensivas, que passaram a replicar o modelo paulista de guerra a crime – com a implementação de batalhões de operações especiais, ao estilo Rota e Bope –, produzindo o crescimento da violência policial. As taxas de mortes praticadas por policiais em serviço (por 100 mil habitantes) em Alagoas (2,9), Rio Grande do Norte (2,2), Goiás (2,1), Bahia (2,0), Pará (2,2), Paraná (2,2) e Sergipe (1,9) superaram as de São Paulo (1,9), em 2015, cuja polícia está entre as mais violentas do mundo. Nesse mesmo ano, só o Rio de Janeiro seguiu imbatível, com taxa de 3,9 mortos por 100 mil<sup>8</sup>.

Nessas cenas regionais, grupos de extermínio se articulam para exterminar “bandidos”. Muitas vezes, agindo em parcerias com poli-

ciais e integrantes de empresas de segurança privada. Só nos últimos cinco anos, a Polícia Federal desarticulou grupos de extermínio integrados por policiais em Alagoas, Rio Grande do Norte, Bahia, Paraíba, Ceará, Pará, Amazonas e Goiás, para citar algumas investigações. Assim como em São Paulo, jovens não brancos, moradores dos bairros pobres foram o principal alvo da repressão.

A partir da reprodução em âmbito nacional dessa estrutura repressiva de luta contra os bandidos emergiram os novos sujeitos criminais nos estados brasileiros, replicando também as estratégias criminais dos criminosos paulistas. As cenas criminais do Norte e Nordeste, que nos anos 1990 eram quase artesanais, com taxas relativamente pequenas de mortes por arma de fogo, passaram a reproduzir a engrenagem de violência da São Paulo das décadas de 1980 e 1990, com sua acentuada curva de homicídios (WAISELFISZ, 2012).

Portanto, ao mesmo tempo em que se conforma um contexto propício ao surgimento desses grupos, é provável que nesse momento já houvesse membros de CV e do PCC dentre a população carcerária em muitos desses estados e, assim, fosse possível reunir os ingredientes disponíveis nesse contexto para reproduzir as experiências existentes em São Paulo e Rio de Janeiro. Tanto o CV quanto o PCC já haviam publicizado a sua existência em diversos episódios de confronto com o Estado e em ações criminais envolvendo recursos financeiros altos, ousadia, risco e sofisticação. Principalmente o PCC, que já era portador de um discurso com grande poder de envolver a massa carcerária, já dispunha

de recursos financeiros para prometer apoio aos novos adeptos e trazia uma proposta de organização da população carcerária capaz de produzir uma dinâmica prisional com normas de convivência mais homogêneas, maior estabilidade, promessa de ser menos violenta, mais justa e solidária. Os confrontos e as lutas deveriam ser reservados unicamente para a relação com o Estado opressor. A confrontação ao poder estatal, por sua vez, só seria possível numa situação de união e de fortalecimento mútuo dos encarcerados e de todos aqueles que fazem parte do “mundo do crime”.

É evidente, contudo, que a investida desses grupos sobre a população carcerária de diversas localidades, em contextos culturais, sociais e políticos completamente distintos uns dos outros, provocaria efeitos diversos. O que se viu, a partir daí, foi uma proliferação de grupos locais, mais ou menos organizados, com maior ou menor capacidade de articulação para fora das prisões, que se aliavam ou se opunham ao PCC. Alguns desses grupos foram rapidamente incorporados, uns foram eliminados e outros cresceram e se constituíram importantes fontes de resistência à tentativa de hegemonia nacional da facção paulista. Muitos desses grupos têm existência efêmera e, de fato, muitos não passam de quadrilhas locais, inclusive vinculadas aos maiores<sup>9</sup>. Levantamento feito por agências de inteligências ligadas ao governo federal apontaram a existência de mais de 80 gangues prisionais no Brasil, modelo que se tornou presente nas 27 unidades da federação. No mapa abaixo, tentamos representar de forma aproximada – a partir de variadas fontes de informação – esse cenário nacional.

Diferentemente de São Paulo, contudo, onde o PCC surgiu como autoridade disposta a mediar a disputa fratricida na cena criminal em desordem, nos demais estados os paulistas e suas ideias chegaram em um mercado ainda em formação. Os grupos locais – principalmente os traficantes – apenas começavam a se articular nessa nova cena criminal, que ampliava as oportunidades de lucro ao mesmo tempo em que buscava sobreviver à repressão crescente das autoridades policiais e de justiça. Dessa maneira, a chegada do PCC, longe de reordenar o crime local, contribuiu para desequilibrar as cenas regionais ao levar mais drogas e armas aos integrantes desses cenários, aumentando a violência na competição por esse mercado emergente de drogas, com rivalidades articuladas a partir dos presídios regionais. O resultado foi o crescimento acelerado em parte dos estados, principalmente depois do ano 2000. Entre 2004 e 2014, o aumento dos homicídios no Brasil foram liderados por estados do Norte e Nordeste, como Rio Grande do Norte (308%), Maranhão (209%), Ceará (166%), Sergipe (107%), Pará (93%) e Amazonas (92%), para citar alguns, que nos anos 1980 e 1990 estavam entre os menos violentos. O quadro atual colocou o país em uma posição incômoda, com quase 60 mil mortes por ano, a maior quantidade entre todas as nações do mundo (CERQUEIRA et al, 2016).

A articulação nacional desse mercado de drogas e da cena criminal foi dinamizada a partir de 2006, com a criação dos presídios federais de Catanduvás, no Paraná, e de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul. Em 2009, foram inaugurados os presídios federais de

Figura 3 – Mapa das facções no Brasil (sistema prisional)<sup>10</sup>

Fonte: DIAS (2013), com atualização feita pelos autores.

Porto Velho, em Roraima, e de Mossoró, no Rio Grande do Norte. O quinto presídio federal está em construção em Brasília. Assim como haviam planejado as autoridades de São Paulo quando espalharam unidades pelo interior paulista, a ideia da União era ajudar os estados e tentar isolar os presos perigosos nos novos presídios. Num caso e no outro, essa política acabou se revelando contraproducente. O promotor Augusto Rossini, que entre 2011

e 2014 foi diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional, órgão do Ministério da Justiça responsável pelas prisões, escreveu sobre os presídios federais:

Ao chegar em uma das quatro unidades, o preso amplia seu leque de conhecidos. De um momento para o outro, seu campo de atuação passa de estadual para nacional. (...) Quando uma liderança do Maranhão se encontraria com outra do Rio Grande do Sul? Quando uma li-

derança de São Paulo se encontraria com outra do Mato Grosso? Há presos de todos os cantos do país, todos eles ostentando excessiva periculosidade e nefasta liderança em suas bases (apud MANSO, 2017).

Foi a partir desses presídios federais que a Família do Norte, no Amazonas, o Sindicato do Crime, no Rio Grande do Norte, e o Primeiro Grupo Catarinense, Santa Catarina, puderam confrontar o PCC ao se articularem nacionalmente com o Comando Vermelho. As rebeliões de janeiro deste ano ocorreram justamente em presídios onde o PCC disputava espaço com a Família do Norte e o Sindicato do Crime. O desequilíbrio nas disputas nacionais começou em 2014, quando a facção paulista buscava consolidar sua posição no mercado de drogas no Brasil. Um “salve” – comunicado interno – foi repassado para os integrantes do PCC em vários estados, determinando que cada participante da facção batizasse outros dois novos membros. A intenção era ampliar a rede para se fortalecer principalmente nos presídios regionais. Ao longo de três anos, o número de filiados ao partido do crime fora de São Paulo se multiplicou quase cinco vezes, passando de 3 mil integrantes para os atuais 14 mil – uma estrutura duas vezes maior do que aquela de que dispõe o PCC em São Paulo, seu estado de origem. Somados, hoje são 24 mil membros em todo o país<sup>11</sup>. A ampliação no número de batizados desencadeou a atual tensão dentro e fora dos presídios.

A primeira reação regional ao avanço do PCC foi identificada em Santa Catarina, em 2015, quando o Primeiro Grupo Catarinense,

o PGC proibiu o batismo de novos membros da facção paulista nas prisões que controlava. Os integrantes do PCC no estado tiveram de ser isolados numa única unidade prisional. A proibição também foi determinada pelo Comando Vermelho de Mato Grosso. A iniciativa de ataques em presídios foi tomada pelo PCC, em outubro, em Roraima, produzindo os desdobramentos nas rebeliões seguintes, num efeito dominó cujos movimentos, desde fevereiro, se encontram em suspenso. Até que uma nova peça seja movimentada, com resultados sempre difíceis de serem previstos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reprodução da estrutura social e do modelo de segurança pública que começa a funcionar no Rio e em São Paulo a partir de meados dos anos 1950, parte importante do processo que Misse (2010) vem chamado de acumulação social da violência e de sujeição criminal, assim como a ampliação das redes nacionais de drogas e o surgimento de lideranças prisionais na articulação desses grupos, ajudam a explicar como o protagonismo do PCC a partir de São Paulo e sua expansão pelos estados brasileiros produziram um rearranjo nas cenas criminais e sociais desses estados.

Ao contrário do cenário paulista, onde o PCC nasceu e se fortaleceu como articulador hegemônico dos presídios e do mercado de drogas, nas demais unidades da federação o que se verificou foram cenas altamente competitivas, com disputas sangrentas entre grupos rivais, somadas a ações violentas da polícia e grupos de extermínio. A compreensão da complexidade desse quadro nos oferece a base para as questões propostas no começo do texto.



Se o PCC domina hoje a maior parte dos presídios e organiza a distribuição e o comércio de drogas, a partir de uma autoridade bem fundamentada na moralidade do crime, isso não significa que a liderança seja estável. A própria expansão nacional da facção pode minar essa autoridade, que vinha se solidificando no contexto paulista. Um primeiro indício dessa fragilização ocorreu no começo do ano, depois das rebeliões, quando grupos rivais passaram a disputar em Guarulhos, na Grande São Paulo, o mercado de drogas do PCC, algo que não ocorria desde meados da década passada.

Mais do que facções fortes e bem estruturadas, os grupos que surgiram nos demais estados mimetizam as estratégias do PCC. Entre elas, criar parcerias e alianças com esses grupos regionais para ampliar os negócios. Mais do que conquistar o poder político nessas cenas criminais, o objetivo estratégico dos paulistas era ampliar a rede de parcerias. O aumento do número de batizados parece ter sido, acima de tudo, uma estratégia de defesa – mesmo que tenha partido para o ataque em diversos estados. O PCC, no entanto, parece ter superestimado a sua capacidade de costurar laços comerciais e acirrado inimizades e rivalidades regionais importantes, que prometem ter desdobramentos.

É possível dizer que a existência de grupos dispostos a fazer frente ao PCC nos mercados regionais estabeleceu um freio às pretensões expansionistas dos paulistas, diante dos custos que estariam implicados nesse processo. Atualmente, o cálculo empresarial da narcoeconomia orienta a estratégia da facção em busca de ampliar os lucros no mercado nacional

de drogas. Acordos são sempre preferíveis aos conflitos. Mais do que a busca da dominação da cena criminal como um fim em si mesmo, futuros embates devem levar em conta os ganhos comerciais por trás dos conflitos.

No que diz respeito à presença internacional do PCC, sabe-se que há um núcleo relevante no Paraguai e na Bolívia. Parece haver, também, uma presença em países como Peru e Argentina, com dimensões ainda não muito bem delineadas. No Brasil, em 2014, uma operação policial apontou a existência de uma articulação entre membros da facção e fornecedores da máfia italiana N'Drangheta com a finalidade de descarregar os contêineres com drogas que eram enviadas para a Europa. Os paulistas usaram os portos de Santos e de Fortaleza para vender para o exterior. Contudo, não está clara qual a participação do PCC nesse esquema enquanto organização, para além de empreendimentos individuais dos seus membros. Essa ainda é, inclusive, uma questão sobre a qual pouco se sabe.

Em relação às opções políticas do governo federal – e igualmente para os estados – apostou-se no amplo encarceramento e em operações violentas da polícia ostensiva, que teve como principal efeito o aumento da violência e da multiplicação das facções pelo Brasil. Promotores paulistas reclamam de duas lacunas que não vêm sendo usadas pela justiça e que poderia contribuir para o controle do poder das facções: o combate à lavagem de dinheiro e a interrupção da cadeia de comando das lideranças aprisionadas. Uma questão emergencial, no entanto, é discutir como estancar a violência decorrente desse processo

de expansão. Priorizar a redução de disputas violentas é uma medida que poderia ganhar caráter emergencial. As políticas de segurança pública e a justiça deveriam voltar seu foco para a interrupção do processo de acumulação de violência, o que passa, inevitavelmente, por um processo de desencarceramento. Nesse sentido, é necessário e urgente o debate sobre a descriminalização e a regulamentação do comércio de drogas, tanto para a diminuição dos lucros daqueles que fazem parte desse mercado quanto para quebrar os instrumentos através dos quais se produz uma “guerra

contra a pobreza” e que atinge os segmentos pobres, negros e jovens da população.

O problema das “facções” não tem uma solução simples e inequívoca. Contudo, sabe-se que elas se constituem como produto do encarceramento e da prisão e, portanto, aí reside a resposta que é possível formular para enfrentar esse problema. Assim, a redução do encarceramento massivo em presídios que funcionam como espaços articuladores das redes criminais é medida fundamental para interromper a produção de violência nas e a partir das prisões.

1. Em entrevista feita setembro de 2013, o secretário de Administração Lourival Gomes ainda tentava convencer sobre a fragilidade do PCC – disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,nucleo-do-pcc-tem-oito-presos-diz-lourival-gomes,1075099>>. Dois anos antes, havia sido o secretário de Segurança a minimizar a importância do PCC – em <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,pcc-se-resume-a-30-lideres-em-venceslau-diz-antonio-ferreira-pinto,717986>>.
2. Benjamin Lessing e David Skarbek estão analisando fenômenos semelhantes nos Estados Unidos e América Latina. Ver Lessing (2014).
3. Sobre o evento, ver: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,refens-sao-libertados-na-pr-presos-sao-transferidos,20010612p19323>>. Acesso em: 28/04/2017.
4. Ver matéria completa, com muitos dados e informações, em: Folha de São Paulo, 30 de abril 2017 ‘Facção criminosa tenta dominar presídios do país todo’, ver: <<http://temas.folha.uol.com.br/clube-do-crime/introducao/facciao-criminosa-tenta-dominar-presidios-do-pais-todo.shtml>>.
5. A respeito desse fenômeno, ver: <<http://ultimosegunda.ig.com.br/brasil/2014-02-28/novo-cangaco-leva-terror-a-pequenas-cidades.html>> e, ainda, <<http://www.folhadonordeste.com.br/site/noticia/10942-operacao-novo-cangaco-prende-21-por-roubas-a-banco-na-regiao-celeiro>>. Acesso em: 30/04/2017.
6. É muito provável que processo similar tenha ocorrido com integrantes do CV do Rio de Janeiro. Mas não dispomos de informações a esse respeito.
7. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen – Junho de 2014 – Departamento Penitenciário Nacional <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>.
8. Ver Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016, pp 23. <[http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario\\_Site\\_27-01-2017-RETIFICADO.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf)>.
9. Como exemplo, ver: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-tem-pelo-menos-83-faccoes-em-presidios>>.
10. Esse mapa foi elaborado pelos autores a partir de uma compilação de informações oriundas de várias fontes (imprensa, documentos oficiais, entrevistas com presos, servidores do sistema prisional, policiais, juizes e promotores e documentos produzidos pelos presos). Importante enfatizar a dinamicidade desse fenômeno, o que faz com que o mapa seja um retrato de um determinado momento e cuja finalidade não é esgotar essa descrição, mas, apenas apontar de forma aproximada a maior ou menor fragmentação da população carcerária.
11. Os cálculos foram feitos pelo promotor Lincoln Gaykia, coordenador do Grupo Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público em São Paulo, a partir de escutas autorizadas e da apreensão de documentos de integrantes do PCC.

## Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, set/out. 2007, pp. 7-29.

BASTOS, Francisco Inácio; BERTONI, Neilane. **Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares no Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?** Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, 2014. Disponível em: <<http://arca.fiocruz.br/handle/icict/10019>>.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.

CERQUEIRA, Daniel; FERREIRA, Helder; LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; HANASHIRO, Olaya; BASTISTA, Filipe; NICOLATO, Patrícia. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: Instituto Econômico de Pesquisas Aplicadas (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/1/2016>>.

DIAS, Camila Caldeira Nunes **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

DIAS, Camila Caldeira Nunes **Encarceramento, seletividade e opressão: a "crise carcerária como projeto político"**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung. Análise 28, junho 2017. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13444.pdf>>.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; BRITO, Josiane da Silva. A privatização das prisões em duas perspectivas: preso como mercadoria e gestão compartilhada com

Comandos. **Revista Comciência** Dossiê 188, maio de 2017. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/a-privatizacao-das-priso-es-em-duas-perspectivas-o-preso-como-mercadoria-e-a-gestao-compartilhada-com-os-comandos/>>.

FELTRAN, Gabriel de Santis. The management of violence on the periphery of São Paulo: A normative apparatus repertoire in the "PCC era". **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, v.7, n. 2, 2010a.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. **Lua Nova**, No. 79, 2010b, pp. 201-233.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. Violência e modos de vida: "Os Justiceiros". **Tempo Social**, v. 4, n. 1-2, 1992, pp. 43-52.

MANSO, Bruno Paes. **O Homem X: Uma reportagem sobre a alma do assassino em São Paulo**. São Paulo: Editora Record, 2005.

MANSO, Bruno Paes. **Homicide in São Paulo: An Examination of trends from 1960 to 2010** Switzerland: Springer International Publishing, 2016.

MANSO, Bruno Paes. A Guerra: Como o PCC deflagrou uma crise nas prisões brasileiras ao tentar ganhar poder fora de São Paulo. **Revista Piauí**, no. 125, Fev. 2017, pp 24-30.

MINGARDI, Guaracy. Os matadores da periferia paulistana. **Revista do ILANUD**, n. 3, 1991, pp 31-42.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria do bandido. **Lua Nova**, n. 79, 2010, pp. 235-244.

SILVA, José Fernando Siqueira da. **Justiçeiros e violência urbana**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

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

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME **World Drug Report 2016**. Geneva: UNODC, 2016. Disponível em: <<http://www.unodc.org/wdr2016/>>.

VARELLA, Drauzio. **Carcereiros**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: Os novos padrões da violência homicida no Brasil**. Instituto Sangari, 2012. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf)>.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: As organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

# PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil

Bruno Paes Manso e Camila Nunes Dias

## Resumen

### PCC, sistema penitenciario y gestión del nuevo mundo del crimen en Brasil

Desde que surgió, en agosto de 1993, el Primer Comando de la Capital (PCC) viene desafiando a las autoridades de seguridad pública e investigadores del tema sobre las causas de su nacimiento, su fortalecimiento y el papel que ejerce en el mundo del crimen y en la sociedad en general. Durante las décadas de 1990 y 2000 se asistió a un proceso de expansión del PCC dentro del sistema penitenciario de São Paulo y fuera de las cárceles. Este proceso fue permitiendo el establecimiento de una conexión entre la prisión y el “mundo del crimen” que, a partir de 2006, pasó a abarcar otros estados de la federación. En ese sentido, las masacres ocurridas en las prisiones del Norte y Nordeste, en 2016 y en los primeros días de 2017, fueron apenas una de las consecuencias más visibles de las articulaciones y del movimiento que vienen desarrollándose en las cárceles brasileñas, en las fronteras del país con los vecinos productores de drogas ilícitas y en las periferias de los centros urbanos de pequeñas, medianas y grandes ciudades. El objetivo de este trabajo es, a partir de esos acontecimientos y del cuadro actual de la violencia en Brasil, enumerar algunos elementos que permitan comprender el proceso histórico y sociológico por el que viene pasando la sociedad brasileña, con reflejos en la violencia, en la ampliación de las redes criminales y en acciones de seguridad y de justicia que no parecen capaces de lidiar con el problema. Este texto es el resultado de varias investigaciones realizadas por los autores, las cuales tienen como base registros documentales (documentos oficiales, material producido por los propios presos y los trabajos etnográficos ya publicados) y entrevistas con diversos actores (policías, agentes penitenciarios, jueces, fiscales y presos).

**Palabras clave:** PCC. Prisiones. Fronteras. Redes penales. Drogas ilícitas.

## Abstract

### PCC, prison system and management of the new world of crime in Brazil

Since its emergence in August 1993, the First Command of the Capital (PCC) has been challenging public security authorities and researchers on the causes of its birth, its strengthening and its role in the world of crime and society in general. During the 1990s and 2000s there was a process of spreading the PCC within the prison system of São Paulo and out of prisons. This process allowed the establishment of a connection between the prison and the “world of crime”, which, from 2006 on, began to cover other states of the federation. In this sense, the massacres that took place in prisons in the North and Northeast in 2016 and in the early days of 2017 were only one of the most visible consequences of the joints and movement that have been taking place in Brazilian prisons, on the borders of the country with the neighbors producing illicit drugs and in the outskirts of urban centers of small, medium and large cities. The objective of this work is, based on these events and the current situation of violence in Brazil, to list some elements that allow us to understand the historical and sociological process that Brazilian society has been experiencing, with repercussions on violence, the expansion of criminal networks and security and justice actions that do not seem to be able to deal with the problem. This text is the result of several researches carried out by the authors, which are based on documentary records (official documents, material produced by prisoners themselves and ethnographic works already published) and interviews with various actors (police officers, prison officers, judges, prosecutors and prisoners).

**Keywords:** PCC. Prisons. Borders. Criminal networks. Illicit drugs.

**Data de recebimento:** 31/07/17

**Data de aprovação:** 14/08/17

# O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional

## Janaina Camelo Homerin

Secretária-Executiva da Rede Justiça Criminal. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo - FGV-SP. Mestre em Direito Internacional Público e bacharel em Direito pela Universidade de Paris.

[janaina.homerin@redejusticacriminal.org](mailto:janaina.homerin@redejusticacriminal.org)

### Resumo

*O presente artigo chama a atenção para a parcela de responsabilidade do poder legislativo no agravamento do colapso da realidade carcerária no Brasil. Iniciamos com um breve panorama da atuação do legislador em prol do endurecimento da lei penal que resulta na ampliação da porta de entrada para o sistema de justiça criminal. Em seguida, o artigo destaca algumas propostas de alteração legislativa que têm o potencial de desafogar o sistema. No entanto, aponta que fatores estruturantes moldam o funcionamento do sistema de justiça e influenciam a eficácia da legislação penal. O fio condutor dessa análise observa a interação entre os poderes legislativo e judiciário, marcada pela visão de que um bom processo penal é o que resulta em prisão. Conclui-se que mudanças legislativas são necessárias, porém insuficientes para reverter a lógica encarceradora que conduziu à insustentabilidade da política criminal brasileira. Enfrentar a massificação do encarceramento exige a pactuação de uma política pública consistente que inclua, mas não se restrinja, à competência legislativa.*

### Palavras-Chave

*Produção legislativa. Poder judiciário. Encarceramento em massa. Endurecimento penal. Responsabilidade.*

**N**o Brasil, a prisão é a regra e não a exceção, ou a ultima ratio, em desacordo tanto com a letra como com o espírito da legislação vigente<sup>1</sup>. Desde o reestabelecimento do regime democrático, em 1988, inúmeras crises eclodiram nas unidades prisionais nos quatro cantos do país: Carandiru em São Paulo (1992), Urso Branco em Rondônia (2002), Pedrinhas no Maranhão (2013), Cascavel no Paraná (2014), Curado em Pernambuco (2015) e, nas primeiras semanas de 2017, Complexo Anísio Jobim no Amazonas e Penitenciária Agrícola de Monte Cristo em Roraima, para citar apenas as mais noticiadas. Analiticamente, não cabe tratar todos esses eventos como episódios desconexos ou como uma série de acidentes. A mera observação expõe um sistema convulsionado.

O uso predominante da pena de privação de liberdade como principal resposta ao cometimento de um crime denuncia a escolha por uma política que aposta no direito penal como mecanismo de resolução dos conflitos sociais.

Desde 2000, a população prisional mais do que dobrou no país<sup>2</sup>, proporção mais de dez vezes superior ao crescimento experimentado pelo total da população. O Brasil mantém 306 pessoas presas por 100.000 habitantes, alcançando uma taxa de encarceramento mais de duas vezes acima da média mundial<sup>3</sup>. No entanto, 40% da população prisional, ou seja, 249.668 indivíduos, estão atrás das grades sem ter recebido uma sentença condenatória (DEPEN, 2016 p. 22). Liberar o contingente de presos provisórios do sistema penitenciário equivaleria, numericamente, a zerar o déficit de vagas<sup>4</sup>.

O Brasil se vê na contramão da trajetória de países que experimentaram políticas de endurecimento penal e estão voltando atrás, como os Estados Unidos<sup>5</sup>, dado seu fracasso para a melhoria dos índices de violência (MACKENZIE; WEISS, 2009) e seu impacto no agravamento das desigualdades sociorraciais. Enquanto a taxa de aprisionamento segue uma tendência de diminuição nos três países que mais encarceram no mundo – a saber, Estados Unidos, Rússia e

China –, no Brasil, que hoje ocupa a quarta posição desse ranking, seu crescimento é constante, cenário ao qual se soma o alarmante aumento do encarceramento feminino<sup>6</sup>. Perseverar na política de encarceramento, apesar de seu enorme custo social e econômico<sup>7</sup>, não resultou na melhoria dos indicadores de segurança pública, como atesta o severo aumento do número de homicídios, que passou de 31.989 em 1990 (WAISELFISZ, 2014) para 58.467 em 2015 (FBSP, 2016).

A orientação punitivista dos agentes de segurança e de justiça tem fomentado, a largos passos, o encarceramento em massa no Brasil. Apesar de ainda ser pouco (re)conhecido por uma parcela significativa da população, os dados comprovam que o fenômeno é incontestado e atinge de maneira desproporcional e sistemática jovens negros, de baixa escolaridade e de baixa renda. Do total de presos, 55% têm até 29 anos, cerca de 62% são negros e ao menos 45% estão presos por crimes sem violência, sendo 28% por tráfico e 13% por furto (DEPEN, 2016, p. 6, p. 34).

O funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro contribuiu fortemente, portanto, para o agravamento de vulnerabilidades de toda sorte, reforçando estigmas, reproduzindo desigualdades preexistentes e, em consequente paradoxo, alimentando o ciclo de violência. A massificação do encarceramento implica o desrespeito a preceitos constitucionais, como o acesso à justiça, o devido processo legal e a presunção de inocência, redundando em uma série de prisões ilegais e desnecessárias. A insistência deliberada nessa tendência, à revelia dos diagnósticos acumulados pela comunidade científica da área, oferece terreno fértil para futuras e mais violentas rebeliões.

Abordar com seriedade a “crise prisional” brasileira requer, na verdade, enfrentar suas causas estruturantes e multifatoriais, indo além da adoção de medidas de caráter paliativo ou imediatista. Nesse ponto, é importante frisar que há espaço para melhorias incrementais que tenham por objetivo desafogar o sistema carcerário. Mas qualquer medida, mesmo de curto prazo, só poderá surtir o efeito de aliviar a tensão no sistema prisional se encontrar o necessário respaldo do conjunto de atores envolvidos. Sem a articulação de esforços entre gestores públicos (União e estados), operadores do sistema de segurança e justiça (polícias, judiciário, Ministério Público e Defensoria) e poder legislativo, será muito difícil romper a lógica encarceradora que conduziu à insustentabilidade da política criminal brasileira.

O presente artigo pretende apresentar um panorama da atuação legislativa no campo da justiça penal, no intuito de apontar o papel do poder legislativo na ampliação da porta de entrada para a prisão, que tem se mostrado refratário à redução do fluxo. Em seguida, o artigo destaca algumas propostas de modificação da lei com potencial para reduzir a pressão sobre a população carcerária no curto prazo. Por fim, o artigo aborda alguns fatores estruturantes que moldam o funcionamento do sistema de justiça penal e influenciam a eficácia da legislação penal. O argumento central é que mudanças legislativas são necessárias, porém insuficientes para reverter a lógica encarceradora responsável pelo quadro de colapso do sistema prisional brasileiro. Para tal, é passada a hora de atribuir à política criminal e penitenciária os contornos de uma política de Estado, transpondo-a para um modelo de governança institucional que disponha



sobre a atuação convergente dos atores envolvidos em prol da melhoria dos indicadores de segurança e justiça. O fio condutor dessa análise observa a interação entre os poderes legislativo e judiciário, marcada pela filosofia de que um bom processo é o que resulta em sanção, por sua vez entendida como prisão.

## 1. A PORTA DE ENTRADA PARA O SISTEMA PRISIONAL E A (IR) RESPONSABILIDADE DO LEGISLATIVO

Propostas de reforma do sistema carcerário são periodicamente introduzidas no Congresso brasileiro, como atesta a instalação de duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) em menos de dez anos<sup>8</sup>. Ambas ensinaram a realização de dezenas de audiências, nas quais centenas de especialistas e operadores debateram as inúmeras deficiências do sistema. A motivação não é nova, conforme se depreende da justificativa de criação da primeira CPI, que cita um quadro de “[...] rebeliões, motins frequentes com destruição de unidades prisionais; (...) corpos mutilados e cenas exibidas pela mídia; superlotação; (...) organizações criminosas controlando a massa carcerária” (BRASIL, 2009, p. 41).

De igual maneira as conclusões se repetem, como uma declaração pública de ineficiência crônica do sistema prisional. Há quase dez anos, a primeira CPI do século 21 sobre o sistema carcerário foi taxativa ao relacionar parte da produção legislativa a “[...] uma concepção ideológica equivocada, segundo a qual a cadeia, e por tempo prolongado, por si só é suficiente para frear o aumento crescente da criminalidade” (BRASIL, 2009, p. 326) e ao alertar para o alto potencial danoso da “legislação do pânico”:

Esse festival de proposições legislativas decorre, quase sempre, de momentos de crise de segurança pública, e, via de regra, por pressão social face a violências, principalmente diante de fatos pontuais de grande repercussão na mídia nacional. (...) o legislador busca na repressão penal, expressa na criação de tipos novos de crimes e no endurecimento de penas, o caminho para reduzir as altas taxas de criminalidade violenta. (...) Essa “legislação do pânico”, como foi apelidada, sobrecarrega a justiça criminal brasileira, carente de estrutura humana, material e de tecnologia, e abarrotta os estabelecimentos penais, na sua esmagadora maioria de presos pobres. Com a sobrecarga de demanda, o Poder Judiciário, que tem o papel de fazer justiça, pratica injustiças, condenando por antecipação, antes que recebam pena definitiva, milhares de presos chamados de provisórios, dos quais muitos cumprem pena sem julgamento, em razão da morosidade da justiça. Faz-se assim injustiça em nome da justiça. (BRASIL, 2009, p. 326).

A observação da agenda parlamentar atual mostra que perdura a veia punitivista do poder legislativo. Segue com o vento em popa a propositura de normas que têm por objetivo expandir a legislação criminal, seja por meio da criação de novos tipos penais, seja pelo endurecimento das penas previstas. Um levantamento da atividade do Congresso Nacional, elaborado pelo Instituto Sou da Paz (2016), mostra que o legislador brasileiro aborda a temática da segurança pública eminentemente sob o prisma penal, em detrimento de uma abordagem com foco na prevenção à violência, na melhor integração das forças de segurança ou, menos ainda, na coordenação de políticas públicas multissetoriais distintas da justiça criminal. O

estudo mostra que em 2015, de um total de 4.262 projetos de lei (PL) introduzidos na Câmara dos Deputados, 695 guardavam relação direta com os temas de segurança pública e de justiça criminal. Desse universo, 134 visavam aumentar penas para crimes preexistentes, 131 criminalizar uma nova conduta e 112 endurecer as regras do processo penal.

Contudo, as justificativas apresentadas seguem não se preocupando em embasar-se em diagnósticos científicos ou parâmetros de efetividade, o que seria inadmissível em outras áreas, como no campo das políticas de saúde ou educação. São mais fruto de reações casuísticas, cujo apelo popular confere rapidez à tramitação, em que pese não haver correlação direta com melhorias nos indicadores de violência e segurança pública. O relatório do Instituto Sou da Paz chama a atenção para justificativas de baixa qualidade argumentativa, apoiadas no senso comum ou até mesmo em argumentos de cunho religioso, o que contribui fortemente para inflamar o debate legislativo. Outro ponto destacado pelo levantamento diz respeito ao significativo aumento do número de parlamentares, especialmente deputados, de trajetória profissional ligada às carreiras policiais e às forças armadas. Nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2014, foram eleitos de 19 policiais, um bombeiro militar e dois militares da reserva, enquanto no pleito anterior, em 2010, o número não passava de 4 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2016).

Diante desse cenário, o desafio consiste em superar o paradigma “da lei e da ordem” como elemento norteador da política de segurança e justiça. No plano normativo, isso se traduz na

adoção de mudanças legislativas orientadas a restringir a prevalência da pena de prisão. A curto prazo, o resultado esperado é desafogar o sistema carcerário, em particular, reduzindo o fluxo de entrada.

## 2. MUDANÇAS LEGISLATIVAS ORIENTADAS A REDUZIR O FLUXO DE ENTRADA DE PESSOAS NO SISTEMA PRISIONAL

Desde o início do ano, um conjunto de atores, dentre os quais especialistas da sociedade civil, operadores do sistema jurídico-penal e acadêmicos, apresentou um rol de alterações legislativas destinadas a reverter o fenômeno do encarceramento em massa: em janeiro, a organização não governamental Conectas Direitos Humanos divulgou uma lista de *10 Medidas para o sistema prisional*<sup>9</sup>; em março, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) lançou um conjunto de *Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário*<sup>10</sup>; e mais recentemente, em abril, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), em colaboração com a Pastoral Carcerária Nacional da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Juízes para a Democracia (AJD) e o Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação da Universidade de Brasília (CEDD/UnB), elaborou um *Caderno de propostas legislativas com 16 medidas contra o encarceramento em massa*<sup>11</sup>. Em termos gerais, as propostas buscam reafirmar o caráter excepcional da pena de prisão, priorizando outras formas de resolução de conflitos. Todas as iniciativas convergem para conferir maior responsabilidade ao arcabouço normativo e afunilar a porta de entrada para as prisões brasileiras. Dentre as alterações propostas, elencamos as que apresentam maior potencial desencarcerador.

## **2.1. Regulamentação das audiências de custódia por meio de lei federal**

Existe no ordenamento jurídico brasileiro, até hoje, um vácuo normativo responsável por permitir que uma pessoa detida pela polícia permaneça presa semanas ou meses até a primeira audiência com o juiz<sup>12</sup>. A introdução das audiências de custódia nesse ordenamento tornaria compulsória a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial, no prazo de 24 horas, na presença do Ministério Público e do/a advogado/a ou defensor/a público/a, permitindo assim a verificação da legalidade e necessidade da prisão cautelar. A audiência de custódia constitui uma importante garantia processual contra as detenções arbitrárias, de natureza a coibir a permanência indevida na prisão e, em consequência, a superlotação das unidades.

O atraso na positivação das audiências de custódia na legislação federal é uma grave violação dos compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional<sup>13</sup>. Em 2011, sob o impulso de organizações da sociedade civil comprometidas com a proteção dos direitos humanos, foi apresentado no Senado Federal um projeto de lei destinado a instituir as audiências de custódia no ordenamento jurídico federal e, assim, adequar a legislação brasileira à normativa internacional<sup>14</sup>. Após mais de cinco anos de tramitação, o PL foi aprovado pelo Senado e remetido à Câmara dos Deputados<sup>15</sup>, quando terminou apensado ao projeto de reforma do Código de Processo Penal (CPP). Naturalmente, a reforma de um corpo normativo da envergadura do CPP exige um amplo processo de consultas e debates legislativos, tornando ainda mais morosa a aprovação da proposta de alteração da norma legal que

institui as audiências de custódia. O projeto de reforma do CPP foi introduzido no Senado em 2009, sendo aprovado no ano seguinte<sup>16</sup>. Desde então, o projeto tramita na Câmara dos Deputados, em discussão numa comissão especial destinada a proferir um parecer sobre o texto proposto pelos senadores<sup>17</sup>. Dadas as emendas já apresentadas ao texto, o regimento impõe que ele volte para a primeira casa legislativa, o Senado, onde as mudanças sugeridas deputados serão analisadas. Em outras palavras, não se perfila em curto prazo a incorporação das audiências de custódia na legislação nacional.

Não obstante, em 2015, um importante passo foi dado com a adoção da Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mais alta instância gerencial do judiciário, cuja função é controlar a atividade funcional, administrativa e financeira deste poder. A Resolução nº 213 determina a realização das audiências de custódia por todos os Tribunais de Justiça em até 90 dias, a partir de 1º de fevereiro de 2016, data em que a resolução entrou em vigor. O texto regulamenta o procedimento de apresentação de presos em flagrante ou por mandado de prisão à autoridade judicial competente, estabelecendo dois protocolos de atuação para os juízes: um sobre a aplicação de medidas cautelares alternativas e outro sobre os procedimentos para apuração de denúncias de tortura. A edição da resolução do CNJ tem por objetivo uniformizar os procedimentos de funcionamento das audiências em todas as comarcas brasileiras, inclusive aos finais de semana e feriados.

A iniciativa do CNJ, à época sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, encontrou forte respaldo da sociedade civil orga-

nizada pela adoção das audiências de custódia no Brasil<sup>18</sup>. Esperava-se que o reconhecimento da imprescindibilidade da audiência de custódia pelo mais alto escalão do judiciário impulsionasse a aprovação do texto do projeto de lei que visava adequar a legislação vigente. No entanto, o legislador parece se mostrar mais ágil em aprovar propostas que tenham por efeito endurecer o regime penal do que aliviá-lo. Em que pese a resolução representar um importante avanço do judiciário para assegurar as garantias fundamentais de toda pessoa presa, já tendo, inclusive, recebido o respaldo do Supremo Tribunal Federal (STF), permanece uma grave lacuna na legislação processual penal<sup>19</sup>.

## 2.2. Responsabilidade político-criminal

Na maioria das matérias sobre as quais se debruça o Congresso exige-se que os parlamentares contemplem uma análise de impacto da mudança legislativa em debate. Não seria admissível discutir projetos de reforma no campo trabalhista ou do sistema previdenciário sem um amplo debate público acerca do impacto das propostas. Contudo, a mesma lógica não opera no campo da política criminal. Não se observa o mesmo rigor argumentativo, em particular sob o viés do impacto orçamentário e da eficiência, de inovação legislativa que impliquem alterações estruturais da execução penal, como, por exemplo, a criação de novos tipos penais.

A política criminal deve, no entanto, ser abordada como qualquer outra política pública, cujo ciclo enseja uma etapa decisiva de avaliação de impacto. Internacionalmente, o estudo de impacto legislativo, inclusive na esfera penal, é praxe<sup>20</sup>. No Brasil, ainda é tímida

a preocupação em replicar no campo das políticas de segurança e justiça a lógica que prevalece na administração pública, que resultou, inclusive, na aprovação da lei de responsabilidade fiscal. Principal defensor do conceito de “responsabilidade político-criminal”, Salo de Carvalho (2008) argumenta em favor de um Estudo de impacto político-criminal, o que vincularia a propositura de um projeto de lei à necessidade de investigação das consequências para o sistema de justiça criminal e à indicação da dotação orçamentária a ser mobilizada.

Em 2016 foi apresentado na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 4.373, que “[...] estabelece a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento de pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena”. Ainda que seja necessário sopesar cuidadosamente os critérios de análise de uma avaliação de impacto dessa natureza (Quais devem ser os parâmetros de impacto orçamentário? Que estrutura/órgão está mais apto a desenvolver análises de impacto no campo da legislação penal? Referido estudo de impacto deve ou não ser vinculante?) é bem-vinda a iniciativa de introduzir no debate parlamentar o conceito de responsabilidade do legislador. Nesse sentido, o PL 4.373/2016 oferece a oportunidade concreta de engajar os deputados nessa discussão, que, até o momento, parecia muito distante das preocupações dos nossos parlamentares.

Ademais, o aprofundamento da discussão sobre responsabilidade político-criminal exige incluir no debate atores externos à esfera da justiça penal *stricto sensu*, na medida em que

se fundamenta na relação de intrínseca interdependência das políticas públicas no campo econômico-social.

### ***2.3. Revisão da Lei de Drogas – seu papel no aumento da população prisional***

O tráfico de drogas é o crime que mais condena pessoas à prisão (28%), seguido do crime de roubo (25%) (DEPEN, 2016). Em termos gerais, a política de drogas brasileira teve impactos negativos em toda a cadeia do sistema de justiça, resultando no desvio da atuação das polícias, na sobrecarga do judiciário e na superlotação das unidades prisionais. Se do ponto de vista institucional a política de drogas logrou congregar os esforços da polícia, do judiciário, do legislador e de muitos gestores públicos, no plano da avaliação de impacto ela se revelou ineficiente para a redução do consumo e um retumbante fracasso no que se refere ao combate ao tráfico. Longe de alcançar os barões do tráfico, a política de drogas teve por efeito expandir consideravelmente a porta de entrada para o sistema penal, além de deixar um assombroso rastro de mortes.

Contudo, a ampliação do fluxo de entrada para o sistema criminal não é universal; pelo contrário, apresenta forte caráter seletivo, absorvendo prioritariamente pessoas pobres, negras e moradoras das periferias urbanas, apesar de portarem baixa quantidade de drogas<sup>21</sup>. Isso reforça, portanto, o viés já observado no perfil da população prisional.

No plano normativo, caberia uma mudança legislativa incremental com amplo potencial para estancar a afluência de novos ingressantes para o sistema prisional. Trata-se da alteração da

lei de drogas para proibir a decretação da prisão preventiva nos casos chamados de tráfico privilegiado – réus primários, com bons antecedentes e desvinculados de atividades ou organizações criminosas<sup>22</sup>. A alteração legislativa evitaria que uma massa de pequenos traficantes entrasse nas prisões, contribuindo para aliviar a superlotação e para inibir o recrutamento das facções criminosas. A proposta iria ao encontro do entendimento do Supremo Tribunal Federal, que já afastou a obrigatoriedade de imposição do regime de cumprimento de pena inicial fechado para crimes de tráfico de drogas<sup>23</sup>.

Ainda no plano legislativo, uma outra alteração de natureza, não mais incremental senão mais bem conceitual, seria decisiva para reverter o potencial encarcerador da Lei de Drogas: a revogação dos artigos 28, 29 e 30, que tratam das penas aplicáveis ao usuário<sup>26</sup>. Hoje, embora a legislação vigente não prescreva ao usuário de drogas a pena de prisão<sup>27</sup>, a conduta é definida como crime e, em consequência, gera efeitos legais tais como a perda da primariedade e a impossibilidade de fazer jus a eventuais benefícios penais, pré-selecionando o usuário para ingressar no sistema carcerário.

### ***2.4. Redução do encarceramento feminino***

A população carcerária feminina segue uma curva contínua de crescimento desde o começo do século, tendo aumentado, como já mencionado, 503% entre 2000 e 2014, o que representa mais que o dobro do aumento experimentado pela população carcerária masculina, no mesmo período, que foi de 237%. O crescimento exponencial de mulheres presas é mais uma consequência da política de combate às drogas: 64% das delas foram condenadas

ou aguardam julgamento por tráfico de entorpecentes<sup>28</sup> (DEPEN, 2016), apesar da grande maioria ter sido pega com quantidades pequenas de drogas.

O fenômeno do encarceramento feminino gera um impacto ainda pior para a sobrevivência das famílias do que o masculino, na medida em que muitas dessas mulheres não têm com quem deixar filhos menores – na maioria dos casos elas são cuidadoras e/ou provedoras de crianças e idosos – e tendem a receber menos visitas dos parceiros com quem mantinham algum relacionamento antes da prisão. Em consequência, a manutenção do crescimento do encarceramento feminino implica a expansão das consequências da privação de liberdade para toda a família.

Nessa perspectiva, faz-se necessário rever a legislação de drogas à luz das especificidades de gênero<sup>29</sup>. Em particular, conforme recomenda o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, urge

[...] aprimorar os critérios de criminalização secundária, visando melhoria das investigações criminais, especialmente nas diligências policiais realizadas em domicílios, que criminalizam mulheres por serem aquelas que em geral estavam presentes na residência, (...) e incluir nos inquéritos policiais a obrigação de coletar dados específicos para as mulheres, como gestação e maternidade (CNPCP, 2015, p.13).

Entende-se que a lei precisa ser alterada para introduzir hipóteses e modalidades de medidas cautelares diversas às da prisão, na fase de conhecimento do juiz, assim como possibilitar a substituição da pena de prisão por restritiva de direitos durante a fase de execução penal.

### 3. A EFICÁCIA DA LEI PENAL EM FACE A ELEMENTOS ESTRUTURAIS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Mudanças legislativas são necessárias, porém insuficientes para enfrentar o problema das prisões do país. A eficácia da lei penal é tributária de características estruturais da sociedade brasileira, tal como a persistência do racismo e a vulnerabilidade dos mais pobres ao poder estatal. Esses elementos moldam o funcionamento do sistema de justiça e tendem a orientar a interpretação e a aplicação da legislação penal.

#### 3.1. *Eficácia da lei versus accountability dos operadores: o caso da Lei das Medidas Cautelares*

O uso abusivo da prisão provisória perdura, assim, apesar da prescrição legal, revelando que o aprimoramento da lei não acarreta, por si só, redução da população carcerária. A taxa de 40% de presos provisórios indica que a decretação da prisão antes de sentença condenatória não incide de forma cautelar ou excepcional, conforme manda a lei, mas sim constitui um instrumento recorrente da política criminal. Vigente há seis anos, a chamada “Lei das Cautelares” – que determina a pena privativa de liberdade somente no caso da impossibilidade justificada de se aplicar alguma medida cautelar que garanta ao réu responder ao processo em liberdade – não teve o resultado esperado, qual seja, conter o crescimento da população carcerária<sup>30</sup>.

Um dos fatores que explica a baixa efetividade da Lei das Cautelares é de ordem operacional. Muitos juízes avaliam como precária ou deficiente a estrutura das medidas cautelares à disposição. De modo que impulsionar a efetividade da lei requer investir na instalação

e alocação de recursos para o adequado funcionamento das centrais de alternativas penais. Outro fator reside na limitada *accountability* dos magistrados. Ainda são frágeis as iniciativas voltadas à definição e formalização dos mecanismos de responsabilização do judiciário<sup>31</sup>. O Conselho Nacional de Justiça vem impulsionando esforços nessa direção, em particular ao promover a elaboração de dados de desempenho da justiça de forma sistemática e acessível. Contudo, a discussão acerca dos indicadores de desempenho dos agentes do sistema de justiça ainda enfrenta muita resistência.

O especialista internacional em justiça criminal e presidente da Open Society Foundations, Chris Stone (2011, p. 1), oferece uma análise sobre a resistência à adoção de indicadores de desempenho no campo da segurança pública e da justiça:

[...] the ranking of cities by their homicide rates, the discussion of low rates of criminal convictions, or the publication of surveys reporting rising fear of crime are not mere diagnostic exercises; they are efforts to shape in particular ways the priorities of police, prosecutors, judges, and the ministers. They are efforts to turn the legal and penal apparatus of the state to particular purposes.

A análise dos indicadores de segurança pública e de justiça demonstra, portanto, uma competição entre atores, estratégias e prioridades nos diferentes níveis de atuação. Muitas vezes, indicadores falhos não são tanto o resultado de deficiências técnicas, mas de resistência a elementos de controle. Na visão de Stone (2011, p. 2), essa competição é inevitável na medida em que: “The conflicting incentives, partial un-

derstandings, and ideological assumptions in the various sets of indicators compete not only with one another, but also with the values and ambitions of those doing the work”.

Existe uma variedade de atores passíveis de fazer uso de um conjunto de indicadores: gestores públicos de diferentes níveis hierárquicos, gestores de políticas setoriais *versus* gestores de atividades-meio ou conexas, organizações da sociedade civil, especialistas, organismos internacionais etc. Por exemplo, um mesmo indicador pode servir à Polícia Militar para avaliar suas companhias; às Secretarias de Segurança Pública para avaliar a atuação das polícias; à Secretaria Nacional de Segurança Pública para avaliar a execução do Fundo Nacional de Segurança Pública; à mídia sensacionalista para explorar o sentimento de insegurança; ou à sociedade civil organizada para cobrar respostas institucionais. De forma que indicadores podem ser interpretados por diferentes vieses, a depender das perspectivas de governança, ainda mais em contextos de falta de dados consistentes.

### 3.2. Opinião pública e endurecimento penal

Pesquisa recente conduzida no Rio de Janeiro mostra a inter-relação entre uma justiça pouco confiável e o endurecimento penal. Embora a confiança na justiça tenha alcançado a marca de 3,5 em uma escala de 0 a 10, 64% dos entrevistados consideram baixa ou muito baixa a chance de um criminoso ser punido por ela, não obstante a grande maioria defenda o endurecimento da legislação para combater o crime:

[...] 79% acreditam que o endurecimento penal reduziria a criminalidade e nada menos de 86% concordam (76%, totalmente) com a afirmati-

va de que adolescentes autores de crimes graves devem ser julgados como adultos, ou seja, de que deve ser reduzida a idade da responsabilização penal. Embora minoritária, é expressiva também a parcela dos cariocas que apoiam a introdução da pena de morte na legislação brasileira: 44,6% (LEMGRUBER, CANO, MUSUMECI, 2017, p. 18).

O estudo aponta que, a idealização popular para um sistema de justiça penal eficiente é essencialmente punitivo e não abarca perspectivas como prevenção, medidas alternativas à prisão ou justiça restaurativa.

As percepções sociais sobre segurança e justiça são permeadas pelo espectro da falência institucional dos órgãos responsáveis, alentando a sensação de insegurança e o sentimento de impunidade. Apenas a pena de prisão é considerada como uma “punição” válida, tendendo outras formas de responsabilização a ser associadas a privilégios, ainda que em estrito cumprimento dos parâmetros de direitos e garantias do devido processo legal.

A mídia exerce uma influência decisiva no processo de construção dessas percepções sociais que dão sustentação ao paradigma autoritário. Programas policiais desfrutam de ampla audiência<sup>32</sup>, por rádio e televisão, e jornais sensacionalistas compõem a chamada “editoria do medo”, valendo-se da violência como atrativo sem oferecer nenhum contraponto. Não obstante, a mídia tradicional e programas de entretenimento também podem contribuir para alimentar a ideologia do medo, reproduzindo narrativas estereotipadas que naturalizam a aversão a bandidos ou supostos

bandidos. Assim, alimenta-se o imaginário social com oposições binárias tais como cidadão de bem *versus* bandido ou aliados *versus* inimigos.

O que se destaca no discurso midiático como violência ou barbárie raramente contempla a violência vivida cotidianamente nas favelas, a violência policial, a violência do sistema carcerário. (...) Tampouco se discute o modo como a Justiça e o sistema prisional lidam com as pessoas que cometem crimes e quais as consequências disso para a sociedade. Nem de que maneiras se poderia prevenir a violência e reduzir o crime. Dessa forma, ao não se assumir como veículo para debates fundamentais, a mídia também contribui para alimentar a sensação de impunidade, de insegurança, de falência do Estado, de inoperância das instituições e de impotência dos cidadãos. O que, por sua vez, reforça a moral maniqueísta, o imaginário bélico e a demanda por “soluções” despóticas e truculentas. Cada vez mais o discurso midiático recorre à linguagem dos afetos, não da racionalidade — sendo medo, raiva, repulsa e ódio alguns eixos centrais (LEMGRUBER, CANO, MUSUMECI, 2017, p. 49-50).

### ***3.4. Seletividade como elemento estruturante do sistema penal***

O grosso da população carcerária apresenta um perfil comum: pessoas de baixa renda e com baixa escolaridade, jovens, negras e moradoras das periferias, majoritariamente do sexo masculino<sup>33</sup>. O diagnóstico formulado pelo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, de 2015, parte da premissa de que “[...] o racismo é um eixo estruturante da política criminal brasileira, sendo uma prática que se atualiza, retroalimenta e que sustenta



privilégios consolidados” (BRASIL, 2015, p. 14). O racismo que estruturou o processo de formação social do Brasil ampara, até hoje, a preservação das estruturas de poder.

O ordenamento jurídico brasileiro, em particular o direito penal, tem favorecido a inclusão majoritária de negros e pobres nas prisões. Desde o processo de elaboração das leis até a atuação da polícia e dos operadores do sistema de justiça, observa-se que o direito penal corresponde mais à uma lógica de repressão e criminalização da pobreza do que a uma política voltada a reduzir as ocorrências criminais. As prisões brasileiras estão repletas de pessoas negras, de baixa renda e escolaridade, geralmente condenadas (quando não estão presas provisoriamente) por crimes cometidos sem violência. Na prática, os crimes de tráfico de drogas e roubo são responsáveis por mais da metade da população prisional. O combate ao racismo e a seletividade social constitui desafio primordial a ser enfrentado no bojo das práticas cotidianas do sistema de justiça criminal.

## CONCLUSÃO

O presente artigo defende a mudança de foco da política criminal vigente. Para reverter a massificação do encarceramento é necessária a pactuação de uma política pública consistente, que inclua, mas não se restrinja, à competência legislativa. Não obstante, no curto prazo, desafogar o cenário de superlotação enseja a adoção de medidas legislativas que visem, em particular, revisar a lei de drogas, incentivar a aplicação das medidas cautelares diversas à prisão e introduzir no ordenamento jurídico federal as audiências de custódia, enquanto mecanismo fundamental de verificação da legali-

dade da prisão, do cumprimento das garantias processuais e da prática de abuso ou tortura. Cabe ao legislador assumir sua parcela de responsabilidade pelo caos do sistema carcerário. Amparado pela tendência de endurecimento penal do poder legislativo, o judiciário interpreta a lei pela lógica ultrapassada da “defesa da ordem social”, que promove o direito penal máximo e joga para o executivo – sobretudo para os governos estaduais – o peso de gerir o sistema prisional, mantendo os olhos fechados para a realidade carcerária e suas implicações para a política de segurança e justiça.

Os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos oferecem amplo respaldo para a inversão da política criminal persistente no Brasil. O governo nacional tem sido cada vez mais pressionado, no plano global, a adotar medidas concretas para enfrentar as violações sistemáticas de garantias fundamentais e padrões mínimos para o tratamento de pessoas privadas de liberdade. Em maio desse ano, o governo brasileiro passou pelo terceiro ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU), principal mecanismo internacional de avaliação da situação de direitos humanos nos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Com o intuito de apresentar um contraponto ao relatório oficial do país (BRASIL, 2017), organizações de defesa dos direitos humanos submeteram mais de 50 relatórios independentes para chamar a atenção sobre recortes específicos. As organizações-membro da Rede Justiça Criminal compilaram um panorama do sistema prisional brasileiro apontando cinco medidas principais: a produção de informações qualitativas e quantitativas, sobretudo referentes à incidência de tortura e maus-tratos; as políticas de encarceramento massivo que afetam de ma-

neira sistemática e desproporcional a juventude pobre e negra das periferias; a discriminação de gênero no sistema prisional; as audiências de custódia; e a falta de aplicação de medidas alternativas à prisão. Foram mais de 240 recomendações apresentadas ao Brasil, sendo 33 exclusivamente sobre as condições do sistema prisional e de acesso à justiça. O governo brasileiro tinha até setembro deste ano<sup>34</sup>, para apresentar resposta oficial acerca de quais recomendações serão acatadas<sup>35</sup>.

No mês de fevereiro, a Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH (2017) já havia tomado a decisão inédita de aglutinar quatro casos individualmente levados ao júri internacional, com base na constatação de que a distância geográfica entre os estabelecimentos penitenciários indicava se tratar de um fenômeno de maior extensão do que os casos trazidos ao conhecimento daquela Corte<sup>36</sup>. A resolução da CIDH que cobra do governo federal resposta a 52 perguntas sobre a situação do sistema prisional do país, ressaltando dados específicos das unidades acompanhadas, e a indicação de medidas concretas adotadas em 11 áreas para evitar violações de direitos humanos nos presídios são um reconhecimento explícito de que as violações de direitos humanos nos presídios brasileiros são estruturais e sistemáticas.

Não obstante, como a pressão dos organismos internacionais recai prioritariamente sobre o poder executivo, judiciário e legisla-

tivo têm feito vistas grossas aos relatórios de visita e recomendações, mantendo-se alheios a uma perspectiva de corresponsabilidade sobre o caos do sistema prisional. Em linhas gerais, em que pese serem apresentadas propostas legislativas corajosas e aptas a impulsionar transformações no sistema penal brasileiro em prol de uma lógica desencarceradora, a tendência majoritária dificulta o avanço de tais propostas, quando não descaracteriza seu conteúdo ao ponto de tornar inócua sua aprovação. Da mesma forma, após ter editado a resolução que institucionaliza as audiências de custódia, o CNJ não tem demonstrado sustentar o esforço de impor freios ao judiciário na decretação de prisões ilegais e desnecessárias. Esforços esporádicos que não tenham respaldo em uma visão de política pública integrada não são capazes de reverter a lógica de funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, senão que tendem a ser reduzidos a uma etapa adicional e meramente formal do processo penal. De forma que mudanças incrementais desconectadas de uma tomada de consciência sobre a responsabilidade compartilhada da atuação dos órgãos do legislativo e do judiciário não terão impacto na redução do fluxo de entrada para o sistema prisional. A manutenção do *status quo* na atuação do legislativo e do judiciário equivale, na prática, a negligenciarem sua parcela de responsabilidade para o caos do sistema carcerário.

1. A Constituição Federal consagra o princípio da presunção de inocência em seu art. 5º, inc. LVII: “[...] ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (BRASIL, 1988).
2. Crescimento de 167,32% (DEPEN 2016, p. 18).
3. De acordo com o último relatório do World Prison Brief, publicado em 2017, a taxa de encarceramento mundial é de 144 pessoas por 100.000 habitantes. Disponível em: <[http://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_prison\\_population\\_list\\_11th\\_edition\\_0.pdf](http://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition_0.pdf)>.
4. Faltam 250.318 vagas no sistema penitenciário brasileiro (DEPEN, 2016, p. 16).
5. Dados oficiais do Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice, indicam uma diminuição da população prisional no plano federal. Em 2013, eram 1.574.700 pessoas presas, número reduzido para 1.526.800 ao final de 2015, atingindo a menor população carcerária desde 2005. Em 2014 e 2015, 20.600 pessoas deixaram de ser incluídas em prisões norte-americanas. Parte disso é resultado de um compromisso assumido pelo governo federal em 2015 para reduzir o número de presos por crimes não violentos relacionados às drogas, e de leis e políticas promulgadas pelos Estados com o objetivo de diminuir a população prisional. Disponível em: <<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p15.pdf>>.
6. Entre 2000 e 2014 o número de mulheres encarceradas aumentou em 503%. O cálculo é do Informativo da Rede Justiça Criminal, edição nº 9, de setembro de 2016. A taxa de crescimento foi calculada a partir da informação do Infopen Mulheres, com dados de junho de 2014, corrigida pelo último Infopen disponível, referente a dados coletados em dezembro de 2014. Observa-se que este último relatório do Infopen, lançado em junho de 2016, indica ter havido um erro na coleta do total de mulheres encarceradas. O cálculo da Rede Justiça Criminal corrige o dado sobre o aumento da população carcerária feminina entre 2000 e 2014, que não foi de 567%, mas de 503%. Disponível em: <<http://redejusticacriminal.org/pt/publication/boletim-no-9-discriminacao-de-genero-no-sistema-penal/>>.
7. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária estimava, no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, publicado em 2015, que o custo de construção para cada vaga no sistema prisional variava entre 20 mil e 70 mil reais (CNPCC, 2015). Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnccp-1/imagens-cnccp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>.
8. A CPI, criada em 22 de agosto de 2007, teve por objetivo “[...] investigar a real situação do sistema carcerário brasileiro, aprofundar o estudo sobre as causas e consequências dos problemas existentes, verificar o cumprimento ou não do sistema jurídico nacional e internacional relacionado aos direitos dos encarcerados; apurar a veracidade das inúmeras denúncias e, principalmente, apontar soluções e alternativas capazes de humanizar o sistema prisional do país, contribuindo com a segurança da sociedade”. Seu relatório final foi divulgado em 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. A segunda CPI foi criada em 4 de março de 2015, “[...] para investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com ênfase nas crescentes e constantes rebeliões de presos, na superlotação dos presídios, nas péssimas condições físicas das instalações e nos altos custos financeiros de manutenção destes estabelecimentos”. Seu relatório final foi divulgado em 5 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1598917>>.
9. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/10%20Medidas\\_Diagramado\\_PEQ\\_vfinal\\_.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/10%20Medidas_Diagramado_PEQ_vfinal_.pdf)>.
10. Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Encarceramento-2.pdf>>.
11. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/docs/2017/16MEDIDAS\\_Caderno.pdf](http://www.ibccrim.org.br/docs/2017/16MEDIDAS_Caderno.pdf)>.
12. A pesquisa “Presos provisórios, danos permanentes”, do Instituto Sou da Paz, identificou que em média uma pessoa presa na cidade do Rio de Janeiro passa sete meses na prisão antes da primeira audiência com o juiz. Disponível em: <<http://danospermanentes.org/index.html>>.
13. O Brasil é signatário da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (conhecida como Pacto de San José de Costa Rica), internalizada no ordenamento jurídico nacional mediante a assinatura do decreto nº 678, em 6 de novembro de 1992.
14. PLS nº 554/2011, do Senado Federal.
15. Distribuído como PL nº 6620/2016, na Câmara dos Deputados.
16. PLS nº 156/2009.
17. Distribuído como PL nº 8045/2010, na Câmara dos Deputados.
18. Especialmente, o CNJ contou com o apoio do Instituto de Defesa do Direito de Defesa e da Rede Justiça Criminal.
19. Em setembro de 2015, o STF validou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que pede providências para a crise prisional do país, a fim de determinar aos juízes e tribunais que passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão. A ADPF constituiu um mecanismo de controle de constitucionalidade para as normas editadas antes da Constituição de 1988, cujo objetivo é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público (União, Estados, Distrito Federal e municípios).
20. Vide a iniciativa da União Europeia, “Legislar melhor”, que tem por objetivo elaborar e avaliar a legislação e as políticas continentais de forma transparente e bem fundamentada, tendo em conta as observações dos cidadãos e das partes interessadas, para assegurar que a regulamentação específica se limita ao necessário para atingir os objetivos com custos mínimos. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_pt)>.
21. Segundo pesquisa do Instituto Sou da Paz (2012), 89,19% dos presos em flagrante com maconha portavam de 1,1 g a 1 kg do produto.

Desses, 14,02% estavam com até 10 g. Com cocaína, foram 25,06% pegos com até 10 g e 67,17% de 10,1 a 100 g. Com crack, 15,18% estavam com até 10 pedras, enquanto 66,19% partavam entre 11 e 100 pedras.

22. Na mesma linha, segundo pesquisa que analisou processos criminais no Distrito Federal (DF) e Rio de Janeiro (RJ), 14,8% foram pegos com até 10 g de maconha no DF (83,5% com até 1 kg); enquanto, no RJ, esse percentual cai para 7,9% (81,5% com até 1 kg). Com cocaína, 23,7% com até 10 g no DF (76,3% com até 1 kg); 35,1% no RJ (89,4% com até 1 kg) (BOITEUX, 2009, apud LEMGRUBER, BOITEUX, 2014).
23. Dentre as propostas legislativas formuladas pelo IDDD para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penal, consta a alteração da atual Lei de Drogas (Lei 11.343/2006) para introduzir o seguinte artigo: “Não será admitida a decretação da prisão preventiva se os elementos contidos nos autos do inquérito policial ou do processo penal indicarem a possibilidade de aplicação da causa de diminuição de pena prevista no § 4º do art. 33 desta Lei, demonstrado que o indiciado ou acusado não é reincidente, não tem maus antecedentes e nem se dedica a atividades criminosas ou pertencente a organização criminosa”.
26. A constitucionalidade do artigo 28 da Lei 11.343/2006 está sendo questionada perante o STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.659/SP, em que três ministros já se posicionaram pela sua inconstitucionalidade, em maior ou menor grau.
27. As penas previstas são advertência, prestação de serviços à comunidade e comparecimento a programa ou curso educativo. Em caso de descumprimento, o juiz pode aplicar multa.
28. No caso dos homens, o tráfico é responsável por 28% das condenações à pena de prisão.
29. Lei 11.343/2006 que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas.
30. Lei 12.403/2011.
31. Por exemplo, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária propõe que seja adotada uma inovação legislativa que introduza um prazo para o julgamento dos recursos pelos tribunais nos processos de presos provisórios e que seja estipulada correspondente sanção jurídica quando o referido prazo for descumprido.
32. A pesquisa identificou que mais da metade (53%) das pessoas ouvidas assiste costumeiramente a cenas de violência em programas de televisão, citando com mais frequência as Cidade Alerta, Balanço Geral e telejornais da Globo e da Record.
33. De acordo com o Infopen, oito em cada dez pessoas presas estudaram, no máximo, até o ensino fundamental.
34. A resposta governamental não havia sido apresentada até o fechamento deste artigo.
35. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RPU\\_2017%20-%20Direitos%20Humanos%20e%20Justi%C3%A7a%20Criminal%20\(ing\)\\_docx\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/RPU_2017%20-%20Direitos%20Humanos%20e%20Justi%C3%A7a%20Criminal%20(ing)_docx(1).pdf)>.
36. Complexo do Curado (PE), Complexo de Pedrinhas (MA), Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ) e Unidade de Interação Socioeducativa (ES).

## Referências Bibliográficas

- BOITEUX, Luciana et al. **Tráfico de drogas e Constituição**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos/Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito) Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/01Pensando\\_Direito3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/01Pensando_Direito3.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988.
- BRASIL. Congresso Nacional. **CPI sistema carcerário**. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Edições Câmara, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária** Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Terceiro Relatório Nacional do Estado Brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/programas/pdf/3o-relatorio-rpu-cdh/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- CARVALHO, Salo de. Em defesa da Lei de Responsabilidade Político-Criminal. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 16, n. 193, p. 8, 2008.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Medidas provisórias a respeito do Brasil**. Assuntos da unidade de internação socioeducativa, do Complexo Penitenciário do Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. San José, Costa Rica, 2017. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Resolucao\\_Carceles\\_Brasil.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Resolucao_Carceles_Brasil.pdf)>. Acesso em: 20 ago.2017
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIA NACIONAL – DEPEN. **Levantamento de informações penitenciárias InfoPen – Dezembro 2014**. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **10º Anuário de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016.
- INSTITUTO SOU DA PAZ. **Prisões em flagrante na cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2012.
- INSTITUTO SOU DA PAZ. **O papel do legislativo na segurança pública**. Análise da atuação do Congresso Nacional em 2015. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2016.
- LEMGRUBER, Julita; CANO, Ignacio; MUSUMECI, Leonarda. **Olho por olho?** O que pensam os cariocas sobre “bandido bom é bandido morto”. Rio de Janeiro: CESeC, 2017.
- LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio et al (orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 357-362.
- MACKENZIE, Doris; WEISS, Douglas. Other countries have successfully reduced incarceration Rates without increasing crime: We can do it! **Victims & Offenders: An International Journal of Evidence-based Research, Policy, and Practice**, [s.l.], v. 4, n. 4, p. 420-426, 2009.
- REDE JUSTIÇA CRIMINAL. **Informativo**, [s.l.], n. 9, set. 2016.
- STONE, Christopher. **Problems of power in the design of indicators of safety and justice in the Global South**. Indicators in Development: Safety and Justice Series, Program in Criminal Justice Policy and Management. Boston: Harvard Kennedy School, 2011. Disponível em: <<http://ksghauser.harvard.edu/index.php/content/download/67426/1242514/version/1/file/Indicators-ProblemsOfPower.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência**: os jovens do Brasil. Brasília: Ed. Flacso Brasil, 2014.

# O papel de uma legislação penal mais responsável na redução do fluxo de entrada no sistema prisional

Janaina Camelo Homerin

## Resumen

**El papel de una legislación penal más responsable en la reducción del flujo de entrada en el sistema penitenciario**

*El presente artículo llama la atención sobre la parte de responsabilidad del poder legislativo en el agravamiento del colapso de la realidad carcelaria en Brasil. Se inició con un breve panorama de la actuación del legislador en favor del endurecimiento de la ley penal que resulta en la ampliación de la puerta de entrada al sistema de justicia penal. A continuación, el artículo destaca algunas propuestas de modificación legislativa que tienen el potencial de desafiar el sistema. Sin embargo, señala que factores estructurantes moldean el funcionamiento del sistema de justicia e influyen la eficacia de la legislación penal. El hilo conductor de este análisis observa la interacción entre los poderes legislativo y judicial, marcada por la visión de que un buen proceso penal es el que resulta en prisión. Se concluye que los cambios legislativos son necesarios, pero insuficientes para revertir la lógica encarceladora que condujo a la insostenibilidad de la política criminal brasileña. Enfrentar la masificación del encarcelamiento exige la pactación de una política pública consistente que incluya, pero no se restrinja, a la competencia legislativa.*

**Palabras clave:** Producción legislativa. Poder Judicial. Encarcelamiento en masa. Endurecimiento penal. Responsabilidad.

## Abstract

**The role of more responsible criminal law in reducing the inflow of people into the prison system**

*This article draws attention to the share of responsibility of the legislature in aggravating the collapse of prison reality in Brazil. We begin with a brief overview of the work of the legislator in favor of the hardening of the criminal law that results in the widening of the gateway to the criminal justice system. The article then highlights some legislative amendment proposals that have the potential to unburden the system. However, it points out that structuring factors shape the functioning of the justice system and influence the effectiveness of criminal law. The guiding thread of this analysis looks at the interaction between the legislative and judicial powers, marked by the view that a good criminal procedure is what results in arrest. We conclude that legislative changes are necessary, but insufficient to reverse the incarcerating logic that led to the unsustainability of Brazilian criminal policy. Facing the mass incarceration requires the agreement of a consistent public policy that includes, but is not limited to, legislative competence.*

**Keywords:** Legislative production. Judicial power. Mass imprisonment. Criminal hardening. Responsibility.

**Data de recebimento:** 31/07/17

**Data de aprovação:** 14/08/17



# Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN

## Juliana Melo

Professora adjunta do Departamento de Antropologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília - UnB. Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduada em Ciências Sociais (habilitação em Antropologia) pela UnB.

[juliana\\_melo2003@yahoo.com](mailto:juliana_melo2003@yahoo.com)

## Raul Rodrigues

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

[raul\\_rodrigues@hotmail.com.br](mailto:raul_rodrigues@hotmail.com.br)

### Resumo

O Massacre nas Penitenciárias Estadual de Alcaçuz e Rogério Madruga (Pavilhão 5), estabelecimentos contíguos e localizados no Estado do RN, ocorrido em janeiro de 2017 e do qual resultaram no mínimo 26 mortos, deu início a uma escalada de violência nunca antes vista no Estado. As consequências se espalham por todo sistema prisional e têm reflexos nas ruas, com a ocorrência de homicídios e execuções cotidianas de pessoas vinculadas, de um modo direto ou não, a esse contexto. Pela sua dramaticidade, e duração no tempo, o evento permite evidenciar claramente as duas formas de poder estatal expostas por Foucault (2005) nas prisões: o poder soberano de “fazer morrer” e o poder exercido através do dispositivo do “deixar morrer”. Por outro lado, também convida à uma reflexão sobre a condição de pesquisador, militante e testemunha em um contexto marcado pela dor, sofrimento e por violações constantes perpetuadas por parte do Estado, ao mesmo tempo, omissor e violador de direitos.

### Palavras-Chave

Massacre. Sistema Prisional. Familiares De Presos. Direitos Humanos. Segurança Pública.



## INTRODUÇÃO

O que é dar testemunho da criminalidade da regra social que entrega a natureza única do ser ao eterno esquecimento pela descida à vida cotidiana – não simplesmente para articular a perda através de um gesto dramático de desafio, mas para habitar o mundo, ou habitá-lo *outra vez*, num gesto de luto? É nesse contexto que podemos identificar o olho não como o órgão que vê, mas como o órgão que chora (DAS, 2011, p. 7).

O Brasil tem a quarta maior população carcerária em números absolutos, em torno de 622.202 presos, apresenta com uma taxa de aprisionamento que mais do que quadruplicou nos últimos 25 anos<sup>1</sup>. O perfil dessa população é conhecido: uma ampla maioria de pessoas negras, jovens, pobres e com baixa escolaridade, que é acusada ou responde por crimes contra a propriedade e pela lei de drogas<sup>2</sup>. As mulheres são ainda minoria, mas o ritmo de encarceramento feminino cresce mais que o dobro em relação ao masculino<sup>3</sup>.

Apesar de diferenças locais, regionais e de especificidades de gênero, a maior parte das prisões brasileiras tem por marca a superlotação, e a precarização do ambiente físico dos cárceres agrava ainda mais as deficiências em termos da distribuição de itens básicos para a sobrevivência e garantia de acesso mínimo aos serviços de assistência médica, jurídica, social e psicológica. Além de praticamente inexistir políticas ou programas para a promoção da educação e da profissionalização do preso, a violência, em seu sentido simbólico, material e letal, também é parte do dia a dia institucional. Assim, falar em prisões sem citar as marcas da violência, da precariedade material e do sofrimento, dimensões vivenciadas tanto por pessoas privadas de liberdade como por seus familiares, direta e indiretamente, ainda é impossível no contexto brasileiro.

Este artigo apresenta brevemente esse quadro. E, a partir da análise de um evento específico, o “massacre de Alcaçuz” – chacina

ocorrida em janeiro de 2017 nas penitenciárias estaduais, Rogério Coutinho Madruga, mais conhecida como Pavilhão 5, e Doutor Francisco Nogueira Fernandes, conhecida como Alcaçuz, localizadas em Nísia Floresta (RN) e que são contíguas uma à outra. Do massacre resultaram pelo menos 26 mortos oficialmente reconhecidos pelo Estado e a proposta do presente trabalho é identificar as duas formas de poder estatal expostas por Foucault (2005) nas prisões: o poder soberano de “fazer morrer” e o poder exercido através do dispositivo biopolítico do “deixar morrer”<sup>4</sup>.

O objetivo é dar luz a esse evento e dar voz para seus principais personagens, o que permitirá evidenciar o que Geertz (1998) chamou de sensibilidades jurídicas. No caso da brasileira, como coloca Kant de Lima (2008), trata-se de uma *sensibilidade* que associa os sentidos de justiça ao de punição e sofrimento – lógica que é direcionada para os “corpos dos condenados”, tutelados pelo Estado e que, de algum modo, carregam as marcas da sujeição criminal, como pontua Misse (2008) e, portanto, podem ser presos e/ou mortos. Nessa perspectiva, apesar da orientação no sentido da isonomia jurídica, na prática a lei não é sinal de garantia de direitos para todos, mas, antes, instrumento de opressão para grupos considerados *desiguais*.

Diga-se, de passagem, que falamos na condição de pesquisadores e militantes de direitos humanos e identificamos nosso texto como parte de uma denúncia e, ao mesmo tempo, um testemunho sobre esse massacre, cujo desenrolar acompanhamos há quase nove meses e parece ainda longe de um desfecho favorável. Desde janeiro, apoiamos e acompanhamos quase diaria-

mente as peregrinações das famílias de pessoas presas e que, de uma forma direta ou indireta, sobreviveram ao massacre. Nessa trajetória, percebemos que a luta, para quem está dentro das unidades prisionais, é pela sobrevivência diária. Do lado de fora, uma vez que os presos têm sua voz cerceada ou extirpada, são as famílias que suplicam para que seus mortos sejam reconhecidos como vítimas do Estado – ainda há pessoas desaparecidas. Para aqueles cujos parentes sobreviveram, a súplica é para tenham condições de se manterem vivos, a despeito dos espancamentos e privações (inclusive alimentar e de acesso à água) pelos quais têm passado. Diante desse contexto, ainda que inicialmente, a proposta é refletir sobre o nosso lugar de fala enquanto pesquisadores, cidadãos e testemunhas. É analisar o significado não somente de passar por essa experiência, marcada pela violência e pela dor, mas de refletir sobre as implicações desse ato de testemunhar e acolher o outro em situações trágicas como essa.

Aliás, como atuar diante de um quadro marcado pela violência e pelo sofrimento de modo tão profundo e conseguir lidar com a criatividade da vida, que requer continuidade? Como recuperar o sentido daquilo que foi destruído? Ou como dar sentido ao que Das (2011) chama de “elocuições encarnadas” e que resultam diretamente de experiências do sofrimento e da necessidade de resignificação desse sentimento? Como lidar com a experiência da violência (física e simbólica), se ela é também emocional e cognitiva? Se envolve tanto aspectos coletivos como subjetivos? Nesse sentido, o texto oscila entre uma linguagem mais distanciada da realidade, mas há momentos em que a dimensão emocional e as impressões pessoais dos autores

estão em evidência e, por isso, acho que não poderia deixar de ser diferente. Afinal, como afirma Jimeno (2017, p. 423), “[...] há traumas e conflitos que minam a capacidade racional”.

### PRIMEIRO ATO: O MASSACRE ANUNCIADO

O massacre de Alcaçuz foi o terceiro registrado no sistema prisional brasileiro em janeiro de 2017. Antes de Natal, Boa Vista (RO) e Manaus (AM) já haviam passado pela experiência, marcada por chacinas e episódios de violência extrema, que incluíram a decapitação de cabeças, esquartejamentos e atos de canibalismo, justificados como uma “guerra entre facções rivais”. Em comum, todos foram filmados pelos próprios presos que, mesmo proibidos, tinham celulares à mão. Redes nacionais e internacionais de TV também cobriram o que chamaram de “barbárie”. Embora tenham tido encaminhamentos posteriores diferenciados, tiveram por pano de fundo comum a disputa entre diferentes coletivos prisionais, que se intensificou na última década. A miséria prisional, assim como o modo como esta vem sendo gerida por nossas políticas de segurança pública e de justiça, criam o contexto ideal para intensificar essas tensões e gerar eventos como estes.

No caso de Natal, particularmente, o massacre foi uma tragédia anunciada e não evitada. Três meses antes, como comprovam reportagens em jornais da época<sup>5</sup>, familiares e os próprios presos já haviam alertado as instituições responsáveis pela gestão do sistema carcerário para a possibilidade de um confronto entre facções rivais que disputam o controle dos presídios e das ruas potiguares. Cartas foram encaminhadas à Secretaria de Justiça e Cidadania do Rio Grande do Norte, mas foram arquivadas ou não tiveram encaminhamentos<sup>6</sup>.

De modo geral, podemos classificar o massacre como uma chacina protagonizada pelos próprios presos, porém construída e legitimada social e institucionalmente. Basta citar, por exemplo, que o conflito só foi controlado seis dias depois de iniciado, pois, antes disso, os agentes estatais apenas entraram nos presídios para retirar os corpos – quase todos retalhados, tornados “pedaços de carne” e “desumanizados”. As imagens do horror foram divulgadas nas redes sociais, mas a mídia e o governo local tentaram dar pouca visibilidade ao evento ou reduzi-lo a uma “disputa entre bandidos” ou “guerra de facções”, retirando a responsabilidade do Estado em relação ao dever de garantir a vida de seus custodiados. Nas ruas essa perspectiva foi reafirmada de diferentes maneiras, como, por exemplo, em frases como essas: “Deixem que se matem ou que sejam mortos, mesmo que por inanição e falta de água”; “Por que o governo não taca fogo logo em Alcaçuz e acaba com isso de uma vez?”

Não obstante, como observamos do lado de fora, a luta dos familiares – que fizeram uma vigília de mais de dez dias em frente à Alcaçuz e inúmeras outras mobilizações – era para saber se seus parentes continuavam vivos e reconhecidos como dignos de vida, para usar os termos de Zaccone (2015). Nesse sentido, tiveram e têm um papel fundamental para “devolver a humanidade perdida” de seus parentes aprisionados. Ou seja, reconhecem que seus parentes erraram, mas afirmavam veementemente: “Eles têm família. Eles têm mãe. Eles têm pais. Eles têm esposas. Eles têm filhos”. E, repetiam, “[...] a gente só quer que a LEP (Lei de Execuções Penais) seja cumprida. Eles já estão pagando pelo erro”.

Não se pode precisar exatamente o começo de tudo. Tampouco são simples os motivos que desencadearam o massacre. Remontar ao ano de 2013, contudo, é importante, pois foi esse momento de criação do Sindicato do Crime do RN (SDC), coletivo criminoso local. A pretensão era fazer resistência à expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC), facção paulista, e criar um movimento de resistência política dos presos às violações de direitos humanos que acontecem rotineiramente no sistema prisional como um todo. Os motivos para a criação desse coletivo são inúmeros, envolvendo desde disputas por territórios e rotas de tráfico por parte de grupos criminosos organizados como também pelo domínio das próprias unidades prisionais. Encarnam ainda conflitos pessoais e são capazes de desencadear espirais de violência, marcadas pelos sentimentos de ódio, vingança e vontade de exterminar aqueles identificados como “inimigos”. Ademais, como a violência ganha sentido em relação a contextos históricos e sociais particulares, esse modelo político de organização tem a capacidade de reiterar valores, moralidades e hierarquias em processo de construção e disputa. Ou seja, não podemos entender o massacre como um ato que resulta de uma ação sem racionalidade ou sentido<sup>7</sup>. Ao contrário.

### **DOS DIAS COMPARTILHADOS E DO “SER PARTE DE UMA COMUNIDADE DE SOFRIMENTO”**

14 de janeiro de 2017, 16h30. Dia de visita na Penitenciária Estadual Rogério Coutinho Madruga, mais conhecida como Pavilhão 5 e em Alcaçuz, que é um estabelecimento prisional contíguo ao Pavilhão em referência. Não se sabe exatamente como, e as versões relatadas por testemunhas são frequentemente contro-

versas, mas o fato é que os presos do Pavilhão 5, ligados ao PCC, invadiram o Pavilhão 4 de Alcaçuz munidos com facas, coletes, armas de fogo e artesanais. O propósito era claro: exterminar o inimigo e começar a *guerra*.

Durante o fim de tarde e à noite que se seguiu, os homens do Pavilhão 5 decapitaram, esquarteraram e torturaram os presos do Pavilhão 4 que não conseguiram fugir. Muitas das cabeças foram atiradas por cima dos muros, algumas das quais jamais recuperadas. O saldo de mortes oficiais é de 26 presos, número tão questionável quanto inverídico: há relatos de que muitos cadáveres jamais serão encontrados, escondidos em túneis, jogados em fossas, completamente carbonizados ou devorados pelos presos amotinados nos dias de fome que se seguiram.

15 de janeiro, 7h30 da manhã. Chego em Alcaçuz depois de uma noite de assassinatos. Meu interesse inicial é de pesquisa. Do lado de fora, escuto bombas, tiros, vejo fumaça e gente nos telhados, gritando e pedindo socorro: “Vou morrer! Vou morrer!” Mulheres se amontoam na frente dos portões do presídio. Gritam, pedem notícias, choram, caem no chão, passam mal. São mães, esposas, irmãs, filhas, tias de pessoas que estão lá dentro; estão ansiosas para saber se seus parentes estão vivos ou mortos. Os telefones celulares não param de tocar e elas se juntam para ver os vídeos que circulam pelo Whatsapp, que são um verdadeiro espetáculo de violência: cabeças decapitadas, corpos esquarterados e esfaqueados inúmeras e repetidas vezes. Tratam-se de vídeos enviados de dentro prisão, onde, embora ilegal, o acesso a celulares é amplo desde 2015 (talvez antes), época em que uma rebelião destruiu parte das celas.

Entre todas, uma mulher chora compulsivamente. Grita desesperadamente: “Meu amor, eu te amo. Não me deixa! Não me deixa!” Chego perto, e ela quase cai em meus braços. Tento acolhê-la naquele quadro de devastação e miséria. Todas as outras mulheres me olham em volta. Percebo como tentam segurar as lágrimas, pois sabiam que precisavam estar fortes para lidar com os dias que se sucederiam. Eu tento conter minhas lágrimas diante daquele quadro dantesco, que mudaria minha vida, definitivamente. Jamais esquecerei aquela cena e as que acompanhamos nos dias e meses subsequentes, juntamente com um coletivo de militantes de direitos humanos, que se compôs naquele contexto e permaneceu junto às famílias durante todo esse período, onde está até hoje – quase nove meses depois.

Na noite do dia 15 de janeiro a situação parecia haver chegado a um desfecho. O aspecto geral era de que Alcaçuz estava sob controle – mas sob controle de quem? As mulheres dos dois lados começaram a se dispersar e ir embora, depois das horas traumáticas desde o massacre. Mal sabiam que no dia seguinte estariam de volta às portas de Alcaçuz, numa vigília que duraria dez dias, sendo alvos de ameaças, intimidações e violência por parte dos próprios agentes de segurança pública, que lançavam contra elas tiros de bala de borracha e *spray* de pimenta. Minha presença, assim como do grupo que se compôs naquele momento e que reunia mais um professor, alunos da UFRN e membros da Pastoral Carcerária foi fundamental não somente para tentar minimizar o sofrimento das famílias, mas também para impedir que essas pessoas sofressem mais violência injustificada.

Durante os primeiros dez dias do conflito, jornalistas, curiosos e familiares se aglutinavam nas imediações de Alcaçuz, porém, jamais contamos com a presença de qualquer advogado representando a OAB, tampouco da Defensoria Pública, de membro do Ministério Público ou mesmo do Judiciário. Apesar de definirmos nossa postura como “corajosa”, os representantes dessas instituições não reconheceram nossas ações ao afirmarem que não havia qualquer mérito em permanecer com as famílias, pois isso não seria suficiente para diminuir a violência daqueles dias, que ainda prossegue. Não obstante, permanecemos.

No dia 16 de janeiro, os presos voltaram aos telhados e começaram a se armar: o som grotesco das facas sendo amoladas era audível de longe. Entre os muros, cada facção construiu uma barricada com o que conseguia encontrar: pedaços de portas, armações, tábuas, placas de ferro – uma forma arcaica de defesa que manteve uma “paz armada” entre os dois grupos combatentes por quase três dias, quando então a guerra estourou de novo e mais mortes aconteceram – com mais cenas de decapitação, esquartejamento e, agora, canibalismo. Os cadáveres nunca foram encontrados, embora sua existência tenha sido documentada em celulares dos presos.

Quando a situação já havia transpassado todas as esferas do minimamente aceitável, e depois de diversas medidas adotadas pelo Estado que apenas serviram para agravar a crise e mostrar o poder do Estado em “matar” e “deixar morrer”, houve uma transferência de membros da facção mais numerosa (o que quebrou o tênue equilíbrio entre elas), a cessação do

fornecimento de água e comida em Alcaçuz. A última medida foi a construção de um muro de contêineres substituído por outro, dois meses depois, de concreto.

Diante da falta de apoio local ao drama cotidiano vivenciado pelas famílias, que representavam os presos impedidos de falar por si mesmos, elaboramos uma Petição de Medidas Cautelares, encaminhada para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em fevereiro de 2017, em que denunciávamos o quadro geral do massacre e relatamos o seu contexto institucional: denúncias de maus-tratos, tortura, espancamentos, superlotação, restrição do acesso à comida e à água – que ficou, em certo período, limitada a dois litros/dia por cela, cada qual com cerca de 30 a 35 homens –, falta de acesso a advogados, medicamentos e às próprias famílias – algumas pessoas passaram três meses sem ver seus parentes depois do episódio. Além disso, ressaltamos a falta de acesso a informações e o não reconhecimento por parte do Estado de sua responsabilidade em zelar pela vida daqueles que eram seus custodiados, independentemente de serem tachados como *bandidos* ou não, e de acolhimento das famílias diante dessa experiência de dor.

Replicamos esses dados para diversas instituições locais que zelam pelos direitos humanos e pelo fim da tortura no país, bem como contribuimos em diversas reportagens sobre o tema. No entanto, mesmo tendo percorrido todos os corredores institucionais possíveis (OAB, Defensoria Pública Estadual e Federal, Ouvidoria do Departamento Penitenciário Nacional, Ministério Público Estadual e Federal, Mecanismo de Combate à Tortura, Ministério dos Direitos

Humanos, Procuradoria Geral da República, Conselho Nacional de Justiça e até mesmo o Supremo Tribunal Federal), a sensação é a de que as denúncias nem chegaram a “fazer cócegas” tampouco conseguiram transpor uma rede de relações que são políticas e pouco claras. Nesse processo de testemunhar as denúncias feitas pelos presos através de seus familiares e de apoiar sua divulgação e investigação, nos deparamos com um sentimento de impotência muito grande. Aliás, tivemos muitas perdas, inclusive de vidas humanas, e, há quase seis meses, uma liderança familiar foi presa sob circunstâncias no mínimo obscuras. As denúncias, aliás, são sucessivamente arquivadas sob preciosismos jurídicos que mudam de perspectiva conforme a situação.

Nesse processo, fica evidente a dimensão da ausência e da omissão por parte das instituições oficiais de justiça e da própria sociedade em relação a esse quadro, a despeito da forte mobilização e organização das famílias em prol de direitos elementares. Esse movimento, porém, é desacreditado de todas as formas possíveis pelo sistema prisional, inclusive utilizando como estratégia de intimidação a adoção de um regime ainda mais duro de castigo e tortura àqueles que estão nas prisões e mãos mãos do Estado, que tem o poder de matar ou deixar morrer. No escopo dessas denúncias, algumas **mães** relataram o emagrecimento brutal de seus filhos (com perdas de 15 quilos em dois meses), outras narraram espancamentos frequentes: “*Meu filho está apanhando tanto que diz que nem sabe se vai aguentar*”. Como lidar com esse quadro? Como não ser *afetado* por ele?

Em março de 2017 o Mecanismo de Combate à Tortura, vinculado ao Ministério da Jus-

tiça, elaborou um relatório, contestado pelo Estado, apontando a existência de 71 presos cujo paradeiro é desconhecido, tidos como possíveis mortos no massacre. A Ouvidoria do DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), em conjunto com os Defensores Sem Fronteiras, também realizou uma missão de um mês em Natal, identificando 100 processos sem encontrar as pessoas vinculadas a eles, o que é, no mínimo estranho. Afinal, os processos existem, mas as pessoas que lhes são correspondentes não foram encontradas. Por outro lado, esse relatório, declarado como público pelo órgão, em outras circunstâncias, nunca chegou às mãos dos presos, das famílias ou da sociedade civil de forma que seus dados pudessem ser melhor analisados e esclarecidos. É de se concluir, portanto, que não há qualquer transparência em relação aos dados do DEPEN. Ao contrário.

Diante dessas controvérsias e da falta de clareza em relação ao massacre (sequer sabemos claramente o número real de mortos), das tentativas de criminalização do movimento das famílias e do apoio a elas e do impedimento de acesso de representantes da sociedade civil organizada aos estabelecimentos prisionais, o governo estadual afirma que são “apenas” 26 mortos e não se dispõe a manter um canal de diálogo mais claro. Parece haver uma tentativa de não dar prosseguimento às investigações que ainda são necessárias, como, por exemplo, a exumação dos corpos e a identificação por exame de DNA de suas partes.

Do massacre, em janeiro, até a produção deste artigo passaram-se quase nove meses, período em que acompanhamos as famílias e suas peregrinações em busca de acesso a in-

formações e direitos, entre eles, o da garantia da própria vida dos seus parentes presos, especialmente em Alcaçuz e no Pavilhão 5. Nesse caminhar, enquanto muitas denúncias foram realizadas também percebemos tentativas de criminalizar a organização dessas famílias, intimidações e prisões arbitrárias de familiares e militantes de direitos humanos – que continuam acontecendo.

Ainda há pessoas que procuram por corpos de desaparecidos. As mulheres que enterraram seus filhos e maridos sem a cabeça e outras partes do corpo nunca receberam qualquer tipo de apoio; outras foram mortas ou presas. Aliás, não houve reconhecimento dos cadáveres por DNA, apenas o reconhecimento visual dos pedaços de corpos encontrados. Tampouco foi apresentada uma lista oficial de pessoas que estavam vivas no contexto do massacre. A situação, portanto, ainda permanece tensa e pode dar origem a um novo massacre, a qualquer momento. Apesar das inúmeras denúncias, os encaminhamentos necessários não têm sido adotados, o que transforma as prisões potiguaras em verdadeiros barris de pólvora.

Importante dizer que desde a inauguração da Penitenciária de Alcaçuz, em 1998, e do Pavilhão V, em 2010, cuja arquitetura é inspirada nas prisões de segurança máxima dos Estados Unidos ao contrário de Alcaçuz, as duas unidades têm demonstrado, especialmente ao longo dos últimos anos, a mais completa falta de habilidade do Estado na tutela de seus custodiados, e o massacre é resultado disso. A conduta omissiva do governo estadual vem se mostrando essencialmente pernicioso para a efetivação dos direitos e garantias de todos

**Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN**

*Juliana Gonçalves Melo e Raul Rodrigues*

no interior dos presídios potiguares há vários anos, seguindo este mesmo padrão mesmo depois do massacre.

Desde então, recebemos diariamente pedidos de apoio e relatos de que a comida, não raro, chega em péssimas condições às unidades. Atualmente, inclusive, há relatos sobre violações de direitos em todas as áreas da vida humana: saúde, alimentação, vestuário, laços afetivos, segurança e integridade física, entre as pessoas privadas de liberdade e presentes nas narrativas de seus familiares, exaustos de tantos meses de sofrimento, perguntas sem repostas, ameaças e humilhações desnecessárias. Os relatos, por sua vez, se avolumam sem quaisquer alterações no quadro caótico descrito.

Entre os mais de mil apenados mantidos nas duas unidades prisionais, há os que necessitam de uma série de tratos individualizados em razão de sua condição de saúde – sabe-se que existem tuberculosos, portadores de doenças sexualmente transmissíveis (tais quais HIV e sífilis), casos constantes de doenças de pele, pessoas com restrições alimentares, hipertensas, diabéticas, portadoras de deficiência (física, motor, mental e visual, entre outras), dependentes químicos e asmáticos. Apesar disso, sabe-se que a atenção individualizada no sistema prisional é, no mínimo, precária e as condições de salubridade extremamente preocupantes. Esse somatório de fatores implica uma intolerável situação de repetidas violações dos direitos mais básicos da pessoa humana, reconhecidos e declarados por leis nacionais e tratados internacionais, que culminaram na grande rebelião que se iniciou em 14 de janeiro, só foi controlada de dez dias depois, perí-

odo em que o governo do Estado, mais uma vez, demonstrou sua conduta essencialmente omissiva, ou mesmo pernicioso, para tutelar os apenados das duas unidades prisionais dentro dos padrões mínimos de dignidade humana.

No entanto, a despeito das denúncias e da luta incansável dos familiares por direitos fundamentais, como o próprio direito à vida, e pelo fim da tortura, ainda estamos longe de um desfecho favorável. A situação permanece bastante instável, sendo que a solicitação de medidas cautelares encaminhada para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ainda está em período de análise.

No período de 30 de maio a 01 de junho de 2017 a Ouvidoria da Secretaria de Direitos Humanos, no núcleo de Natal da Defensoria Pública do Rio Grande do Norte, realizou reuniões de escuta dos familiares dos apenados do Estado, sendo reiterado o quadro de calamidade. Em narrativas emocionadas e recortadas por choros e súplicas de apoio, os familiares reafirmaram as condições de violações de direitos humanos em que estão mergulhados os estabelecimentos prisionais locais e pediram ajuda. Não obstante, o cenário de violações permanece inalterado, se não pior, sobretudo no Pavilhão V/Presídio Rogério Madruga, onde o acesso, restrito aos agentes de segurança pública “oficiais”, é bloqueado para pesquisadores e militantes de direitos humanos. Em termos gerais, em todas as celas desse pavilhão há um quadro de superlotação, estando as facções rivais relativamente próximas umas das outras, numa convivência permeada por constantes e recíprocas ameaças. A situação de privação alimentar extrema continua, bem como a falta



de acesso a medicamentos e serviços médicos, à assistência jurídica adequada e pública, e de bens essenciais (roupas, escovas de dentes individualizadas e colchões).

Se essas condições são relativamente comuns no sistema prisional brasileiro como um todo, no Rio Grande do Norte o quadro é agravado por sessões de tortura (espancamentos nas juntas dos dedos das mãos e nos pés, choques elétricos e uso de spray de pimenta), além da sujeição dos apenados a formas diversas de insultos morais e condições que violam a dignidade humana. O fato de 30 a 35 homens serem obrigados a compartilhar, por exemplo, três escovas de dente e uma única lâmina de barbear é exemplar dos riscos em saúde a que esse contingente é submetido, uma vez que alguns presos são portadores de hepatite, tuberculose ou outras doenças. Deixá-los com fome e fazê-los comer um alimento que já chega com sinais de apodrecimento, por exemplo, é outra indicação de violação da integridade moral e física da população carcerária. As consequências do massacre se estenderam para todo o sistema, e as prisões potiguaras, assim como os centros de detenção provisória, se transformaram em verdadeiros campos de concentração<sup>8</sup>. Nessa perspectiva, é lícito perguntar: quantas mortes ainda estamos aguardando?

## **OPRESSÃO, RESISTÊNCIA, EMPODERAMENTO E A PEDAGOGIA DA VIOLÊNCIA**

Embora reconhecendo que a discussão é mais densa, esse quadro mais amplo indica que a expansão de coletivos prisionais organizados se estendeu por todo o país, trazendo novas formulações para o funcionamento das prisões. Ainda, esse movimento no interior das prisões

incide sobre a questão da violência nas cidades brasileiras de modo geral. A partir de alianças, rupturas e formação de novos coletivos há um processo constante de disputa entre esses grupos pelo controle não apenas das prisões, mas também dos territórios e dos nichos de atividades ilegais fora dos presídios, com ênfase no tráfico de drogas, de armas e assaltos a bancos.

Embora a organização de coletivos como o Comando Vermelho (CV), PCC, o SDC, a Família do Norte (FDN), a Okaida (assim nomeada em deferência à *AlQaeda*, de Osama Bin Laden), entre outros, se constitua uma estratégia para minimizar a violência vivenciada na prisão, a sua presença também intensifica essa violência e fortalece seu caráter instrumental. Há um processo de organização das redes criminosas e posituação da violência, quando esta é capitalizada para gerar resistência e mobilizar as pessoas frente a uma política de Estado que, reiteradamente, opta pela criminalização da pobreza e por políticas sociais não inclusivas<sup>9</sup>.

Nesse contexto, a formação e consolidação do Comando Vermelho – inicialmente batizado Falange Vermelha –, no Presídio de Ilha Grande (RJ), no final dos anos de 1970, não poderia deixar de ser citada, ainda que sumariamente. Afinal, trata-se do primeiro coletivo de presos que se propôs a organizar uma forma de proceder e a “pacificar” a vida na própria prisão – proibindo roubos, espancamentos e estupro entre os próprios presos, dispondo-se a ajudar no processo de obtenção da liberdade dos “irmãos”, tanto por meios oficiais (já que sair da prisão é prioritário) como extraoficiais, e fazer “justiça social”. Esse modelo criou uma orien-

tação, moral e política, que se fundamenta no apoio aos “irmãos” e na “guerra aos inimigos”.

Também se propuseram a “acolher” um número cada vez maior de jovens considerados indignos de vida, que passam a participar de redes que simulam relações de parentesco constituídas por “irmãos”, “primos”, “cunhados”, “cunhadas”, etc. Contudo, adquiridos por meio das redes de apadrinhamento, esses “laços” não têm o condão de evitar que a mesma lógica da violência e da punição seja acionada, em casos de desvio de conduta considerados graves. Em suma, o modelo criado pelo CV – adotado pelos grupos que surgiram em seguida – estabelece uma série de condutas éticas em seus “estatutos” próprios aos quais seus comandados estão submetidos. Eventuais infrações, não raro, são punidas com a morte, conforme decisão nos “Tribunais” desses coletivos. A organização política desses grupos se fortaleceu, em processo constantes de reconfigurações e readaptações particulares, com forte poder de persuasão sobre parte de jovens vulneráveis e pessoas submetidas à experiência da dor, da perda e do sofrimento.

### **PARA NÃO CONCLUIR: CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Atualmente, as facções que se enfrentaram em janeiro de 2017 em Alcaçuz e no Pavilhão 5 continuam compartilhando o mesmo espaço, juntas ou separadas apenas por uma muro de concreto, o que não as impede de trocar insultos e ameaças. Para conter esse potencial “explosivo”, o Estado adota uma política que nega a presença de coletivos organizados e usa seu poder de matar ou deixar morrer para impor um regime disciplinar rígido, que prima pela tortura, punição, imposição de privações diversas e gera

uma alta carga de sofrimento, tanto para os presos como para suas famílias. Aliás, se a situação parece minimamente controlada nas unidades prisionais potiguaras, as consequências do massacre podem ser percebidas nas ruas de Natal, onde assassinatos e as execuções, que crescem vertiginosamente, fazem um número cada vez maior de vítimas sacrificiais.

Assim, embora estejamos diante de formas de organização política variáveis, essas novas configurações parecem ter, nas prisões, as condições ideais para se multiplicar, fortalecer e, atualmente, disputar entre si os territórios e nichos de atividades ilegais. Nesse sentido, é possível identificar um processo de “profissionalização” do crime em todas as regiões do país, o que contribui para o aumento da criminalidade violenta, para a banalização do mal e da vida humana, favorecendo a multiplicação dos massacres.

As fronteiras entre o mundo da prisão e fora dele, portanto, parecem cada vez mais borradas, evidenciando como a violência tem sido utilizada, seja pelo Estado ou por coletivos criminosos, como uma forma de comunicação e estratégia de empoderamento pela lógica da guerra, da caça ao inimigo e do terror. A situação se torna mais complexa quando se sabe que, para muitos jovens periféricos, fazer parte de um coletivo criminoso significa ter acesso ao “mercado trabalho” e possuir os bens que, de outra forma, não teriam condições de comprar – como roupas, cordões de ouro, tênis e armas, sinais de distinção em nossa sociedade de consumo, por exemplo.

Para além disso, no caso do massacre em Alcaçuz, a inserção ou não em um coletivo

pode significar, simplesmente, a possibilidade de manter-se vivo ou ter seus corpos sacrificados, literalmente. Por outro lado, implica em ser “adotado” por uma “família” e ser batizado por um “padrinho”. Este, além de proteção, saberá “ensinar o proceder correto” e/ou “cobrar” seus pupilos por práticas inadequadas, como roubar vizinhos, esturpar ou usar *crack*, por exemplo.

Estamos, portanto, diante de um sentido de justiça associado à lógica da punição e da guerra, na qual a violência é reiterada sistematicamente tanto por agentes estatais como não estatais, em uma repetência quase ritualística. De modo geral, esse processo vulnerabiliza não apenas indivíduos privados de liberdade, mas famílias inteiras – a despeito do princípio legal da intranscendência da pena, segundo o qual esta não passará da pessoa do condenado para ninguém mais. Incide ainda, direta ou indiretamente, em maior ou menor grau, na intensificação dos conflitos urbanos. Em Natal, por exemplo, em agosto de 2017, a cidade já havia ultrapassado a marca de 1.647<sup>10</sup> mortos, fato que está diretamente vinculado à situação prisional e ao massacre de Alcaçuz, apesar das agências de segurança pública o negarem.

Vivemos, desse modo, uma espécie de guerra civil declarada, em que não é possível precisar exatamente quem são as partes combatentes, por não se tratar de um cenário bipartido. Pelo contrário, trata-se de uma trama tortuosa, com um grau de complexidade acentuado pela volubilidade de seus agentes – o Estado, os coletivos criminosos, os grupos de extermínio e as duas sociedades, a marginalizada e próxima e a alheia e distante, que apenas toma ciência dos acontecimentos pelo noticiário que angaria a audiência narrando a criminalidade cotidiana. Ocorre, contudo, que os limites entre esses agentes, como as suas próprias relações, não são estanques, mas dotados de uma fluidez escorregadia: a cada instante se aproximam mais e mais, a ponto de parecer mesclarem-se, ou se distanciam até que seus contornos adquiram impressões vagas.

Há, portanto, um uso instrumental da violência, assim como reiteração de sua função pedagógica e da estética que lhe é própria. Diante desse “conhecimento venenoso”, para usar os termos de Das (2011), como lidar com a carga emocional desses eventos, marcados pelo horror e por uma capacidade quase generalizada em não reconhecer a dor do outro como digna de importância?

1. *Essas taxas subiram de 74 presos para cada 100 mil habitantes em 1994 para 306 no ano de 2014. Ver também:* [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All)
2. *Todos os dados aqui apresentados são referentes ao cenário da população carcerária brasileira informado no último relatório Infopen, publicação do Departamento Penitenciário Nacional, órgão do Ministério da Justiça. O relatório completo está disponível em:* [http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf). Acesso em: 8 ago. 2017.
3. *Mais informações em:* DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen Mulheres*. Brasília, jun. 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2017.
4. *Sobre massacres, ver Uribe (2017).*
5. *Ver Melo, Rodrigues et al (2017), Petição de Medidas Cautelares (2017), material de apoio desse texto.*
6. *A despeito do massacre ainda tão recente, as famílias continuam reiterando a possibilidade de novos conflitos, mas, como antes, se queixam de que suas denúncias não têm tido o reconhecimento merecido e/ou encaminhamento necessário para evitar mais mortes.*
7. *Sobre o debate ver Salla (2006).*
8. *Ressalte-se que o próprio secretário de Justiça do RN foi denunciado recentemente em um vídeo, apresentado no Curso de Formação de Agentes Penitenciários, em Brasília-DF que faz uma paródia da música “Despacito”, em que dá gargalhadas diante de uma música que prega a humilhação e a tortura de uma forma geral. O vídeo, disponível no link <https://www.youtube.com/watch?v=EVG3kwX3d-Q>, coaduna as denúncias realizadas e mostra como as instituições oficiais têm se sentido à vontade diante desse quadro dramático, sem se importar minimamente com o sofrimento (prolongado) das famílias e de pessoas que estão privadas de liberdade e sob tutela do Estado.*
9. *Ver Ramalho (2002) e Lima (2001) a respeito.*
10. *BOLETIM ANALÍTICO MENSAL. Natal: OBVIO - Observatório da Violência Letal Intencional no Rio Grande do Norte. Boletim Analítico Mensal, ed. 14, ano II, 2017.*

### Referências bibliográficas.

DAS, Veena. O ato de testemunhar: violência, gênero e subjetividade. Dossiê: violência: outros olhares. **Cadernos Pagu**, 2011.

DIAS, Camila; SALLA, Fernando. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, Renato Sérgio et al. **Crime, Política e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Ver, especialmente, a aula de 17 de março de 1976.

GEERTZ, Clifford. C. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Petrópolis: Vozes, 1998.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de antropologia e de direito**. Acesso a justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 2008.

JIMENO, Miriam. Cuerpo personal y cuerpo político. Violencia, cultura y ciudadanía neoliberal. In: RESTREPO, Eduardo et al. (orgs). **Antropología hecha en Colombia**. Popayán: Sello Editorial Universidad del Cauca, 2017.

LIMA, William da Silva. **Quatrocentos contra um. Uma história do Comando Vermelho**. São Paulo: Labortexto Editorial, 2001.

MELO, Juliana; RODRIGUES, Raul et al. **Petição de Medidas Cautelares para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Natal, São Paulo, Brasília, fevereiro de 2017.

MISSE, Michel. Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. Misse, Michel et al. (Org.). **Acusados e acusadores**. Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

RAMALHO, José Ricardo. **O mundo do crime: a ordem pelo avesso**. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

SALLA, Fernando. A rebelião nas prisões: Novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 274-307

URIBE, Maria Victoria. "Las massacres como sintomas sociais". In: **Antropología Hecha em Colombia**. RESTREPO, Eduardo et al. (orgs). Popayán: Sello Editorial Universidad del Cauca, 2017.

ZACCONE, Orlando. **Indignos de vida**. A forma jurídica da política de extermínio de inimigos da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN

Juliana Gonçalves Melo e Raul Rodrigues

# Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN.

Juliana Gonçalves Melo e Raul Rodrigues

## Resumen

**Noticias de una masacre anunciada y en marcha: el poder de matar y dejar morir a la luz de la masacre en la cárcel de Alcaçuz, RN**

*La masacre en las Penitenciarías Estadual de Alcaçuz y Rogério Madruga (Pabellón 5), establecimientos contiguos y ubicados en el estado de RN, ocurrido en enero de 2017 y del que resultaron al menos 26 muertos, dio inicio a una escalada de violencia nunca antes vista en el estado. Las consecuencias se extienden por todo sistema penitenciario y tienen reflejos en las calles, con la ocurrencia de homicidios y ejecuciones cotidianas de personas vinculadas, de un modo directo o no, a ese contexto. Por su dramatismo, y duración en el tiempo, el evento permite evidenciar claramente las dos formas de poder estatal expuestas por Foucault (2005) en las prisiones: el poder soberano de “hacer morir” y el poder ejercido a través del dispositivo del “dejar morir”. Por otro lado, también invita a una reflexión sobre la condición de investigador, militante y testigo en un contexto marcado por el dolor, sufrimiento y por violaciones constantes perpetuadas por parte del Estado, al mismo tiempo, omiso y violador de derechos.*

**Palabras clave:** Masacre. Sistema prisional. Familiares de presos. Derechos humanos. Seguridad Pública.

## Abstract

**News of an announced and ongoing massacre: the power to kill and let die in the light of the Massacre in the Prison of Alcaçuz, RN**

*The Massacre in the State Penitentiaries of Alcaçuz and Rogério Madruga (Pavilion 5), contiguous establishments located in the State of the RN, which occurred in January 2017 and which resulted in at least 26 deaths, started an escalation of violence never before seen before in the State. The consequences spread throughout the prison system and have repercussions in the streets, with the occurrence of homicides and daily executions of people linked, directly or not, to this context. By its dramatic expression and duration in time, the event clearly reveals the two forms of state power in prisons exposed by Foucault (2005): the sovereign power to “cause to die” and the power exercised through the “letting die” device. It also invites for a reflection on the condition of researcher, militant and witness in a context marked by pain, suffering and constant violations perpetuated by the State that is both silent and violator of rights.*

**Keywords:** Massacre. Prison system. Relatives of prisoners. Human rights. Public safety.

**Data de recebimento:** 31/07/17

**Data de aprovação:** 21/09/17



# O nascimento de um sistema prisional: o processo de reforma no estado do Espírito Santo

## Eugênio Coutinho Ricas

*Secretário de Controle e Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo. Delegado de Polícia Federal. Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-Minas.*

[✉ eugenio.ricas@secont.es.gov.br](mailto:eugenio.ricas@secont.es.gov.br)



## INTRODUÇÃO

**S**uperlotação, presos em delegacias, rebeliões violentas, homicídios com esquartejamentos, fugas, enfim, ausência completa de uma estrutura mínima que permitisse a gestão da segurança e de uma política de ressocialização dos presos. Essa era a realidade do estado do Espírito Santo até os idos de 2006. A imprensa nacional, por diversas vezes, retratou o estado de calamidade reinante no sistema prisional capixaba até então. O caos chegou a ser motivo de um pedido de intervenção federal, feito pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2009), em razão de práticas de torturas, esquartejamento de presos, pessoas presas em contêineres, infestação de insetos, lixo e esgoto a céu aberto em unidades prisionais.

No início deste ano, porém, o Espírito Santo foi citado pela imprensa nacional como

modelo de recuperação do sistema prisional<sup>1</sup>. Após o caos violento que se instalou em presídios do Norte e Nordeste do país, notadamente, em Roraima, Rio Grande do Norte e Amazonas, o Espírito Santo se destacou pela reconstrução de seu sistema, passando a ser citado como um caso de sucesso nacional.

Mas o que permitiu uma reviravolta tão drástica, num período relativamente curto, se considerarmos a realidade do passado e a atual?

Duas respostas iniciais, que se subdividem em outras tantas, podem explicar o fenômeno ocorrido no Espírito Santo. Vontade política é o primeiro passo para transformar uma realidade tão árida quanto à dos sistemas prisionais país afora. Ora, investir em cadeias não traz retorno político. Pelo contrário! A sociedade, em geral,

não admite qualquer tipo de investimentos em prisões. A cada centavo investido é gerado um coro que defende que aquele dinheiro deveria gerar escolas, hospitais, mas nunca cadeias. Tal realidade se torna pior em razão do fato de que para se transformar a realidade prisional de um estado são necessários grandes investimentos. As obras são caras e o custeio da máquina demanda vultosos recursos. Não costuma, portanto, entrar na agenda dos governantes a realização de investimentos em sistemas prisionais. Quando entra, os investimentos são parcos e insuficientes para promover uma reforma com a profundidade necessária.

No Espírito Santo esses dois fatores, vontade política e investimentos, estiveram presentes a partir de 2006. O Estado investiu 453 milhões de reais (recursos próprios) na construção de um sistema prisional mais moderno e que respeitasse os direitos humanos – considerando o câmbio da época, foram bem mais de 200 milhões de dólares. Não houve, na ocasião, apoio financeiro da União, tendo o estado se valido de um momento econômico favorável para realizar os investimentos. Esses recursos permitiram a construção de 26 novas unidades prisionais (atualmente, o Espírito Santo conta com 35 unidades espalhadas por seu território, onde abriga cerca de 20 mil presos), que foram a base, portanto, para uma mudança que iria permitir a implementação de políticas concretas de segurança e ressocialização. A bem da verdade, quanto aos investimentos, vale ressaltar que o governo federal contribuiu para a construção de uma unidade prisional (Penitenciária Regional de São Mateus). No entanto, o modelo de conveniamento com a União demanda tempo

e uma grande burocracia. Assim, em razão da emergência que o Espírito Santo se encontrava, optou-se por realizar contratações diretas, o que não comportava a realização de convênios entre os governos.

Além disso, a continuidade das políticas públicas voltadas à área prisional também teve fundamental importância. O Espírito Santo teve o mesmo governador (Paulo Hartung) por dois mandatos consecutivos, a partir de 2003 e, por seis anos, o mesmo secretário da Justiça, Angelo Roncalli, experiente e profundo conhecedor do tema, cujo papel foi fundamental na reforma do sistema prisional capixaba<sup>2</sup>.

A inspiração para as construções veio, principalmente, dos Estados Unidos. Uma empresa do Paraná e outra do Rio Grande do Sul foram contratadas para replicar no Espírito Santo o modelo norte-americano de presídios. O tipo adotado foi o chamado *supermax*, que possui estruturas robustas e automatizadas. A contratação das obras foi feita com dispensa de licitação, o que permitiu agilidade muito maior aos certames, além, é claro, de a situação da época efetivamente exigir medidas drásticas, de forma que a dispensa foi um mecanismo jurídico adequado ao momento pelo que o Estado passava. Empresas que utilizam a técnica de construções monobloco foram contratadas e, numa média de 6 meses, as unidades começaram a ser entregues num sistema de *turnkey* (previsão contratual de entrega da obra em tempo recorde e já em totais condições de uso). Assim, a história do sistema prisional capixaba começou a ser reescrita. Em poucos anos o estado passou a contar com unidades extremamente modernas. Cada cela é construída em bloco

de concreto que pesa 25 toneladas; as unidades são monitoradas por câmeras; toda a parte externa conta com sensores eletrônicos; os muros internos possuem 6 metros de altura, com alambrados de arame e lâminas de aço. Essa estrutura toda ajuda muito na prevenção às fugas e às rebeliões. Importa destacar, no entanto, que do ponto de vista do tratamento penal deu-se grande atenção às políticas ressocializadoras. O objetivo do novo modelo não era isolar o preso, mas tão somente possibilitar maior segurança a todos os atores do sistema prisional. Isso viabilizou, inclusive, um tratamento penal mais humanizado.

Ao final de 2010 o Espírito Santo viveu um fenômeno nunca experimentado por nenhum outro estado brasileiro nos últimos anos: superávit de vagas no sistema prisional. Nessa época, então, os contêineres utilizados para abrigar presos foram desativados e as novas unidades receberam os presos que estavam em delegacias, em unidades mais antigas e impróprias e nos próprios contêineres. Eliminada, portanto, a superlotação, foi possível implementar políticas de segurança prisional e de ressocialização de presos (SEJUS, 2010)<sup>3</sup>. A realidade vivida por muitos estados, de presos em delegacias e unidades prisionais superlotadas, impede a adoção de políticas efetivas de segurança e ressocialização de forma radical.

Ultrapassado o primeiro grande desafio, que era direcionar recursos para criar estrutura física adequada para abrigar os presos capixabas, restavam ainda outros tão difíceis quanto o primeiro. Não adianta ter belas estruturas se não há a mão de obra adequada à sua utilização. Assim, em 2006 foi realizado um concurso

público para a contratação de 845 agentes penitenciários (sendo 345 agentes penitenciários e 500 agentes de escolta e vigilância)<sup>4</sup>. Em 2013 a carreira foi reorganizada e a nomenclatura do cargo passou a ser inspetor penitenciário, em razão de negociação do governo com a própria categoria<sup>5</sup>, ela mesma, importante destacar, quem escolheu a nova nomenclatura, que unificou os dois cargos então existentes (agente penitenciário e agente de escolta e vigilância, os quais, apesar da nomenclatura diferenciada, eram responsáveis pelas mesmas funções). Isso permitiu, por exemplo, que a Polícia Militar pudesse ter parte de seu efetivo de volta às ruas (até então os presídios eram controlados pela PM), assim como o sistema prisional contar com profissionais efetivamente treinados, para a lida com presos.

Esses novos profissionais tinham duas grandes missões. A primeira, manter com segurança os presos capixabas. Isso significava evitar fugas, rebeliões, homicídios, bem como manter o domínio do estado no interior das prisões. Para tanto, mais uma vez, nos deparamos com a necessidade imperiosa de contar com vontade política para realização dos investimentos. Desde a primeira década dos anos 2000 o Espírito Santo é o único responsável por todos os bens de consumo que entram nos presídios. Há muito foi abolida a figura do “malote”. Todo alimento, livros, remédios e gêneros de higiene pessoal utilizados e consumidos dentro dos presídios são custeados e entregues pelo estado. Isso faz com que a predominância de organizações criminosas nas cadeias diminua, além de demonstrar com sinais claros que a presença estatal é uma opção política e estratégica inafastável. Outra consequência dessa opção do Espírito Santo é a proibição do fumo no interior dos presídios.

Tudo isso faz com que o estado tenha um dos menores índices de criminosos filiados ao PCC, em que pese seja um dos que possui o maior número global e proporcional de internos<sup>6</sup>.

## INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA

Quando se trata de sistemas prisionais, pequenos sinais têm grandes consequências. A liberação dos “malotes” (alimentação e outros gêneros fornecidos pela família ou emissário do preso), por exemplo, auxilia a criação de uma profunda divisão no interior das cadeias. A partir da diferenciação da alimentação, das roupas e de outros objetos se estabelece uma verdadeira linha hierárquica nos presídios. Habitualmente, os presos de maior poder aquisitivo são, também, os mais perigosos e com maior poder dentro e fora das prisões. O gesto estatal de prover todas as necessidades de todos os presos diminui de forma sensível a supremacia de algumas lideranças, atrapalhando a proliferação das organizações criminosas. Isso ocorre porque diminuem as possibilidades de se ter o que comercializar no interior dos presídios. A renda dos criminosos diminui, a corrupção diminui e, por conseguinte, o poder das organizações diminui. No Espírito Santo, diferentemente do que ocorreu em outras unidades da federação, as organizações criminosas não conseguiram consolidar seu poderio frente ao estado. Isso se deve à reforma do sistema prisional e, também, ao fato de que antes de 2006 não existia no Espírito Santo quadrilhas realmente organizadas no interior dos presídios, tampouco fora deles.

Para manter esse modelo de gestão foi necessário, também, investir na área de inteligência. A criação da Diretoria de Inteligência Prisional (DIP) permitiu a realização diuturna do

mapeamento da situação no interior de cada uma das unidades prisionais do Estado. Com presença maior na Penitenciária de Segurança Máxima II de Viana (PSMA 2) – unidade de segurança máxima do Espírito Santo, onde estão recolhidos os presos com maior periculosidade e potencial lesivo –, a DIP controla não só as ocorrências dos presídios, como mantém análises constantes das ocorrências da Polícia Militar e Polícia Civil (como parte de nossa abordagem de segurança dinâmica). Por exemplo, quando uma pessoa é presa com grande quantidade de drogas ou armas, ou quando as características da prisão apontam para a possibilidade de o preso ter importância em alguma estrutura criminosa, uma unidade prisional específica já é selecionada para o recebimento do interno e as orientações de segurança são imediatamente repassadas aos seus gestores.

Esse trabalho permitiu, também, a criação de galerias diferenciadas em cada uma das prisões capixabas. Certamente, os presos mais perigosos do estado são enviados à PSMA 2, mas é importante ressaltar que em cada um dos presídios foram criadas as chamadas galerias diferenciadas, que funcionam como pequenas unidades de segurança máxima. Os presos que merecem maior atenção são direcionados a esses locais que, apesar de dispor da mesma estrutura física, recebem maior atenção por parte dos agentes penitenciários. Considerando a carência de mão de obra existente em boa parte do serviço público, essa foi uma forma racional de otimizar o efetivo, definindo-se os locais que merecem maior cuidado. Destaque para o fato de que a segurança humana é priorizada, em detrimento da utilização de recursos tecnológicos. Isso evita a dependência da tecnologia

e faz com que os inspetores permaneçam sempre mais vigilantes (DEPEN, 2016).

Merece destaque o funcionamento da PSMA2. Apesar de haver mais presos que a capacidade em quase todas as prisões do Estado, essa unidade, que tem capacidade para 333 presos, nunca ultrapassa a marca dos 180. Esse modelo de gestão permite que, de fato, somente permaneçam na PSMA2 os presos com potencial para comprometer a segurança do estado dentro e fora dos presídios. O baixo número de encarcerados permite que todas as celas sejam revistas todos os dias, mais de uma vez. Os inspetores que trabalham na unidade são doutrinados a obedecer, de forma rigorosa, todas as regras estabelecidas naquele presídio. Atualmente, todos os presos que em algum momento estiveram em presídios federais estão na PSMA2<sup>7</sup>. Ainda assim, nenhuma ocorrência que pudesse colocar em risco a integridade do sistema foi verificada. Hoje, a Secretaria da Justiça opta por manter os líderes de organizações na própria PSMA2, ao invés de encaminhá-los aos presídios federais. Isso ocorre em razão da confiança no funcionamento da unidade e, também, em razão de o convívio com presos de outros estados, principalmente com líderes de facções criminosas, poder criar uma rede de contatos que compromete a segurança, quando do seu retorno após a temporada na unidade federal.

A PSMA2 é, portanto, a única prisão brasileira que, além das características arquitetônicas, possui também funcionamento do tipo *supermax* (JESUS FILHO, 2013). A comunicação entre os presos é controlada, de forma que uma galeria (a unidade possui três

não se comunica com a outra. Com o exterior, apenas por meio da família (durante as visitas sociais e íntimas) ou de advogados é possível ao preso ter acesso ou passar informações. Apesar das características tecnológicas da PSMA2 (principais referenciais norte-americanos de segurança), no Espírito Santo optamos por utilizar a segurança dinâmica, realizada pelos inspetores penitenciários, que também são responsáveis pela coleta de informações e realização de análises de inteligência.

Atualmente, o estado já conta com razoável déficit de vagas (mais de 6 mil). A falta de investimentos a partir de 2011 e a política encarceradora brasileira fizeram com que o quadro de superávit de vagas se invertesse. Hoje, o Espírito Santo já conta com quase um preso e meio por vaga, sendo necessárias algumas medidas, como utilização de colchões nos chãos das celas para acomodação de todos os internos. Diante desse novo cenário, mais do que nunca, a boa gestão contribui para a estabilidade do sistema prisional capixaba. A fim de diminuir o déficit de vagas, sem que novas construções sejam realizadas (em razão da grave crise financeira que assola o país atualmente), algumas medidas têm sido adotadas. O Espírito Santo foi o segundo estado do país a adotar, em parceria com o Poder Judiciário, as audiências de custódia (2015). Foi, também, o primeiro do país a interiorizar esse modelo. Aproximadamente 46% dos presos são soltos nas audiências, o que, apesar de não ser o suficiente<sup>8</sup>, auxilia muito a diminuir a entrada de presos provisórios no sistema. Vale mencionar, aliás, que um pouco mais de 40% da população carcerária capixaba é justamente de presos provisórios. Ou seja, o estado possui mais pre-

sos provisórios do que déficit de vagas. A utilização de uma central de alvarás, que centraliza o recebimento de alvarás de soltura emitidos eletronicamente, também busca auxiliar a diminuição do déficit, uma vez que torna mais ágeis as liberações de presos<sup>8</sup>.

## POLÍTICA DE REINserÇÃO SOCIAL

De um lado, é fundamental manter os presos em segurança. De outro, é fundamental criar oportunidade de ressocialização (o que também contribui para a segurança, uma vez que diminui a ociosidade e desestimula as tentativas de fugas, rebeliões etc.) para essa grande massa de pessoas que, na maior parte das vezes, não teve qualquer oportunidade quando em liberdade. Investimentos em assistência à saúde, oferta de estudo formal, de capacitação e de trabalho são os fundamentos adotados pelo Espírito Santo para transformar criminosos em cidadãos produtivos. Além disso, o estado sempre demonstrou grande preocupação com a política de direitos humanos. Ao final de 2010, foi o primeiro do país a abolir a chamada revista vexatória (inicialmente, em uma unidade feminina e, depois, em todo o sistema prisional estadual). Outro dado importante é o fato de assegurar local digno e adequado para a realização de visitas íntimas aos presos.

Uma parceria com a Secretaria de Educação permite que mais de 3 mil internos estejam formalmente matriculados no ensino fundamental e médio. Os professores da SEDU vão, diariamente, aos presídios capixabas para ministrar aulas aos presos. O histórico escolar do preso/estudante é cuidadosamente preparado para que mesmo em liberdade ou em qualquer outra unidade prisional possa continuar seus estudos.

Entre as mulheres presas, o Espírito Santo conseguiu zerar o índice de analfabetismo.

No campo da qualificação profissional, a Secretaria da Justiça firmou parcerias com a Secretaria de Ciência e Tecnologia, com o Sistema S (Sesc, Senai, Senat etc.) e com outras entidades que ministram os mais variados cursos de qualificação dentro das unidades prisionais do estado. O preso tem sido qualificado para que consiga uma vaga no mercado de trabalho formal, tão logo receba seu alvará de soltura. No ano de 2015 mais de 6 mil vagas em cursos profissionalizantes foram ofertadas, em diversas áreas (padeiro, eletricista, pedreiro, de beleza para mulheres, logística portuária, jardinagem etc.).

Outro pilar da ressocialização, o trabalho, também tem especial atenção da Secretaria da Justiça. Todos os anos são realizados *workshops* para sensibilizar o empresariado a absorver a mão de obra dos detentos que estão no regime semiaberto. Atualmente, cerca de 250 empresas empregam mais de 2 mil presos, pagando a cada um deles um salário mínimo. Para evitar a corrupção e organizar o sistema, foi desenvolvido o Programa Cartão do Preso Trabalhador. Cada detento tem seu cartão bancário e, portanto, dinheiro em espécie não circula entre os encarcerados. As empresas depositam um terço do salário na conta do preso, enquanto um terço vai para a família e o último, para uma conta pecúlio que é entregue ao detento no momento em que ele recebe o alvará de soltura.

O Espírito Santo também inovou no campo de assistência à saúde prisional. Atualmente, uma Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) presta a assistência básica à

saúde dos encarcerados em 22 das 35 unidades prisionais capixabas. Esse modelo, no entanto, apesar de muito superior ao existente na maioria dos estados (que acabam dependendo 100% da rede pública comum), está com os dias contados. Acaba de ser publicado edital de convocação para contratação de organizações sociais que vão atender 100% dos presídios do Espírito Santo. O edital, fruto do trabalho de técnicos da Sejus e de uma consultoria contratada especialmente para este fim, foi apresentado a cada um dos órgãos de controle capixaba. Além disso, foi submetido à audiência e à consulta públicas, de forma a dar total transparência ao processo e a utilizar eventuais sugestões que tinham potencial para, de alguma forma, melhorar o projeto.

Atualmente, a Secretaria da Justiça abriga 51 presos portadores de tuberculose e 105 de HIV. Todos estes, bem como outros portadores de doenças crônicas, são acompanhados pela Gerência de Saúde. Nos últimos seis anos, 123 presos morreram nos presídios capixabas, oito apenas destas mortes classificadas como violentas (a grande maioria, portanto, por causas naturais)<sup>10</sup>.

## INDICADORES DE EFICIÊNCIA DAS UNIDADES PRISIONAIS

Todos esses avanços contribuem muito para o equilíbrio no interior das unidades prisionais. No entanto, ainda era necessário dotar a Secretaria da Justiça de instrumentos gerenciais que permitissem aferir a qualidade da gestão de cada uma das 35 unidades prisionais. Em julho de 2013 fui nomeado subsecretário da Sejus. De agosto a dezembro do mesmo ano ocorreram quatro rebeliões no estado, duas pequenas e duas relativamente grandes (PEVV1 e CASCU-VV, ambas em Vila Velha, na Grande Vitória).

As duas unidades (uma de 600 vagas e outra de 250 vagas) ficaram completamente destruídas<sup>11</sup>.

Ocorrências desse tipo, assim como a falta de padronização entre as gestões das unidades prisionais, pareciam demandar um sistema gerencial uniforme, que permitisse a avaliação individual da gestão de cada presídio. Partindo dessa premissa, foram estabelecidos, a partir de março de 2014 (em janeiro havia sido nomeado secretário da Justiça), indicadores de eficiência, metas e sistemática de avaliação dos presídios capixabas. O objetivo foi, portanto, definir os indicadores de eficiência que eram realmente importantes para avaliar a gestão das unidades prisionais. O passo seguinte foi estabelecer as metas viáveis e sistematizar a forma de controle de ambos (indicadores e suas respectivas metas). Com isso, buscou-se melhorar a qualidade dos serviços prestados aos presos e, por conseguinte, aumentar a segurança das unidades prisionais, beneficiando todos os atores envolvidos (presos, servidores, visitantes, técnicos etc.).

Conforme já especificado, o projeto pretendeu reduzir/zerar a ocorrência de rebeliões (preservando vidas e gerando uma economia incalculável aos cofres públicos), reduzir/zerar a ocorrência de fugas (contribuindo para a segurança pública e aumentando a credibilidade do sistema), oferecer serviços de melhor qualidade para os presos (contribuindo para a sua ressocialização) e, também, permitir um melhor diagnóstico de todas as unidades prisionais, corrigindo-se os desvios e adequando-se as gestões.

Os índices de cada unidade foram comunicados aos diretores. Importa destacar que, em razão das peculiaridades de cada unidade,

alguns índices são variáveis. Isso ocorre porque uma unidade do regime semiaberto, por exemplo, tem características diversas de um centro de detenção provisória ou de uma unidade do regime fechado.

Os números alcançados pelas unidades são encaminhados mensalmente à Diretoria de Inspeção e Controle Prisional (Cicup). Cabe ao órgão confrontar os dados enviados pelas unidades com as gerências respectivas, de modo a confirmá-los e dar à sistemática credibilidade. Assim, os números referentes à área de saúde são checados com a Gerência de Saúde, enquanto os de presos estudando e trabalhando e os de atendimentos sociais e psicológicos são checados, respectivamente, com a Gerência de Estudo e Trabalho e a Gerência de Inclusão Social e Cidadania.

Em reuniões mensais cada diretor apresenta os índices de suas unidades, justificando as metas porventura não alcançadas. Desse modo, caso uma unidade não alcance, por exemplo, a meta de ausência de fuga, o diretor e o restante da equipe (chefe de segurança) precisam justificar o ocorrido. Caso o número de atendimentos sociais não seja alcançado, o diretor e a assistente social precisam justificar o fracasso. Com tal medida todo o corpo de servidores das unidades se sente parte do problema e, também, parte da solução. A responsabilidade coletiva e o espírito de corpo passaram a reinar nas unidades prisionais.

Os resultados são animadores. Desde a implantação do projeto, até a presente data, nenhuma rebelião aconteceu no Espírito Santo. Após as quatro rebeliões ocorridas em 2013,

o Estado já está há 4,5 anos sem registrar nenhum evento dessa natureza. Considerando a complexidade do sistema prisional e o fato de que, atualmente, o Espírito Santo já conta com um déficit de mais de 6 mil vagas, é muito razoável atribuir-se esses resultados ao modelo de gestão implementado. O atual cenário se deve ao maior controle da segurança e, também, ao melhor serviço que está sendo ofertado aos encarcerados. Mais presos estão trabalhando, estudando, sendo qualificados e recebendo melhores serviços, o que gera uma tranquilidade maior para o sistema.

Além dos danos materiais causados por rebeliões, muitas vidas são colocadas em risco e, não poucas vezes, ceifadas durante estes eventos. Os resultados alcançados geraram uma economia incalculável ao erário e pouparam a integridade física de servidores, presos, visitantes e outra infinidade de pessoas que diariamente vão às unidades prisionais. Além disso, a Sejus está mudando a imagem que tem perante a sociedade e os órgãos de controle, firmando-se cada vez mais como referência nacional. Não menos importante é a valorização do servidor, que se sente mais responsável pela segurança das unidades e mais seguro em trabalhar nesses ambientes.

Um dos indicadores de eficiência, batizado “visita técnica”, consiste em levar, mensalmente, pessoas da sociedade civil (Maçonaria, Rotary, faculdades etc.) ao interior das unidades prisionais, a fim de apresentar o trabalho realizado, demonstrar a evolução do Espírito Santo nesta área e desmistificar a imagem de masmorras, torturas, ambientes superlotados etc. Esse indicativo é apresentado por meio de depoimentos e fotografias, publicados no site



da Sejus. Buscou-se, com isso, mostrar o bom trabalho que vem sendo feito e os avanços do sistema, bem como dar transparência à política de gestão do sistema prisional capixaba.

Como é possível verificar, a relação custo-benefício é gigantesca. Com um baixíssimo investimento foi possível alterar a realidade do sistema prisional, oferecendo um serviço de melhor qualidade e zerando a incidência de rebeliões. O projeto, como se pode perceber, é completamente autossustentável, uma vez que não depende de fatores externos, tampouco de grandes investimentos. Ademais, foi idealizado (para o futuro) também o estabelecimento de metas consistentes de controle de água e energia nas unidades prisionais, realizando-se estimativas razoáveis de consumo *per capita*.

A expressividade desses resultados foi reconhecida em premiação recebida pela Sejus, em 2015. A secretaria recebeu o Troféu Inoves, na categoria “Uso eficiente dos recursos públicos”, pelo programa de gestão batizado Indicadores de Eficiência das Unidades Prisionais<sup>12</sup>. Percebe-se, portanto, que ao contrário do que se pensa, investir em um modelo prisional decente e humanizado gera um custo menor do que manter um sistema que, além de em nada contribuir para a segurança pública, é rotineiramente palco de rebeliões, danos, fugas e mortes. Além do custo financeiro, um sistema prisional precário gera, também, um alto custo político ao estado.

### **APOIO ADMINISTRATIVO**

Aliadas a todas essas medidas, a Sejus também investiu bastante na melhoria de sua estrutura administrativa. Ao lado da existência de um atendimento digno à saúde, a alimentação é

outro fator preponderante para o equilíbrio nas unidades prisionais. O preso que tem acesso a tratamento de saúde e boa alimentação, em geral, tende a se comportar de forma adequada.

Com essa visão, uma robusta estrutura administrativa foi criada para contratação e fiscalização do fornecimento de comida aos presos. A Sejus criou mais de uma dezena de funções gratificadas para que os próprios inspetores penitenciários realizem as fiscalizações da qualidade do alimento servido aos presos. Essa mesma estrutura administrativa é responsável por contratar e fiscalizar outros serviços, como lavanderia (todos os presos capixabas utilizam uniformes), eventuais serviços de gestão e outros. O Espírito Santo era a unidade federativa com maior número de prisões terceirizadas. Atualmente, no entanto, todas as unidades prisionais são geridas diretamente pelo estado<sup>13</sup>. Em que pese ter funcionado satisfatoriamente, a terceirização de unidades prisionais demanda um grande orçamento para realização das licitações. Assim, ao final dos contratos, que eram de 48 meses, prorrogáveis uma vez em caráter extraordinário, não foi possível a manutenção da sistemática (em razão da grave crise fiscal que atingiu o estado).

Destaque para o fato de que em 2015 a Sejus conseguiu publicar uma minuta padrão para contratação de alimentação. O instrumento, até então inexistente, permitiu a padronização dos editais e contratos de alimentação. O tempo para contratação diminuiu radicalmente, uma vez que a minuta padrão dispensa a passagem pela Procuradoria do Estado e facilita o trabalho do órgão de controle interno. Referida minuta passou, antes de sua publicação, por

consulta pública, dando transparência ao ato e permitindo a participação social por meio de sugestões e críticas. A transparência e a melhoria dos processos de contratação e fiscalização refletem maior profissionalismo das empresas fornecedoras e, portanto, em alimentos de melhor qualidade servidos aos presos. Isso, por óbvio, garante mais satisfação aos clientes da Sejus (a população carcerária) e, por conseguinte, propicia ambientes mais pacificados no interior dos presídios.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

As recentes crises verificadas nos sistemas prisionais de diversos estados brasileiros apontam para alguns problemas crônicos. Em primeiro lugar, fica patente a falta histórica de investimentos no setor. O que se percebe é que os sistemas prisionais não têm sido enxergados, pelos governantes, como integrantes do complexo sistema de segurança pública. Assim, os poucos recursos que são destinados à área não costumam ser divididos de forma igualitária entre quem “prende” e quem “cuida do preso”. Esse cenário provoca distorções que invariavelmente impedem a boa gestão e os resultados satisfatórios no campo da própria segurança pública. A defasagem salarial dos profissionais que atuam no sistema prisional, provocada pela grave crise fiscal que assola o país, também contribui para dificultar a sua boa gestão.

Em segundo lugar, percebe-se a falta completa de um modelo de gestão que permita, ainda que com recursos insuficientes, gerenciar minimamente o complexo ambiente carcerário. O modelo adotado pelo Espírito Santo pretende, justamente, amenizar esse cenário caótico. Fazendo uso da própria estrutura existente, foi possível estabelecer um sistema que permite avaliar individualmente a gestão de cada uma das 35 unidades prisionais do estado, tanto do ponto de vista da segurança como dos serviços prestados aos internos.

No campo da segurança pública e da gestão das unidades prisionais, percebe-se que, embora a estrutura física existente seja satisfatória, uma política de gestão institucionalizada que permita a aferição objetiva de dados de gerenciamento é imprescindível aos melhores resultados.

Finalmente, é importante destacar que a solução dos problemas carcerários brasileiros passa, necessariamente, por uma atuação em conjunto de todos os atores envolvidos. A União não pode se furtar ao seu papel, assim como o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública precisam estar ombreados com o Poder Executivo para solucionar os complexos problemas percebidos nesse campo. Somente com muita união de propósitos é possível avançar nesta que é, sem dúvidas, uma das mais complexas áreas da gestão pública.

1. REMÍGIO, M. *Espírito Santo vira modelo de recuperação do sistema prisional*. Globo.com, 16 jan. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/espírito-santo-vira-modelo-de-recuperacao-do-sistema-prisional-20776859>>.
2. Antes de ser Secretário do Sistema Penitenciário e Medidas Socioeducativas, Ângelo Roncalli de Ramos Barros era administrador de empresas. No governo do Distrito Federal atuou como diretor-executivo da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (Funap), onde foi responsável pela implantação do projeto de educação para os presos do Complexo Penitenciário da Papuda, entre outras atividades. Foi diretor do Depen de maio/2001 a outubro/2003.
3. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Depois de acabar com contêineres, Espírito Santo acaba com prisão insalubre*. Brasília, 29 set. 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/70231-depois-de-acabar-com-containers-espírito-santo-desativa-prisao-insalubre>>.
4. SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA (Espírito Santo). *Concurso público para provimento de vagas nos cargos de Agente Penitenciário e de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciário*. Disponível em: <<http://www.cespe.unb.br/concursos/SEJUS2006/>>.
5. ESPÍRITO SANTO. *Lei complementar 742, de 23 de dezembro de 2006. Altera o artigo 13 e o Anexo I da Lei Complementar nº 533 2006*. Disponível em: <[http://seger.es.gov.br/Media/seger/Adm%20Direta%20-%20Lei%20Carreiras/SEJUS\\_lc%20743%20-reorg%20carreira%20agentes%20penitenciaros%20e%20de%20escolta%20e%20vigilancia.pdf](http://seger.es.gov.br/Media/seger/Adm%20Direta%20-%20Lei%20Carreiras/SEJUS_lc%20743%20-reorg%20carreira%20agentes%20penitenciaros%20e%20de%20escolta%20e%20vigilancia.pdf)>.
6. LEVANTAMENTO APONTA QUE O ESPÍRITO SANTO TEM 168 CRIMINOSOS DO PCCC. *Gazetaonline*, 3 maio 2017. Disponível em: <<http://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/05/levantamento-aponta-que-o-espírito-santo-tem-168-criminosos-do-pcc-1014050787.html>>.
7. PRESOS PERIGOSOS QUE ESTAVAM EM PRESÍDIOS FEDERAIS RETORNAM AO ES. *G1*, 27 ago. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2014/08/presos-perigosos-que-estavam-em-presidios-federais-retornam-ao-es.html>>.
8. VALFRÉ, V. *A cada 100 presos em flagrante, 46 são soltos a após 24 horas no Estado*. *Gazetaonline*, 27 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2017/02/a-cada-100-presos-em-flagrante-46-sao-soltos-apos-24-horas-no-estado-1014028930.html>>.
9. SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA. *Sejus passa a gerenciar sistema de alvarás de soltura no Estado*. Sejus, Vitória, 6 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.es.gov.br/Noticia/sejus-passa-a-gerenciar-sistema-de-alvaras-de-soltura-no-estado>>.
10. Fonte: Gerência de Saúde da Sejus/ES.
11. PRESOS FAZEM REBELIÃO E COLOCAM FOGO EM PRESÍDIO DE VILA VELHA. *Globo.com*, [s.d.]. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/estv-1edicao/videos/v/presos-fazem-rebeliao-e-colocam-fogo-em-presidio-de-vila-velha-es/2751952/>>.
12. SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA. *Prêmio Inovês 2015: Sejus conquista mais um troféu*. Sejus, 8 mar. 2015. Disponível em: <<https://sejus.es.gov.br/Not%3%ADcia/premio-inoves-2015-sejus-conquista-mais-um-trofeu>>.
13. Penitenciária Regional de São Mateus gerida pela empresa Reviver Administração Prisional Privada; Penitenciária de Segurança Média de Colatina, Penitenciária de Segurança Máxima 1 de Viana, Centro de Detenção Provisória da Serra e Centro de Detenção Provisória de Guarapari, geridas pela empresa Instituto Nacional de Administração Prisional Ltda (INAP) e Penitenciária Feminina e Penitenciária Regional de Cochoeiro de Itapemirim, geridas pela empresa Montesinos.

O nascimento de um sistema prisional: o processo de reforma no estado do Espírito Santo

Eugênio Coutinho Ricas

## Referências

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Relatório de visita ao Espírito Santo**. Brasília: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2009. Disponível em: <<http://www.jus-tica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/relatorios-de-inspecao-1/relatorios-de-inspecao-2009/2009relatoriovisitaes.pdf>>.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN. **Modelo de gestão para a política prisional**. Brasília, 2016.

JESUS FILHO, José de. The rise of the supermax in Brazil. In: ROSS, Jeffrey Ian (Org.). **The globalization of supermax prisons**. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA (Espírito Santo) – SEJUS. **Políticas públicas de justiça**. Vitória, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA (Espírito Santo) – SEJUS. **ES Justiça – Informativo da Secretaria de Estado da Justiça**, Vitória, Ano I, n. 1, 2012.



# O Judiciário e a crise do sistema penitenciário

## Luís Carlos Valois

*Juiz de Direito titular da Vara de Execuções Penais do Amazonas. Professor da Escola Superior da Magistratura do Amazonas - ESMAM e da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM. Doutor e mestre em Direito Penal pela Universidade de São Paulo - USP. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Metodista Bennett.*

## Fiona Macaulay

*Professora do Departamento de Estudos da Paz e Desenvolvimento Internacional da Universidade de Bradford, Reino Unido. Doutora em Politics, mestre em Estudos Latino-Americanos e graduada em Letras Modernas pela Universidade de Oxford.*

**FIONA MACAULAY:** *Como que você optou por esta carreira, na execução penal?*

**LUÍS CARLOS VALOIS:** Foi por acaso. Na verdade, eu era juiz de uma vara criminal. Quando você começa a carreira, vai para o interior do estado, é juiz de tudo, cível, do criminal. Quando eu fui promovido para Manaus, para a capital, só tinha uma vaga, que era de juiz criminal. Logo depois teve uma CPI, uma Comissão Parlamentar de Inquérito, em Brasília, que estava investigando um juiz da execução penal aqui, por envolvimento em corrupção, e o presidente do Tribunal [de Justiça], na época, 1999, me chamou e perguntou se eu aceitava ir para a execução penal, porque ele queria trocar o juiz de lá. E eu aceitei. Fui para a vara de execução penal, e estou até hoje.

Manaus é uma cidade que tem 2 milhões de habitantes, uma vara só e um juiz só de execução penal. Agora, as outras cidades do estado, de 20 mil, 30 mil habitantes, têm autorização para manter o preso na sua delegacia, mesmo depois de condenado, para não afastar o preso da família, para não trazer pra Manaus. Então o juiz da cidade, quando condena a pessoa, passa a ser juiz da execução também lá, na cidade dele. Mas eu sou o único juiz de execução penal com competência exclusiva no estado inteiro.

**FM:** Qual tem sido o papel do judiciário na atual crise penitenciária?

**LCV:** Li um doutorado, do Rio de Janeiro, que entrevistou alguns juízes. A grande maioria disse que achava que trabalhava em função da segurança pública<sup>1</sup>. Se o juiz acha que trabalha em função da segurança pública, ele não é juiz. Quando a pessoa é juiz, não está lá para combater a criminalidade, prender gente para evitar crime. E é mais ou menos essa que eu acho que tem sido a postura dos juízes. O juiz que passa algum tempo na execução penal muda um pouco o seu posicionamento; ele começa a perceber a realidade, porque é obrigado a visitar os presídios e acaba mudando um pouco o pensamento. Eu estou há 20 anos nisso – talvez eu seja o juiz de execução penal mais antigo no Brasil – e já vi muito juiz que entra para execução mudar um pouco. Mas a posição geral do Judiciário é essa, uma posição de encarceramento em prol da segurança pública. Isso foi inclusive falado nos votos de alguns ministros, no STF [Supremo Tribunal Federal], no julgamento desse estado de coisas inconstitucional<sup>2</sup>. É uma visão totalmente distorcida, de pessoas que não entendem o sistema penitenciário, que sabem que o encarceramento ocorre e, ao invés de diminuir a criminalidade, ele aumenta a criminalidade, sendo um fator criminógeno.

No Brasil, historicamente, as varas de execução penal são abandonadas; os juízes trabalham em péssimas condições, com poucos funcionários. Eu, por exemplo, tenho oito funcionários para 12 mil processos. Tudo isso está relatado nos relatórios do CNJ [Conselho Nacional de Justiça], que vai aos estados, faz relatório, diz que tem de tomar providência. Mas esses tribunais não tomam providência com relação às varas de execução penal. Quando houve uma rebelião aqui, muita gente veio; colocaram uns computadores a mais, aumentaram o espaço da vara, mas, aí, depois se esquece.

**FM:** E as atribuições do juiz de execução penal frente a ilegalidades no sistema?

**LCV:** Então, tem divisão de poderes entre o executivo e o judiciário. Mas o judiciário não tem dinheiro para chegar lá e investir na penitenciária nem tem poder de coerção para obrigar o estado, o executivo, a fazer alguma coisa. O juiz em si tem um poder pela lei. A lei da execução penal diz duas coisas: o juiz tem de visitar as penitenciárias e tomar providências para o seu adequado funcionamento. Mas que providências são essas? A lei não diz. O

1. Em pesquisa realizada através de questionário apresentado a todos os juízes criminais em atuação, no mês de maio de 2011, no fórum central da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro (CASARA, 2015).

2. Se refere à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, apresentado ao Supremo Tribunal Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) o 26 de maio de 2015. Inteiro teor do acórdão disponível em

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>



[...] na minha vida inteira, eu nunca interditei uma penitenciária, apesar de ter visto penitenciárias em péssimas condições. Por quê? Porque, se eu interditar a penitenciária, os presos vão ter de ir para um outro lugar. E não tem um outro lugar. Eles vão ficar em situação pior.

juiz pode interditar, chegar lá e dizer que não pode entrar mais ninguém, ou fechar aquela penitenciária. Só que, na minha vida inteira, eu nunca interditei uma penitenciária, apesar de ter visto penitenciárias em péssimas condições. Por quê? Porque, se eu interditar a penitenciária, os presos vão ter de ir para um outro lugar. E não tem um outro lugar. Eles vão ficar em situação pior. E tudo que eu faço é dialogado com os presos. Aí quando eu pergunto: “Vocês querem ir pra penitenciária tal?” Ninguém quer. O certo seria o juiz poder soltar as pessoas que estão presas ilegalmente, mas isso o juiz já não pode. Teve um caso, em Minas Gerais, de um juiz que chegou na penitenciária, fez um laudo do bombeiro, fez um laudo da vigilância sanitária, fez laudo de tudo, interditou e soltou os presos. O juiz foi punido, igual ao caso da juíza Kenarik Boukijian, em São Paulo, que foi censurada pelos próprios colegas porque soltou detentos [que estavam provisoriamente presos por tempo superior às penas fixadas em suas sentenças]. Hoje, não cumprir o papel é mais seguro do que cumprir. Você quer ver? Eu visito penitenciária todo mês – eu tinha trabalho social na penitenciária e tal. A Polícia Federal me indiciou por associação com os presos, porque eles me elogiavam em algumas gravações telefônicas. E outra coisa: eu sofro ameaça de morte de preso e da polícia porque, quando vou à penitenciária, muitos presos gostam de mim. Mas o crime organizado não gosta, porque eu não deixo ter privilégio, não deixo ninguém sobressair sobre ninguém. Quando eu estou lá, tento conversar nesse sentido. E o preso bandido, ele prefere um juiz corrupto a um juiz honesto. Tanto que na acusação que fizeram contra mim, dos presos que me elogiavam, todos estavam encarcerados. Não estava nenhum solto. Se fosse um juiz corrupto, eu seria um juiz corrupto muito incompetente, porque estava todo mundo preso! E esses presos que não gostam de mim, me ameaçam. E a polícia, porque tem preso que gosta de mim, também me ameaça. Você nunca, nunca vai agradar ninguém... se você for juiz da execução penal e fizer seu trabalho, nunca vai agradar ninguém. É melhor não fazer nada, ficar no gabinete, mandando prender, de preferência, porque se os presos te elogiam, isso é suspeito; o juiz, tem de ser odiado.

*FM: O problema está com a elite do judiciário, ou seja, com os Tribunais de Justiça dos Estados, ou, numa certa cultura, também no Conselho Nacional da Justiça ou no Supremo mesmo?*

**LCV :** Vivemos um momento de carência científica no direito, de carência de estudo, carência de pensamento, da sociedade como um todo.

Vivemos um momento de descrédito das instituições, um momento de falta de legitimidade. Na faculdade, a formação do juiz brasileiro é totalmente técnica, sem pensar o mundo, sem pensar a sociedade. O juiz não estuda ciência política, não estuda filosofia, não estuda história, não estuda criminologia. Não estuda nada disso na faculdade de direito. Não estuda a sociedade em que ele está inserido. E o que é que nós temos no judiciário? Técnicos em direito, que pensam a sociedade como pensa a classe média, que está vendo novela e acha que todo mundo tem de estar preso. Esse é o grande problema. O judiciário brasileiro forma a opinião dele pelo jornal das 8, na televisão. Então, nós temos um judiciário estruturado e composto por pessoas, como se fosse um linchamento na esquina. Eu acho que a Escola Nacional de Magistratura e o CNJ e também podiam fazer muito mais na área de execução penal. Ela pode parar de fazer curso dentro de sala de aula, de gabinete. Deve pegar os estudantes, fazer um curso dentro da penitenciária, levar para dentro da penitenciária todo mundo. Só que o professor também não quer entrar na penitenciária. Nós temos uma academia de direito onde o livre docente, o professor doutor, não quer entrar na penitenciária. Ele quer dar aula de direito na sala. E a própria penitenciária também tem uma defesa. O diretor não gosta que a pessoa vá, o agente não gosta que a pessoa esteja lá. Tudo tem de ficar escondido. Existe todo um ambiente negativo: “Não vão gostar que eu vá, a sociedade não gosta que eu vá, quer dizer, se eu ficar no meu gabinete, eu vou ser enaltecido”. Então, ele vai fazer o que na penitenciária? O CNJ tem sido muito burocrático com relação aos juízes da execução penal dos estados. Porque não adianta eles chegarem aqui com quatro, cinco juízes de fora para fazer um mutirão (o que os presos chamam de “mentirão”). Porque o CNJ vem, resolve alguns processos, vai embora. O que é que acontece? O juiz daqui fica desprestigiado, porque foi o CNJ que veio, resolveu tal coisa. Ainda vem passando a imagem de que a gente não consegue resolver nada, eles têm de resolver aqui. Eles sequer dão apoio ao juiz local, em termos de palavra, de declaração, de estrutura física mesmo. Não dão apoio nenhum. Fazem um relatório dizendo que está tudo ruim, e vão embora. Não é uma prática sustentável.

*FM: Você se comunica, formal ou informalmente, com juízes de execução penal de outros estados?*

**LCV :** Não. Só muito raramente, quando tenho um amigo pessoal e tal. Não tem nenhuma rede ou associação. O juiz da execução penal é

[...] a formação do juiz brasileiro é totalmente técnica, sem pensar o mundo, sem pensar a sociedade. O juiz não estuda ciência política, não estuda filosofia, não estuda história, não estuda criminologia. Não estuda nada disso na faculdade de direito. Não estuda a sociedade em que ele está inserido.

muito só. Às vezes ele encontra um juiz num congresso, num seminário. Conversa, ouve algumas coisas no congresso, mas é esporádico e ocasional.

*FM: Tem algum debate, no seu estado, sobre uma redução explícita do número de pessoas que entram no sistema penitenciário?*

**LCV :** Não tem nada parecido. É muito raro ter debate entre juízes, nem no TJ [Tribunal de Justiça]. No fundo, eu tenho sorte por não ter, porque acho que iam querer me bater. Nem tenho contato com os juízes do interior que são de execução penal. Quando você é juiz da execução penal no interior, você não sabe nem o que é execução penal. Na verdade, você só faz o procedimento lá, porque você é juiz de tanta coisa... você é juiz de família, de menores, de cível, você é juiz de tudo, de tudo, coisa de invasão de terra, terrenos, não sei o quê. Aí você também tem a atribuição de dar progressão de regime, livramento condicional, mas é a última coisa que você vai pensar em se especializar, vai pensar em estudar, vai pensar em querer saber, porque ninguém liga pra preso, né? A sociedade não te cobra, e aí você fica lá, no interior. Eu mesmo, quando era juiz do interior, quase não estudava execução penal, que nem é dada na faculdade.

*FM: O que você acha da desjudicialização da execução penal proposta por Nagashi Furukawa (que também tinha sido um juiz de execução penal), quando era o secretário da Administração Penitenciária de São Paulo?*

**LCV :** Sou totalmente a favor. Eu já escrevi até artigo dizendo isso. Porque o juiz, ele existe para julgar um litígio. Se o preso já tem tempo, é uma coisa objetiva. E o diretor sabe que ele tem tempo. Quem deveria analisar o comportamento do preso é o diretor, não o juiz. Para que ficar esperando mandar uma certidão de bom comportamento e tal para o juiz, se ele vai ouvir o Ministério Público? Eu sempre falo isso: o juiz da execução penal só serve para atrapalhar o preso. Eu acho que a ideia do Nagashi Furukawa é a correta: tem de afastar outros atores – Defensoria Pública e o Ministério Público -- dos direitos dos presos relacionados à liberdade. A liberdade tem de ser automática, e tem que ser mais rápida possível. Sempre que a pessoa tem o tempo de ser solta, tem de ser solta imediatamente. Aqui, a gente tem tanto processo, a gente não consegue calcular a pena da pessoa a tempo, não tem um

“  
A liberdade tem de ser automática, e tem que ser mais rápida possível. Sempre que a pessoa tem o tempo de ser solta, tem de ser solta imediatamente.

sistema automatizada que calcule a pena. Quantas vezes eu tive de fazer o cálculo no papel, assim: “Já cumpriu nove anos. Tem outra pena de seis anos. Aí tem 1/6 daqui, 2/5 dali, não sei o quê”, para poder saber se o cara tem tempo. Como eu não acredito que vão investir na execução penal, tem de tirar o judiciário da execução penal e deixar a direção resolver isso. A porta de saída do sistema penitenciário brasileiro tem de ser muito mais automatizada. Se você não automatiza, a porta de saída fica mais fechada ainda. Mas eu acho que deve continuar existindo o juiz. Por exemplo, se o diretor não manda para o semiaberto na data em que o preso acha que tem de ir, o preso deveria recorrer ao juiz, e este decidir sobre aquilo. Mas aí é um caso de litígio, é uma lide. Mas, se o diretor acha que é a hora de soltar e o preso também acha, para que deixar o cara preso, esperando o juiz pegar aquele processo, sem condições, com a vara lotada, cheia de processos, que vai demorar mais? A estrutura é feita de uma forma perversa. Mas se mantivesse a figura do juiz e se desse o poder para o diretor, você só estaria ampliando a possibilidade do preso ter direito. Não estaria diminuindo. O preso pode ter o direito com o diretor ou com o juiz, caso o diretor não dê. Na verdade, seria uma administratização da execução penal mesmo, porque você colocaria o poder na mão do diretor. E, caso houvesse um litígio, caso houvesse um indeferimento, uma não concordância entre diretor e preso, o advogado de defesa, que sabe que o tempo dele sair é aquele, recorre ao juiz. O juiz não seria parceiro, não seria autoridade junto com o diretor. Ele seria um juiz mesmo, ele deveria julgar quando houvesse um litígio, um problema.

*FM: Qual é a solução para as facções de crime organizado? Como quebrar o poder desses grupos dentro do sistema penitenciário?*

**LCV :** É praticamente impossível, hoje. Antigamente, toda prisão teve líderes. Em qualquer grupo de pessoas, sempre vai nascer um líder. As penitenciárias brasileiras, como são superlotadas, aquela zona, aquela bagunça, os pavilhões, os raios, as galerias sempre tiveram presos líderes. Mas tem um livro muito interessante, *Gangster Warlords*, de Ioan Grillo (2016), um jornalista que pesquisou as facções da América Latina, que mostra que o Comando Vermelho, a primeira facção brasileira, nasceu quando teve uma rebelião na penitenciária. O diretor não sabia quem tinha feito a rebelião, quem tinha matado os presos. As autoridades foram lá perguntar para o diretor: “Quem foi que fez isso?”. Ele

não tinha nome, e disse “Ó, foi o Comando Vermelho”. Aí inventou o Comando Vermelho. Na verdade, a primeira facção brasileira foi inventada pelo Estado.

Aí, quer dizer, isso foi uma força para os presos também. Quando os presos descobriram que ser um Comando Vermelho era melhor do que ser um líder de pavilhão, um líder de raio, eles cresceram em organização. Aquele líder, que era um zé-ninguém, passou a ser o líder do crime organizado. A polícia, que prendia o zé-ninguém na rua, jogava o zé-ninguém no camburão, passou a prender o líder do crime organizado; e a imprensa, que bota no jornal “Zé-ninguém foi preso furtando celular”, então, agora ela bota “Líder do crime organizado é preso pela polícia”. Então, uma coisa que é boa para o preso, é boa para a polícia, é boa para a imprensa. Como é que a gente vai acabar com isso? É muito difícil acabar com essas facções, hoje, porque é bom para todo mundo. Crime organizado é aquele zé-ninguém lá? Não é o deputado brasileiro que tinha um helicóptero com meia tonelada de cocaína, e está no Congresso. Esse não é crime organizado? “Crime organizado” é o cara que foi preso na esquina, na periferia? Eu não acredito nesse crime organizado, não, porque só tem pobre na prisão brasileira. Então, mudar essa estrutura é muito complicado, a não ser que a gente mude a pobreza. Porque, se o pobre é crime organizado, não vai acabar com isso nunca. Na medida em que a gente, a sociedade organizada, que tem casa, água, saneamento, esgoto, tudo, chama aquele pobre de crime organizado, como é que a gente vai acabar com esse crime organizado, se é bom para ele ser chamado de crime organizado?

Mas se você me perguntar assim: “Qual é a medida que o senhor acha que podia amenizar a questão do crime organizado nas prisões?”. Eu ia dizer que é a descriminalização e a regulamentação de todos os tipos de drogas. Escrevi a minha tese sobre essa questão (COELHO, 2016). Quarenta por cento estão presos por causa disso. Não existe nenhum outro crime que tenha uma porcentagem maior do que o comércio dessa substância, e chega a ser 60%, 70% das mulheres presas. Então, a descriminalização e a regulamentação dessas drogas traria dinheiro para o Estado, quebraria o mercado negro da droga e aumentaria o espaço no sistema penitenciário.

A gente pensa assim: “Como é que a gente vai diminuir a criminali-

dade? Como é que a gente vai diminuir o número de presos?” A gente não pensa: “Por onde a gente vai começar?” Pode começar pelo assalto, pelo roubo, pelo furto, pelo sequestro, pelo homicídio? Não dá. A única forma que a gente pode pensar em diminuir o encarceramento numa sociedade desigual, injusta, violenta, que a gente está vivendo, é regulamentando uma coisa que não é violenta.

Eu começo de uma substância. Com a proibição, a gente está tornando o comércio [de drogas] violento e aumentando a população carcerária, aumentando a criminalidade, dando dinheiro para a criminalidade, dando dinheiro para o crime organizado – o que eles chamam de crime organizado. Então, quer dizer, é uma irracionalidade muito grande. E a prisão ainda se torna um foco propulsor disso tudo, porque, na prisão, também tem droga.

*FM: O sistema penitenciário já é uma fonte de renda bastante grande para grupos como o PCC. Então, com certeza, eles não têm nenhum interesse em diminuir o número de presos.*

**LCV :** Muito pelo contrário. Na verdade, o sistema penitenciário tem sido um órgão do Estado em favor do crime organizado. Você sabe que, em alguns estados, como Rio de Janeiro, quando um preso entra na penitenciária, se ele não tiver facção, o próprio funcionário dá facção para ele.

*FM: Foi o Estado mesmo que criou esse monstro que agora não sabe como matar?*

**LCV :** Será que quer matar o monstro? E quem é que financia isso tudo? A guerra às drogas.

#### Referências

A única forma que a gente pode pensar em diminuir o encarceramento numa sociedade desigual, injusta, violenta, que a gente está vivendo, é regulamentando uma coisa que não é violenta.

CASARA, Rubens R R. **Mitologia processual penal**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.

GRILLO, Ioan. **Gangster warlords: drug dollars, killing fields, and the new politics of Latin America**. New York: Bloomsbury Press, 2016.

VALOIS, Luís Carlos. **Direito penal da guerra às drogas**.

Dissertação [doutorado em direito] – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

VALOIS, Luis Carlos. **Direito penal da guerra às drogas**. Belo Horizonte: Livraria D'Plácido, 2017.

Entrevista

**O Judiciário e a crise do sistema penitenciário**  
*Luís Carlos Valois, entrevistado por Fiona Macaulay*

# "Não existe policial de DDM, existe policial": escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

**Beatriz Accioly Lins**

Doutoranda e mestre em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo - USP. Graduada em Ciências Sociais pela USP. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Marcadores Sociais da Diferença - NUMAS/USP.

[bia.accioly.lins@gmail.com](mailto:bia.accioly.lins@gmail.com)

## Resumo

O artigo propõe uma breve reflexão teórico-metodológica sobre os limites e as consequências de certas escolhas de pesquisa antropológica no campo de estudos sobre violência doméstica e familiar contra mulheres. Para isso, foram eleitos como ponto de partida os regimes morais, teóricos e políticos em jogo quando se trata de explorar narrativas para além daquelas oriundas de mulheres "vítimas" (no jargão policial), mas olhando para outro sujeito, a polícia. As experiências aqui relatadas são fruto de uma pesquisa realizada na cidade de São Paulo entre policiais de duas delegacias especializadas no atendimento de mulheres em situação de violência.

## Palavras-Chave

Polícia. Pesquisa de campo. Violência contra mulheres. Delegacias de Defesa da Mulher.



*As pessoas ainda associam a polícia à repressão, à ditadura militar, à corrupção, a tudo que é ruim na sociedade. De certo modo, não deixa de ser. Nós lidamos com a banda podre mesmo, com criminosos, seja o traficante ou o aliciador de menores, é isso que você vê como polícia. Só que elas acabam nos culpando pela impunidade, pela não resolução de um caso, não entendem que não somos nós que decidimos, não somos nós que fazemos o sistema e as leis, ou que são eles próprios que contam versões que se desencontram, não contribuem com a investigação. É muito difícil trabalhar tanto, ganhar pouco e sempre ser mal visto. (Investigador de polícia).*

*Durante o nosso trabalho, e sabe-se lá por que motivos particulares, sentimos uma profunda simpatia pelas pessoas que estamos estudando, de tal forma que, embora o resto da sociedade as encare como incapacitadas em um ou outro aspecto para a consideração que um cidadão realmente merece, acreditamos que elas sejam pelo menos tão boas quanto qualquer outra pessoa, mais vítimas de pecado do que pecadoras. (BECKER, 1977, p. 124).*

## INTRODUÇÃO

“**D**izem que ela existe para ajudar/  
Dizem que ela existe para proteger/Eu sei que ela pode te parar/Eu sei que ela pode te prender [...]”. Os versos da canção da banda de rock paulistana Titãs<sup>1</sup>, lançada em 1986, iniciaram a fala de um dos investigadores com quem passei muitas tardes na recepção de uma DDM. “A população detesta a polícia, mas quando acontece qualquer coisa, eles só podem nos procurar”.

Este artigo propõe uma reflexão teórico-metodológica sobre os limites e as consequências de certas escolhas de pesquisa no campo de estudos sobre violência doméstica e familiar contra mulheres, usando como ponto de partida os regimes morais, teóricos e políticos em

jogo quando se trata de explorar narrativas e o fazer policial. É um importante posicionamento pautar a violência doméstica e familiar contra mulheres como questão de segurança pública, uma vez que o assunto foi historicamente tratado, e ainda o é, às vezes, como do âmbito do privado.

A Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) constituiu uma norma jurídica que caracteriza e pune com maior rigor a violência doméstica e familiar contra mulheres no Brasil. Todavia, este texto resulta de uma pesquisa que não elegeu como interlocutores as chamadas “vítimas” – no jargão policial –, mas se debruçou sobre o trabalho policial em Delegacias de Defesa da Mulher<sup>2</sup>, entre 2012 e 2013 (LINS, 2014). O

“Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

objetivo era dialogar atenta e empaticamente com os valores, as práticas e as narrativas policiais. Decisão arriscada.

Tal escolha colocou a pesquisadora em uma celeuma. A polícia, em muitos contextos, é associada ao que deve, de um ponto de vista da militância feminista e/ou por direitos, ser combatido, posto que os profissionais do sistema jurídico-policial impediriam ou dificultariam o acesso à justiça, criando barreiras para a efetividade das leis<sup>3</sup>. Optou-se pelo caminho de pensar a prática policial não pela falta ou ineficácia, mas pelos seus significados. Objetivava-se delinear os contornos a partir dos quais a lei estaria sendo incorporada e compreendida, levando em consideração, também, de que maneira percepções de gênero, conjugalidade, família e justiça seriam acionadas e articuladas nas falas e práticas policiais, assim como nas relações que essas profissionais estabeleciam com as mulheres atendidas.

No dia a dia das duas delegacias, encontraram-se diferentes e criativas maneiras de manusear e operacionalizar a nova norma jurídica, que mobilizavam ambíguas percepções de gênero entrelaçadas em múltiplos sentidos de justiça, e que permitam acesso a complexos emaranhados morais, tão múltiplos quanto repletos de significados ambivalentes. Para destrinchá-los, optou-se por analisar as diferentes formas através das quais essas profissionais entendiam e explicavam escolhas, dilemas e procedimentos comuns em seus cotidianos, evitando, assim, apresentar as práticas policiais a partir de binarismos pautados por negativas e ausências, isto é, listando privilegiadamente deficiências, falhas e equívocos de seu trabalho.

No campo dos estudos antropológicos, há certa tendência em escolher como interlocutores sujeitos ou grupos que estejam em alguma sorte de desvantagem social e política, o que traz como consequência o estabelecimento de uma alta dose de empatia entre o pesquisador e o grupo com que se pesquisa. Ao optar por interagir e pensar sobre supostos vilões – ou, no mínimo, complacentes e reprodutores – em situações de violência, considerou-se fundamental a reflexão sobre os riscos, limites e consequências de tal opção.

### IMAGINE-SE EM UMA ILHA DESERTA...

É condição de trabalhos acadêmicos que, previamente à inserção em campo, o pesquisador esteja munido de uma vasta bibliografia sobre o tema que escolheu investigar. Baseado nesse conhecimento pautado por teorizações, reflexões e experiências daqueles que o antecederam, o aspirante pode traçar objetivos, metas e perguntas a serem abordados em sua experiência de pesquisa.

Contudo, também é costumeiro, em especial em pesquisas de cunho antropológico, que as incursões em campo embaralhem os recortes e preocupações originais planejados tão minuciosamente em projetos. O campo embaça perguntas, redireciona olhares, inquieta convicções *a priori*; e soterra, sem quaisquer cerimônias, algumas das expectativas iniciais em relação à pesquisa. Aqui não foi diferente.

Munida de uma considerável bibliografia sobre violência doméstica, Delegacias de Defesa da Mulher e Lei Maria da Penha, a pesquisadora iniciou as atividades dentro das delegacias com perguntas que transitavam majoritaria-

mente por discussões que pensavam as especificidades do trabalho policial no tratamento e coibição de um tipo bastante específico de crime: violências cometidas contra mulheres dentro de um contexto familiar e afetivo.

Não foi sem susto, porém, que um aparente desvio de rota se fez presente: uma vez dentro das DDMs, encontraram-se majoritariamente policiais que não se pensavam como profissionais especializadas no tratamento da violência contra as mulheres. Longe disso. Ao entrar pela primeira vez em uma delegacia, a pesquisadora encontrou intenso convívio com policiais ávidas para falar sobre a realidade mais ampla do cotidiano da polícia e não sobre os assuntos imaginados no desenho do projeto. Desde o primeiro momento, foi flagrante a necessidade de a pesquisadora se inteirar sobre e interagir com membros da Polícia Civil do estado de São Paulo. “Não existe policial de DDM”, explicou uma delegada, “existe policial”. Assim, as longas conversas sobre a Lei Maria da Penha, violência contra as mulheres e medidas protetivas, tão esperadas, foram suplantadas por horas de aprendizado sobre *corrós*, *paus* e *recolhidas*. E se as policiais<sup>4</sup> se mostravam solícitas às perguntas – e pareciam até bastante satisfeitas que alguém estivesse interessado em ouvir as profissionais daquele local –, elas também exigiam o entendimento de estar, antes de tudo, em um espaço da Polícia Civil.

Uma vez estabelecido o fato de estar em um espaço policial, rapidamente, impuseram-se como mais comuns nas conversas assuntos referentes ao funcionamento da polícia – sua organização burocrática e hierárquica, seus procedimentos internos e externos, sua rela-

ção com outros órgãos do Estado e de segurança pública, suas instâncias especializadas, sua conturbada, mas simbiótica, relação com a Polícia Militar, seus órgãos de controle e avaliação – e as limitações e possibilidades da profissão, sobretudo em termos de condições de trabalho, planos de carreira, treinamentos e concursos. Pensar a polícia, então, mostrou-se *sine qua non* para a pesquisa, uma vez que as interlocutoras utilizavam a categoria *policial* para se identificarem, e articularem falas, práticas e opiniões. O fato de estarem em uma Delegacia de Defesa da Mulher era entendido apenas como uma contingência, ora positiva ora ressentida, que poderia aproximá-las ou distanciá-las do trabalho policial, porém nunca as apartar disso.

Para que a pesquisadora tivesse acesso às opiniões, aos comportamentos, aos valores e às práticas dessas profissionais foi necessária uma verdadeira “iniciação” na lógica e na gramática da Polícia Civil paulista; sendo indispensável conhecer o trabalho da polícia, suas normas e seus procedimentos, suas nuances e dificuldades, seu linguajar e suas gírias, a insegurança e a desconfiança comuns ao seu cotidiano, as reclamações sobre salários e carreiras, o excesso de serviço e o *ethos* profissional ao qual as policiais das DDMs pareciam buscar atribuir novos e melhores sentidos. “A DDM é secundária, um dia podemos estar aqui, o outro estamos no DHPP, na Central de Flagrantes... Não sou policial de DDM, sou escrivã de polícia”, explicou uma policial.

## REFLEXÕES SOBRE UM CAMPO MINADO

O sociólogo norte-americano Howard S. Becker, no célebre ensaio *De que lado esta-*

“Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

mos? (1977), questiona-se acerca do papel do posicionamento político do pesquisador em pesquisas sociológicas. Para ele, seria condição inexorável das ciências sociais se enveredarem por temas e discussões espinhosos do ponto de vista moral. Corajosos ou insolentes, nós, cientistas sociais, teríamos a tendência de nos colocarmos constantemente em situações de conflito e disputas entre grupos sociais em diferentes situações de poder. Nesse cenário, comenta Becker, não tomar partido configurar-se-ia em um "dilema imaginário", uma vez que não seria possível conduzir investigações científicas sem um mínimo envolvimento de simpatias pessoais e políticas por parte do pesquisador em relação a pelo menos uma das partes envolvidas no contexto em questão.

Aos valores e às simpatias pessoais e políticas dos pesquisadores – seja no momento da condução da pesquisa, no desenho de seu recorte empírico ou na posterior publicação de resultados –, Becker (1977) dá o nome de "bias", um viés ou direcionamento que, em geral, tenciona-se para o lado do grupo estudado, grupo esse que, na maior parte das vezes, ocupa posições inferiores ou subalternas no cenário social mais amplo. Esse viés do pesquisador – "bias" –, quando direcionado a um ou mais grupos em situação de desvantagem social, teria um importante papel político de dar voz a falas e indivíduos que ocupam posições marginalizadas na "hierarquia de credibilidade" da sociedade estudada.

Nas ciências sociais brasileiras, e em especial na antropologia, muitos pesquisadores elegeram como sujeitos de investigação grupos associados a situações de desvantagem econô-

mica, social e política. Há certo senso comum acadêmico de que haveria "afinidades eletivas" entre os cientistas sociais e algumas minorias de direitos e/ou grupos marginalizados.

Já policiais, médicos e políticos, por outro lado, como indicou Becker (1977), fariam parte de "grupos superiores", que na hierarquia da vida em coletivo exerceriam um importante poder: o de salvaguardar as leis, a ordem e a moralidade no *status quo*. Policiais, portanto, seriam beneficiados pela ordem estabelecida e fariam sua manutenção. Dessa forma, ao adotar esse lado, mesmo que analiticamente, um pesquisador precisaria lidar teórica e politicamente com as consequências dessa escolha. Como se deve proceder nesse caminho, então, uma vez que a polícia brasileira teria basicamente como sinônimos a corrupção, a arbitrariedade, a violência e a ineficiência (MINGARDI, 1992)?

Teresa Caldeira, em *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo* (2000), reconstrói histórica e politicamente o papel essencialmente violento e repressivo desempenhado pela polícia – civil ou militar – no Brasil<sup>5</sup>. Um exemplo desse negativo protagonismo das forças policiais brasileiras seria a generalizada e naturalizada prática de detenção e punição física sem julgamento, um resquício ilegal de prerrogativas policiais que datariam do Brasil Império e que, mesmo após importantes alterações normativas nos últimos dois séculos, manter-se-ia comum às atividades policiais, tendo sido fortalecida, principalmente, durante o período da Ditadura Militar.

Caldeira (2000) argumenta que, com uma

polícia caracterizada em termos de violências e transgressões, a relação entre cidadãos (e em especial de grupos desfavorecidos) e as forças policiais do país seria fortemente marcada por truculência e arbitrariedade. E, a despeito da promulgação da Constituição de 1988, os índices de violência policial brasileira ainda atestariam o fato de que se estaria longe de enterrar definitivamente o passado policial violento e autoritário.

Segundo Roberto Kant de Lima (2003), o modelo de formação policial brasileiro estaria estritamente atrelado a princípios judiciais excludentes e punitivos e, por isso, incompatíveis com o Estado de Direito. Nesse sentido, haveria um profundo descompasso entre os valores e ideologias presentes na normativa do trabalho policial e aqueles transmitidos aos indivíduos que desempenham esta função em cursos de formação e na socialização com profissionais mais experientes dentro da polícia.

Se, do ponto de vista formal, as leis indicariam tentativas de manutenção dos direitos civis, políticos e sociais de seus cidadãos – nossa Carta Magna inclusive recebeu a alcunha de “Constituição Cidadã” –, a formação e a prática policiais apontariam a direção inversa, ao entenderem como aceitáveis a violência policial, a corrupção, a prática de atirar em suspeitos e, também, pela transmissão da ideia de que o trabalho policial, em essência, seria marcado pelo confronto e pela supressão violenta de conflitos. Assim, medidas arbitrárias, corrupção, ações violentas e ilegais e despreparo comporiam o quadro geral que contribui para a relação de receio, antipatia e recusa que parte significativa dos cidadãos brasileiros sente pe-

las forças policiais do país<sup>6</sup>. Como exemplo, nas redes de sociabilidade da pesquisadora, em âmbito acadêmico, político ou social, falar sobre a polícia causa intenso mal-estar e relativa rejeição. Entendida como um ente monolítico cuja principal função seria de estabelecer a ordem, controlar violentamente desequilíbrios sociais e/ou conter a população, a polícia seria, em muitos aspectos, um empecilho embaraçoso à vida em sociedade.

Dentro desse cenário, a polícia apareceria como um elemento primordial e indispensável do sistema de justiça no combate à violência, e na manutenção de uma ideologia de segurança, ressaltando publicamente o medo e o desejo por mais punição (CALDEIRA, 2000). Adiciona-se a isso o fato de que, muitas vezes, os distritos policiais funcionariam como forma de acesso às leis para uma parte considerável da população, e as delegacias seriam utilizadas como uma tentativa legal de resolução de toda sorte de conflitos, inclusive aqueles interpessoais e familiares. Tem-se como resultado, assim, que apesar da centralidade e da importância da polícia brasileira como uma das faces mais tangíveis da institucionalidade pública, ela também seria responsável por escancarar a discrepância entre as leis, pensadas e apresentadas de maneira igualitária, e a hierarquia e elitização das práticas jurídicas (DEBERT, 2012).

Embora apareça como um elemento naturalizado na vida das sociedades contemporâneas, a polícia, como um órgão cujo objetivo é fazer cumprir as leis através do uso legítimo da força física, é uma criação dos Estados modernos e não se configura como condição da existência da vida social. Nesse sentido, pensar

“Não existe polícia de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

antropologicamente a polícia significa ter em mente que esta instituição social está ausente da maior parte das sociedades conhecidas e estudadas: "pode haver sociedade, ordem e propriedade sem a existência de uma força policial especialmente encarregada de impedir e apurar a criminalidade" (DEBERT, 2012, p. 286)<sup>7</sup>.

Por isso, deve-se ter em mente que os problemas jurídicos e políticos das sociedades modernas não podem ser compreendidos como verdades legítimas, mas como construções localizadas que devem ser historicizadas e questionadas (KANT DE LIMA, 1989). Levando em consideração tais constrangimentos e ambiguidades, qual o perigo do "bias" em relação aos interlocutores significar, então, que a pesquisadora estaria se filiando ao seu lugar na ordem das coisas? Como lidar com inseguranças e posicionamentos políticos e pessoais? Como se aproximar de uma realidade que causava reticência e antipatia? E, uma vez em contato com policiais, seria essa antipatia recíproca?

Em *Enforcing order: an ethnography of urban policing* (2013), Didier Fassin conduz uma intensa etnografia do trabalho policial nos bairros periféricos de Paris. Realizada entre 2005 e 2007, a pesquisa de Fassin teve como importante contingência o fato de ter sido conduzida em um momento especial do contexto político francês, marcado por significativos levantes populares e consequentes embates entre policiais e cidadãos nas regiões mais pobres – e etnicizadas – da capital. Em contato com um grupo não tradicionalmente associado aos estudos antropológicos e cujos significados sociais estão muitas vezes envoltos em profundas críticas em relação a ações pre-

conceituosas, violentas e ilegais, Fassin buscou aproximar-se dos significados do trabalho policial para aqueles que o realizavam de fato, descortinando o que chamou de uma "economia moral do policiamento", isto é, de que maneira esses profissionais justificam e explicam suas escolhas e ações como representantes da força armada do Estado.

Utilizando a etnografia como uma experiência de busca por proximidade e significados, Fassin (2013) argumenta que os cientistas sociais podem se permitir exercícios de descoberta de semelhanças, coerência e inteligibilidade não somente em longínquos arquipélagos "exóticos" no Pacífico, mas também dentro de instituições e espaços que parecem, muitas vezes, naturalizados. Nesse sentido, o "outro" antropológico pode estar mais perto do que o imaginado, como dentro de delegacias e viaturas, realizando patrulhas em bairros afastados e empobrecidos ou preenchendo Boletins de Ocorrência (BOs).

## O QUE VOCÊ FAZ COM ESSE CADERNO?

Iniciei minhas tentativas de inserção em campo no início de 2012, logo após a aprovação no processo de seleção do mestrado. Estava um pouco reticente e bastante receosa quanto à recepção que teria por parte da polícia. Escolhi me dirigir a uma das delegacias que havia pré-selecionado no projeto e me apresentar, na tentativa de estabelecer um primeiro contato.

Cheguei à 1ª DDM de São Paulo, no centro da cidade, em um dia quente de maio de 2012 e logo fui interpelada pelo policial que se encontrava no balcão. Expliquei que era uma pesquisadora vinculada à universidade, que conduzia uma pesquisa sobre violência doméstica, Lei

Maria da Penha e o trabalho policial, e que gostaria de saber como obter uma autorização para acompanhar as atividades da delegacia.

Embora educado, o policial da recepção pareceu um pouco confuso e sem saber como proceder. Ele me encaminhou para o kafkiano segundo andar da delegacia – cheio de portas, processos, gavetas e papéis –, onde esperei por diversos minutos até ser atendida por outra policial. Após uma apresentação breve de meus interesses, que incluía uma carta redigida pela minha orientadora, ela pediu que eu voltasse em outro momento, uma vez que a delegacia estaria passando pela *correição* – espécie de auditoria conduzida por instâncias superiores da polícia – e seria impossível me dar atenção durante esse procedimento. Retornei algumas semanas depois, e continuei ouvindo a mesma explicação. Iniciou-se um intenso jogo de “volte em outro momento”, que durou cerca de dois meses, o que me frustrou e frustrou também as policiais, posto que ninguém parecia saber como proceder com a confusa hierarquia da Polícia Civil paulista.

Foi apenas em agosto, após meses de visitas frustradas à delegacia, que consegui, enfim, conversar com a delegada titular – principal responsável por aquele espaço –, que me orientou, então, a procurar uma autorização em um órgão superior: a Coordenadoria Estadual das DDMs de São Paulo. “Com uma autorização vinda de cima, você poderá acompanhar o plantão e os inquéritos”, aconselhou.

Feito o contato – via e-mails –, após algumas semanas, fui enfim autorizada a começar o meu trabalho. Com a permissão da coorde-

nadora, deixei de ser encarada como suspeita e fui recebida amistosamente pelas delegadas, escritas e pelos investigadores das delegacias. Mas, apesar da boa recepção, minha presença e os intuitos da pesquisa causaram grande curiosidade na delegacia. O que, de fato, eu fazia? O que era antropologia? Por que eu carregava sempre um caderno? Que tipo de anotações eu fazia? Até quando eu ficaria por lá?

Desde o primeiro dia com as policiais, optei por apresentar minha pesquisa como uma investigação de caráter não avaliativo. Era clara a tentativa, por parte destas profissionais, em defender sua profissão de uma visão bastante negativa. Era óbvio que eu estava, quase sempre, ouvindo uma defesa. “Todo mundo fala mal das delegacias, mas ninguém sabe o que a gente passa”, desabafou uma escritá. Em muitas conversas, tinha a nítida sensação de que as falas das policiais tinham como principal objetivo criar empatia e simpatia pelo trabalho desenvolvido pela polícia a partir de um esforço de ressignificação. “Você só vai entender a polícia se não odiar a polícia”, aconselhou um investigador.

Nenhuma das delegacias que acompanhei era alheia a investigações sobre violência doméstica, ambas já haviam sido frequentadas por pesquisadores, acadêmicos ou não, anteriormente a minha chegada. Contudo, a natureza e os resultados dessas pesquisas nunca se tornaram de conhecimento das policiais, e isso as incomodava. Algumas policiais desconfiavam que estas pesquisas buscassem avaliar a qualidade dos serviços oferecidos nas delegacias e suspeitavam que seus resultados apontassem limitações e problemas no trabalho desenvolvido naqueles espaços.

“Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

Nesse contexto, minha chegada causou alguma dose de apreensão. Nos primeiros dias, notei pequenas alterações no atendimento às “vítimas”, uma maior preocupação em informar longamente as mulheres a respeito das nuances da lei e até mesmo a distribuição de panfletos oferecidos pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e pela Prefeitura de São Paulo. Aos poucos, tais práticas foram sendo atenuadas.

As policiais sempre me trataram de maneira carinhosa e afetuosa, quase nenhuma restrição me foi imposta e tive acesso a procedimentos e inquéritos, assim como também fui convidada para almoços e festas de confraternizações e inserida em conversas sobre fatos corriqueiros do dia a dia, opiniões pessoais e anedotas familiares. Com a receptividade, entretanto, era colocada também a contrapartida. Parecia-me impossível não corresponder às expectativas de minhas interlocutoras, não responder a suas perguntas e não tornar visíveis partes de meu temperamento e algumas opiniões pessoais. Restou a dúvida: de que maneira me expor quando os assuntos em pauta me causavam incômodo, como simpatias políticas ou alguns procedimentos e práticas que me pareciam preconceituosos ou até ilícitos?<sup>8</sup>

Nos meus primeiros meses em campo, quando minhas indagações ainda estavam bastante circunscritas ao projeto inicial, a maior preocupação envolvia a percepção das policiais acerca do epíteto “feminista”, utilizado pelas policiais, na maior parte das vezes, para se referir a posturas radicais, militantes e indesejadas. As Delegacias de Defesa da Mulher, devido à natureza e às nuances de sua especificidade funcional, encontram-se em um campo de

delicadas contendas entre categorias político-analíticas comuns a pesquisadoras e militantes feministas, assim como noções êmicas (termo antropológico usado para se referir a categorias próprias de um grupo) das policiais, que disputam significados e expressões, explicações e sentidos para a violência doméstica.

A área de estudos sociais sobre violência doméstica tem uma intrínseca e histórica afinidade com a militância política feminista, e as delegacias especializadas no atendimento de crimes contra mulheres surgiram como respostas tanto a reivindicações de cunho militante quanto a estudos conduzidos em âmbito político-acadêmico. Dentro desse cenário político-acadêmico-militante, sempre me apresentei como “feminista”, mas logo percebi que tal classificação poderia ser problemática – ou até danosa – na interação com as policiais.

De maneira geral, as policiais tinham pouco ou nenhum conhecimento sobre as conexões históricas e políticas entre as delegacias e as demandas feministas. Em uma situação, ao descobrir que uma das escrivãs havia sido a responsável por pintar as paredes da delegacia em um tom de lilás, indaguei se a inspiração tinha vindo da militância. “Lilás é a cor do feminismo? Cruz credo! Se eu soubesse, nem tinha pintado”, foi a resposta que encontrei. A cor tinha sido escolhida, segundo a policial, por motivos místicos e espirituais: “é coisa de Feng Shui”.

Em outros tantos momentos, o assunto surgia devido a acontecimentos externos às delegacias – como marchas e manifestações feministas – e também gerava mal-estar. Apesar da antipatia e da pouca informação sobre as conexões entre as



DDMs e a militância feminista, muitas policiais reconheciam o interesse de pesquisadoras feministas no cotidiano das delegacias, sentindo-se avaliadas e criticadas por essas abordagens.

A pergunta acusatória “você não é feminista, é?” foi um dos principais constrangimentos políticos nos primeiros meses em campo. A esta pergunta, eu costumava responder com um sorriso preocupado e outra indagação: “o que é feminista para você?”. O resultado, longe de satisfatório, deixava-me constantemente dividida entre filiação teórica, ativismo e prática antropológica, e sem soluções para esta encruzilhada político-analítico-teórico-emocional.

## RISCO DUPLO

Em sua pesquisa com a polícia francesa, Fassin (2013) afirma que o trabalho etnográfico envolve uma tensa disputa de forças entre “duplicidade” e “cumplicidade”. De um lado, o pesquisador busca estabelecer vínculos de confiança com seus interlocutores, visando maior interação e intimidade em prol do acesso às opiniões e ao dia a dia daqueles com os quais ele intenta interagir. De outro, há riscos constantes de, visando proximidade, o pesquisador se envolver em ações que o tornem cúmplice de seus interlocutores. De modo geral, a presença do pesquisador é sempre ambígua, posto que, embora próxima e por vezes íntima, ela também deve ser questionadora e crítica, para não dizer inoportuna, do cotidiano do grupo que faz parte de suas inquietações.

Neste cabo de guerra metodológico e pessoal, o pesquisador oscila entre adotar uma (esperada) postura de pretensa (mas não completa) neutralidade diante de comportamentos e falas de seus

interlocutores, ou permitir-se participar mais ativamente de suas atividades. Em se tratando de estudos sobre policiais, Fassin (2013) deixa clara sua profunda reprovação quanto à segunda opção. Nas rondas pela periferia parisiense, ele busca manter-se pouco ativo nas atividades que acompanha, e não cede à tentação de “tornar-se um policial”, isto é, experimentar alguns dos pequenos – e grandes – poderes envolvidos na prática policial. Ao pesquisar a polícia, salienta Fassin (2013), os riscos de tornar-se cúmplice ou fazer vistas grossas a atividades ilícitas ou moralmente condenáveis podem ser grandes e o pesquisador deve estar sempre atento para estes perigos sedutores. Em minha experiência em campo, transitei amargamente entre essas duas possibilidades.

Poucas vezes esbocei discordâncias de avaliações e julgamentos realizados pelas policiais em seu trabalho a respeito dos relatos de mulheres e crianças que procuravam os serviços das delegacias. Ao invés disso, adotei uma postura mais curiosa do que opinativa, e em algumas situações me permiti ajudar pragmaticamente, seja auxiliando a montar inquéritos ou até mesmo servindo de tradutora/intérprete em depoimentos de imigrantes. Em alguns momentos, ouvi, não sem constrangimento, que “já era uma policial”, posto que muitas vezes o silêncio foi interpretado como aquiescência e concordância.

O dilema quanto à “cumplicidade” tornava-se mais profundo conforme a “iniciação” na polícia se aprofundava. Acompanhando diligências, andando em viaturas, conversando com policiais de outros departamentos e participando de várias atividades cotidianas da Polícia Civil, algumas vezes me vi em situações

“Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

embaraçosas e problemáticas, e me perguntei até que ponto era aceitável que, para fins de pesquisa, compactuasse com práticas que, na vida privada, condeno. Aos poucos, fui me afastando da postura mais permissiva e expus, com muito receio e cuidado, muitas discordâncias, opiniões e simpatias políticas.

Findo o trabalho de campo, contudo, colocou-se outro mal-estar. Como escrever sobre essas pessoas que foram tão acolhedoras e compreensivas de uma maneira crítica, reflexiva e não condescendente? A pesquisa de Fassin (2013) novamente lança uma luz acalentadora a minha experiência. Ao redigir sobre seus dias acompanhando as rondas policiais, o pesquisador francês argumenta que a escrita etnográfica sempre incorre em uma espécie de dupla traição: seja em relação aos seus interlocutores, seja em relação às intenções de neutralidade e cientificidade que orientam a pesquisa. Não há escapatória. O que se pode fazer, então, é enunciar as reflexões e os dilemas encontrados no percurso da pesquisa. Assim, muito embora uma de minhas principais preocupações ao redigir a dissertação fosse evitar um tom midiático, denunciante e simplista a respeito da polícia, não me furtei a expor dilemas, reflexões, inseguranças e limitações de minha experiência em campo.

### **POLÍCIA PARA QUEM PRECISA: AFINAL, NO QUE CONSISTE "SER POLÍCIA"?**

Logo que iniciei minhas atividades nas delegacias, as policiais empreenderam a difícil tarefa de me ensinar sobre alguns elementos fundamentais do "ser polícia", expressão utilizada constantemente para justificar e explicar práticas e decisões de policiais. De partida, as policiais enfatizavam a ideia de que a essência

de seu trabalho estaria associada à elusiva, mas enérgica, ideia do *combate ao crime*. Noções bastante difusas associadas à "defesa da lei", "proteção da população", "dar ordem à sociedade" e "investigar ilegalidades" foram os principais elementos articuladores das percepções e definições sobre o papel da polícia.

Kant de Lima (2003) afirma que um dos principais problemas da "cultura policial brasileira" é a percepção de que o verdadeiro trabalho policial consiste no "confronto mano a mano" ou em "atitudes heroicas" de enfrentamento a ilegalidades. Tal disposição, bastante comum entre policiais, traz obstáculos consideráveis para uma definição mais plural, democrática e condizente com a normativa constitucional do trabalho policial. Entre as policiais das DDMs com quem convivi, também parecia ser generalizada a ideia de que "ser polícia" envolvia situações de extrema tensão, periculosidade e confronto.

Nas falas das policiais das DDMs, para "ser polícia" de maneira eficiente e adequada seria necessária certa disposição ou temperamento. "Não pode ser fresco, nem inocente. Policial vai estourar boca, vai falar com traficante, vão tentar enganá-lo... Tem que ser esperto, senão não dura na polícia", um dos investigadores costumava salientar. Mais do que uma atividade profissional, "ser polícia" parecia ser uma postura de enfrentamento, truculência e desconfiança diante de toda a sorte de conflitos levados às delegacias. Não fortuitamente, foi a partir dos momentos em que passei a esboçar dúvidas ou desconfianças em relação às falas daqueles envolvidos nos casos investigados nas delegacias, por exemplo, que passei a ouvir a congratulação: "você já é quase polícia!".

Tenho ciência de que as policiais filtravam e selecionavam assuntos e temas em nossas conversas. A corrupção, por exemplo, sempre foi tratada com discrição e cuidado, ficando evidente a tentativa de não conduzir a conversa nessa direção. *Acertos* – termo utilizado para os pagamentos ilícitos feitos, em geral, por traficantes –, *pagamentos* – quantias dadas por cidadãos, em geral empresários ricos, em troca de serviços policiais ou subornos realizados por comerciantes envolvidos com práticas ilegais – e conflitos interpessoais apareciam nas conversas sempre como elementos secundários, e sem muitos detalhes.

Nesse sentido, alguns aspectos do “ser polícia” foram, de certa forma, censurados, ou abordados com muita cautela. Curiosamente, também devo ressaltar que as policiais das DDMs – em especial os investigadores – costumavam afirmar que profissionais atuantes em delegacias especializadas tenderiam a ser “mais honestos”, uma vez que, “se você não aceita o esquema, você é punido e mandado para onde não tem como roubar, na DDM não tem corrupção, ninguém te paga nada”, como me contou um investigador.

A desconfiança também fazia parte das falas policiais em outros contextos. Eram extremamente comuns relatos de profunda descrença em relação ao sistema de justiça brasileiro do qual fazem parte. Falas que enunciavam uma sensação generalizada de impunidade eram utilizadas para justificar a coerção e a violência como formas de “combate à criminalidade”. Assim, para muitas policiais, se, no Brasil, a justiça não era feita em âmbito judicial, a polícia deveria assumir um importante papel pedagógico, mesmo que se antecipando às decisões de instâncias superiores.

Quando eu mencionava o fato de que, no Brasil, a polícia não teria prerrogativas judiciais legais para punir acusados, muitas policiais me respondiam que somente uma postura mais enérgica da polícia poderia contribuir para a diminuição da criminalidade. “Dou mesmo pau em vagabundo que é para ver se ele aprende!”, costumava comentar um dos investigadores. Do ponto de vista de muitas policiais, havia uma importante distinção entre o “legal”, isto é, o correto do ponto de vista das leis, e o “justo”, aquilo considerado correto e desejado para ressarcir a sensação de justiça que lhes havia sido usurpada. Tal distância poderia permitir práticas ilícitas em seu trabalho.

Veja esse caso que eu atendi aqui recentemente. Um homem mostrou os órgãos sexuais para uma moça dentro do elevador de um prédio público aqui na esquina. A moça gritou e trouxeram os dois para cá. Eu fiz o BO e ela não quis representar, disse que ficou com medo. Meus investigadores deram umas porradas no cara. Eu sei que não pode, eu proibi, mas meu investigador veio me dizer ‘doutora, esse cara é um tarado, vai fazer isso de novo. A gente vai deixar ele sair assim lisinho?’ (Delegada).

No contexto da polícia francesa, Fassin (2013) também encontrou essa tensão entre um princípio de justiça (que une sensação de impunidade, descrença no sistema de justiça, vontade e possibilidade de aplicar punições) e uma lógica de ressentimento, que o pesquisador chama de “economia moral do policiamento<sup>10</sup>”: uma visão de mundo moralmente pragmática e binária comum entre policiais, que separa a realidade de forma maniqueísta entre “vítimas” e “algozes” e que legitima o papel punitivo da polícia. Como resultado,

“Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

essa moralidade traz a naturalização da brutalidade, da insensibilidade e da falta de empatia como normas do trabalho policial. Nas falas das policiais das DDMs, tais elementos pareciam ser não somente aceitos como desejáveis em um bom policial.

### ALGUMAS CONSIDERAÇÕES: JUSTICEIRO E BUROCRATA

Se nas falas policiais o cotidiano idealizado do trabalho da polícia consistiria em peripécias perigosas e constantes, minha experiência com policiais de DDMs paulistanas foi intensamente marcada não por situações extraordinárias e cheias de periculosidade e ação, mas pela constante sensação de repetição e rotina. E se as policiais mobilizavam imagens de uma vida policial movimentada e perigosa, no dia a dia, o que parecia de fato marcar a experiência das policiais das DDMs era uma série de atividades burocráticas rotineiras: redação de Boletins de Ocorrência e Termos Circunstanciados, produção de planilhas e estatísticas, longos e nem sempre movimentados plantões, entrega de Ordens de Serviço, realização de oitivas de envolvidos, montagens de inquéritos e o recebimento de documentos e exames.

Nesse sentido, o trabalho dentro das DDMs aproximaria as policiais da imagem de burocratas e não necessariamente de vigilantes do crime. As manhãs e tardes nas Delegacias de Defesa da Mulher eram a extenuante sobrecarga de um trabalho essencialmente burocrático e repetitivo que contaminava os ânimos policiais com a sensação enfadonha de rotina e inatividade. “Aqui é trabalho de abelha: de dia a gente faz doce, de tarde a gente faz cera”, reclamava um investigador.

A distância entre o dia a dia repetitivo nas DDMs e a ideia do “ser polícia”, permeada por imagens de perigo e confronto, gerava em boa parte das funcionárias das delegacias uma enorme insatisfação com sua alocação naqueles espaços. Nesse sentido, muitas policiais viam seu trabalho como distante de uma atuação policial *de verdade*, sendo, acima de tudo, um trabalho social e psicológico, apartado da coibição a crimes considerados mais relevantes, como roubos, assassinatos, sequestros e tráfico de drogas.

Apesar das mudanças trazidas pela Lei Maria da Penha, sinalizando uma menor tolerância à violência cometida em âmbito doméstico e familiar, ainda permanecia nas policiais a percepção de que a maior parte dos casos atendidos nas DDMs não seria um crime *de verdade*. “É uma coisa mais social do que criminosa”, explicou uma das delegadas. “Um amigo meu que é delegado me disse: enquanto você estiver na DDM não fará polícia de verdade, vai fazer assistência”, me contou outra delegada. “Aqui a gente faz trabalho social, não investiga crime, não vai atrás de homicídio”, afirmou um investigador.

Como percebiam o cotidiano das DDMs como um espaço distinto do trabalho associado à polícia, as policiais afirmavam ser necessário certo temperamento ou vocação diferenciados para aqueles que atuam na delegacia especializada. Paciência, disposição para ouvir e flexibilidade eram elementos citados como primordiais para o trabalho nas DDMs. “Aqui tem que ter paciência, tem que saber lidar com o público, isso aqui é um pronto-socorro”, mencionou um investigador.

Apesar da defesa da necessidade de uma compreensão diferente sobre o trabalho policial, as policiais ressentiam-se de não terem recebido treinamentos ou informações específicas para o dia a dia de uma delegacia especializada. Nas DDMs, elas salientavam que tudo “se aprende na prática” e “por tentativa e erro”.

Se policiais das DDMs acreditavam ser indispensável uma determinada disposição pessoal para lidar com o cotidiano da delegacia especializada, observou-se que esta disposição não seria necessariamente compatível com o “ser polícia” tão comentado e desejado. Nas DDMs seriam necessárias paciência e capacidade de entender os dramas relatados pelas *vítimas*; para ser uma boa policial, eram imprescindíveis uma alta dose de malandragem e coragem e uma postura essencialmente enérgica e de desconfiança. Nesse sentido, ser uma boa policial equivaleria a quase o inverso de ser uma boa policial na Delegacia da Mulher. Por isso, muitas policiais admitiam, inclusive, não se considerarem aptas para o dia a dia nas DDMs. “Eu não gosto de mulher, mulher é mentirosa e eu não tenho saco”, disse um investigador.

De certo modo, pode-se entender que “ser polícia” corresponderia a uma atividade “generificada”, isto é, teria como base determinadas construções de gênero<sup>11</sup> associadas, em geral, à masculinidade e a atributos a ela associados, como a desconfiança, a coragem e uma postura de enfrentamento. Assim, mesmo as policiais mulheres deveriam expor, no trabalho, performances de suspeita e hostilidade. Nas DDMs, contudo, o trabalho policial desejado corresponderia a quase o inverso do “ser polícia”. Também “generificada”, a atividade nas

delegacias especializadas deveria corresponder a ideais associadas ao feminino, como sensibilidade, empatia e paciência.

Saí da experiência de pesquisa transformada e com posições mais ambíguas em relação à polícia. Por isso, não tenho como objetivo enfatizar a distância moral e política entre mim e as policiais como algo intransponível. De fato, em alguns momentos, julguei ser necessário esconder ou mostrar a partir de eufemismos minhas opiniões e me incomodei com procedimentos e falas que encontrei nas delegacias. No entanto, é importante ressaltar que a maior parte das policiais com quem convivi fez um enorme esforço para que me sentisse à vontade e segura e para que a experiência nas delegacias fosse proveitosa. Pacientes com perguntas obtusas e repetitivas, elas expuseram-se profissional e pessoalmente; com algumas, inclusive, desenvolvi um forte sentimento de afeto e amizade. Do inicialmente indesejado campo com policiais, tirei poucas certezas e muitas dúvidas, e as policiais com quem convivi, assim como eu, eram ambíguas e cheias de nuances, igualmente contraditórias e interessantes.

As coisas, e não só as pessoas, também têm gênero. E segurança pública é um assunto extremamente “generificado”. Quando se toca nesse assunto, em situações informais e no dia a dia, pensa-se em violência urbana, encarceramento, direito penal, crimes contra a propriedade privada. Essas violências e discussões são, em essência, masculinas. São homens os principais profissionais responsáveis pelo manuseio e pela elaboração de leis e políticas públicas. O trabalho policial, dentro desse cenário, é visto como uma atividade, em si, máscula. Dessa forma, termino salientando que pensar em se-

gurança pública também deve envolver refletir sobre construções e normativas de gênero. Da mesma forma que expectativas e normas sobre feminilidade e comportamento das mulheres perpetuam violências, a construção de masculinidades também ajuda a entender violência e criminalidade. A polícia das DDMs vive em

uma corda bamba no que tange ao trabalho “genericado”. Se de um lado o “fazer policial” alude a um imaginário de combate e aventura, de outro, a realidade exige elementos empáticos no estabelecimento de relações com a população atendida, além de muita paciência e destreza com mecanismos burocráticos.

1. BELLOTO, Toni. *Polícia. Intérprete: Titãs*. In: *TITÃS. Cabeça Dinossauro*. Rio de Janeiro: WEA Brasil, 1986. 1 CD. Faixa 4.
2. *No estado de São Paulo, onde foi criada a primeira dessas delegacias, em 1985, as delegacias especializadas no atendimento de mulheres em situação de violência são conhecidas como DDM, Delegacias de Defesa da Mulher, sendo associadas à violência doméstica e familiar e/ou sexual. Há a exceção, é claro, dos casos de crimes cometidos contra crianças, atribuição das DDMs paulistas desde 1996 (ALMEIDA, 2006). Contudo, as policiais costumam apresentar as DDMs como delegacias especializadas em violência doméstica, fazendo com que as demais atribuições de seu trabalho acabem perdendo centralidade em suas falas.*
3. *Não sem razão. Há diversos estudos sobre os gargalos práticos na efetivação de direitos. Para estudos sobre violência contra mulheres, papel do Direito, Lei Maria da Penha e delegacias especializadas, ver Andrade (2012); Observe/Unifem (2011); Pasinato (2010); Zapater; Perrone (2010); Santos (2008); Debert; Gregori (2008); Pasinato; Santos (2008); Oliveira (2007); Brandão (2006); Rifiotis (2004).*
4. *Optou-se por utilizar o plural feminino na referência às interlocutoras, uma vez que a maior parte das funcionárias das DDMs com quem a pesquisadora conviveu eram mulheres. Contudo, utiliza-se o masculino para a categoria dos investigadores de polícia, que eram majoritariamente homens em ambas as delegacias acompanhadas.*
5. *No Brasil, a Constituição Federal estabelece a existência de cinco instituições policiais: a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Militar e a Polícia Civil. As três primeiras são filiadas às autoridades federais e as duas últimas, subordinadas aos governos estaduais. Para os fins desta pesquisa, faz-se necessário conhecer as atribuições das duas forças policiais estaduais: a Polícia Militar (PM), responsável pelo policiamento preventivo e pela realização de rondas de repressão a atividades criminosas; e a Polícia Civil, órgão estadual de polícia judiciária responsável pela averiguação de crimes.*
6. *Há tentativas de reverter ou modificar esta situação. Mais especificamente no estado de São Paulo, por exemplo, os anos 1980 foram marcados por um importante programa de reformulação da Polícia Civil. O peemedebista Franco Montoro, que governou o estado entre 1983 e 1987, tinha como uma de suas principais propostas um complexo programa de reforma policial. A ideia central consistia em criar uma “Nova Polícia”, supostamente mais legalista e adequada aos ares da “transição” para o regime democrático. O projeto enfrentou uma enorme resistência, seja dentro da polícia seja entre parcelas conservadoras da população, e acabou não sendo totalmente implantado (MINGARDI, 1992). Um dos grandes entraves à reforma de Montoro foram os costumes e hábitos ilegais perpetuados pela polícia paulista. Números sobre violência policial em São Paulo nas décadas posteriores confirmam a manutenção de práticas como tortura, execuções e detenções irregulares nas duas forças policiais do estado.*
7. *Não é o propósito deste artigo fazer uma revisão com a vasta e complexa bibliografia de estudos sobre policiais no Brasil, mas pinçar elementos etnográficos que permitam reflexões sobre o contexto estudado.*
8. *Exemplo disso eram as revistas de homens presos em flagrante. O procedimento é bastante vexatório, e durante a revista, alguns policiais costumavam fazer gracejos, agredir fisicamente e humilhar os homens presos.*
9. *Atritos entre delegadas e investigadores acerca de punições físicas a suspeitos e presos em flagrante eram situações comuns nas delegacias. Delegadas, em especial as mais jovens ou recém-concursadas, costumavam expressar grande intolância a práticas violentas dentro das delegacias. “Esse pessoal que está na polícia há muito tempo tem vícios horrorosos. Comigo não é assim, pode me ameaçar, mas não vai bater em preso no meu plantão”, comentou uma delegada.*
10. *Não ignora as diferenças entre a Polícia Civil de São Paulo e a polícia francesa. Seria ingenuidade não levar em conta que as instituições e os contextos sociais nacionais guardam profundas distinções. Contudo, acredito ser possível utilizar a experiência de Fassin para pensar metodológica e teoricamente minha experiência em campo nas DDMs, e entender a relação da polícia com a população (e alguns públicos em geral), como incentivos políticos influenciam a prática policial, os efeitos de vários sistemas de avaliação e de sanção e as justificativas utilizadas para ações e comportamentos.*
11. *Entende-se gênero como construções biopsicossociais acerca do que é compreendido como masculino e feminino. Em uma de suas definições conceituais mais célebres, gênero aparece como uma categoria socialmente construída, histórica e culturalmente variável, que estabelece atitudes e esferas sociais como femininas e masculinas a partir de diferenças socialmente percebidas entre os sexos, assim como um campo a partir do qual se articula o poder (SCOTT, 1995).*

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Heloisa Buarque de. Problemas de Família: a violência doméstica e o Juizado Especial Criminal de Família. In: DEBERT, Guita G.; GREGORI, Maria Filomena; OLIVEIRA, Marcella de (Orgs.). **Gênero, Família e gerações**: Juizado Especial Criminal e Tribunal do Júri. Campinas: Pagu/Unicamp, 2006. p. 77-110.
- ANDRADE, Fabiana de. **Fios para trançar, jogos para armar**: o fazer policial nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher. 2012. 218 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.
- BECKER, Howard S. De que lado estamos?. In: BECKER, Howard S. **Teoria da Ação Coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. p. 122-126.
- BRANDÃO, Elaine Reis. Renunciantes de Direitos? A Problemática do Enfrentamento Público da Violência Contra a Mulher: o Caso da Delegacia da Mulher. **Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 207-231, 2006.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: 34; Edusp, 2000.
- DEBERT, Guita G.; GREGORI, Maria F. “Violência e Gênero: novas propostas, velhos dilemas”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 165-185, 2008.
- FASSIN, Didier. **Enforcing order**: an ethnography of urban policing. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 11, n. 41, p. 241-256, 2003.
- KANT DE LIMA, Roberto. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 65-84, jun. 1989.
- LINS, Beatriz Accioly. “A lei ficou louca”: A Lei Maria da Penha e os efeitos da incondicionalidade da lesão corporal no trabalho policial em duas DDM de São Paulo. **CADERNOS DE CAMPO** (USP), São Paulo, v. 22, p. 289-300, 2014.
- MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas**: Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.
- OBSERVE/UNIFEM. **Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais**. Salvador: Observe, 2011. Disponível em: <www.observe.ufba.br>. Acesso em: 15 mai. 2012.
- OLIVEIRA, Marcela Beraldo de. Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a violência doméstica”. **CADERNOS PAGU**, Campinas, v. 29, p. 305-337, 2007.
- PASINATO, Wânia. Violência, gênero e acesso à justiça. In: JUBB, Nadine (Org.). **Delegacias da Mulher na América Latina**: uma porta para deter a violência e ter acesso à justiça. Quito: CEPLAES, 2010. p. 166-199.
- PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil**. Campinas: Pagu/Unicamp, 2008.
- RIFOTIS, Theophilos. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a ‘judicialização’ dos conflitos conjugais. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 85-119, 2004.
- SANTOS, Cecília MacDowell. Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil. **Oficina do CES**, Centro de Estudos Sociais, n. 301, p. 1-38, 2008.
- SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.
- ZAPATER, Maíra; PERRONE, Tatiana. A Lei Maria da Penha na prática: o cotidiano das delegacias da mulher em São Paulo. In: FAZENDO GÊNERO, 9, 2010, Florianópolis. Comunicação Oral. Florianópolis: Ufsc, 2010. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278192683\_ARQUIVO\_OCotidianodasDDMemSP.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2013.

“Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

# “Não existe policial de DDM, existe policial”: escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher

Beatriz Accioly Lins

## Resumen

“No hay policía de DDM, existe policía”: elecciones, empatía y militancia en estudios sobre violencia contra mujeres entre policías de Comisarías de Defensa de la Mujer

*El artículo propone una breve reflexión teórico-metodológica sobre los límites y las consecuencias de ciertas elecciones de investigación antropológica en el campo de estudios sobre violencia doméstica y familiar contra mujeres. Para ello, fueron elegidos como punto de partida los regímenes morales, teóricos y políticos en juego cuando se trata de explotar narraciones más allá de las oriundas de mujeres “víctimas” (en la jerga policial), pero mirando a otro sujeto, la policía. Las experiencias aquí relatadas son fruto una investigación realizada en la ciudad de São Paulo entre policías de dos comisarías especializadas en la atención a mujeres en situación de violencia.*

**Palabras clave:** Policía. Búsqueda de campo. Violencia contra las mujeres. Comisarías de Defensa de la Mujer.

## Abstract

“There is no police officer of Women’s Defense Police, there are police officers”: choices, empathy and militancy in studies on violence against women among police officers of the Women’s Defense Police

*The article proposes a brief theoretical-methodological reflection on the limits and consequences of certain anthropological research choices in the field of studies of domestic and family violence against women. For this, as a starting point the theoretical and political moral regimes at stake were chosen when it comes to exploring narratives other than those of women “victims” (in police jargon), but looking at another subject, the police. The experiences reported here are the result of a survey carried out in the city of São Paulo between police officers of two police stations specialized in the care of women in situations of violence.*

**Keywords:** Police. Field research. Violence against women. Women’s Defense Police Stations.

Data de recebimento: 21/02/17

Data de aprovação: 09/05/17





# Violência sistemática e perseguição social no Brasil

**Marlon Alberto Weichert**

*Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto. Procurador Regional da República do Ministério Público Federal. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense - UFF.*

[✉ marlon.aw@gmail.com](mailto:marlon.aw@gmail.com)

## Resumo

*Os índices de mortes violentas em geral e de letalidade estatal em particular situam o Brasil como um dos países mais violentos do mundo. Diferentemente de outros Estados egressos de regimes autoritários ou de conflitos internos, a violência no Brasil experimenta um elevado crescimento após o fim da ditadura militar, decorrente do aumento da desigualdade social e da política de guerra às drogas. Sem ter promovido reformas institucionais no aparato de segurança pública na sequência do período autoritário, o país tem reforçado uma política de mão dura para lidar com esse fenômeno de criminalidade contemporânea, ampliando o poder de corporações policiais historicamente vocacionadas para a repressão social e política. Nesse cenário, despontam diversos indicadores de desenvolvimento de uma política de perseguição silenciosa, porém sistemática, promovida pelo Estado contra a população jovem, negra e pobre brasileira. Essa perseguição encontra suporte nas diversas classes da sociedade brasileira, as quais, por distintos motivos, têm dificuldades em aceitar que a proteção de direitos humanos deva ser um valor inerente à atividade estatal de promoção de segurança pública.*

## Palavras-Chave

*Polícia democrática. Segurança pública. Reformas institucionais. Justiça de transição. Crime contra a humanidade.*

## INTRODUÇÃO

**N**este trabalho pretende-se trazer contribuições às indagações sobre as causas da persistente violência estatal no Brasil e as resistências à promoção de reformas institucionais na segurança pública e na justiça<sup>1</sup>. A reflexão proposta decorre da constatação inicial de que o Brasil é um dos poucos exemplos internacionais de Estado no qual, após o término de um período ditatorial ou de conflito interno e de reinstituição de governos ou regimes democráticos, experimenta-se um aumento da violência em geral e da repressão estatal em particular. As razões dessa peculiaridade brasileira parecem remeter à função que historicamente os aparatos de segurança e justiça desempenharam no país, de repressão social e política. Essas estruturas não foram transformadas normativa e cultu-

ralmente para desempenharem suas funções no contexto de um Estado Democrático de Direito e estão sendo cotidianamente desafiadas pela expansão do crime organizado. A falta de reforma institucional tem impedido que o controle dessa criminalidade ocorra em bases democráticas. Ao contrário, o Estado tem investido cada vez mais em reforçar um aparato concebido para a repressão social e política, incapaz de dar respostas adequadas para as demandas democráticas de segurança pública. A política de segurança tem sido sobretudo baseada na criminalização das populações que habitam os bairros pobres e a periferia da cidade, sob a justificativa de guerra às drogas e eliminação do tráfico, o qual seria a causa da violência em geral. Essa política de violência nas bordas dos bairros de classe média

alta e alta das divididas cidades brasileiras (exceção ao Rio de Janeiro, que em razão de sua topografia tem as favelas inseridas no contexto social dos bairros “nobres”) gera bolsões de contenção e concentração da violência homicida nessas áreas pobres, direcionada intensamente contra a população civil jovem, masculina e negra. A análise combinada de dados sobre vítimas de homicídios, de mortos em intervenções da polícia e da população carcerária revela que essa população negra e jovem é desproporcionalmente quem mais morre violentamente e é presa, em padrões tão elevados que suscitam indícios de existência velada de uma política de perseguição e segregação.

A metodologia adotada consistiu em revisão da literatura nacional e estrangeira, descrição e análise de dados quantitativos e qualitativos de pesquisas realizadas por instituições e pesquisadores de confiabilidade estabelecida no universo acadêmico, para fins de formulações teóricas no plano das ciências sociais.

### **A VIOLÊNCIA COMO ELEMENTO ESTRUTURAL DO ESTADO E DA SOCIEDADE BRASILEIROS**

O regime democrático de direito se consolida em determinado Estado quando os seguintes atributos estão presentes: (a) garantia das liberdades políticas e de participação universal de todos os indivíduos no processo político, sem distinção de natureza odiosa, especialmente censitária, de gênero, racial, religiosa e ideológica; (b) realização de eleições livres e institucionais, com igualdade de acesso de partidos e candidatos ao eleitorado, inclusive mediante tratamento isonômico na mídia; (c) reconhecimento pelos órgãos públicos civis e militares da igualdade de todos os cidadãos e

do direito deles de acessar e controlar o poder público e de tomar parte nos processos de tomada de decisões; (d) funcionamento de um sistema de transparência, controle e responsabilidade (accountability) dos atos de agentes públicos e privados no exercício de funções de relevância pública; e (e) garantia dos direitos fundamentais, inclusive de um padrão mínimo de direitos sociais, econômicos e culturais, que permitam ao cidadão exercer sua autonomia<sup>2</sup>.

Assim, entre os requisitos para a consolidação do Estado Democrático de Direito encontra-se o exercício e a garantia de direitos civis, o que pressupõe níveis razoáveis de segurança pública. Afinal, a carência de segurança pública é inibidora direta do gozo das liberdades individuais e coletivas, a começar pela autonomia de ir e vir. A presença de elevadíssimos índices de criminalidade é, destarte, um dos fatores que impede a consolidação de uma democracia plena, na medida em que obstrui de modo significativo o gozo de direitos civis. Esse déficit democrático mostra-se ainda mais grave em sociedades cujos órgãos do sistema de segurança pública e de justiça são responsáveis pela prática rotineira de violações aos direitos humanos (ARIAS; GOLDSTEIN, 2010).

O Brasil é um desses casos, pois – de um lado – convive com persistentes e ascendentes índices de violência em geral, sobretudo mortes violentas, e – de outro lado – enfrenta patamares elevados de violência estatal, que se manifesta, sobretudo, na letalidade policial e no emprego da tortura e de tratamentos cruéis e inumanos em atividades investigativas, repressivas e nos estabelecimentos de privação da liberdade.

A limitação da liberdade civil por decorrência da insegurança é visível no cotidiano. Em toda a população se tomam decisões sobre mobilidade considerando-se prioritariamente o fator “lugar menos perigoso”. Mas a limitação da liberdade civil é mais severa na periferia, onde não são raros os relatos de invasão de domicílios por forças estatais sem ordem judicial específica, assim como de controle de áreas públicas por organizações criminosas que exercem poderes paralelos ao do Estado. Em sentido semelhante, nas zonas rurais a disputa pela terra resolve-se muitas vezes pela violência, com o Estado sendo absolutamente incapaz de prevenir e intervir em processos de exclusão de camponeses, de esbulhos de suas terras e aquisição fraudulenta de áreas públicas ou privadas (“grilagem”).

Essa falta de promoção e garantia de direitos civis, por decorrência da insegurança pública, qualifica a nossa democracia como “disjuntiva” e “incivil” (HOLSTON; CALDEIRA, 1998), ou uma “democracia sem cidadania” (PINHEIRO, 2002). A disfuncionalidade da democracia brasileira é, porém, mais ampla e profunda, espraiando-se no plano dos direitos políticos, econômicos, sociais e culturais. Um exemplo sobre a debilidade democrática no campo político pode ser identificado no processo de *impeachment*, em 2016, da presidenta eleita, num sinal de desrespeito ao resultado da eleição presidencial de 2014, assim como na promoção de reformas estruturais na Constituição por um governo cujo programa não tem legitimidade eleitoral. A democracia também é frágil no campo dos direitos sociais, econômicos e culturais, diante dos exacerbados níveis de desigualdade que impedem parcela relevante da população de exercer sua autonomia.

Todos esses fenômenos de fraqueza da democracia brasileira estão imbricados entre si e impactam a produção de violência.

As causas dessa disfuncionalidade da democracia brasileira são múltiplas. Todas elas se reportam à estrutura e à origem da vida social brasileira, a qual não foi rompida ao longo da história e, ao contrário, reforça-se de tempos em tempos com o uso de golpes de Estado e com a repressão aos movimentos sociais questionadores do *status quo*. O último marco significativo de realimentação do autoritarismo e de banalização da proteção aos direitos humanos constitui a ditadura militar (1964-1985). Para agravar, o legado autoritário da ditadura não é minorado pelo processo de transição. Ao contrário, por compreender um processo lastreado na ocultação e na impunidade de graves violações aos direitos humanos, a transição não faz o enfrentamento do desvalor intrínseco das violações de direitos humanos e deixa de avançar na implementação de medidas de não recorrência.

É preciso compreender que o Brasil, desde o período colonial, organiza-se com forte estratificação e desigualdade social. O modelo de apropriação e exploração da terra com capitanias hereditárias e, mais tarde, grandes latifúndios, a vinda da família real e toda a corte para o país com suas regalias e privilégios e a intensiva e abusiva exploração de escravos deixa marcas indeléveis. Essas características enraízam-se na sociedade e governam a política no Império (1822-1889), na República Velha (1889-1930) e na República Nova (1930-1964), com pequenas variações. E, na ditadura (1964-1985), elas se associam com uma forte ideia de autoritarismo militar.

O país em nenhum momento rompe com sua estratificação social e, embora a elite migre da área rural para a urbana, mantém seus valores e suas práticas de rejeitar o reconhecimento dos trabalhadores e das classes baixas como titulares de direitos. Essa classe dominante se relaciona com o Estado sob um modelo patrimonialista, que confunde os interesses do país com os seus objetivos individuais ou de grupo. E, na sua relação com os trabalhadores e os demais atores das classes mais pobres age com espírito classista, a partir de uma visão arcaica de dominação e de oferecimento de favores em troca de lealdade, ou seja, clientelista. Nesse modelo, o fortalecimento e reconhecimento do direito dos mais pobres é rejeitado, sob o temor de que possa prejudicar as vantagens sociais de ser elite. Benefícios aos trabalhadores e aos pobres são entendidos como concessões, em vez de prestações. O Estado, por sua vez, é instrumento de dominação e controle e é usado para impedir a organização social das classes baixas. Para tanto, pode – e deve – ser autoritário e violento. O Brasil, portanto, é, como refere O'Donnell (1992, p. 44),

uma sociedade carregada com a herança da escravidão e na qual por um longo período a burguesia não esteve sujeita à experiência civilizatória de ter que enfrentar e negociar com outras classes, [a qual] encontra enormes dificuldades em todas as esferas – incluindo as políticas – para reconhecer e institucionalizar a identidade dos outros.

Não por acaso a história política da sociedade brasileira é repleta de autoritarismo. O país, em seus poucos mais de 500 anos de existência, tem esparsos momentos de *governos* democráticos e, menos ainda, de *regimes* democráticos. Com efeito, no período colo-

nial, imperial e da primeira República o país é governado por monarquias ou oligarquias, com algumas *aparências* democráticas, mas quase nenhuma *prática* democrática. Somente após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) o país começa a trilhar o caminho da democracia. Não sem diversas e seguidas crises de inspiração conservadora e militar<sup>3</sup>, governos democráticos se sucederam por 19 anos, até que em 1964 é dado o golpe de Estado que institui a ditadura militar. Somente após 21 anos de autoritarismo militar o país retoma (em 1985) o processo de reconstrução democrática, com a assunção de um governo civil. É um novo recomeço, que demanda esforços ainda maiores de remoção de entulhos e legados antidemocráticos, os quais reforçam perversas características da hierarquizada sociedade brasileira. Com efeito, a desigualdade cresce durante a ditadura militar e todas as organizações populares e sindicais são aniquiladas ou desmobilizadas, aumentando o fosso que separa e desequilibra o relacionamento intersocial.

Assim, ainda que o novo regime civil houvesse sido instituído mediante uma ruptura com a ditadura e o militarismo, o desafio democrático já seria imenso, em decorrência dessa longa trajetória de autoritarismo e de carência de instituições e cultura democráticas no país. Porém, o quadro torna-se ainda pior, em razão do modo pelo qual se dá a transição brasileira: inteiramente controlada pelos próprios militares, pactuada com as mesmas elites conservadoras que dão o golpe de Estado em 1964 e sem qualquer estratégia para lidar com o passado de graves violações aos direitos humanos, exceto o esquecimento e a impunidade.

A democracia brasileira, portanto, não retorna ao estágio em que estava quando adveio o regime militar. Pelo contrário, precisa ser reiniciada em estágios anteriores e com a tarefa de lidar com novos legados autoritários da ditadura recém-finda. Mesmo assim, enormes avanços vinham ocorrendo na implementação da democracia política e na melhoria de diversos indicadores sociais. Entretanto, com a crise política iniciada em 2014, a qual provocou o *impeachment* da presidenta eleita, até mesmo a consolidação do regime democrático no estrito sentido político dá sinais de retrocessos, com a quebra da regra de ouro de que vencedores e vencidos respeitam o resultado do processo eleitoral.

Por esses motivos, pode-se afirmar que a sociedade brasileira é desacostumada à democracia e parcela expressiva da população, em especial das classes alta e média, permanece profundamente autoritária e intolerante à organização social e política das classes baixas e ao reconhecimento de seus direitos. Esses segmentos, muito bem representados na política e nos meios de comunicação, oferecem enorme resistência para o espraiamento e a introjeção de valores democráticos em todas as searas do Estado e da vida social (ou seja, tanto no plano das relações entre as classes sociais, como naquele das relações entre os cidadãos e o poder público), o que explica por que o projeto democrático avança lentamente e por que os riscos de retrocesso se pronunciam de tempos em tempos<sup>4</sup>.

A missão de consolidar um regime democrático – o qual garante liberdade política, assim como o gozo de direitos civis, econômicos, sociais e culturais – permanece, de qualquer

modo, incompleta. E uma das lacunas reside exatamente na segurança pública.

O endêmico quadro de (in)segurança pública no Brasil e de abusos aos direitos humanos pelas forças policiais, penitenciárias e de justiça estão conectados com essa estrutura social e o papel que o Estado cumpre dentro dela. Os Poderes Públicos resistem a avançar na pauta democrática e no papel de transformação determinado pela própria Constituição (artigo 3º, incisos I e III), de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais. Essa atuação dos órgãos estatais tem causa no déficit de legitimidade do sistema político e nas altíssimas desigualdades sociais, econômicas e culturais, os quais garantem que os estratos sociais sejam desproporcionalmente representados nos Poderes do Estado, retroalimentando um sistema disfuncional e patrimonialista.

A atuação das forças de segurança pública são, sem dúvida, parte essencial desse modo de atuação do Estado brasileiro, pois servem para a repressão social, a qual, todavia, é camuflada com o manto do combate à criminalidade, favorecida – nos últimos 30 anos – pela justificativa de guerra militarizada às drogas, a qual coincidentemente se concentra nos bairros pobres e nas periferias das cidades.

## **VIOLÊNCIA PERSISTENTE**

A violência policial e militar sempre foi um componente da história brasileira, direcionada ao controle social e político. Era assim antes da ditadura militar e durante a mesma. E assim prossegue após a redemocratização. O que

muda na vida brasileira, porém, é o crescimento exponencial da violência em geral, ou seja, da criminalidade comum. Ela não fazia parte do cotidiano, ao menos em proporções tão elevadas e de modo tão letal. A criminalidade começa a ser um problema a partir do processo de industrialização e urbanização nos anos 1930, quando parcela da população agrária migra para as cidades, empurrada pela expulsão da terra no interior e atraída pela promessa do conforto urbano. Todavia, torna-se um fenômeno grave nos anos 1970, com a explosão demográfica urbana, o aumento da desigualdade social e a expansão das favelas e das comunidades pobres de periferia. E agrava-se ainda mais nos anos 1980 e 1990, com as graves crises econômicas e sociais, assim como com a política de guerra contra as drogas (CERQUEIRA, 2010).

Embora seja difícil dimensionar a criminalidade em geral antes dos anos 1980, por ausência de dados confiáveis, a literatura aponta um padrão não distante dos níveis internacionais. A taxa de homicídios em São Paulo, por exemplo, era em 1960 de 5,18 homicídios por 100 mil habitantes. Em 1975, de 9,35 (COSTA, 1999). É a partir da década de 1980 que ocorre um súbito incremento nos índices de criminalidade, com o número de homicídios crescendo 259% entre 1980 e 2010, perfazendo um total de 1,091 milhão brasileiros assassinados em 30 anos. Em comparação com a população, passou-se de 11,7 homicídios em 100 mil habitantes em 1980 para 26,2, em 2010. Um aumento de 124% no período ou 2,7% ao ano (WAISELFISZ, 2011).

Entre 2004 e 2007, morreram vítimas de homicídio no Brasil aproximadamente o mesmo número de pessoas que em 62 conflitos

armados no mundo<sup>5</sup>. Assim, no Brasil, “um país sem conflitos religiosos ou étnicos, de cor ou de raça, sem disputas territoriais ou de fronteiras, sem guerra civil ou enfrentamentos políticos violentos, consegue-se exterminar mais cidadãos do que na maior parte dos conflitos armados existentes no mundo” (WAISELFISZ, 2011, p. 237). E, de fato, segundo dados da Organização Mundial da Saúde, em 2012 o Brasil responde por cerca de 13,5% de todos os homicídios cometidos no mundo, ainda que concentre 2,8% da população mundial, e por cerca de 38,9% daqueles perpetrados nos países da América Latina (OMS, 2014, p. 231)<sup>6</sup>. O país é o sétimo mais violento do mundo, atrás de El Salvador, Trinidad e Tobago, Colômbia, Ilhas Virgens (EUA), Guatemala e Venezuela, todos na América do Sul e Central, e o “campeão” de mortes por homicídio entre os 12 mais populosos (WAISELFISZ, 2014, p. 94).

## VIOLÊNCIA SELETIVA

A violência no Brasil é, ademais, seletiva. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2015, 54% das vítimas de morte violenta eram jovens (FBSP, 2016). A pesquisa do Mapa da Violência 2015 confirma esse panorama, apontando que, em 2012, morreram vítimas de homicídio 285% a mais de jovens (15 a 29 anos) do que não jovens. Ou seja, que “a cada não jovem morrem, proporcionalmente, perto de quatro jovens” (WAISELFISZ, 2015, p. 65). A violência também é seletiva em razão da cor da pele, pois 73% das vítimas fatais são pretas ou pardas (FBSP, 2016).

Em suma, a violência atinge de modo intensamente desigual os jovens negros, quase sempre pobres, que são as vítimas de homicí-



dios em 41% dos casos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015)<sup>7</sup>. Morrem cerca de 2,5 jovens negros para cada jovem branco, segundo o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2012)<sup>8</sup>, enquanto a proporção de negros na população do país é de 51% (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015)<sup>9</sup>. Essas informações são fundamentais para compreender que a violência também reflete a sociedade brasileira, estratificada, hierarquizada, desigual e preconceituosa.

Ao mesmo tempo, o país apresenta índices altos e crescentes de encarceramento, com 657 mil presos em 2017, o que o posiciona como a terceira maior população carcerária do planeta, atrás de Estados Unidos<sup>10</sup> e China<sup>11</sup> (ICPS, 2017). Em termos relativos, ocupa a sexta posição entre países com mais de 10 milhões de habitantes, com uma taxa de encarceramento de 318 presos para cada 100 mil habitantes (ICPS, 2017). A taxa de encarceramento cresceu 119% de 2000 a 2014.

Os jovens negros e pobres são, não por acaso, a população mais afetada. De fato, 67% da população carcerária é composta por negros e 56% são jovens entre 18 e 29 anos, enquanto essa faixa etária corresponde a apenas 21,5% do conjunto populacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Há 2,5 jovens presos para cada não jovem (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015). Finalmente, 68% não têm o ensino fundamental completo e 15% não frequentaram a escola, o que revela a sua origem social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Finalmente, o país prende intensamente por tráfico de drogas (27%) e por crimes contra o patrimônio (35%)<sup>12</sup>, mas não tanto por

homicídio e latrocínio (17%) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Na realidade, há enorme impunidade em relação aos homicídios, pois apenas de 5% a 8% do total de casos são investigados com sucesso e dão origem a uma ação criminal (CNMP, 2012). Em síntese, embora encarcere contingente expressivo, o sistema de justiça investiga e pune crimes menos graves antes dos mais graves, encarcera exageradamente presos provisórios e reproduz a desigualdade social e racial.

A esse cenário se soma a violência estatal – 3.345 civis foram mortos por policiais em 2015, mais de 9 por dia, 5,7% do total de mortes (FBSP, 2016). Embora não estejam disponíveis análises qualitativas de âmbito nacional sobre o perfil das vítimas da violência estatal, recente estudo realizado no Município de São Paulo revela que 64% dos mortos em intervenções policiais são negros (embora os negros representem apenas 37% da população municipal)<sup>13</sup>. Ademais, 85% dos mortos são jovens com menos de 30 anos. A cada 100 mil jovens que moram na cidade, 21 são mortos pela polícia ao passo que entre maiores de 30 anos a taxa é de 2 para 100 mil habitantes em 2014 (SINHORETTO; SCHLITTLER; SILVESTRE, 2016).

Há, portanto, um mesmo grupo social – os jovens, negros e pobres – que sofre as três dimensões de violência: são as vítimas preferenciais dos homicídios em geral e dos homicídios praticados pelas forças públicas e, ainda, são as pessoas encarceradas em grande escala.

Esses dados permitem inferir que a política criminal e o funcionamento do aparato

de segurança e justiça estão direcionados diretamente a esse público de jovens negros e pobres. Além de sofrerem a mão pesada do Estado através da repressão legal (encarceramento) e ilegal (execuções sumárias), são entregues à própria sorte no que diz respeito à proteção de sua integridade, tanto que terminam sendo as vítimas predominantes de mortes intencionais violentas em geral (ou seja, aquelas não cometidas por agentes estatais). Parece evidente, portanto, que se reproduz no campo da segurança e da justiça a estrutura hierarquizada e excludente da sociedade.

O fracasso da política de segurança está relacionado também com a falta de iniciativa para reformar as forças de segurança. De fato, apesar do crescimento vertiginoso da criminalidade comum – numa espiral que se iniciou ainda no regime ditatorial, mas se agrava no período democrático –, segue-se fazendo segurança pública com o modelo do passado. O Estado não reagiu adequadamente à institucionalização do crime organizado e manteve uma estrutura policial desenhada para o controle social e político da população, o qual sempre foi a sua função histórica. Por razões políticas e corporativas, um aparato de segurança pública autocrático – ou seja, comprometido com a defesa do governo – foi cristalizado e inflado para lidar com fenômenos completamente distintos. O remédio adotado foi fortalecer uma estrutura que, na origem, já era inadequada para uma atividade de policiamento democrático. Com isso, uniu-se o pior de dois mundos: reforçou-se um aparato de segurança com tradições e estruturas antidemocráticas (pois comprometido culturalmente com o contro-

le social e político da população, ao invés de promoção da segurança com cidadania) e deixou-se de dar respostas profissionais, eficientes e eficazes contra a criminalidade.

É nesse contexto que a violência em geral se conecta com a violência militar e policial, ou seja, com os abusos estatais e as violações de direitos humanos. Numa progressão crescente, esse aparato emprega mais repressão e violência para combater a criminalidade comum, recebendo o apoio de uma população que não consegue identificar outras opções de enfrentamento do crime, bem como o incentivo de uma elite conservadora, a qual sempre se beneficiou desse modelo para garantir a repressão social.

### **VIOLÊNCIA ESTATAL**

A literatura aponta três critérios para medir o uso abusivo da força letal por parte da polícia, com base em razões matemáticas: número de civis mortos em relação ao número de policiais mortos; número de civis mortos em relação ao número de civis feridos pela polícia; e número de civis mortos pela polícia em relação ao número total de homicídios (CHEVIGNY, 1995, p. 14-15).

Com relação ao primeiro índice, entende-se que a morte de um civil é justificável apenas se houve um confronto, com risco de vida para o policial ou um terceiro. Se o número de civis mortos é muito superior ao de policiais, há um indicativo de abuso da força policial, que provavelmente estará executando suspeitos. Embora não haja um valor absoluto que represente o limite do razoável, a literatura utiliza um parâmetro que varia entre 10:1 e 4:1, enquan-

to o Federal Bureau Investigation (FBI), dos Estados Unidos, aceita a proporção de 12 civis mortos para cada policial (BUENO, 2014).

No Brasil, Bueno (2014) analisa os dados da polícia militar de São Paulo de 1983 a 2012 para ocorrências de “resistência seguida de mortes” de civis e os compara com o número de policiais militares mortos no Estado, em serviço. Embora em 11 distintos anos o índice tenha ficado igual ou inferior a 12:1 (critério do FBI), destacam-se os números negativos de 1990 (45:1) e 2003 (46:1) e, pior, a estabilidade a partir de 2008 em altíssimo patamar (2008 – 21:1; 2009 – 33:1; 2010 – 35:1; 2011 – 27:1; e 2012 – 39:1). Ou seja, nesses cinco anos (2008 a 2012) a polícia militar paulista matou na proporção de 30:1. Foram 2.394 civis e 79 policiais militares mortos.

Misse (2011), por sua vez, estuda os dados do estado do Rio de Janeiro e identifica que, em 2008, para cada policial morto houve 43,7 civis mortos. Em sentido semelhante, D’Elia Filho (2015) aponta que em 314 processos de mortes decorrentes de confronto policial na cidade do Rio de Janeiro, entre 2003 e 2009, todos arquivados pelo Ministério Público, em apenas quatro foram identificados policiais feridos e houve apenas um policial morto.

O segundo elemento de análise refere-se à razão entre número de civis mortos e feridos. Esse índice sugere se a polícia executa sumariamente os suspeitos durante confrontos. Em regra, o número de feridos deve ser bem superior ao de mortos, em função de regras de proporcionalidade no uso da força. Se a intenção do agente público é se defender diante de um ataque ou

confronto, a tendência é de produzir mais feridos do que mortos. Ao contrário, a predominância de mortes em relação ao número de feridos indica um processo de execução. Caldeira (2000) refere que, em Nova Iorque, para cada civil que é morto em confronto com a polícia, em média três saem feridos; em Los Angeles, a razão é de um morto para cada dois feridos. Todavia, segundo as informações coletadas por Bueno (2014) nos últimos 27 anos, a polícia militar de São Paulo em apenas quatro anos fez mais feridos do que mortos em seus “confrontos” (1996, 1997, 1998 e 2005). Em todos os demais a polícia de São Paulo matou mais do que feriu. Nos últimos cinco anos pesquisados (2008 a 2012), Bueno (2014) apura que 2.394 pessoas foram mortas, enquanto 1.673 foram feridas.

O último critério usualmente utilizado para avaliar a excessiva letalidade policial compara o número de civis mortos pela polícia com o total de homicídios. Trata-se de um índice que contextualiza a violência policial no cenário de violência geral. A atividade policial não deve ser causa do aumento de mortes violentas. Ao contrário, sua tarefa é reduzir essas ocorrências. Chevigny (1995) aponta que, durante os anos 1990, época em que Los Angeles e Nova Iorque, nos Estados Unidos, eram cidades reputadas como muito violentas, os índices de letalidade policial em relação ao número total de homicídios situavam-se em 3,0% e 1,2%, respectivamente. O Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns, refere que, em 2011, a média mundial se situou em 4,0%<sup>14</sup>.

No Brasil, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016), em 2015, o

número de vítimas das forças de segurança correspondeu a 5,7% do número total de vítimas. Em São Paulo, nos últimos 30 anos, em apenas 4 anos o índice foi inferior a 3%. A tendência no quinquênio de 2008 a 2012 foi superior a 10% (BUENO, 2014). Ou seja, as forças policiais responderam por uma a cada dez mortes por homicídio. Mais alarmante é, todavia, o resultado de recente pesquisa produzida por Bueno, que identifica ter sido a polícia responsável por uma a cada três mortes em 2014, em alguns municípios da Grande São Paulo (GUIMARÃES, 2016)<sup>15</sup>.

Essas análises indicam que a violência estatal em São Paulo e no Rio de Janeiro – em padrão que tampouco se distingue do cenário nos outros estados da Federação – supera, em qualquer parâmetro, o razoável e afastam a alegação de que as mortes de civis seriam acidentais e resultantes de legítima defesa em confrontos.

Nesse ponto, é indispensável enfatizar que esse desrespeito à cidadania não é fruto somente da perpetração direta de abusos pela polícia, mas também da impunidade que o sistema de justiça garante ao aparato de segurança. De fato, o Estado sempre encontrou caminhos para legalizar os seus abusos e para realizar atividades ilegais sem punição, inclusive mediante anistias. O caso mais emblemático é a anistia autoconcedida pelo governo militar aos agentes públicos que praticaram graves violações aos direitos humanos durante a ditadura, a qual, embora questionada pela Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público Federal, segue sendo aplicada pelo Poder Judiciário. Mas tão deletéria quanto uma lei de anistia é a prática cotidiana dos órgãos responsáveis pela persecução penal de tolerar a ile-

galidade e o abuso, protegendo os autores de condutas ilegais com o manto da impunidade.

Esse cenário traz consequências graves para a democracia, pois impede que cidadãos confiem no Poder Público e na capacidade das instituições do Estado de direito de darem respostas adequadas aos abusos praticados pelo próprio Estado. Em especial as classes perseguidas – no caso, os trabalhadores e os pobres – compreendem que não devem apenas temer a polícia, mas também desconfiar do sistema de justiça, tal como apontam Caldeira (2000) e Chevigny (1995).

Para a população em geral, e as vítimas em especial, a incapacidade de controlar o aparato policial é identificada como uma opção política do Ministério Público e do Poder Judiciário, com o que se tornam corresponsáveis pelas violações aos direitos humanos. Assim, ao invés de essas instituições serem identificadas com a sua missão constitucional de defesa da cidadania e da ordem democrática, passam a ser apontadas como engrenagens de um Estado repressor e autoritário. Não é por menos que pesquisa de 2015 da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo apura que o Judiciário goza da confiança de somente 25% da população, enquanto para a polícia a proporção é de 33% e para o Ministério Público, 43% (FGV, 2015).

Cabe ressaltar que a violência também atinge os policiais. Em 2015, 393 policiais civis e militares foram mortos em todo o país, sendo 26,2% durante o cumprimento do dever e 73,8% fora de serviço (FBSP, 2016). O elevado número de policiais mortos fora de serviço é tema que merece investigação mais detida.

O dado disponível aponta que as mortes dos profissionais de segurança não são decorrentes de confronto no exercício da função pública. A alta letalidade de policiais ocorre fora de serviço e aponta, primeiramente, a vitimização no exercício de funções privadas de segurança (os “bicos”), que são tolerados e até incentivados pelo poder público, que remunera insatisfatoriamente seus agentes policiais e lhes concede uma escala de trabalho compatível com o exercício de funções paralelas. Outra causa provável da elevada proporção de policiais mortos fora de serviço é que são alvos de vingança, notadamente as praças das polícias militares (soldados, cabos, sargentos e subtenentes), as quais são sub-remuneradas e vivem em bairros muitas vezes controlados por criminosos. Finalmente, os policiais tendem a reagir em casos nos quais são vítimas ou testemunhas de roubos e outros crimes, aumentando sua exposição a condutas letais. Em qualquer caso, nota-se que o policial termina sendo vitimado não em decorrência do exercício da atividade, mas por sua posição profissional ou condição pessoal. Adicionalmente, essa vitimização atinge desproporcionalmente as praças, ou seja, reproduz a desigualdade social e racial e associa a violência contra a polícia ao quadro geral de perseguição ao jovem negro e pobre.

### **SUPORTE SOCIAL E POLÍTICO À VIOLÊNCIA ESTATAL**

O Brasil combina violência em geral e violência estatal em particular. A segunda costuma ser justificada como forma de combater a primeira. Ou seja, a violência policial seria uma decorrência da criminalidade. A polícia agiria com violência porque o enfrentamento do crime demandaria mão dura e pesada.

Todavia, essa assertiva de que a violência em geral demanda dureza policial e, em consequência, de que é necessária uma maior tolerância com a violência policial não se confirma em termos teóricos, tampouco com dados empíricos. A ideia de que a violência policial – especialmente mediante a execução sumária de suspeitos – reduz a criminalidade não passa de um mito. Conforme refere Chevigny (2003, p. 49), uma “série de respeitáveis estudos tem demonstrado que não há correlação entre o número de tiros dados pela polícia, a quantidade de prisões, a taxa de criminalidade (incluindo a taxa de homicídios), ou a segurança dos policiais”<sup>16</sup>. A principal evidência é de que, no Brasil, apesar dos alarmantes índices de mortes provocadas por policiais e do elevado encarceramento, o número de homicídios (inclusive de profissionais de segurança pública) não se reduz, ao contrário, apresenta uma tendência de alta. No período de 2009 a 2015, a letalidade policial tem um incremento de 53,6% e, mesmo assim, o número de crimes violentos letais intencionais aumenta 31,4%<sup>17</sup>. A população carcerária, nesse período, também cresce cerca de 31,0% (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015; ICPS, 2017) e a morte de profissionais de segurança pública aumenta 48,8% (FBSP, 2016). Ou seja, todos os números indicam o aumento da repressão, sem qualquer efeito positivo na segurança pública. Ao contrário, nota-se que o Estado age com violência e pratica sistemáticos abusos dos direitos humanos, além de encarcerar cada vez mais seus jovens pobres. Mas, ainda assim, os homicídios, a morte de policiais e a insegurança continuam a aumentar<sup>18</sup>.

É verdade que os problemas estão entrelaçados e não se deve discutir um sem enfrentar

os outros, mas a violência estatal tem causas específicas e diversas estratégias para sua redução independem do aumento ou da redução da criminalidade em geral. O uso da violência policial abusiva e ilegal não previne nem elucida crimes. Ela serve mais especificamente aos propósitos de vingar, retaliar e amedrontar, os quais não são função de uma polícia democrática.

É preciso reconhecer que a violência atinge a população em geral, sobretudo quando se trata de crimes contra o patrimônio. Há razões efetivas e legítimas para se temer ser vítima de roubos, furtos, crimes sexuais e outros, na sociedade brasileira, em quase todas as classes sociais.

Porém, é indisputável que quando se trata de crimes contra a vida ou de tortura, as populações pobres são bem mais intensamente afetadas. Esse viés é tão expressivo que Chevigny (1995, p. 169) – ao analisar a violência em São Paulo – refere, com aparente espanto: “o nível de mortes pela polícia militar, assim como de tortura pela polícia civil, parece inexplicável, exceto como um meio de controlar os pobres”.

O repetitivo padrão de repressão e desrespeito aos direitos humanos é uma representação da ordem social hierarquizada no país, que associa pobreza e criminalidade e pretende coibir a segunda mediante o controle da primeira. A violência estatal acaba por receber apoio de todas as classes sociais, ainda que por distintos motivos.

As classes dominantes jamais abriram mão de garantir o seu domínio social e político mediante o recurso à violência. O instrumento usual é manter as forças policiais comprometidas com a defesa de seus interesses. O recurso à violên-

cia para controle da sociedade sempre foi parte constitutiva da ordem brasileira (CALDEIRA, 2000) e das instituições políticas na América Latina (ARIAS; GOLDSTEIN, 2010).

O uso ilegal e abusivo da violência pelas forças de segurança está documentado desde a independência, em 1822. Durante o Império é utilizada para perseguir escravos fugidos e devolvê-los aos seus proprietários, com poderes legais inclusive para puni-los (*rectius*, torturá-los), evidentemente sem qualquer intervenção judicial. Na Primeira República, a partir da expansão industrial em São Paulo no início do século XX, as forças de segurança são moldadas como ferramenta de repressão aos trabalhadores<sup>19</sup>. Nas ditaduras Vargas (1937 a 1945) e militar (1964-1985) são – por sua vez – direcionadas a perseguir dissidentes políticos<sup>20</sup>. E, em todos os períodos, são também empregadas para vigiar estrangeiros e combater indigentes.

Na atualidade, a retórica de *guerra às drogas* serve como pretexto conveniente para reforçar a criminalização da pobreza. Promove-se o combate ao tráfico nas favelas e periferias, permitindo a institucionalização de um Estado de exceção, com a supressão cotidiana de direitos civis e sociais básicos. Nesse contexto, as áreas pobres das grandes cidades passam a ser campos de batalha e as *mortes por confronto*, um eufemismo para excessos previsíveis e, principalmente, para execuções sumárias intencionalmente praticadas. A forte presença de forças públicas militarizadas nos bairros pobres cumpre, ademais, o papel de desmobilizar – por via da intimidação, repressão e limitação de exercício de direitos – quaisquer tentativas de mobilização social contra a desigualdade ou

a própria violência. A política de repressão ao tráfico serve, pois, para estigmatizar o pobre, gerar medo na sociedade, eliminar elementos indesejáveis (especialmente jovens negros) e conter riscos de manifestações organizadas contra a desigualdade e a privação de direitos básicos por essa população. Com uma única política logra-se limitar todas as dimensões dos direitos fundamentais: direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Isso, aliás, não é novidade. A atividade de repressão ao crime sempre teve como alvo o controle seletivo de grupos indesejados (CHEVIGNY, 1999), com ênfase na classe trabalhadora, sobretudo porque para a elite nacional a questão social sempre foi uma questão de polícia (CALDEIRA, 2000). Assim, as classes populares, independentemente do regime de governo – democrático ou autoritário – e da previsão de direitos fundamentais na Constituição, permanecem ao longo da história do Brasil como *torturáveis* e passíveis de sofrer a mão dura da violência estatal, especialmente a policial (PINHEIRO, 1994).

O uso da violência e da tortura através da polícia serve também para afirmar a hierarquia entre as classes. Enquanto as classes alta e média têm o poder de usar o braço armado do Estado em favor de seus interesses, a pobre deve sofrer a mão pesada da lei. Ou seja, o aparato de segurança pública é instrumento de distanciamento e controle (CHEVIGNY, 1995) e o combate à criminalidade funciona como uma boa justificativa para controlar socialmente os bairros pobres.

O recurso à violência e ao arbítrio é, portanto, uma nota constitutiva da polícia brasileira,

pois desde a sua criação foi autorizada e estimulada a fazê-lo contra as populações vulneráveis. Essas práticas, aliás, nem sempre foram ilegais e terminaram enraizadas na cultura e recebem apoio social (CALDEIRA, 2000). Elas são rejeitadas e motivo de indignação apenas quando atingem pessoas que são da classe média ou alta ou, por algum outro motivo, notórias.

A repressão à dissidência política durante a ditadura militar quebra esse paradigma, pois persegue grupos que nas relações sociais cotidianas não eram alvos da violência policial, especialmente estudantes universitários oriundos da classe média. Eles integram movimentos de resistência e são presos, torturados, mortos ou desaparecidos. Há, desse modo, uma ampliação do campo de inimigos internos (CHEVIGNY, 1995), na medida em que os aparatos de segurança passam a perseguir dois inimigos: os dissidentes políticos, de um lado, e os pobres, suspeitos do crime comum, de outro. O primeiro é excepcional; o segundo, habitual. O combate ao primeiro se dá, porém, tomando de empréstimo as técnicas abusivas e violentas que historicamente se aplicam ao segundo.

Quando a perseguição política arrefece, a ação dos “agentes da lei” retorna ao usual, enfocando a luta contra o crime comum, mediante a repressão aos pobres e, quando necessário, aos trabalhadores que se insurgem contra o modelo social e econômico. Todavia, a inclusão dos dissidentes políticos como alvos da violência militar e policial traz contribuição para a revelação de tais abusos e de sua maior reprovação social, estimulando o surgimento de movimentos de defesa dos direitos humanos no país. Com efeito, “uma vez que seus amigos e parentes foram

presos pelos agentes da repressão da ditadura”, pela primeira vez a própria “elite começou a ver as condições das prisões e a perceber que a polícia rotineiramente torturava as pessoas” (PINHEIRO, 2002, p. 115). Não obstante, isso não é suficiente para evitar que, após o fim do regime militar, a tortura e a violência continuem a ser usadas habitualmente pelos agentes policiais e penitenciários contra a população pobre, com a incorporação dos métodos aprendidos na ditadura militar, mas já sem a mesma objeção social. Ainda que tenha permanecido uma retórica de indignação, ela não se transforma em um movimento forte o bastante para reverter as práticas de violação aos direitos humanos e a impunidade de seus perpetradores (PINHEIRO, 1994). Ao contrário, reforça-se a percepção de seletividade em relação à tolerância da violência estatal, pois enquanto a tortura aplicada contra presos políticos foi e é duramente criticada, o mesmo não ocorre com as graves violações aos direitos humanos impingidas aos suspeitos de praticar crimes comuns, desde que sejam pobres. De certo modo, escancarou-se a tolerância social à violência praticada pelo Estado contra as classes mais desfavorecidas economicamente.

O uso da violência abusiva é uma prática que recebe apoio não apenas da elite conservadora, quando se trata de proteger os seus interesses. Ele é referendado e estimulado também por parcela expressiva da sociedade, inclusive entre a população pobre e marginalizada que sofre cotidianamente a mão dura da repressão. Há uma justificação social da violência, sob a crença – já mencionada – de que ela é desafortunadamente necessária para combater a criminalidade (MÉNDEZ, 1999). Politicamente, esse é o principal alibi para a defesa da conduta opressi-

va das polícias. O discurso de defesa dos direitos humanos constituiria, assim, uma retórica de grupos de militantes, desconectados da realidade social, que contraria o desejo majoritário da população, ansiosa por uma polícia forte, ainda que abusiva. Esse fenômeno tem base no medo da criminalidade e na manipulação desse medo.

Com efeito, os cidadãos sentem-se ameaçados pelo crime e desejam um estado com instituições capazes de combater os criminosos com mão pesada (WARD, 2006), reproduzindo um modo de agir que eles próprios (os cidadãos) gostariam de perpetrar em face dos criminosos (CHEVIGNY, 1995). A violência policial representaria uma resposta necessária na *guerra* contra o crime, enquanto os abusos seriam acidentes ou danos colaterais, que deveriam ser suportados em razão do interesse maior em ter uma polícia forte.

Trata-se de um fenômeno social bastante complexo e, de certo modo, paradoxal. Os cidadãos aceitam e apoiam uma polícia violenta e abusiva, pois seria o remédio necessário para um mal maior, qual seja, a criminalidade. Não obstante, ao mesmo tempo em que se apoia a brutalidade, a sociedade tem medo da polícia e não confia na sua capacidade de investigar (MESQUITA NETO, 1999). Mas, justamente porque não confia nas investigações policiais e no sistema de justiça como meios hábeis e eficientes para punir os criminosos, prefere alimentar a solução fácil e rápida da polícia vingativa (CHEVIGNY, 1996). Ou seja, consolida-se uma cultura em favor da violência policial, como sendo o único instrumento que funciona (mesmo que precariamente), e de que bandidos merecem essa mão firme do Es-



tado, associada a uma crença de que as vítimas sempre serão os outros.

Esse raciocínio é fácil de compreender entre as classes alta e média, que em geral estão imunes à repressão policial. Mas a sua aceitação entre as classes pobres, que sofrem diretamente com os abusos policiais, é fruto de relações ainda mais sofisticadas. Ela decorre, pelo menos, de dois fatores principais. Primeiro, do ressentimento das classes trabalhadoras com aqueles que violam a lei. O trabalhador que *resiste à tentação do dinheiro mais fácil* de atividades criminosas aprova a dura repressão policial ou paraestatal aos criminosos, tidos por *vagabundos*. Há nesse particular uma repulsa à injustiça decorrente dos ônus que suporta em razão de respeitar as leis e de participar do modelo de trabalho legal<sup>21</sup>. Um segundo fator é a reprodução de um *standard* massivamente divulgado pela grande mídia da necessidade de exclusão e eliminação do “fora da lei”. A sociedade é bombardeada com programas jornalísticos e não jornalísticos que alimentam o medo e justificam a necessidade de intervenções estatais baseadas no uso indiscriminado da força.

Esse ingrediente, aliás, também afeta diretamente as classes média e alta, ainda que elas não suportem o peso da repressão. O medo delas compreende a expansão da violência, que identificam como vinculada à pobreza, sobretudo pelo fenômeno do tráfico de drogas nas favelas e bairros de periferia, assim como pelos crimes contra o patrimônio. Assim, qualquer tentativa de convencer as classes média e alta de que é do interesse delas que a polícia respeite integralmente o Estado

de direito esbarra no poder da mídia e na capacidade dela de ampliar o medo. Segundo Brodeur (1999, p. 73),

se, por exemplo, a mídia nutrir a crença de que os mais ricos estão sitiados pelos pobres e que apenas um policiamento mais repressivo irá proteger a eles e a seus bens, então o argumento em favor de uma polícia respeitadora da lei muito provavelmente irá desaparecer no pânico das classes dominantes.

Há, portanto, a formação de um padrão cultural que identifica ordem e autoridade com o uso da violência, e que coloca em plano subalterno o respeito aos direitos civis (CALDEIRA, 2000). Ainda que a violência estatal esteja batendo à sua porta, o cidadão a tolera por estar condicionado a reconhecê-la como inelutável e como um elemento integrante da realidade social em que vive.

Esse processo é ainda reforçado pelas forças políticas, especialmente as mais conservadoras. Elas se aproveitam da facilidade com que se propaga o medo e a reação irracional que ele gera na sociedade para fins eleitorais. Evidentemente que a postura desses grupos políticos será de recomendar estruturas policiais ainda mais autoritárias e fortes, como meio de combater os criminosos e trazer tranquilidade aos cidadãos. Ademais, a ênfase no popular tema da violência é conveniente para essa classe política conservadora, pois obstrui o debate sobre a desigualdade social e encobre outros problemas econômicos e sociais (CHEVIGNY, 1999). “Bandido bom é bandido morto” é, assim, um lema mais político do que policial, mas que funciona muito bem para impulsionar o uso da força letal pelo aparato policial,

impunemente e sem controle. Trata-se de um discurso conveniente para exacerbar uma cultura autoritária (PINHEIRO, 1994).

A violência termina, assim, espalhada e *banalizada* por todas as classes sociais (ainda que por razões diferentes e também em formas e intensidades distintas). Forma-se, nas palavras de Arias e Goldstein (2010, p. 4), uma sociedade ‘violentamente plural’ (*violently plural*), ou seja, uma coletividade na qual todos recorrem ao uso da força para estabelecer ou contestar privilégios e direitos. A violência é vista como uma ferramenta não só dos que agem contra o Estado ou a sociedade, mas como um meio legítimo para a defesa da segurança, da cidadania e da própria justiça. O que pouco se vê é sua ineficiência para esses propósitos e as consequências nefastas da sua adoção como meio de solução de conflitos.

O suporte social e político aos abusos do aparato de segurança pública tem, pois, três vertentes: o apoio interessado de parte das elites conservadoras, que usam o braço armado do Estado para a garantia de sua supremacia política e social; o medo das classes alta e média, que sacrificam valores democráticos em favor de forças estatais que sejam capazes de controlar o crime, o que – para elas – significa controlar a pobreza; e o medo das próprias classes operárias e pobres, que reproduzem um padrão de descrença na capacidade das instituições de serem democráticas e eficientes e aderem à defesa do uso da violência, ainda que as atingindo conjuntamente.

É claro que as classes sociais não são monolíticas, tampouco têm pensamento único.

Assim, por exemplo, não é todo o conjunto da classe alta ou média que abre mão de valores democráticos em favor do controle violento da pobreza. Ao contrário, é em geral desse mesmo grupamento que surgem movimentos de esclarecimento e de mobilização pelo avanço do Estado Democrático de Direito. Da mesma forma, é das classes trabalhadoras – vítimas diretas da violência – que nascem as pautas mais legítimas de reforma institucional das polícias e de reivindicação de um sistema de justiça mais comprometido com o princípio da igualdade e a proteção de direitos sociais, cuja deficiência está nas raízes da violência.

De qualquer modo, é possível perceber que a conjunção desses apoios tem um efeito devastador para o controle da atividade policial e a reversão da cultura abusiva do aparato estatal de segurança pública. Em especial, cabe apontar que o interesse das elites em manter uma polícia violenta é um ingrediente de destaque na impunidade dos agentes estatais que perpetram graves violações aos direitos humanos. Os serviços que as forças de segurança prestam para garantir os privilégios das elites é correspondido com um estatuto informal de impunidade. É com base nessa garantia que os escalões mais altos das corporações de segurança pública não se sentem constrangidos em adotar e estimular padrões de comportamento ilegais e violentamente abusivos por parte de seus subordinados. Como essas condutas recebem pouca reprimenda social, fica extremamente fácil construir fórmulas jurídicas ou comportamentos de fato que impedem a punição das sistemáticas violações de direitos humanos.

## CONCLUSÃO

A situação caótica da segurança pública no Brasil não atende ao interesse de qualquer grupo social. Das classes mais abonadas às mais pobres, todas são atingidas em seus direitos civis e sociais pelos altíssimos índices de criminalidade e de violência estatal. Não obstante, são as populações das favelas e das periferias que suportam o peso das mortes violentas de todas as origens. São elas também que sentem de perto os efeitos das políticas de “mão dura” do Estado, com a maior privação da liberdade e de outros direitos civis. Os profissionais da segurança, por sua vez, também vivem em situação de vulnerabilidade e sofrem as consequências da violência como cidadãos e como profissionais.

A política criminal e a estrutura de segurança pública seguem, porém, servindo ao propósito de criminalização da pobreza e de limitação do exercício das liberdades e garantias fundamentais desse grupo social. Nisso, permanecem sendo expressão do pensamento político de parte das classes dominantes. A retórica de guerra às drogas fornece atualmente os argumentos necessários para justificar a repressão a essa população, escancarada nas operações de cerco e ocupação militar de bairros pobres, com as quais se institu-

cionaliza um Estado de exceção permanente em parcela expressiva do território urbano.

Em especial, a população jovem negra desses bairros pobres é a mais atingida. Todos os dados estatísticos e análises qualitativas revelam que há sistemática perseguição dessa população civil, seja mediante alta mortalidade por atos violentos, como pelo encarceramento massivo.

As causas desse quadro são variadas e imbricadas entre si. Destacam-se como fatores históricos a estrutura social brasileira e a recorrência de regimes autoritários desde a colonização. Adicionalmente, a ditadura militar e o processo transicional subsequente reforçam essas distorções e aprofundam o fenômeno da rotineira violação de direitos humanos. O país segue numa espiral de agravamento da violência e de incapacidade política para propor e implementar reformas que sejam potencialmente aptas para reverter o nefasto cenário. Ao contrário, nota-se uma inação pública persistente para enfrentar as graves violações aos direitos humanos decorrentes da violência em geral e da estatal em particular, fruto de uma estrutura social que pouco se importa com a violência praticada contra a classe mais desfavorecida da população brasileira.

1. As análises desenvolvidas neste artigo são o resultado parcial de uma pesquisa maior, iniciada em 2014 e ainda em andamento. Parte dessa pesquisa foi realizada com o apoio do Global Hauser Program da Faculdade de Direito da New York University, o qual permitiu a incorporação do autor ao Center for Human Rights and Global Justice da mesma faculdade durante um ano acadêmico. Para desenvolver o trabalho no exterior, o autor recebeu uma licença do Ministério Público Federal, onde trabalha desde 1995. Parte das reflexões ora publicadas foram também utilizadas na perícia apresentada pelo autor, em setembro de 2016, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Rosa Genoveva (Favela Nova Brasília) contra o Brasil. A referida perícia teve por objeto “declarar sobre as responsabilidades e limites da atuação do Ministério Público na investigação e persecução penal em casos de graves violações de direitos humanos; declarar também sobre a relação da estrutura da segurança pública e a recorrente violência policial”.
2. Critério desenvolvido pelo autor, com fundamento em O'Donnell (1999, 2000) e Mainwaring (1992).
3. Tais como o fechamento do Partido Comunista em 1947, a crise que resultou no suicídio de Vargas em 1954, a tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek em 1956 e a renúncia de Jânio Quadros e o impedimento da posse de João Goulart pelo regime presidencialista em 1961. Vide Skidmore, Smith e Green (2010).
4. Para uma análise mais detalhada dessa relação entre as classes sociais brasileiras, vide Scalón (2007).
5. Segundo o Mapa da Violência 2014 – Homicídios e Juventude no Brasil, foram 206.005 vítimas de homicídio no Brasil e 208.349 mortos em conflitos armados (WASELFSZ, 2014).
6. Os dados da OMS apresentam algumas diferenças em relação aos divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Mapa da Violência, utilizados como referência central deste trabalho. Porém, são de inestimável valor para análises comparativas com outros países. Segundo o relatório da OMS, houve cerca de 475 mil homicídios no mundo em 2012 e 165.617 nos países das Américas classificados como de renda baixa ou média. O Brasil teria tido 64.357 homicídios, número que supera aquele divulgado pelo FBSP (50.241).
7. Os dados da Anistia Internacional são de 2012.
8. Dados se referem a 2010. A categoria negro utilizada nesse relatório resulta do somatório das categorias preto e pardo utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
9. O IBGE adota a classificação de negro como somatório de pretos e pardos.
10. Com 2,2 milhões de presos.
11. Com 1,6 milhão de presos.
12. Inclui o roubo, o furto e a receptação, mas exclui o latrocínio, ou seja, o roubo em que há a morte da vítima.
13. A taxa de mortes pela polícia na população negra é de 11:100 mil, enquanto na população branca é de 4:100 mil.
14. Relatório perante a Assembleia Geral A/HRC/26/36, de 1º de abril de 2014, parágrafo 24. Segundo o relator, a polícia causou 1 em cada 25 mortes violentas no planeta.
15. Trabalho de Bueno ainda não publicado. Dados divulgados pela BBC.
16. Em sentido semelhante, vide Prado e Trebilcock (2012).
17. As mortes decorrentes de intervenções policiais somaram 2.177 vítimas em 2009 e 3.345 em 2015 (FBSP, 2016). Houve 44.518 mortes violentas intencionais em 2009 e 58.492 em 2015 (FBSP, 2014, 2016).
18. Como refere Pedro Abramovay: “Os dados apresentados neste Anuário [2015] também jogam por terra a ideia de que políticas criminais mais duras podem ser efetivas na redução de homicídios. Os últimos 15 anos, que marcam recordes sucessivos no número de brasileiros assassinados, também produziram recordes no número de presos, mostrando que o aumento indiscriminado da população carcerária tampouco é solução efetiva. Por fim, é impossível não notar o altíssimo índice de mortes causadas pela polícia. Tanto o absurdo número total (3.022) como o aumento impressionante de 2013 para 2014 (37%) são injustificáveis.” (FBSP, 2015, p. 21).
19. Segundo Bueno (2014), a primeira força repressiva militarizada para manutenção da ordem interna no plano nacional foi instituída em outubro de 1831. Todavia, a profissionalização da polícia ocorreu inicialmente em São Paulo, em 1906, quando o governo do Estado contratou uma missão francesa para preparar a Força Pública do Estado. Vide também Mesquita Neto (1999).
20. Mesmo em períodos tidos por democráticos a polícia é utilizada para o controle político, tanto explicitamente, conforme se nota da repressão aos membros e simpatizantes do partido comunista enquanto este foi proscrito (de 1922 a 1927 e de 1947 a 1964), como na repressão às manifestações de movimentos sociais ou de trabalhadores.
21. Esse fator está associado ao que Paulo Freire denomina fatalismo, ou seja, a aceitação pelos “oprimidos” de um fado ou destino, associado ao desejo de assumir o papel de “opressor” (FREIRE, 2014, p. 65-68).

## Referências bibliográficas

- ANISTIA INTERNACIONAL. Brasil. *Queremos ver os jovens vivos!* Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015. Disponível em: <<https://anistia.org.br/entre-em-acao/peticao/chegadehomicidios/>>. Acesso em: 19 jun. 2015.
- ARIAS, Enrique D.; GOLDSTEIN, Daniel M. *Violent Pluralism. Understanding the New Democracies of Latin America.* In: ARIAS, Enrique D.; GOLDSTEIN, Daniel M. **Violent Democracies in Latin America.** Durham, London: Duke University Press, 2010. p.1-34.
- BRODEUR, Jean-Paul. *Comments on Chevigny.* In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 71-86.
- BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista.** 2014. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- CALDEIRA, Teresa P. R. **City of Walls - Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo.** Los Angeles, London: University of California Press, 2000.
- CERQUEIRA, Daniel. **Causas e consequências do crime no Brasil.** 2010. Tese (Doutorado em Economia)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- CHEVIGNY, Paul. *Defining the Role of the Police in Latin America.* In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 49-70.
- CHEVIGNY, Paul. *The Control of Police Misconduct in the Americas.* In: **Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State.** FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2003. p. 45-68.
- CHEVIGNY, Paul. **Edge of Knife – police violence in the America.** New York: The New York Press, 1995.
- CHEVIGNY, Paul. *Changing Control of Police Violence in Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil.* In: OTWIN, Marenin (Ed.). **Policing Change, Changing Police – International Perspectives.** New York, London: Garland, 1996. p. 23-36.
- CNMP. *Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país.* Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012.
- COSTA, Marcia R. da. *A violência urbana é particularidade da sociedade brasileira? São Paulo em Perspectiva,* v. 13, n. 4, p. 1-12, 1999.
- D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2015.
- FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.
- FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.
- FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.
- FGV. Faculdade de Direito. **Relatório IPCL Brasil.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2015.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 58 ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Paz & Terra, 2014.
- GUIMARÃES, Thiago. *Morte com endereço: as cidades que concentram 80% dos homicídios cometidos por policiais em SP.* **BBC Brasil,** 14 mar. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160311\\_mortes\\_policiais\\_sp\\_tg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160311_mortes_policiais_sp_tg)>. Acesso em: 19 jun. 2016.

HOLSTON, James; CALDEIRA, Teresa P. R. Democracy, Law, and Violence: Disjunction of Brazilian Citizenship. In: AGÜERO, Felipe; STARK, Jeffrey. **Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America**. Miami: North South Center Press, 1998. p. 263-296.

ICPS. **World Prison Brief**. London: Institute for Criminal Police Research, 2017. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

MAINWARING, Scott. Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues. In: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel. **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992. p. 294-341.

MÉNDEZ, Juan E. Problems of Lawless Violence: Introduction. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 19-24.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce C.; CARVALHO, José M.; CARNEIRO, Leandro P.; GRYNSPAN, Mario. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 130-148.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN – junho de 2014**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

MISSE, Michel (Coord.). **Autos de Resistência: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo S. **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1999. p. 303-337.

O'DONNELL, Guillermo. Teoría Democrática y Política Comparada. **Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales**, v. 39, n. 156, p. 519-570, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Transitions, Continuities, and Paradoxes. In: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel. **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992. p. 17-56.

OMS. **Global status report on violence prevention 2014**. Geneva: World Health Organization, 2014.

PINHEIRO, Paulo S. The Legacy of Authoritarianism in Democratic Brazil. In: NIGEL, Stuart S. **Latin American Development and Public Policy**. New York: St. Martin's Press, 1994. p. 237-253.

PINHEIRO, Paulo S. The Paradox of Democracy in Brazil. **The Brown Journal of World Affairs**, v. VIII, n. 1, p. 113-122, 2002.

PRADO, Mariana M.; TREBILCOCK, Michael; HARTFORD, Patrick. Police Reform in Violent Democracies in Latin America. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 4, p. 252-285, 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Geral. **Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2015.

SCALON, Celi. Justiça como igualdade? A percepção da elite e do povo brasileiro. **Sociologias**, n. 18, p. 126-149, 2007.

SINHORETTO, Jacqueline; SCHLITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giane. Juventude e Violência Policial no Mu-

nicípio de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, fev-mar 2016, p. 10-35.

SKIDMORE, Thomas E.; SMITH, Peter H.; GREEN, James N. **Modern Latin America**. New York, Oxford: Oxford University Press, 2010.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violência 2012**: A cor dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro, Brasília: CEBELA, FLACSO, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, 2012.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violencia 2012** – Os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violência 2014** – Homicídios e Juventude no Brasil. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da Violência 2015** – Morte matada por armas de fogo. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015.

WARD, Heather H. Police Reform in Latin America: Brazil, Argentina, and Chile. In: TULCHIN, Joseph S.; RUTHENBERG, Meg. **Toward a Society under Law: citizens and their police in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

# Violência sistemática e perseguição social no Brasil

Marlon Alberto Weichert

## Resumen

### Violencia sistemática y persecución social en Brasil

Los índices de muertes violentas en general y de letalidad estatal en particular sitúan a Brasil como uno de los países más violentos del mundo. A diferencia de otros Estados egresados de regímenes autoritarios o de conflictos internos, la violencia en Brasil experimenta un elevado crecimiento tras el fin de la dictadura militar, resultante del aumento de la desigualdad social y de la política de guerra a las drogas. Sin haber promovido reformas institucionales en el aparato de seguridad pública tras el período autoritario, el país ha reforzado una política de mano dura para lidiar con ese fenómeno de criminalidad contemporánea, ampliando el poder de corporaciones policiales históricamente orientadas a la represión social y política. En ese escenario, despuntan diversos indicadores de desarrollo de una política de persecución silenciosa, pero sistemática, promovida por el Estado contra la población joven, negra y pobre de Brasil. Esta persecución encuentra soporte en las diversas clases de la sociedad brasileña, las cuales, por distintos motivos, tienen dificultades en aceptar que la protección de derechos humanos deba ser un valor inherente a la actividad estatal de promoción de seguridad pública.

**Palabras clave:** Policía democrática. Seguridad Pública. Reformas institucionales. Justicia de transición. Crimen contra la humanidad.

## Abstract

### Systematic violence and social persecution in Brazil

The indices of violent deaths in general and of state lethality in particular place Brazil as one of the most violent countries in the world. Unlike other states that have emerged from authoritarian regimes or internal conflicts, violence in Brazil is experiencing high growth after the end of the military dictatorship, due to the increase in social inequality and drug war policy. Without having promoted institutional reforms in the public security apparatus following the authoritarian period, the country has strengthened a hard-working policy to deal with this phenomenon of contemporary crime, expanding the power of police corporations historically geared to social and political repression. In this scenario, several indicators emerges pointing to the development of a silent, but systematic, police of persecution promoted by the State against the young, black and poor Brazilian population emerge. This persecution finds support in the various classes of Brazilian society, which, for different reasons, have difficulties in accepting that the protection of human rights should be an inherent value to the state activity of promoting public security.

**Keywords:** Democratic police. Public security. Institutional reforms. Transitional justice. Crime against humanity.

**Data de recebimento:** 02/06/17

**Data de aprovação:** 01/08/17





# O Conselho Penitenciário paulista e os direitos humanos: potencial e limites nos controles democráticos

**Otávio Dias de Souza Ferreira**

*Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Graduado em Administração e em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP.*

*euotavio@gmail.com*

## Resumo

*O Conselho Penitenciário de São Paulo (CP/SP) é um colegiado pertencente à estrutura da Secretaria de Administração Penitenciária estadual. O CP/SP foi fundado do início do século XX, mas passou por uma reformulação no início da redemocratização do país. Tem uma composição plural que permite certas aberturas democráticas no aparato do Estado. Conta com um perfil técnico de conselheiros e uma estrutura consolidada com um grau razoável de institucionalização. O trabalho investiga o funcionamento do órgão no pós-redemocratização em relação aos controles democráticos e aos direitos humanos de pessoas presas. Identificaram-se limitações quanto ao desenho institucional e à falta de autonomia do órgão em relação à instituição sobre a qual os controles deveriam ser exercidos. Constata-se a priorização de certas atribuições em detrimento da competência de controles democráticos e da prerrogativa de realização de inspeções e visitas às unidades prisionais. A maior virtude do órgão para a rede de accountability é a de constituir um espaço com potencial de trocas mútuas de informação entre os seus membros.*

## Palavras-Chave

*Direitos humanos. Instituições democráticas. Controles democráticos. Prisões. Conselho Penitenciário.*

## INTRODUÇÃO

Desde o início do processo de redemocratização, as políticas empreendidas no âmbito da administração penitenciária de São Paulo na temática de proteção e garantia de direitos humanos de pessoas presas não parecem capazes de estancar as inúmeras violações de direitos ocorridas no interior das unidades, sendo parte delas atribuída a agentes do Estado. Os direitos de pessoas presas estão previstos na normativa internacional e na nacional<sup>1</sup>, perfazendo diversas categorias, como direito à integridade física e moral, à saúde, à educação, ao trabalho e à assistência material, religiosa e jurídica.

A orientação predominante dos gestores do sistema prisional tem sido a de ampliação do número de vagas, em um contexto de celeridade crescimento populacional e de superlotação<sup>2</sup> (FISCHER; ABREU, 1987; GOES, 2009; DIAS, 2013; FERREIRA, 2014).

Nos últimos anos, estudos colocam em relevo o processo de crescimento do Primeiro

Comando da Capital (PCC) como importante ator político presente na maioria dos estabelecimentos do estado, chegando mesmo a compartilhar com este parte da gestão das unidades. Sua consolidação no sistema prisional paulista parece garantir, segundo alguns pesquisadores, uma situação de pacificação das unidades, na medida em que impõe rígidos códigos de conduta aos internos e que encerra a rotina de rebeliões nos primeiros anos da redemocratização (BIONDI, 2010; MARQUES, 2010; SALLA; DIAS, 2011; DIAS, 2013). Esse contexto proporciona alguns benefícios para as pessoas privadas de liberdade, como a redução de certas condutas violentas no interior das unidades sob o domínio do PCC, mas as condições degradantes dos cárceres permanecem. Os direitos de pessoas presas seguem diariamente sendo violados (HOLSTON, 2008; DIAS, 2013; FERREIRA, 2014).

O Conselho Penitenciário de São Paulo (CP/SP) foi fundado no início do século

XX, décadas antes do processo recente de multiplicação de experiências participativas na América Latina (LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011), e em 1986, no final do governo Montoro, em meio ao processo de redemocratização, passou por reformas. A reformulação do colegiado deu-se em um contexto virtuoso de politização da questão carcerária, a partir de alguns setores da sociedade, incluindo políticos, intelectuais, juízes, dirigentes do sistema prisional e militantes, que passaram a levar para a agenda política denúncias de violações de direitos de presos comuns. Tratou-se de um período de questionamento da questão carcerária no Brasil, quando se concebeu a Lei de Execução Penal (LEP) e se reformou a Parte Geral do Código Penal (TEIXEIRA, 2009).

Pertencente ao organograma institucional da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP/SP), o CP/SP possui diversas atribuições consultivas no âmbito de políticas criminais, penais e penitenciárias e a incumbência de efetuar visitas periódicas às unidades prisionais do estado, além de atribuições executivas de emissão de pareceres sobre alguns benefícios do processo de execução de pena de pessoas privadas de liberdade.

Este estudo pretende ajudar a suprir uma lacuna de estudos sobre as instituições do sistema prisional de São Paulo, bem como servir de instrumento de subsídio ao trabalho de gestores, legisladores e membros de diversas agências do Estado ou da sociedade civil que tenham interesse em aperfeiçoar os controles democráticos e em mitigar as violações de direitos humanos no sistema prisional. Para

tanto, analisa o CP/SP como integrante da rede de *accountability*<sup>3</sup> em direitos humanos no sistema prisional de São Paulo, com foco em determinadas atribuições institucionais como a de realização de inspeção de unidades prisionais e considerando a composição plural do colegiado. O pesquisador utilizou fontes documentais, realizou entrevistas e acompanhou presencialmente reuniões do colegiado entre fevereiro e abril de 2014, como parte de sua pesquisa de mestrado. Mais especificamente, foram entrevistados: [1] Adriana de Melo Nunes Martorelli, advogada, Presidente da Comissão de Política Criminal e Penitenciária da Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, conselheira do CP/SP desde 2000<sup>4</sup>; [2] José Carlos Dias, advogado, Secretário da Justiça no governo André Franco Montoro e Ministro da Justiça no Governo Fernando Henrique Cardoso<sup>5</sup>; [3] José Carlos Gobbis Pagliuca, membro do Ministério Público e vice-presidente do Conselho Penitenciário de São Paulo nas gestões 2012/2013 e 2014/2015<sup>6</sup>; e [4] Rubens da Silva, advogado, servidor no Conselho Penitenciário de São Paulo desde 1989, ocupando – desde 2001 – o cargo de assessor da Presidência<sup>7</sup>.

Este texto é eminentemente descritivo e está organizado em três partes, para além desta introdução. No próximo item apresentam-se a trajetória do colegiado, seu desenho institucional e informações sobre seu funcionamento. Na sequência, foca-se na questão dos direitos humanos de pessoas presas no cotidiano do conselho. Nas considerações finais, espera-se amarrar de forma sintética os resultados principais do estudo<sup>8</sup>.

## O CONSELHO PENITENCIÁRIO DE SÃO PAULO

O Conselho Penitenciário (CP/SP) é um dos órgãos da execução penal previsto pela Lei de Execuções Penais de 1984, mas sua origem é muito anterior a essa norma legal, remontando ao Decreto Federal nº 16.665, de 6 de dezembro de 1924, que regula o Livramento Condicional, e à Lei estadual nº 2.168-A, de 24 de dezembro de 1926. A inovação brasileira é comemorada por Cândido Mendes, considerado o inspirador da ideia do colegiado, segundo ele um órgão “independente, especializado e imparcial” para atuar na questão penitenciária (KOERNER apud TEIXEIRA, 2009, p. 75).

O CP/SP é criado num ambiente de superação do paradigma liberal ou clássico – focado no fato delituoso e na punição como retribuição –, e de ascensão do paradigma “positivista” ou cientificista – voltado para o indivíduo e na punição como tratamento, que tem muita adesão entre os juristas e as elites nacionais (SALLA, 2006).

Apesar de sua força na intelectualidade mais voltada para a temática da punição, o paradigma positivista encontra grandes barreiras para ser aplicado no Brasil, tanto em função das características da estrutura física do sistema prisional, quanto em razão das relações violentas preponderantes no sistema punitivo (SALLA, 2006).

O Decreto Federal nº 16.665, de 6 de dezembro de 1924, do presidente Arthur Bernardes, prevê o primeiro desenho do Conselho Penitenciário no país, com funções de

avaliação da conveniência da concessão de benefícios da execução penal como o livramento condicional e o indulto, de visitação periódica a estabelecimentos penais e de verificação do cumprimento de condições de punições fora das unidades prisionais, como em “colônias de trabalhadores livres” ou em serviços externos. A composição original estabelece sete conselheiros: um procurador da República, um representante do Ministério Público local e cinco pessoas, sendo, de preferência, três “professores de direito ou juristas em atividade forense” e dois “professores de medicina ou clínicos profissionais”. Em São Paulo, o órgão estadual é previsto pela primeira vez em 1926, em uma lei que repete praticamente as mesmas disposições do Decreto referido. O primeiro parecer emitido pelo colegiado data de 26 de maio de 1928.

A respeito da composição do conselho, a Lei nº 3.048/1937 dispõe que um dos dois médicos deve ser um psiquiatra e institui a figura de três suplentes no Conselho Penitenciário, sendo dois juristas e um médico psiquiatra. Coloca ainda a realização de duas reuniões mensais do colegiado.

Nas últimas décadas do século XX, a preocupação com o tratamento muda para a preocupação com a ressocialização e o indivíduo recluso passa a ser visto como um sujeito de direitos e não mais como um paciente. Em vez da suposta periculosidade, busca-se corrigir nos criminosos os efeitos perniciosos de processos deficientes de socialização. Os saberes especializados continuam a ter protagonismo em questões penitenciárias, mas o seu foco de preocupação muda (TEIXEIRA, 2009).

Conforme referido, os anos 1980 trazem uma politização para a questão penitenciária com o protagonismo dos direitos humanos, influenciando mudanças legislativas importantes, inclusive a reformulação do CP/SP.

Em dezembro de 1986, o governador André Franco Montoro edita o Decreto nº 26.372, promovendo a última reorganização significativa no CP/SP. Define-o como um órgão “consultivo e fiscalizador da execução penal” e aumenta a composição do conselho para 20 membros, prevendo a figura de dois psicólogos e de dois advogados na qualidade de representantes da comunidade e dos membros informantes. Adicionalmente, permite-se a divisão do colegiado em duas câmaras e em turmas. O Decreto nº 28.532/1988 prevê dez membros suplentes, mantendo as proporções de representação. O Decreto nº 46.623/2002 e a Lei nº 10.792/2003, por sua vez, praticamente não trazem novidades.

O CP/SP adquire, enfim, as atribuições legais atuais, o que inclui a supervisão da assistência aos egressos, a fiscalização dos liberados condicionais da capital paulista, a emissão de pareceres nos benefícios de indulto, comutação de pena, graça presidencial, sustação ou revogação do livramento condicional (nesse caso, somente quando provocado pelo Juiz das Execuções, conforme previsto na Lei nº 10.792/2003), a organização de pesquisas e palestras no Conselho e em Universidades focando temas ligados à Execução Penal, a discussão em plenária através de comissões, alterações em leis, decretos de indulto e temas polêmicos de Execução Penal, a inspeção de presídios da capital e do interior e o

recebimento dos relatórios dos conselhos da comunidade. Para esta pesquisa, destacam-se as últimas duas competências, coerentes com a definição legal do conselho como órgão “fiscalizador da execução penal”<sup>9</sup>.

No início do processo de redemocratização, o sistema prisional e o CP/SP vinculam-se à Secretaria de Justiça. Por um breve período, no início da década de 1990, passam para a alçada da Secretaria de Segurança, mas logo são levados para a nova pasta de Administração Penitenciária, assim que concebida, em 1992.

Embora em São Paulo tenha sido criado por lei de 1926, o colegiado só realiza sua primeira reunião em maio de 1928, na Penitenciária do Estado<sup>10</sup> (SÃO PAULO, 2012). Apesar de esse colegiado existir há mais de 80 anos, teve apenas 12 presidentes, incluindo o advogado Matheus Guimarães Cury, à frente do Conselho quando da conclusão da pesquisa. Sobretudo até 1987, os três primeiros presidentes têm gestões de duração demasiadamente longas. O professor da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) Flaminio Fávero ocupa o cargo por 31 anos, de 1942 a 1973. O professor da Faculdade de Direito da USP Candido Nanzianzeno Nogueira da Motta e o psiquiatra e também professor André Teixeira Lima presidem o conselho por 14 anos cada um, entre 1928 e 1942 e entre 1973 e 1987, respectivamente. Em todas essas décadas, apenas uma mulher preside o colegiado: Maria Elizabeth Schrepel, no biênio 1997-1998. A redução significativa dos mandatos é consequência do Decreto nº 26.372/1986, de autoria do

governador André Franco Montoro, que fixa o mandato dos conselheiros em quatro anos, sendo permitida a recondução<sup>11</sup>. O presidente do CP/SP, por sua vez, permanece no cargo por apenas dois anos.

Teixeira (2006) adverte para o fato de que o “ideal ressocializador” entra em crise no Brasil nos anos 1990, em face de políticas que passam a focar o controle de determinadas populações, de políticas que geram processos de encarceramento em massa e de medidas supressoras de direitos de pessoas presas. É um fenômeno que tem impacto no trabalho e na estrutura do CP/SP.

Conforme o regimento interno do CP/SP aprovado em 2010, sua estrutura abriga seis órgãos: o plenário, a presidência, a vice-presidência, a diretoria administrativa, os conselheiros – 20 efetivos e 10 suplentes – e os membros informantes.

Assim, na composição atual do CP/SP, os 20 conselheiros efetivos são: seis psiquiatras; dois psicólogos; quatro procuradores de justiça indicados pelo procurador geral de justiça do estado; dois procuradores da república indicados pelo procurador geral da república; quatro advogados indicados pela seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, “sendo dois deles na qualidade de representantes da comunidade”, e dois defensores públicos do estado indicados pelo defensor público geral de São Paulo. Os suplentes são: três psiquiatras; dois procuradores de justiça; um procurador da república; dois advogados e um procurador do estado. Sua nomeação segue a mesma lógica da dos membros efetivos. A norma legal

reguladora do conselho exige que todos os indicados apresentem experiência mínima de dez anos “na área de direito penal, processual penal, penitenciário e ciências correlatas”. Uma vez recebidas as indicações, cabe ao governador do estado efetivar as designações.

Com vistas a aperfeiçoar a função de elaboração de pareceres sobre benefícios da execução penal, o CP/SP passou – em determinado momento – a se organizar em turmas compostas por profissionais de diferentes formações. Os processos de pedidos de benefícios são distribuídos a um relator e levados ao colegiado para a tomada de decisão final.

Ainda há os “membros informantes”, que correspondem a pessoas que podem participar das discussões nas sessões, mas não possuem o direito a voto. Os membros informantes são os dirigentes de diversos órgãos, como das Coordenadorias Regionais da SAP/SP, do Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo (Imesc), da Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (Funap) e da Secretaria da Segurança Pública, representada por um delegado de polícia. A presença desses dirigentes no seio do colegiado, ainda que sem o direito de votar nas sessões, tende a atenuar problemas relacionados a eventuais déficits de informação, trazendo denúncias, suscitando questões e interferindo na tomada de decisões por parte dos conselheiros.

O CP/SP é dependente do orçamento cedido pela SAP/SP. Conforme lamentou o então vice-presidente José Carlos Gobbis Pagliuca, a falta de dotação orçamentária própria dificultava a realização de visitas a

unidades e o desenvolvimento de atividades em locais mais afastados da capital. Muitas vezes, os conselheiros tinham que gastar dinheiro próprio para participar de projetos do colegiado. Embora ganhassem jetom mensal<sup>12</sup> o dinheiro era insuficiente para as necessidades dos conselheiros, que precisavam trabalhar simultaneamente em outras entidades e instituições.

Rubens da Silva, Assessor da Presidência do CP/SP desde 2001 até a conclusão desta pesquisa em 2014, atuava na equipe de apoio do colegiado desde 1989. No esforço de elaboração de uma retrospectiva de sua longa experiência no órgão, declarou-se testemunha de uma significativa melhoria na estrutura do órgão ao longo desse período, tanto em recursos materiais, como humanos. Na sua visão, cada presidente que passou por lá desde então trouxe contribuições específicas e desenvolveu alguma marca relevante de gestão. Um investiu mais em pesquisas, outro, em benfeitorias e estrutura física, outro, na realização de proposições legislativas.

Entre as parcerias institucionais do CP/SP, aquela com a OAB/SP parece a mais antiga e sólida. Contando com a indicação de 6 dos 30 conselheiros, a organização de advogados já teve alguns de seus representantes ocupando a Presidência do colegiado. Conforme os depoimentos de Adriana Martorelli e de Rubens da Silva, ao longo dos anos, as entidades realizaram em conjunto alguns eventos e atividades, como campanhas de doação de livros, realização de palestras e cursos de dança. Pode-se questionar, entretanto, o quanto tais atividades são coerentes com as atribuições do órgão.

Em um breve exercício para tentar aferir o grau de institucionalização do CP/SP, levaram-se em conta as variáveis propostas por Cunha, Almeida, Faria e Ribeiro (2011, p. 308): o tempo de existência da lei de criação, a estrutura organizacional e a frequência de reuniões ordinárias. Quanto ao tempo de existência da lei de criação, conforme já mencionado, o CP/SP funcionava de forma ininterrupta desde 1928. Quanto à estrutura organizacional, embora o conselho não possuísse uma dotação orçamentária própria, a SAP/SP disponibilizava uma equipe de apoio grande – com 2 advogados, oficiais administrativos, 4 assistentes técnicos e 19 estagiários (sendo 15 estudantes de Direito, dois de Informática e dois de Administração) – e um espaço amplo de dois andares em um edifício na rua Líbero Badaró, no centro da cidade de São Paulo. A frequência de reuniões ordinárias no CP/SP era – ao tempo da pesquisa empírica – semanal, às terças-feiras pela manhã. Ao longo das gestões, a forma de recrutamento dos integrantes do conselho teria sido regular, conforme as normas legais. Por esses critérios e mediante a ressalva de que todos esses servidores mencionados eram cedidos pela SAP/SP, de quem o CP/SP era muito dependente, seria possível concluir que o órgão dispunha de um grau razoável de institucionalização.

Notaram-se carências em termos de transparência e prestação de contas para a sociedade no funcionamento do conselho. Embora as reuniões periódicas fossem abertas para a população em geral e houvesse algumas pessoas de fora, para além dos conselheiros titulares, suplentes e informantes – sem direito a voto –, pouquíssimas informações sobre o colegia-



do eram divulgadas na página governamental. O Conselho não contava com uma assessoria de imprensa própria e acabava utilizando, esporadicamente, a assessoria da Secretaria para a divulgação de algum evento ou solenidade mais importante. Sobre a questão da prestação de contas, Adriana Martorelli declarou que o colegiado comunicava suas atividades para a SAP/SP e para o Depen/MJ. Essa conselheira e Rubens da Silva ressaltaram certos investimentos no sentido de abertura, por exemplo: a promoção de eventos em universidades, de atividades de visita monitorada de estudantes ao colegiado e a realização de debates e seminários temáticos – como sobre a questão do egresso, a saúde no sistema prisional, a capacitação de servidores, entre outros.

## O COLEGIADO E OS DIREITOS HUMANOS DE PESSOAS PRESAS

O colegiado analisado tinha competências consultivas, composição com relativa pluralidade e com alguma paridade entre membros do governo e de outras instituições do Estado e da sociedade civil. Apresentava potencial para contribuir com a rede de *accountability* em relação a direitos humanos de pessoas presas, mas ele pareceu bloqueado por numerosos aspectos explicitados a seguir.

Embora a remodelação do CP/SP insira-se no contexto da redemocratização brasileira, ela não priorizou a representação de uma pluralidade de setores da sociedade, nem a autonomia do órgão, tampouco as atribuições de fiscalização e controle democrático, mas sim a tecnicidade e a função de elaboração de pareceres em processos da execução penal e atendendo a certas perspectivas criminológi-

cas antigas que priorizam especialistas de determinados saberes<sup>13</sup>.

Esse arranjo institucional com capacidade de participação de atores diversos apresenta potencialidade no sentido de abertura do aparato estatal para controles democráticos. Todavia, estudos empíricos sobre os conselhos de políticas públicas diagnosticam entraves que mitigam o seu potencial democratizante. Um aspecto comum a muitos colegiados, também observado no CP/SP, refere-se a rotinas burocratizadas e à ausência de conflitos, reduzindo o ambiente por vezes a um espaço de mera “ocupação de posição” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Com atribuições consultivas em relação a decisões sobre políticas públicas, sem mecanismos de sanção e sem dotação orçamentária própria, não se pode afirmar que houve efetiva “partilha de poder” (DAGNINO, 2002)<sup>14</sup> em relação ao CP/SP.

Trata-se de colegiado criado de cima para baixo (*top-down*). O CP/SP foi criado pelo governo sob a influência direta do paradigma positivista. Sua reformulação, no contexto dos anos 1980, deu-se em um ambiente promissor de mudanças de orientação criminológica e de políticas penitenciárias, ainda que não tenha alterado substancialmente o protagonismo de saberes técnicos na execução penal (TEIXEIRA, 2009).

Vale ponderar que uma decisão baseada exclusivamente em saberes científicos não significa necessariamente uma decisão que beneficie a todos os grupos afetados. Há *tra-*

*deoffs* envolvendo muitas decisões. Pensadores como Max Horkheimer (2002) e Michel Foucault (2010) ensinam que a técnica e a ciência não são neutras e que o uso estratégico do “saber” científico aparece muitas vezes na história para reforçar formas de dominação e a manutenção de estruturas sociais.

Pelo seu desenho institucional, a forma de *accountability* exercida por esse arranjo institucional pode ser conceituada como “controles democráticos não eleitorais mistos”, o que abrange experiências de iniciativa estatal de regulação de regras de participação em órgãos que reúnem atores sociais e estatais – do governo e de outras instituições públicas (ISUNZA VERA; LAVALLE, 2014).

Em sua experiência à frente da Secretaria de Justiça, no início dos anos 1980, José Carlos Dias<sup>15</sup> admitiu que não acompanhou com proximidade as atividades do colegiado. Sua impressão era a de uma esfera muito burocrática, que se limitava à realização de pareceres para a execução penal. Embora se lembrasse vagamente de visitas a unidades prisionais realizadas por membros desse colegiado, não se recordou de nenhuma contribuição significativa do colegiado para o sistema prisional ou para os projetos empreendidos em sua gestão.

Em 2002, o então Presidente do CP/SP Umberto Luiz Borges D’Urso destacou a enorme quantidade de processos encaminhados para o conselho para elaboração de pareceres sobre benefícios da execução penal, o que fazia com que todos os membros suplentes atuassem como se fossem titulares.

Em depoimento prestado ao autor, o vice-presidente do CP/SP das gestões 2012-2013 e 2014-2015 José Carlos Gobbis Paagliuca<sup>16</sup> reclamou da grande quantidade de processos distribuídos para os membros do colegiado, o que tomava grande parte do tempo deles. Somente em 2013 foram mais de 30 mil processos para apenas 30 conselheiros, uma média de mil processos para a relatoria de cada um dos membros. Lembrou que ninguém atuava ali em tempo integral. Desse modo, apenas uma minoria de conselheiros mais engajados acabava assumindo os projetos de intervenção do conselho.

Em pesquisa no portal Jus Brasil<sup>17</sup> em 27.01.2014 pelas sentenças com os termos “conselho penitenciário”, “São Paulo” e “pauta de julgamento”, verificaram-se alguns aspectos da dinâmica de julgamentos desde o final da década de 1970 até os dias atuais. Embora não se tenha encontrado qualquer pauta de julgamentos do período 1991-2010, foi possível localizar muitos resultados em relação aos anos anteriores e posteriores a este lapso temporal. Comparando-se os dados mais antigos com os mais recentes, constatou-se uma diferença significativa na quantidade de processos julgados. Enquanto em 19 de outubro de 1979, por exemplo, cada um dos cinco conselheiros presentes analisava apenas quatro pedidos, o número de julgamentos da sessão de 05 de fevereiro de 2013 foi suficiente para preencher 11 páginas do Diário Oficial do Estado. Trata-se do resultado de políticas contraditórias promovidas no Brasil nas últimas décadas, seguindo um fenômeno similar ao notado em outros países<sup>18</sup>, no qual se combinam, de um lado, medidas

de endurecimento de leis, estimulando o encarceramento em massa, e, de outro, normas que preveem benefícios penais<sup>19</sup>.

Considerando a natureza impopular (CALDEIRA, 1991; CARDIA, 1995; HOLSTON, 2008) e contra-majoritária dos direitos humanos de pessoas presas (FOUCAULT, 1979) e à luz do Constitucionalismo moderno, para a viabilização do efetivo exercício de controles democráticos em temática dessa natureza seria desejável uma sobre-representação de determinados grupos capazes de prevenir o risco de que a tirania da maioria se reproduza contra essa missão institucional<sup>20</sup>.

É preciso considerar que a representação não governamental em conselhos de políticas públicas, sobretudo quando se trata de assuntos de ordem contra-majoritária tais como os direitos de pessoas presas, é dotada de uma complexidade maior do que a governamental, [...] porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências de pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e velhas práticas de negociação com o Estado. Como estabelecer critérios para a definição das entidades que podem ter assento nos conselhos, sem ferir o princípio democrático elementar que é o direito à participação nas decisões políticas? Além disso, à medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da representação nos conselhos, obstaculiza-se o processo de influência democratizante que esses espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações (TATAGIBA, 2002, p. 61).

Eventuais carências de legitimidade e de representatividade dos membros do conselho poderiam ser atenuadas pela comunicação do conselho com outros atores políticos. A realização de seções públicas e o investimento em transparência e prestação de contas ajudariam.

As entrevistas com membros do CP/SP e as seções do colegiado acompanhadas deram conta da existência de muitos diálogos travados entre os integrantes do conselho, seja nos momentos mais formais, seja naqueles mais informais, para discutir causas levadas ao parecer técnico de integrantes ou para debater questões mais amplas do sistema prisional. Questões abrangendo diversas categorias de direitos humanos de pessoas presas estavam presentes no cotidiano do colegiado.

Adriana Martorelli destacou como uma preocupação da gestão do CP/SP o desenvolvimento de algum serviço de assistência aos condenados e condenadas em livramento condicional, cumprindo uma atribuição legal do colegiado e em resposta a demandas identificadas no setor de atendimento a essas pessoas. A ideia seria apresentar aos sentenciados alternativas de serviços diversos a partir da rede de atendimento já existente no município de São Paulo e de equipamentos da SAP/SP.

Quando da conclusão desta pesquisa, uma atividade de intervenção desenvolvida pelo CP/SP em parceria com outras organizações estava em curso em unidade prisional feminina do Butantan. Era a “Mostra de Arte”, que atraía pessoas de diversas origens, entre artistas e membros de entidades da sociedade civil, com o objetivo de construção de “espa-

ços de expressão, por meio de contato com a dança, canto, show de música, meditação, musicoterapia e outras atividades”. Entusiasmada desse projeto dentro do colegiado, Adriana Martorelli considerou-a uma experiência prática, entre outras, com a intenção de “ensejar propostas de políticas públicas” futuras.

Nas reuniões acompanhadas por este pesquisador, entre fevereiro e março de 2014, alguns temas tiveram destaque. Eclodia à época a greve do Sindicato de Agentes Penitenciários de São Paulo e isso foi assunto reiterado, a provocar debates demorados entre os conselheiros. A paralisação dos servidores causou constrangimentos diversos ao sistema prisional paulista e provocou a suspensão das visitas a unidades prisionais por parte de membros do colegiado.

Em 11 de março de 2014, a diretora e um dirigente da Escola de Administração Penitenciária compareceram à reunião para apresentar as atividades desenvolvidas pelo órgão, em uma espécie de sabatina.

Em todas as reuniões houve momentos de divulgação de informações variadas e de convites sobre eventos diversos, o que abriu a possibilidade de reforço da formação dos conselheiros acerca de diversas questões, incluindo temáticas sobre os direitos humanos de pessoas presas. Prevaleceu sempre um ambiente amistoso e cordial e não se perceberam conflitos políticos mais significativos nos processos comunicativos entre os conselheiros.

A atribuição legal do CP/SP que talvez seja mais importante para a defesa dos direitos humanos de pessoas presas relacionava-se

à prerrogativa de seus integrantes de realizar visitas periódicas a unidades prisionais do Estado. Nessas ocasiões, conforme informou Adriana Martorelli, verificavam-se as condições de vida dos internos, “o modo como o estabelecimento está estruturado” e como seria oferecida a assistência básica na unidade.

Rubens da Silva afirmou que as visitas eram agendadas previamente com as unidades, mas lembrou que, em momentos pretéritos, ocorriam, por vezes, de surpresa. O entrevistado entendia que a mudança fora necessária em face da grande expansão do sistema penitenciário e da necessidade de prestação de segurança mínima para os conselheiros. Há que se considerar, todavia, que a necessidade de agendamento permitiria a prática de eventuais medidas de “maquiagem” por parte de gestores, ocultando situações ilícitas e violações de direitos humanos e mitigando o papel fiscalizador do CP/SP.

Além disso, constatou-se que o CP/SP tinha grande dificuldade para atuar fora da capital. O sistema prisional paulista se expandiu demais para o interior nas duas últimas décadas e os membros do colegiado não davam conta de visitar localidades distantes. Em face dessa dificuldade, Rubens da Silva defendeu a descentralização do CP/SP, criando-se unidades em outras regiões do estado.

Resta dizer que há, por parte do governo federal, nos últimos anos, uma preocupação com a difusão e o fortalecimento de Conselhos Penitenciários por todo o país. A instauração, organização e estruturação desses colegiados foram consagradas entre os objetivos

estratégicos do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça (Depen/MJ), para a elaboração dos planos diretores pelos estados (Brasil, 2014). Em dezembro de 2012, em Brasília, a Ouvidoria do Depen/MJ organizou o 1º Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais Penitenciários, reunindo diversos atores da sociedade com os objetivos de “contribuir para redefinição do seu papel e estimular a atuação em rede, sendo que as diretrizes deste evento são orientadoras para atuação do governo federal e dos governos estaduais” (BRASIL, 2013).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com uma pluralidade de órgãos e instituições com potencial de controles democráticos operando na esfera prisional do estado de São Paulo, como os conselhos da comunidade, a Ouvidoria da SAP/SP, a Corregedoria da SAP/SP, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a Corregedoria Judicial, o Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária e o Conselho Penitenciário, o problema de violações de direitos humanos nos cárceres segue alarmante.

Em face da estrutura, da institucionalização e das atribuições, a capacidade de fiscalização e de controles democráticos no sistema prisional é muito limitada. O fato de o CP/SP ser subordinado à e dependente da entidade que deveria fiscalizar constitui uma barreira significativa. Em que pese a negativa percebida por vezes no discurso de alguns dos membros do órgão, que preconizam a existência de autonomia e o descolamento em relação à Secretaria de Estado, os aspectos analisados apontaram a direção oposta. Entre os motivos para essas limitações

em relação ao potencial do órgão, ressalta-se a carência de recursos orçamentários, de autonomia em relação à Secretaria de Estado e de poder efetivo para intervir diretamente na realidade prisional, com destaque para uma rotina absorvida por atribuições técnicas processuais, burocráticas por natureza. Atividades de controles democráticos são relegadas a um segundo plano. Trata-se, afinal, de uma escolha política sobre prioridades institucionais. Se hipoteticamente fosse priorizado o papel político de controles democráticos, poder-se-ia gastar mais tempo e energia com a realização de inspeções às unidades prisionais.

Em relação à composição do colegiado, infere-se que uma atuação mais ampliada em matéria de direitos humanos e a legitimidade do órgão nesse campo seriam favorecidas por uma composição mais plural do colegiado, abrangendo membros de outras organizações da sociedade civil e movimentos sociais e talvez até abrigando “usuários”, leia-se: pessoas presas, egressos ou familiares. A predominância de membros de perfil muito técnico – o que se deve, como se viu, à influência de certos paradigmas de criminologia e de execução penal na concepção do desenho institucional do colegiado – não favorece uma atuação política combativa na defesa dos direitos humanos de pessoas presas.

Além de mudança na composição do CP/SP visando a representação de setores mais amplos da sociedade, pode-se intuir que o investimento em comunicação, transparência e de prestação pública de contas seria capaz de tornar o órgão mais conhecido, respeitado e mais poroso à participação de outros atores da sociedade civil.

O conselho foi concebido para funcionar em uma realidade do sistema prisional centrada na capital do estado e de dimensão muito menor que a atual. Apesar de significativas mudanças no quadro, ele não passou pelas devidas adaptações ao longo do tempo.

Uma linha para entender aspectos mitigadores de mudanças no órgão encontra-se nas reflexões de Adorno (1999), quando ressalta a existência de fortes *lobbies* conservadores nas alianças políticas parlamentares de sustentação da governabilidade nos estados, com ligações entre polícias, Ministério Público, Judiciário e autoridades penitenciárias e elites políticas locais, tudo a bloquear reformas mais substanciais no sistema de justiça e nas agências de punição.

Considerando a arquitetura de participação como sistema de controles democráticos e analisando os principais resultados desta pesquisa empírica com base no quadro dos tipos de lógica de ação e troca de Lavalle e Isunza Vera (2012), pode-se apontar a troca mútua do bem informação entre Estado e sociedade como uma virtude do conselho em relação aos direitos humanos. Em conformidade com uma das lições centrais da literatura do neoinstitucionalismo histórico,

referente à tendência de um processo de insulamento das agências do Estado (EVANS, 2004), essa utilização estratégica do espaço parece assumir um relevo maior na realidade insulada do sistema prisional. O recurso informação ganha, assim, uma relevância prioritária para subsidiar as estratégias e as ações dos diversos atores da sociedade civil e das instituições estatais, de dentro e de fora da coalizão de governo. Salienta-se que no contexto do sistema prisional paulista verifica-se uma lógica de funcionamento da pena de privação da liberdade em unidades superlotadas com condições degradantes voltadas principalmente para o abrigo de certas populações tradicionalmente marginalizadas e vítimas de numerosas violações de direitos, onde a gestão estatal convive com a ação do Primeiro Comando da Capital.

A necessidade urgente de controles democráticos nessa realidade advoga pela coexistência de uma pluralidade de órgãos e instituições com potencial de controles democráticos. Mesmo funcionando aquém do desejado e atendendo principalmente a questões pontuais e localizadas, a soma de esforços em uma espécie de rede de *accountability* propicia diferenças em relação aos direitos humanos de muitas pessoas presas.

1. *Esses direitos estão consagrados nas Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento do Recluso, de 1955 e atualizadas em 1977, na Constituição Federal, nos Códigos Penal e de Processo Penal e na Lei de Execução Penal (Lei Federal nº 7210/1984).*
2. *Dados do Ministério da Justiça referentes ao período entre 1990 e 2014 apontam para um crescimento de 575% da população prisional brasileira (BRASIL, 2014).*
3. *Accountability ('responsabilidade') é uma expressão que não encontra um significado preciso em língua portuguesa e que é alvo de algumas disputas. Adota-se um significado amplo do termo no sentido de "rendição" de contas, abrangendo mecanismos e ações de prestação de contas, fiscalização e responsabilização – regular e contínua – em relação às ações das autoridades públicas ou de particulares no exercício de funções públicas, segundo as atribuições e limites legais e constitucionais e as missões institucionais.*
4. *Depoimento prestado ao autor em 03.03.2014.*
5. *Depoimento prestado ao autor em 18.03.2014.*
6. *Depoimento prestado ao autor em 25.02.2014.*
7. *Depoimento prestado ao autor em 02.04.2014.*
8. *Financiamento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).*
9. *Importa ressaltar que a pesquisa gira em torno dessas duas atribuições legais, excluindo de seu escopo outras questões como a análise do conteúdo dos pareceres, bem como o debate sobre a pertinência desse papel institucional.*
10. *A primeira reunião do Conselho Penitenciário reuniu: Candido Nanzianzo Nogueira da Matta, José de Alcântara Machado, Flaminio Fávora, Antônio Carlos Pacheco e Silva, Francisco Glycerio de Freitas, Fernando Maximiliano, Accácio Nogueira, Leite Bastos e Francisco Fontes de Rezende (SÃO PAULO, 2012).*
11. *Trata-se de disposição do parágrafo 3º, do artigo 3º, dessa norma legal.*
12. *Em 2014, o valor mensal do jetom era de R\$1.200,00 por conselheiro (Rubens da Silva. Depoimento prestado ao autor em 02.04.2014).*
13. *Cabe observar que o colegiado, inicialmente formado apenas por profissionais de áreas epistemológicas com grande status na época de sua fundação – o direito e a medicina –, foi gradativamente incluindo especialistas de um ou outro saber, conforme essas áreas do conhecimento foram conquistando algum reconhecimento a partir da produção de pesquisas e da ação política dos respectivos profissionais e dos órgãos representativos de classe. Entretanto, algumas áreas com produção significativa de pesquisas e trabalhos sobre a prisão, por exemplo a educação e as ciências sociais, nunca foram incluídas na composição do colegiado.*
14. *A "partilha de poder" existente no âmbito de conselhos de políticas públicas previstos na constituição deve-se à previsão de mecanismos especiais como o chamado poder de "sanção" e mecanismos de natureza executiva (DAGNINO, 2002).*
15. *Depoimento prestado ao autor em 18 de março de 2014.*
16. *Depoimento prestado ao autor em 25 de fevereiro de 2014.*
17. *Disponível em: <www.jusbrasil.com.br>.*
18. *Numa lógica semelhante, Garland (2008) aponta uma realidade semelhante de produção de políticas contraditórias de controle do crime e de punição na Grã Bretanha e nos Estados Unidos.*
19. *No Brasil, a exposição e análise desse fenômeno aparecem na obra de Campos (2010).*
20. *Sobre a natureza de interesses contra-majoritários, ver Hamilton, Madison e Jay (2003) e Elster (1998).*

## Referências bibliográficas

- ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo social – Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo**, vol. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, jan.-mar. 2012.
- BIONDI, Karina. **Junto e misturado**: uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Ouvidoria. **Marcos do 1º Encontro Nacional de Conselhos Estaduais Penitenciários**. Brasília: Ministério da Justiça, ago. 2013.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Plano Diretor do Sistema Penitenciário**: Diagnóstico, ações e resultados. Brasília: Depen/MJ. Brasília: Ministério da Justiça, ago. 2014.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Direitos humanos ou 'privilegios de bandidos'? Desventuras da democratização brasileira. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 30, p. 162-174, jul. 1991.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional**: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. São Paulo: IBCCRIM, 2010.
- CARDIA, Nancy. **Direitos humanos**: ausência de cidadania e exclusão moral. São Paulo: Comissão de Justiça e Paz, 1995.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Débora C. Rezende de; FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 297-322.
- D'URSO, Umberto Luiz Borges. O Conselho Penitenciário e suas atribuições. **Jus Navigandi**, São Paulo, out. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3406/o-conselho-penitenciario-e-suas-atribuicoes>>. Acesso em: 25 abr. 2012.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-302.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC**: hegemonia nas prisões e monopólio da violência. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ELSTER, John. Régimen de mayorias y derechos individuales. In: SHUTE, Stephen; HURLEY, Susan (Eds.). **De los derechos humanos**. Madri: Trotta, 1998.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FERREIRA, Otávio Dias de Souza. **Agências da Administração Penitenciária de São Paulo com potencial de accountability em direitos humanos no pós-redemocratização**. 2014. 259f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2014.
- FISCHER, Rosa Maria; ABREU, Sérgio França Adorno de. Políticas penitenciárias, um fracasso? **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, v. 3, p. 70-86, 1987.
- FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do Saber**. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução Roberto Machado. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.



GOES, Eda Maria. **A recusa das grades**: rebeliões nos presídios paulistas: 1982-1986. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

HAMILTON, Alexander. JAY, John, MADISON, James. **O FEDERALISTA**: Hamilton, Madison e Jay. Tradução Hiltoimar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HOLSTON, James. Dangerous spaces of citizenship: gang talk, rights talk and rule of law in Brazil. In: HOLSTON, James. **Insurgent Citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HORKHEIMER, Max. **Eclipse da razão**. Tradução Sebastião Uchoa Leite. São Paulo: Centauro, 2002.

ISUNZA VERA, Ernesto; LAVALLE, Adrian Gurza. Desvelando cauces recorrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. In: ISUNZA VERA, Ernesto (Org.). **Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas**. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. México: Ciesas, 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, v. 84, p.95-140, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Tradução José Szwako e Lilliana San-

juo. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 92, p. 105-121, 2012.

MARQUES, Adalton. 'Liderança', 'proceder' e 'igualdade': uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. **Etnográfica**, v. 14, n. 2, p. 311-335, jun. 2010.

SALLA, Fernando. **As prisões de São Paulo**: 1822-1940. 2. ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

SALLA, Fernando; DIAS, Camila Caldeira Nunes. Controle disciplinar e relações de poder nas prisões em São Paulo. In Encontro Anual da Anpocs, 35º, 2011, Caxambu. **Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu: Anpocs, 2011, volume único.

SÃO PAULO. **Museu Penitenciário Paulista**. São Paulo: SAP, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://museupenitenciario.blogspot.com.br/2012/12/historia-penal.html>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização de políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.

TEIXEIRA, Alessandra. **Do sujeito de direito ao estado de exceção**: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. 2006. 182f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões de exceção**: política penal e penitenciária no Brasil Contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2009.

# O Conselho Penitenciário paulista e os direitos humanos: potencial e limites nos controles democráticos

Otávio Dias de Souza Ferreira

## Resumen

**El Consejo Penitenciario paulista y los derechos humanos: potencial y límites en los controles democráticos**

*El Consejo Penitenciario de São Paulo (CP / SP) es un colegiado perteneciente a la estructura de la Secretaría de Administración Penitenciaria estadual. El CP / SP fue fundado a principios del siglo XX, pero pasó por una reformulación al inicio de la redemocratización del país. Tiene una composición plural que permite ciertas aperturas democráticas en el aparato del Estado. Cuenta con un perfil técnico de consejeros y una estructura consolidada con un grado razonable de institucionalización. El trabajo investiga el funcionamiento del órgano en la post-redemocratización en relación a los controles democráticos y a los derechos humanos de personas encarceladas. Se identificaron limitaciones en cuanto al diseño institucional y a la falta de autonomía del órgano en relación a la institución sobre la cual los controles deberían ser ejercidos. Se constata la priorización de ciertas atribuciones en detrimento de la competencia de controles democráticos y de la prerrogativa de realización de inspecciones y visitas a las unidades carcelarias. La mayor virtud del órgano para la red de accountability es la de constituir un espacio con potencial para intercambios mutuos de información entre sus miembros.*

**Palabras clave:** Derechos humanos. Instituciones democráticas. Controles democráticos. Prisiones. Consejo Penitenciario.

## Abstract

**The Penitentiary Council of São Paulo and the human rights: the potential and the limits on accountability**

*The Penitentiary Council of São Paulo (CP/SP) is a collegiate that belongs to the structure of the São Paulo's Penitentiary Administration Secretariat. The CP/SP was founded at the beginning of the 20th century, but underwent reformulation at the beginning of the country's re-democratization. It has a plural composition and can proportionate democratic openings to the state apparatus, to a certain extent. It has a technical profile in its composition and a consolidated structure with a reasonable degree of institutionalization. This paper investigates the functioning of the organization after the period of re-democratization concerning the democratic controls, focusing on prisoners' human rights. It identifies limitations regarding the institutional design and the lack of autonomy of the organization related to the institution that should be supervised. The CP/SP gives priority to certain tasks instead of the powers of democratic controls and the prerogative of inspections and the making of visits to prison units. The greatest virtue of the body for the accountability network is that of creating a space with the potential for mutual exchange of information among its members.*

**Keywords:** Human Rights. Democratic institutions. Democratic control. Prison. Penitentiary Council.

**Data de recebimento:** 13/01/17

**Data de aprovação:** 09/08/17



# O sentimento de insegurança e a armadilha da segurança privada: reflexões antropológicas a partir de um caso no Rio Grande do Sul

**Priscila Farfan Barroso**

Doutoranda e mestra em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.

[prifarfan@yahoo.com.br](mailto:prifarfan@yahoo.com.br)

## Resumo

O presente trabalho reflete sobre os acionamentos da defesa de uma empresa de segurança privada, investigada pelo Ministério Público do Estado por supostas irregularidades e atuação de poder abusivo por parte dos envolvidos. Esses acionamentos são ponderados com base em relatos de moradores de um município do Rio Grande do Sul, feitos nas redes sociais, que, a partir da evidência do sentimento de insegurança, apostam na permanência dessa empresa como uma possibilidade para segurança. Com isso, analisam-se os argumentos de “falta” de segurança pública nas cidades e o temor da violência urbana, compartilhados pelos moradores, como justificativas de possibilidade de contratação da empresa. Entretanto, após sua “queda”, a disputa entre esses argumentos revela o pano de fundo para a reflexão sobre segurança pública. Violência urbana, medo e aval dos órgãos públicos são atributos que possibilitam a instalação – ou não – da segurança privada.

## Palavras-Chave

Segurança pública. Violência. Empresa privada. Medo. Cidadania.

## INTRODUÇÃO

**N**este artigo<sup>1</sup>, interessam os acionamentos da defesa de uma empresa de segurança privada, investigada pelo Ministério Público do Estado (MPE) por supostas irregularidades e atuação de poder abusivo por parte dos envolvidos. Esses acionamentos são ponderados a partir dos relatos feitos, nas redes sociais<sup>2</sup>, por moradores de um município do Rio Grande do Sul<sup>3</sup>, que se sentem inseguros e, por isso, apostam na permanência dessa empresa como uma possibilidade para sua segurança.

Etnografando os diversos posicionamentos em disputas que se tornaram cristalizadas nas redes sociais e que estavam dispostas publicamente, pôde-se analisar e constatar, durante cerca de um mês, que o jornal publicou por volta de sete matérias sobre a desarticulação da empresa de segurança privada e os aspectos em jogo para justificar sua continuidade, ape-

sar das irregularidades cometidas. Esse procedimento metodológico se tornou possível por meio de uma perspectiva do uso da etnografia em espaços on-line (SEGATA, 2014), visando acompanhar comentários vinculados a uma mesma publicação das ferramentas dispostas nas redes sociais. Assim, na apresentação dessas falas, os nomes foram omitidos, a grafia corrigida gramaticalmente para facilitar a compreensão dos relatos, e onde constava o nome da empresa ficou somente “empresa”.

Apesar do contrassenso aparente dos relatos que defendiam essa empresa, o caso, contado de forma episódica, também traz elementos que esclarecem o que realmente está em jogo no debate sobre segurança pública, aponta os desafios de promoção de valores sociais que estejam de acordo com o princípio da constituição cidadã

e evidencia o espectro do medo da violência urbana entremeadada ao modo de vida nas cidades. Trata-se de destacar vieses elucidados que se tornam recorrentes no imaginário social para pensar a violência nos centros urbanos, contribuindo com o ambiente da cultura do medo (ECKERT, 2000), do qual se favorece o mercado das empresas de segurança privada.

Essa situação decorre de um contexto sócio-histórico. Após os anos 1990, a área de segurança pública é influenciada pela concepção de cidadania, reverberada pela Constituição de 1988, o que direciona os rumos dos órgãos públicos que detêm a legitimidade do monopólio da violência, ou seja, as polícias se tornam mais investigativas e menos repressivas – pelo menos nos termos da lei. Essa mudança de atuação contempla o processo de democratização vivido no Brasil desde os anos 1980, entretanto, é questionada em relação ao modo “mais brando” do uso da força para penitenciar suspeitos e culpados.

Num país que viveu a ditadura, autoridade se confunde com autoritarismo, e o exercício dessa “nova” autoridade, baseada em premissas cidadãs, vai sendo inculcada nas práticas e nas estratégias dos agentes da segurança pública aos poucos. Seu objetivo é a manutenção da ordem pública e a proteção pessoal e patrimonial a partir de medidas que assegurem os direitos de todos, inclusive de quem comete delitos, por isso, a força não pode ser usada de qualquer jeito. Contudo, esse respaldo do Estado na coerção dos suspeitos pode estar na contramão dos interesses dos sujeitos que têm seus objetos roubados, suas casas invadidas ou mesmo seus corpos violados.

Acrescenta-se a isso a falta de investimento financeiro nas instituições de segurança pública, tanto em relação ao pessoal quanto aos meios para cumprir seu trabalho. Baixos salários, condições precárias, falta de recursos materiais e armamento defasado são pautas presentes entre os agentes públicos. Então, a ação dos que lá estão carece de agilidade, de efetividade e de continuidade para se configurar como órgãos que trazem, de fato, o amparo aos cidadãos e a garantia da ordem pública. Soma-se a isso o contexto de desigualdade social e a assimetria no sistema de justiça criminal que envolve moralidades e simbolismos sobre a ideia de justiça, conforme será abordado adiante.

Nesse contexto, os sujeitos que vivenciam a metrópole revelam a todo momento o descaso das instituições da área da segurança pública. Com o aumento da criminalidade, o medo da violência urbana tem se tornado constante e limitador da vida social, fazendo com que as pessoas gradeiem suas casas, blindem seus carros, deixem de sair à noite, desconfiem de desconhecidos, etc. Isso evidencia uma mudança na condição de vida, que é retroalimentada pelo intenso noticiário em diversas mídias sobre sequestros, assaltos, tiroteios, estupros, guerra do tráfico e outras tantas situações de violência. Esse sentimento de insegurança, como define Roché (1993), é representado por anseios receosos conforme os sujeitos leem o mundo ao seu redor, e a apropriação desse conceito permite pensar os argumentos sobre a sensação de insegurança, as ações concretas de prevenção da criminalidade e as estratégias de cuidado com a inviolabilidade de seu patrimônio. Por conseguinte, a percepção de desamparo e de medo sai da esfera individual para emergir como um debate público de segurança, no qual todos estão implicados.

Visando dar conta dessas demandas sociais, oportunizaram-se espaços para a instalação de serviços de segurança privada. Logo, empresas oferecendo segurança pessoal e patrimonial se validam e se constituem na sociedade com o intuito de restaurar a sensação de segurança de quem está disposto a pagar por esses serviços. Mesmo em meio à crise econômica atual, esse é um dos mercados que mais cresce.

De modo geral, a atuação da segurança privada é complementar à da segurança pública, pois, como quem detém o monopólio da violência é o Estado, essas empresas não têm poder de coerção propriamente dito. Sua ação deve ser apenas a de averiguação da segurança de residências e empresas asseguradas, e, em caso de suspeita de invasão ou ameaça de patrimônio, contatar as autoridades públicas competentes com poder coercitivo e investigativo para, então, chegar ao suspeito e encaminhá-lo às instituições públicas de justiça social.

## **A EMPRESA DE SEGURANÇA PRIVADA E SUAS CONTRADIÇÕES**

O nome do empreendimento era uma referência às iniciais do proprietário, um agente aposentado da Brigada Militar<sup>4</sup>, que criara a empresa havia dez anos numa região rural do sul do estado do Rio Grande do Sul, oferecendo serviços de portaria e zeladoria<sup>5</sup> por meio de alvará de funcionamento registrado nas instituições públicas. Seu slogan destacava o caráter solidário da empresa ao enfatizar-se como um “braço da comunidade” e apresentava uma pantera negra, a fim de simbolizar força e coragem. Até uma frase do Gengis Khan<sup>6</sup> ilustrava as viaturas utilizadas pelos funcionários: “Eu sou o castigo de Deus. E se você não cometeu

grandes pecados, Deus não teria enviado um castigo como eu”.

Nos últimos anos, expandiu-se também para regiões mais urbanizadas e focou-se num polo comercial próximo, onde está o município analisado. Ali, estabeleceu-se com o contingente de cerca de 40 funcionários, mais ou menos 20 veículos de vigilância e uma cartela de aproximadamente 5 mil clientes. Os valores das mensalidades eram entre R\$ 200 e R\$ 500 reais, dependendo da “cara do cliente” e da localização do imóvel, fazendo com que a arrecadação mensal da empresa fosse bastante alta, apesar da comissão dos funcionários.

Os clientes entravam em contato por telefone, uma vez que a empresa não dispunha de um espaço físico para atendimento, e os funcionários iam até a casa ou ao comércio dos sujeitos interessados, explicitavam o funcionamento dos serviços de segurança e alocavam inúmeras placas da empresa na fachada do local para intimidar os suspeitos. Alguns números telefônicos dos funcionários que trabalhavam na região solicitada eram passados e os clientes podiam acioná-los a qualquer horário caso percebessem invasão de domicílio ou se deparassem com suspeitos perto da propriedade assegurada. Se acionados, os funcionários prometiam chegar rapidamente ao local, proteger os clientes e afastá-los das situações de perigo e de violência.

Entretanto, nos últimos anos, inúmeras denúncias ao MPE foram registradas contra essa empresa de segurança privada<sup>7</sup> por pessoas que se diziam vítimas de ações de chantagem e tortura ao serem confundidas com suspeitos,

por moradores que rejeitavam ou deixavam de pagar os serviços prestados pela empresa e sofriam algum tipo de constrangimento ou ameaça, ou mesmo por representantes de estabelecimentos comerciais que experimentavam furtos e roubos como uma forma de pressão para que adquirissem os serviços da empresa.

Além das acusações, havia vídeos gravados pelos próprios funcionários da empresa agredindo e amedrontando os suspeitos. As investigações do MPE interceptaram escutas telefônicas entre os acusados, autorizadas judicialmente, comprovando as denúncias e trazendo novas informações. Por meio de repasse de valores, os crimes cometidos pela empresa eram acobertados por alguns agentes da Brigada Militar, tanto na forma de registro dos casos como no sentido de deixar a empresa de segurança privada agir livremente em determinadas localidades. Como justiceiros, os funcionários dessa empresa faziam justiça com as próprias mãos ao caçar, ameaçar e torturar aqueles que se aproximavam de propriedades asseguradas, devidamente marcadas com suas placas intimidadoras. Inclusive, utilizavam o tratamento violento com os suspeitos como propaganda da efetividade de suas ações de segurança aos assegurados. Esse tipo de propaganda era cada vez mais incitada pelos rumores entre moradores sobre as ações da empresa e pela circulação desses vídeos nas redes sociais como prova de bravura.

Diante dos fatos, o MPE deflagrou uma operação com mandados de busca e apreensão a fim de questionar os acusados sobre as irregularidades cometidas e encontrar provas materiais das situações denunciadas. Segundo a reportagem do jornal local, durante a desar-

ticulação da empresa, houve uma grande apreensão de armas de fogo, armas brancas, porretes, algemas, celulares e computadores, o que evidenciou outros abusos cometidos pela empresa, como tortura, incêndio, lesão corporal, invasão de domicílio e porte ilegal de armas.

Por essas razões e pelo modo de funcionamento da empresa investigada, esta foi considerada uma organização criminosa<sup>8</sup>. Mais especificamente, a constituição da empresa foi definida como “milícia armada” pelo promotor de justiça que acompanhou o caso, uma vez que a empresa constrangia a comunidade e usurpava a função estatal fazendo trabalho de polícia, acusação e julgamento. Após a prisão preventiva e a liberação dos envolvidos, o alvará da empresa foi suspenso e os seus serviços deveriam cessar.

Portanto, a situação de “queda” da empresa gerou diferentes posicionamentos dos moradores, uma vez que a segurança pública do município deixou a desejar na qualidade dos serviços prestados para assegurar a vida dos cidadãos e proteger o patrimônio público. Nessa cidade, tem-se por volta de 1 brigadiano para cada 1.000 habitantes, sendo que o recomendado<sup>9</sup> é 1 policial para cada 450 habitantes. Em consequência dessa defasagem, os moradores reclamam da demora do atendimento ao ligar para o 190, da desculpa dada pelos agentes da Brigada Militar de poucos carros à disposição para atender ocorrências e da impunidade aos criminosos, que são soltos rapidamente.

Ademais, dados da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul apresentam que, em dez anos, neste município, a quanti-



dade de homicídios dolosos quadruplicou, os roubos e furtos de veículos triplicaram e os assaltos duplicaram. Logo, a violência – fruto do confronto direto – torna-se mais visível, além de ser também evidenciada diariamente nos noticiários dos jornais locais, ressaltado o acirramento das disputas entre traficantes, as mortes banais após assaltos, os estupros ocorridos à luz do dia, etc. Isso aumenta o sentimento de insegurança e implica uma percepção de que a próxima vítima pode ser qualquer um, seja por abordagem direta seja por respingos da violência, como bala perdida ou alguma outra agressão.

De tal modo, o medo, o receio e o temor são sentimentos que afloram, fazendo com que os sujeitos clamem por evidências de respostas. O suspeito está perto, por isso a desconfiança generalizada estabelece uma separação entre o “cidadão de bem” e o “bandido”, que perpassa valores sociais. Esse “bandido”, que é “vagabundo”, “ladrão”, “criminoso”, “assaltante”, “estuprador”, vai ganhando um rosto, numa perspectiva lombrosiana<sup>10</sup>, e precisa ser parado, caçado, preso e morto a qualquer custo.

Conseqüentemente, mesmo com a evidência do abuso da violência exercido pelos funcionários da empresa de segurança privada, muitos moradores do município se posicionaram a favor da permanência de seus serviços, questionando as ações do MPE em relação à proteção dos direitos humanos dos “bandidos” e à vulnerabilidade do “cidadão de bem”. Outros reconheciam que as estratégias de coerção da empresa se assemelhavam à “banditagem” que diziam perseguir e parabenizavam o MPE pelas investigações e operações realizadas.

## OS ATRIBUTOS DO SENTIMENTO DE INSEGURANÇA E A “QUEDA” DA SEGURANÇA PRIVADA

Atualmente, as redes sociais na Internet ganham destaque e facilitam a comunicação entre os moradores de uma localidade, tornando possível analisar os diálogos públicos e interpretar os posicionamentos sobre a questão da segurança pública a partir dos acontecimentos regionais. Como a “queda” da empresa de segurança privada no município gaúcho recebeu destaque nos jornais locais, a cada notícia postada em suas redes sociais havia uma efervescência de comentários que brotavam minuto a minuto a partir das informações disponibilizadas na matéria. No geral, posicionando-se contra ou a favor do que era descrito.

Quando a empresa foi posta em suspeita, os primeiros que se sentiram legitimados a comentar o assunto e até mesmo a defendê-la foram os clientes satisfeitos com os serviços prestados. Como é um direito contratar uma empresa de segurança privada, que até o momento estava autorizada pelos órgãos públicos a funcionar, alguns sujeitos se sentiram lesados com tal investigação e expuseram suas vivências para demonstrar certa coerência dos serviços oferecidos e prestados como argumentação em defesa da empresa. Deste modo, os relatos apresentaram aspectos da construção da legitimidade da empresa por meio do “antes” e “depois” da sua contratação:

Cada caso é um caso, tive meu pátio arrombado por pessoas fora da lei e, além de roubarem outros pertences, quebraram o painel do meu carro para furtar o rádio. Liguei para a Brigada para vir no local, faz três anos e até agora ninguém apareceu para registrar ocorrência, daí passei a

pagar a empresa e nunca mais tive problemas. Saí 20 dias de férias e tudo ok quando voltei!

Alguns dias atrás passaram seis suspeitos olhando para dentro do comércio onde trabalho e ficaram analisando em uma esquina próxima. Bastou um telefonema e em cinco minutos tinha quatro viaturas da empresa em frente ao comércio. Quando fui assaltado, a Brigada Militar levou uma hora para chegar ao local e ainda não fizeram nada.

A evidência das situações de violência foi apresentada em dois momentos distintos, vivenciados pelos moradores deste município, que estabeleceram uma oposição entre o retorno dado pelos agentes da segurança pública e o ofertado pelos funcionários da segurança privada. Ou seja, cada ação foi isolada uma da outra e atuou de forma excludente, diferentemente do que propaga a concepção da regulamentação da segurança privada. Um antes que denotava “ausência” e um depois que expressava “presença”.

Na perspectiva de apontar a omissão do Estado, desqualificou-se ainda mais a ação dos brigadianos em detrimento dos funcionários das empresas privadas, reforçando a ideia de privatização em contraposição ao fortalecimento dos órgãos públicos. Desta maneira, o descompromisso e o sucateamento das instituições da área de segurança pública oportunizaram a emergência das ações de segurança privada como aparente saída para o problema da violência.

A insatisfação com a gestão pública diante da satisfação com a iniciativa privada criou um ambiente estanque, tornando possível ques-

tionar o desempenho dos representantes da função pública quanto às suas qualidades para enfrentar a criminalidade. Desse modo, a “coragem”, acrescida de certo autoritarismo, foi elucidada como atributo de atuação da segurança no sentido de “cessar” a violência, como comenta um usuário na rede social:

Bandido bom é bandido morto! Se a Brigada Militar fizesse seu trabalho e tivessem a mesma coragem [da empresa], não precisaria dessas pessoas. Agora vamos ver quem segura a bandidagem? [...] Não sou a favor de torturar inocentes, mas, se faz bandidagem, tem que apanhar!

A resposta para a violência urbana, esperada por alguns moradores, se vinculava às estratégias autoritárias e ações destemidas dessa empresa de segurança privada, reforçada pela publicidade dos vídeos ou pelos boatos sobre o “susto” que teriam dado em suspeitos. Todavia, a ideia de “morrer” e “apanhar” como algo merecido por quem atenta à segurança pública coloca em xeque os princípios da Constituição cidadã e reforça o descrédito dos órgãos públicos que se pautam por esses valores.

As imagens gravadas com o celular dos funcionários da empresa enquanto eles xingavam e chantageavam um suspeito rendido a não “mexer com placas” da empresa eram explícitas. Sob ameaça, esse suspeito jurava não se aproximar mais das casas e de empresas identificadas com as placas e ainda se encarregaria de espalhar essas informações para outros supostos comparsas. Vendo somente essa cena aterrorizante, sem o contexto da situação e sem a circunstância em que o suspeito foi pego, o espectador é induzido a crer na culpabilida-

de do torturado e na *expertise* do torturador. Gravações curtas desse tipo circulavam entre os moradores do município pelas redes sociais como prova da efetividade do trabalho de segurança da empresa. Apresentando a “cara” do suposto bandido, as imagens acabavam por legitimar as práticas e estratégias utilizadas em nome da proteção e segurança do dito “cidadão de bem”.

Essas provas eram percebidas pelos apoiadores da empresa como resultado de eficiência. Como os rumores de “caça-bandido”, os vídeos com chantagens aos suspeitos, compartilhados nas redes sociais, as placas imponentes e os veículos luminosos da empresa, circulando pelo bairro, tornaram-se não só aceitáveis por esses moradores, mas almejavéis. Então, a visibilidade dos aparatos de segurança da empresa privada buscava intimidar os suspeitos e, de certa forma, naturalizava as estratégias utilizadas para findar qualquer tipo de ameaça ao patrimônio pessoal ou empresarial, visando também a conquista de novos clientes para seu mercado. Ou seja, os atos repressivos, o poderio expresso pelo arsenal material chamativo e o slogan da pantera negra ostensiva para combater os suspeitos davam uma “ilusão de segurança” para quem podia pagar por seus serviços.

Polícia consegue viatura????? A empresa está fazendo o trabalho que deveria ser da polícia. Coitados dos bandidos, são todos inocentes! Cada vez o cidadão de bem está mais abandonado!

Vagabundo tem que tomar choque! A empresa fazia o serviço dela em prol do bem e da ordem! Resultado positivo ao cidadão de bem. Não quer apanhar é só não roubar e não matar!

Na hora que um dos vagabundos entra nas casas, eles não dão apoio às vítimas... Agora dar uns tapinhas em ladrão, o Ministério Público toma ação.

Logo, um acionamento presente foi o direcionamento da argumentação para a dicotomia do “bem” e do “mal” colocando em questão: quem é a vítima? Quem é inocente? Quem é culpado? Isso reduziu as possibilidades de respostas, pois, nesse critério forçado, o suspeito tenderia ao mal e o sujeito, ao bem, e o pluralismo se perdeu. Amenizar as ações de violência cometidas pela empresa de segurança privada em contraposição à evidência do “abandono” do cidadão, da desordem pública e da invasão de domicílio também foram argumentos utilizados para justificar o funcionamento da empresa. Assumindo um autoritarismo possível para com os suspeitos, o uso excessivo da força estava atrelado à ideia de imposição de respeito.

Esse respeito advinha da coerção, da punição e da violência legitimada pela empresa privada de segurança, que prometia se travestir de justiceiro e afirmava estar “do lado da comunidade”. A ideia de proteger uns e impor respeito aos outros reforçava a segregação existente e a evidência de quem tinha a força de impor os limites para o outro. Essa força também vinha dos atributos materiais que travestiam os funcionários com aparatos, como carros, armas, porretes, algemas e outros adereços para caçar e imobilizar suspeitos, apesar de tais aparatos não estarem declarados no alvará de funcionamento da empresa. Mais uma vez o enaltecimento dos valores desempenhados pela empresa apareceu entremeadado à oposição aos

agentes da segurança pública, explicitando que estes não eram mais respeitados, ao passo que os funcionários da segurança privada haviam conquistado o respeito da população:

A empresa protegia a comunidade. Ao contrário da Brigada Militar, eles impõem respeito aos marginais!

A empresa não aliviava vagabundo. Tinha que respeitar a empresa senão o pau pegava e isso é que a polícia tem que fazer, tem que respeitar como antigamente. E tem mais, é mais fácil ver as viaturas da empresa na rua que viatura da Brigada na minha opinião. Volta empresa!

Foi o tempo que o bandido respeitava o policial! Agora não, virou freguês, e aí que tem que pegar pesado com eles e colocar no lugar deles.

Nesse sentido, chamou atenção o fato de que, apesar do processo de democratização brasileiro – iniciado nos anos 1980 –, ainda havia moradores que se sentiam mais protegidos com a segurança privada e se colocavam acima de outros porque podiam pagar por esses serviços, julgando os suspeitos por meio de seus próprios critérios ou reificando os critérios dos funcionários de uma empresa de segurança privada, que podiam ser altamente tendenciosos, e permitindo a aplicação de punições violentas a estes suspeitos.

Elucidou-se, então, uma alegação de separação hierárquica entre quem fala, como um “cidadão de bem”, um “trabalhador”, um “homem honesto”, e o outro, que é o “assaltante”, o “bandido”, o “vagabundo”, como mais um

modo de aceitar o tratamento diferenciado dado aos ditos suspeitos:

Só vagabundos é que temiam e temem a empresa! Os honestos jamais tiveram medo dela. Só no nosso país é que acontece uma barbaridade dessas. Quem protege o povo dos vagabundos é preso, mas e quem será que facilitou tanto para que houvesse procriação sem limites de vagabundos??? Que brotam da terra como erva daninha!!!!

Tem mais é que deixar a empresa colocar ordem neste galinheiro. Pois os bandidos pintam e bordam, andam armados até os dentes, não têm piedade de ninguém. Sempre dono da parada [de ônibus]. E ainda tem gente que defende esse tipo, pois onde já se viu que bandido tem que ter direitos? Eles só conhecem ordem na porrada, quem grita mais alto. Cadê a minha liberdade de ir e vir? Agora eles podem, eles estão nessa porque querem, não me venha com lengalenga.

Aqui, questionou-se inclusive o usufruto de direitos conferidos a todos pela Constituição cidadã em contraposição à percepção do grau de violência cometida pelos criminosos. Essa violência “sem limites”, “sem piedade”, “com armamento pesado”, “com brutalidade e agressão” evidenciou-se como atributo para a sensação de insegurança, fazendo com que os sujeitos se sentissem acuados, limitados e reféns em suas próprias casas ou em seus trabalhos.

Outrossim, elucidou-se o receio do crime banal, realizado por um não profissional, que ficaria nervoso, que estaria drogado e que acabaria por tirar a vida de um inocente, conforme argumentou ironicamente a usuária da rede social:

Gente, tem que deixar bandido solto, roubando, matando, tirando a vida de pessoas inocentes, dos filhos da população, por um celular, um par de tênis, né! Ou chamem a Brigada Militar! Se eles atenderem o telefone já está com sorte. Não é culpa deles [essa situação], é do Estado, mas a hipocrisia reina nesse mundo!

Por meio do sarcasmo, a mulher apresentou situações extremas para argumentar a favor da empresa privada, trazendo o crime num propósito desmotivado e absurdo, do qual os sujeitos seriam naturalmente reféns. Com o fim dos serviços da empresa por meio da determinação judicial, os apoiadores desta segurança privada fizeram uma passeata nas ruas da cidade pedindo a volta da empresa. Entre amigos, familiares e clientes, uma das manifestantes afirmou, durante a cobertura jornalística: “Eu apoio a empresa porque ela nos dá a segurança que o Estado não garante. Não acredito nisso que estão dizendo sobre a empresa”. Colocar em xeque as investigações do MPE foi outra estratégia para reforçar a permanência da empresa com seus serviços de segurança. Assim, um apelo mais entusiasta expressou: “E agora, quem poderá nos defender?”.

Enquanto a operação do MPE acontecia, havia rumores de que criminosos haviam quebrado as placas nas fachadas das casas e desafiado os funcionários da empresa a pegá-los. Ainda que alguns moradores não soubessem o que fazer com as placas e seu contrato com a empresa, esperava-se uma nova articulação da empresa e até suspeitou-se que a esposa do responsável pela empresa estivesse dando continuidade aos serviços de segurança, mas depois ele mesmo fez um vídeo, para circular

via Internet, declarando que a empresa havia acabado mesmo. Passados alguns meses do acontecido, em ano de eleição, novos rumores surgiram nos jornais locais: será que o tenente reformado iria para carreira política? Era o que especulavam os moradores da região.

## **ALGUMAS REFLEXÕES ANTROPOLÓGICAS A PARTIR DO CASO E SEUS DESDOBRAMENTOS**

Os estudos de Zaluar e Conceição (2007), sobre as milícias no Rio de Janeiro, aproximam a ideia de “milícia” tanto entre os grupos armados, que prometem serviços de segurança nas favelas cariocas, quanto entre os agentes de empresas de segurança privada, nos bairros de classe média, já que os dois modos de organização cobram para atuar, têm agentes da segurança envolvidos, andam armados, agem de modo paralelo e ilegal.

No Brasil, entende-se que agentes da segurança ativos ou inativos são proibidos de fazer parte de segurança privada, porque há um “conflito de interesses com a missão pública” (MUNIZ; PROENÇA JR., 2007). No caso da empresa de segurança privada estudada, foi possível atuar paralelamente aos meios legais e cooptar serviços públicos para acobertar suas ações violentas durante quase uma década, justamente porque o proprietário da empresa era conhecedor da lógica de atuação da segurança pública. E as investigações do MPE ainda analisaram que o período de maior expansão da empresa na região se deu com a parceria do empresário com o alto escalão da Brigada Militar.

Apesar disso, os sujeitos desse município gaúcho estavam satisfeitos com a atuação des-

sa empresa de segurança privada, que consistia em situações que evidenciavam coragem, respeito e poder diante de suspeitos que promoveram ou promoveriam a violência urbana. Desse modo, a comprovação se dava por meio da vivência dos próprios clientes, que estabeleciam um “antes” e “depois” da contratação da empresa, os rumores dos moradores que enfatizavam a agilidade no atendimento e, mais recentemente, os vídeos gravados pelos próprios funcionários que mostravam a “cara” do suspeito e o apresentavam rendido e arrependido. Assim, os acionamentos da defesa de permanência da empresa, após sua “queda”, utilizaram esses elementos para representar a sensação de segurança com a sua presença.

Para esses apoiadores, o foco era o combate à violência urbana. Essa violência estaria circunscrita no medo de sair de casa, no receio de ter sua residência invadida, no temor de ter sua empresa roubada por criminosos, no anseio do crime banal, etc. Esses exemplos denotavam uma dramatização da violência percebida que revelava o sentimento de insegurança vivenciado no cotidiano desses sujeitos. Portanto, a violência perpetrada pelos funcionários da empresa de segurança privada não era percebida por esses apoiadores como uma violência de fato.

Todavia, quando se pensa a violência como um fato social e humano, que “consiste no uso da força, do poder e de privilégios para dominar, submeter e provocar danos a outros” (MINAYO, 2013, p. 23), é possível ampliar o que se entende pelo termo e perceber que a violência praticada pelos funcionários da empresa contra os suspeitos era sim violência, bem como quando os moradores propagavam esses

valores de tortura, de agressão e de morte nas redes sociais. Apresentar o suspeito dominado, sangrando e assustado consistia uma forma de explicitar poder de um sobre o outro.

Desse modo, a justificativa da violência praticada pela empresa se dava por meio da naturalização das estratégias de atuação violentas e autoritárias, uma vez que o medo da criminalidade acompanha o ser humano e quem está assegurado contrabalança esse medo com seus privilégios. Por isso, ver o suspeito acuado, contido e espantado pelo uso da força fazia com que os apoiadores da empresa se sentissem satisfeitos por sua atuação no sentido de transferir o medo que esses sujeitos poderiam sentir para o medo que o suspeito parecia estar sentindo no vídeo gravado. Assim, é possível dizer que ocorreu um linchamento, conforme discute Martins (2015), pelo modo com que o acusado foi tratado, sendo uma resposta ao que se considerou transgressão do limite socialmente tolerável, além de uma perda de legitimidade das instituições públicas de dar essa resposta.

Assim, os funcionários da empresa se intitulavam “justiceiros” e justificavam a violência cometida aos suspeitos reforçando que eram “ladrões”, “bandidos”, “marginais”, afinal eles estavam próximos a locais onde as placas da empresa estavam alocadas, carregavam algum tipo de arma ou tinham alguma atitude suspeita. Entretanto, levando em consideração o alto número de denúncias ao MPE, é possível refletir que essa avaliação servia mais para demonstrar as estratégias de coerção da empresa visando à publicidade, a fim de angariar novos clientes, do que para reprimir prováveis criminosos. Chamou a atenção a certeza da impunidade no

modo de captura e de coerção dos suspeitos, pois os próprios funcionários geravam provas contra si quando gravavam e publicavam suas ações, legitimando a violência cometida como um ato de “normalidade” do seu trabalho.

A insistência na tipificação dicotômica entre o “bandido” e o “cidadão de bem” foi evidenciada como estratégia argumentativa dos apoiadores da empresa para reforçar o hiato entre quem acessa os direitos advindos da premissa cidadã da Constituição de 1988 e quem não pode acessá-los. Assim, como diz Caldeira (1991, p. 173) – no artigo *Direitos humanos ou “privilégios de bandidos”*? – “a sensação de segurança não é tanto uma função da ausência de crime, quanto de distância social. E distância social significa manutenção de privilégios e de uma ordem excludente”. Ou seja, expor quem é o “bandido” é uma forma de mostrar que ele tem de ficar bem longe de quem se diz “cidadão de bem”. E, nas imagens gravadas pelos funcionários que corroboravam o posicionamento dos apoiadores da empresa, essa distância desejada era expressa pela humilhação e agressão do suspeito por meio de quem tem privilégios de usar a força ou de pagar pelos serviços da empresa que usa essa força.

Nesse sentido, o gradeamento de residências, o uso dos alarmes em carros, casas e empresas e a segurança privada parecem essenciais para enaltecer a sensação de segurança daqueles que acabam vivendo em enclaves fortificados e, de alguma forma, reforçam a violência existente e a segregação entre cidadãos como uma marca desse espaço urbano (CALDEIRA, 2000). Essa autora ainda analisa que esse contexto gera um caráter democrático disjuntivo na construção da cidadania brasileira demarcando quem tem e

quem não tem o privilégio de garantir sua segurança. Na área da segurança privada, os adereços diversos e as negociações sobre os seus usos carecem de elevado investimento.

O seguro dá uma impressão de blindagem. Enquanto quem não tem o seguro fica vulnerável e desprotegido, como se esse fosse um fardo da própria condição de vida, correndo mais risco de ser alvo da violência urbana do que os assegurados. Como Giddens (1991) lembra, o risco e o perigo constituem o “lado sombrio” da modernidade, apesar dos altos níveis de segurança estabelecidos no mundo globalizado. Ele ainda aponta que a análise sobre risco deve considerar a:

[...] inevitabilidade de viver com os perigos que estão longe do controle não apenas dos indivíduos, mas também de grandes organizações, incluindo os Estados: e que são de alta intensidade e contêm ameaça da vida para milhões de seres humanos e potencialmente para toda a humanidade. (GIDDENS, 1991, p. 133.)

Nessa discussão, o autor se refere mais propriamente a eventos contingentes que afetam a todos, numa grande proporção. Aqui, pode-se pensar na emergência da violência urbana como um processo de globalização, que afeta grande parte do cotidiano da população. Apesar do medo e da presença do risco, os sujeitos seguem adiante racionalizando suas escolhas para se livrarem dos sentimentos de incerteza e de insegurança enfrentados pela humanidade. Entretanto, assegurar-se reforça a sensação de segurança.

Desse modo, ser previdente é uma forma de amenizar as consequências dos imprevistos e se torna um argumento aceitável e até co-

num contexto capitalista. Se há medo, se há aflição da violência, se as pessoas não têm uma vida tranquila, se todos conhecem alguém que passou por roubos ou por outras situações de violência, essa insegurança não é uma fantasia totalmente descabida. Assim, esses sentimentos, essas percepções e essas sensações se tornam latentes como atributo cultural ao se viver num ambiente urbano.

Nesse íterim, o mercado da segurança privada não é ingênuo e realiza diversas leituras das condições de vulnerabilidades dos sujeitos em relação à violência. Por isso, a estratégia é de capitalizar o medo a fim de oferecer serviços de prevenção e de previdência, pois se há imprevistos é porque coisas acontecem. Levando em consideração os riscos do mundo moderno, a empresa de segurança privada comercializa as atividades de patrulhamento com sua equipe, as estratégias de atuação para intimidar suspeitos e investe num arsenal de poderio visível para fabricar a “ilusão de segurança” aos seus clientes. Isso reforça os acionamentos argumentativos dos moradores para provar sua satisfação com os serviços prestados pela empresa, a partir de situações que falam sobre a imposição de respeito, explicitação de coragem e agressividade “necessária” para afastar os perigos de quem paga por esses serviços.

Ocqueteau (1997, p. 186) estudou a expansão da segurança privada na França e concluiu que:

A tese que eu defendo é que este setor não é inteiramente autônomo, pois, devido ao fato de que suas áreas de atuação possuem incidências sobre a gestão da ordem em geral, tem necessidade, para assentar sua viabilidade econômica e legal, de obter o aval dos poderes públicos.

Logo, para ter esse aval, de modo legal, suas estratégias de atuação não podem estar na contramão do que define a nossa Constituição cidadã. Para ser reconhecida pelo Estado de direito como uma instituição legítima, a segurança privada precisa seguir os princípios e os valores da Constituição vigente. Mas, no caso da empresa de segurança do município gaúcho, a ganância nesse mercado foi maior que a proteção do conjunto da população, uma vez que eles se focavam em seus clientes. Mesmo com o *slogan* solidário e justiceiro, grande parte da população não estava coberta pelas ações da empresa. O objetivo não era estabelecer um sentimento geral de segurança, pelo contrário, o sentimento de insegurança favorecia a angariação de novos clientes.

Atentar para as entidades que surgem no lugar de instrumentos da segurança, inclusive da segurança pública, é uma reivindicação de Das (2008). E, nesse sentido, o mercado da segurança privada ainda parece pouco estudado como objeto antropológico. Compreender as disputas dessas novas empresas com os órgãos da área de segurança pública permite avançar sobre os desafios e complexidades enfrentados por essa área e perceber a construção de elementos da violência urbana que cristalizam o sentimento de insegurança como um pânico moral, podendo acobertar interesses escusos das instituições privadas. Pensando nos significados da seguridade na vida cotidiana, o autor reflete:

Es la posibilidad de trasladar las ideas y las instituciones a otros lugares, su movilidad, la que termina por configurar la seguridad, la salud y el desarrollo en formas que inciden en la vida cotidiana y que hacen que la normalidad del lenguaje se vea erosionada por completo. Por



ello, la cuestión de cómo habitar en un escenario de devastación que se encubre con el lenguaje de la seguridad y el desarrollo tendría que llevarnos por rumbos inhabituales, que nos permitieran de alguna forma recuperar la confianza cotidiana a partir de la cual pudieran entrelazarse los países del mundo unos con otros. Abandonar el lenguaje del conflicto armado, tanto para las buenas como para las malas causas, podría muy bien constituir el primer paso. (DAS, 2008, p. 515).

Desse modo, evidenciar a ideia da seguridade como algo primordial sobrepõe-se a outros problemas sociais de dimensão local, que são deixados de lado para considerar a contratação de seguro privado uma evidente normalidade.

Entretanto, a discussão perpassa o desafio de rever a diferenciação entre “clientes” e “cidadãos”, que se naturaliza no caso dessa empresa de segurança privada gaúcha, e incita a buscar princípios cidadãos que se façam valer por meio dos órgãos públicos para a proteção de todos e a manutenção da ordem pública.

Assim, o caso da “queda” da empresa de segurança privada e os acionamentos utilizados pelos apoiadores de suas ações, num município do Rio Grande do Sul, evidenciam as armadilhas da escolha dessas instituições para os sujeitos se sentirem seguros e explicitam elementos relevantes para se pensar a área de segurança pública e a cultura do medo (ECKERT, 2000), a fim de desnaturalizar essas relações.

1. *Realizado como trabalho final de Seminário de Doutorado do PPGAS/UFRGS, contou com observações e comentários do Prof. Ruben Oliven e da Profa. Cornelia Eckert, aos quais agradeço imensamente.*
2. *Esses relatos são comentários das notícias publicadas na página da rede social de um jornal local, sobre a prisão preventiva dos responsáveis pela empresa de segurança, durante cerca de um mês. Apesar dos diferentes posicionamentos, focaram-se aqueles que apoiavam a empresa.*
3. *Pela atualidade da situação e visando não expor a empresa, o jornal e os moradores, eles não serão citados. Cuidou-se para retirar do texto elementos que possibilitassem essa identificação. Assim, importa a discussão do acontecimento como fenômeno social, não as especificidades dos atores envolvidos neste caso.*
4. *No Rio Grande do Sul, a Brigada Militar corresponde à Polícia Militar.*
5. *Os dados gerais sobre a empresa e as informações da investigação pelo MP/RS foram retirados do jornal de maior circulação da cidade.*
6. *Era um mongol destemido que conquistou toda a Ásia, Oriente Médio e Europa Ocidental no século 13 por meio de estratégias de guerra brutais, violentas e autoritárias. Seu poder o destacou como grande líder.*
7. *Os trabalhos são coordenados pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, com a parceria e o apoio do Sistema Integrado de Investigação Criminal e do Centro de Apoio Operacional Criminal.*
8. *Conforme a lei nº 12.850/2013 (BRASIL, 2013), organização criminosa é a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, praticando infrações penais.*
9. *A portaria 071/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000), da Secretaria de Justiça e Segurança (SJS), do Rio Grande do Sul, determina que, para cidades com população entre 100 e 500 mil moradores, é necessária a presença de um Policial Militar (PM) para cada grupo de 450 habitantes.*
10. *Cesare Lombroso foi o criador da antropologia criminal e fez pesquisas para demonstrar características próprias do “criminoso nato”, podendo ser identificado antes de o crime acontecer.*

### Referências bibliográficas

- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 12.850, de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.
- CALDEIRA, T. P. Direitos humanos ou “privilegio de bandidos”? desventuras da democratização brasileira. **No-vo Estudos**, n. 30, p. 162-174, 1991.
- CALDEIRA, T. P. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: 34/Edusp, 2000.
- DAS, V. Los significados de la seguridad en el contexto de la vida cotidiana. In: ORTEGA, F. A. (ed.). **Veena Das: sujetos del dolor, agentes de dignidad**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2008.
- ECKERT, C. A cultura do medo e as tensões do viver na cidade: narrativa e trajetória de velhos moradores de Porto Alegre. **Illuminuras**, v. 3, n. 6, 2000.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.
- MARTINS, José de Souza. **Linchamentos: justiça popular no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2015.
- MINAYO, M. C. S. Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde. In: NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves de; CONSTANTINO, Patrícia. (Org.). **Impactos da Violência na Saúde**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 21-42, 2013
- MUNIZ, J. O.; PROENÇA JR., D. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. **Estud. av.**, v. 21, n. 61, p. 159-172, dez. 2007.
- OCQUETEAU, F. A expansão da segurança privada na França: privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva? **Tempo soc.**, v. 9, n. 1, p. 185-195, 1997.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Justiça e Segurança. **Portaria 71/2000**. Porto Alegre, RS, 2000.
- ROCHÉ, Sebastian. **Le Sentiment d’insécurité**. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- SEGATA, J. A Etnografia como Promessa e o Efeito Latour no campo da Cibercultura. **Ilha: Revista de Antropologia**, v. 16, n. 2, p. 69-87, 2014.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. **São Paulo Perspec.**, v. 21, n. 2, p. 89-101, 2007.

# O sentimento de insegurança e a armadilha da segurança privada: reflexões antropológicas a partir de um caso no Rio Grande do Sul

Priscila Farfan Barroso

## Resumen

**El sentimiento de inseguridad y la trampa de la seguridad privada: reflexiones antropológicas a partir de un caso en Rio Grande do Sul**

*El presente trabajo refleja sobre los accionamientos de la defensa de una empresa de seguridad privada, investigada por el Ministerio Público del Estado por supuestas irregularidades y actuación de poder abusivo por parte de los involucrados. Estos accionamientos se ponderan sobre la base de informes de residentes de un municipio de Rio Grande do Sul, hechos en las redes sociales, que, a partir de la evidencia del sentimiento de inseguridad, apuestan en la permanencia de esa empresa como una posibilidad para la seguridad. Con ello, se analizan los argumentos de “falta” de seguridad pública en las ciudades y el temor de la violencia urbana, compartidos por los moradores, como justificantes para la posibilidad de contratación de la empresa. Sin embargo, después de su “caída”, la disputa entre esos argumentos revela el telón de fondo para la reflexión sobre seguridad pública. Violencia urbana, miedo y aval de los organismos públicos son atributos que posibilitan la instalación - o no - de la seguridad privada.*

**Palabras clave:** Seguridad Pública. Violencia. Compañía privada. Miedo. Ciudadanía.

## Abstract

**The feeling of insecurity and the trap of private security: anthropological reflections from a case in Rio Grande do Sul**

*This work will reflect on the drives of the defense of a private security company investigated by the Ministry of State for alleged irregularities and performance of abusive power by the involved. These drives will be weighted based on the reports on social networks made by residents of a municipality of Rio Grande do Sul State. Starting from the evidence of the feeling of unsafety, those residents bet on the permanence of this company as a possibility for safety. Thus, it analyzes the argument of “lack” of public security in the cities and the fear of urban violence among residents as justification of the possibility of the company hiring. However, after his “fall”, the dispute between these arguments reveals the backdrop for reflection on public safety. Urban violence, fear and endorsement of public bodies are attributes that enable the installation - or not - of private security.*

**Keywords:** Public security. Violence. Private company. Fear. Citizenship.

**Data de recebimento:** 19/04/17

**Data de aprovação:** 11/09/17

O sentimento de insegurança e a armadilha da segurança privada: reflexões antropológicas a partir de um caso no Rio Grande do Sul

Priscila Farfan Barroso

# A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo: novas tecnologias e velhos problemas

**Viviane de Oliveira Cubas**

*Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP. Doutora e Mestre em Sociologia pela USP. Graduada em Ciências Sociais pela USP.*

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

## Resumo

*Este texto faz uma breve revisão de estudos sobre os serviços de segurança privada em São Paulo. As análises iniciais apontam que a expansão dessas empresas, mais do que relacionada ao aumento dos crimes e da sensação de insegurança, ocorre pelas mudanças na estrutura de contratação e nas novas formas de organização dos espaços urbanos. Apontam também a fragilidade dos mecanismos de controle e a presença irregular de policiais nesses serviços. Pesquisas recentes reafirmam esse panorama e aprofundam questões como: alterações introduzidas nas normas reguladoras; ausência de parcerias entre a segurança privada e a segurança pública; utilização de tecnologias pelo setor; organização dos serviços clandestinos; e a permanente participação de policiais nesse mercado.*

## Palavras-Chave

*Segurança privada. Segurança pública. Controle. Polícia. Clandestinos.*

**D**esde o final dos anos 1970, e principalmente no início dos anos 1990, torna-se cada vez mais visível a presença dos serviços particulares de segurança e vigilância no país, especialmente na cidade de São Paulo. Esse mesmo fenômeno pode ser percebido em outros países, a partir dos anos 1960, como Canadá, Inglaterra e sobretudo nos Estados Unidos, no qual, em 1975, a segurança privada já excede os números da polícia pública (SHEARING; STENNING, 1983; BAYLEY; SHEARING, 1996). A multiplicação de guaritas e vigias de ruas nos bairros paulistanos, a adoção de equipamentos de proteção em residências e em veículos – cercas elétricas, câmeras de vídeo, porteiros eletrônicos e blindagem –, a utilização dos serviços de ronda motorizada, a vasta propaganda publicitária de empresas e

de cursos voltados a seus profissionais, além da realização de feiras internacionais e publicação de revistas especializadas nesse tema indicavam o quanto esse mercado ganhava espaço nas grandes cidades.

As empresas de segurança privada vendem serviços de vigilância (guarda-costas e vigilantes) ou equipamentos de proteção. Pode-se dizer que, no Brasil, o primeiro impulso à expansão desse mercado ocorre na metade da década de 1960, com o aumento do número de assaltos a bancos, naquele período atribuídos aos movimentos de oposição política à ditadura militar. Diante da necessidade de aumentar a segurança dessas agências, o governo federal instituiu o Decreto Lei nº 1.034/1969, a primeira legislação a regulamentar a atividade de segurança privada no país, até então considerada uma atividade paramilitar.

A partir desse decreto, define-se que todos os estabelecimentos financeiros devem ter um sistema próprio de segurança, orgânica<sup>1</sup> ou terceirizada. Como resultado, empresas que já prestavam serviços de limpeza e manutenção para as agências bancárias investem na criação de um setor especializado em segurança. Nesse mesmo período, surge também o segmento especializado em transporte de valores, tarefa até então realizada pelos próprios funcionários dos bancos, muitas vezes em seus próprios veículos ou em táxis<sup>2</sup>.

Nesse primeiro momento, as empresas ficam sob controle das secretarias de segurança estaduais e dos chefes de polícia civil, arranjo que propicia a forte presença das forças policiais nessas áreas. No estado de São Paulo, 50 empresas são autorizadas a exercer a atividade; além do controle, a polícia também é responsável pela instrução e pela capacitação dos vigilantes, o que confere aos guardas particulares, quando em cumprimento do dever, o *status* de policiais (CALDEIRA, 2000). Sob o controle dos governos estaduais criam-se diferentes portarias para regulamentar a atividade, o que dificulta a expansão das empresas para outras partes do país.

Na década de 1970, ocorre nova onda de demanda pelos serviços de segurança, que deixam de ser exclusividade das instituições financeiras e passam a atuar também para órgãos públicos e empresas particulares (indústrias e comércio). Isso acentua a necessidade de atualização da normatização, pois o decreto de 1969 já não mais contempla todos os aspectos da atividade.

Em junho de 1983, a Lei nº 7.102 estabelece as normas para a constituição e o funcionamento de empresas particulares que exploram servi-

ços de vigilância e transporte de valores. Essa lei transfere o treinamento dos vigilantes da polícia para o setor privado, o que retira dos vigilantes o status de policial e estimula o desenvolvimento de um setor dedicado à formação e ao treinamento de profissionais. A fiscalização também passa dos governos estaduais para o governo federal, mais especificamente para o Ministério da Justiça, sob o intermédio da Polícia Federal.

Essa lei é atualizada pelas Leis nº 8.863/1994 e 9.017/1995, sendo que esta última ratifica o Departamento de Polícia Federal como o único órgão responsável pela fiscalização dos serviços privados de segurança e institui a cobrança de taxas pelos serviços prestados por esse departamento, tais como: serviços de vistorias, renovação e emissão de certificados, autorização para a compra de equipamentos, expedição de alvarás, entre outros.

A Divisão de Controle de Segurança Privada, com sede em Brasília, é o departamento criado para essa atividade e tem o auxílio de delegacias regionais, denominadas Delegacias de Segurança Privada (Delesps). Cada estado possui uma Delesp, cuja função consiste em autorizar, controlar e fiscalizar as empresas de segurança.

A partir das mudanças introduzidas na legislação, é possível identificar diferentes processos relacionados à regulação desse mercado no Brasil.

Inicialmente, eles estiveram subordinados a uma política de segurança nacional e a um restrito controle da polícia. Com a segunda lei, esse controle foi relaxado e os regulamentos trabalhistas aumentaram. O que tinha sido um instrumento para lutar contra a oposição

política foi adaptado para lutar contra a criminalidade. A terceira lei, assinada durante o regime democrático e seguindo a rápida expansão dos serviços de segurança em resposta às crescentes preocupações da população, tenta estender o controle do Estado para compreender todo o mercado de serviço de segurança. (CALDEIRA, 2000, p. 198).

Em 28 de agosto de 2006, o Departamento de Polícia Federal publica a Portaria nº 387/2006, que altera as normas aplicadas sobre a segurança privada. Segundo Ricardo (2006), essa portaria é muito inovadora, uma vez que objetiva consolidar a legislação sobre o setor, contemplando aspectos relacionados à conceituação dos serviços, penalidades, definição dos vigilantes e requisitos específicos para cada uma das modalidades de atividade, currículos para os cursos de formação profissional e estabelecendo princípios e valores para a atividade da segurança privada. Nessa portaria, é citada uma “política de segurança privada” que envolve a gestão pública e deve obedecer aos princípios da dignidade da pessoa humana, da satisfação de seus usuários, do aprimoramento de seus quadros, entre outros. Contudo, em relação ao controle sobre vigilantes, a portaria dá prioridade ao controle interno, ficando a cargo das próprias empresas a apuração do envolvimento de seus funcionários em delitos, assim como o encaminhamento dos documentos relacionados a esses casos à Polícia Federal para que esta informação seja incluída em um cadastro nacional.

Ainda que inovadora, Ricardo (2006) aponta que essa legislação necessita ser aperfeiçoada para que compreenda aspectos da ativi-

dade ainda não contemplados pela lei, como os critérios usados para definir o acesso de pessoas aos locais controlados pela segurança privada; procedimentos ao se deter um infrator; definição sobre a participação de policiais e critérios para o uso da força. A partir dessa definição mais ampla das atribuições seria possível revisar seus mecanismos de controle, atribuindo-lhes mais objetividade e maior eficiência.

Alterações introduzidas pela Portaria nº 515/2007 compreendem novas especificações, como o currículo mínimo para os instrutores dos cursos de formação bem como o armamento autorizado, conforme o tipo de atividade realizada.

Apesar das dificuldades de acesso a informações relativas ao setor, os números disponíveis apontam que os serviços privados de segurança apresentam um movimento de expansão a partir dos anos 1980, passam por um período de retração em meados dos anos 2000 e iniciam nova expansão em 2007. Entre 1982 e 1993, são expedidos 533 alvarás de funcionamento de empresas em todo o Brasil; de 1994 a 2000, expedidos mais 867 alvarás, totalizando 1.400 empresas (CUBAS, 2005, p. 80).

Em 2004, o número de empresas chega a 2.144, o maior registrado até hoje. Em 2005, tem início uma redução no número de empresas registradas (1.727), que continua em 2006 (1.199). Em 2007, há novo aumento no número de empresas registradas, que passa para 1.296 (POLÍCIA FEDERAL, 2008), chegando a 1.700 empresas em 2010 (SESVESP, 2011). Em 2011, o número salta para 2.053 empresas, no ano seguinte, para 2.282, fechando 2013

com 2.392 empresas (FENAVIST, 2014). Em 2016 são registradas cerca de 2.500 empresas. Em 2013, a Região Sudeste agrega 1.022 empresas, o que corresponde a 42,7% do total autorizado no país (FENAVIST, 2014).

Em relação ao número de vigilantes, estudo realizado pelo Ipea em 2009 aponta que entre 1997 e 2007 aumenta (46,4%) o número de trabalhadores ocupados no sistema de segurança no país. Apesar de o sistema público sempre absorver a maior parte desses trabalhadores, essa relação diminui nesse período. Na década de 1990, 61,7% desses profissionais está nas polícias federais e estaduais e nas guardas municipais, enquanto 38,3% atua nos serviços de segurança particulares. Essas proporções mudam para, respectivamente, 54,5% e 45,5% em 2007 (CAMPOS, 2009). Em 2010, há 476.961 vigilantes autorizados pela Polícia Federal no Brasil (FENAVIST, 2014); em 2013, calcula-se entre 625 e 645 mil vigilantes (FENAVIST, 2014). No estado de São Paulo, em 2010, há 147.997 vigilantes, número que já ultrapassa os 117.543 homens das forças policiais militar e civil do estado (SESVESP, 2011).

Para ingressar na carreira de vigilante, o profissional precisa ser brasileiro (nato ou naturalizado) e: ter no mínimo 21 anos de idade; ter concluído a quarta série do ensino fundamental; ter sido aprovado em exame de saúde física e mental; não possuir antecedentes criminais; estar em dia com as obrigações eleitorais e militares; possuir registro no Cadastro de Pessoa Física; e ter concluído o curso de formação, realizado em centro de formação profissional regulamentado.

O curso básico de formação dura 200 horas/aula e custa, em média, R\$ 1.000,00<sup>3</sup>. Em 2000, o piso salarial para a categoria corresponde a R\$501,00, em 2011, a R\$964,43, e em 2017 passa para R\$1.880,32 (SEEVISSP, 2017). O uso de armas de fogo por esses profissionais é definido a partir de uma “análise de risco” da área onde vão atuar<sup>4</sup>. Os trabalhadores utilizam armamento registrado em nome da empresa, cabendo a ela controlar o uso das armas e das munições.

Além dos vigilantes, que têm participação cada vez maior de mulheres, há diversos outros profissionais voltados para esse setor, como os técnicos em eletrônica e os profissionais dos setores administrativos das empresas. Todos esses profissionais movimentam um outro mercado de cursos de especialização: transporte de valores, escolta armada, condução de cães, guarda-costas, prevenção e procedimentos antissequestro, gerenciamento de crises. Além desses cursos, há alguns de nível superior, voltados a profissionais que ocupam funções de chefia, supervisão e gerência de empresas ou departamentos de segurança.

O mercado da segurança estimula também o desenvolvimento de entidades e eventos relacionados ao setor. Há órgãos representativos dos empresários, como a Associação Brasileira das Empresas de Vigilância (Abrevis), entidade que congrega e representa as empresas de segurança privada no país, fundada em 1970, e membro da Federación de Seguridad Privada de los Países Del Mercosul (Fesesur), fundada em 1992; a Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores (Fenavist), criada em 1989, que agrega sindicatos



das 27 unidades federativas; a Associação Brasileira das Empresas de Sistemas Eletrônicos de Segurança (Abese), criada em 1995; a Associação Brasileira de Blindagem, criada em 2001 (Abrablin); os sindicatos estaduais, entre eles o Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica, Serviços de Escolta e Cursos de Formação do Estado de São Paulo (Sesvesp), fundado em 1988.

Existem ainda os sindicatos que representam os vigilantes, como o Sindicato dos Empregados em Empresas de Vigilância, Segurança e Similares do estado de São Paulo (Seevisp), criado em 1984; e o Sindicato dos trabalhadores em sistemas eletrônicos de segurança privada do Estado de São Paulo (Sintraesp), criado em 2001; a Associação Brasileira de Profissionais de Segurança (ABSEG), criada em 2005, entre outros.

Interessante apontar que boa parte dessas associações tem entre suas atividades o combate aos serviços clandestinos de segurança, disponibilizando em seus *websites* informações sobre empresas regulamentadas e espaços para denúncia sobre empresas e vigilantes irregulares.

Há ainda numerosas publicações, algumas de sindicatos e associações, outras independentes, voltadas exclusivamente ao tema da segurança privada e que divulgam notícias de interesse aos profissionais da área, e também funcionam como veículo de propaganda. Entre os eventos voltados para o setor, o maior deles é a Feira Internacional de Segurança (Exposec), realizada anualmente em São Paulo e que, em 2016, tem sua 19ª edição, reunindo mais de 800 expositores. Nesses eventos, po-

de-se conhecer o vasto material publicitário das empresas que, de maneira geral, reforçam a ideia de que a segurança privada é algo indispensável nos centros urbanos, pois atua de forma preventiva, inibindo a ação de ladrões (CUBAS, 2005).

Atualmente, uma das formas mais visíveis da atuação desse mercado é a proliferação de equipamentos, sobretudo das câmeras de monitoramento, inclusive em áreas públicas. O uso de câmeras inicia-se no país na década de 1980, intensifica-se em meados de 1990, e sua expansão está relacionada ao desenvolvimento de leis que fixam a obrigatoriedade do uso desses equipamentos.

A Lei Federal nº 7.102, de 1983, já inclui o uso de câmeras de segurança para os estabelecimentos financeiros. A partir de 1996, projetos de lei relacionados ao tema, que tramitam na Câmara Municipal de São Paulo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Câmara dos Deputados e Senado Federal, passam a prever, quase unanimemente, a obrigatoriedade do uso de câmeras de monitoramento em locais como: instituições financeiras, escolas, hospitais, *shoppings centers*, estádios de futebol, postos de gasolina, ruas e avenidas, entre outros (KANASHIRO, 2006).

Além da questão legal, as facilidades de importação dos equipamentos e o aumento de sua produção no país, a partir dos anos 1990, permitem a redução dos preços dos dispositivos de segurança e impulsionam esse setor. Entre 1999 e 2011, há redução de 70% dos preços desse tipo de equipamento (ABESE, 2012). E equipamentos que utilizam a tecnologia de biome-

tria, que realiza o controle do acesso físico pelo reconhecimento da íris ou da face, novidade nos anos 1990, hoje são bastante comuns até mesmo em condomínios e residências de alto padrão. Entre os eletrônicos mais utilizados em 2014 estão o Circuito Fechado de TV (CFTV), com 46%; os alarmes, com 23%; e os controles de acesso, com 23% (ABESE, 2015).

A blindagem de veículos, outro recurso anteriormente utilizado apenas em carros de luxo destinados às autoridades de Estado, também se difunde. Em 2009, 6.926 veículos são blindados no país; em 2010, o número passa a 7.332; em 2013, para 10.156; e continua em crescimento, chegando, em 2014, a 11.731 veículos blindados.

Esse crescimento, segundo pesquisa de associação do setor, está relacionado ao sentimento de medo e ao aumento da criminalidade. Apesar de esse tipo de proteção estar se difundido em outras regiões do país, São Paulo ainda é o estado com maior incidência de blindagem (70%), seguido por Rio de Janeiro (14%), Minas Gerais (5%) e Ceará (3%). O perfil do público que utiliza esse tipo de proteção apresenta algumas mudanças. Se, em 2010, 65% são homens, em 2014 a proporção diminuiu para 52%. Em 2010, 85% são empresários ou executivos, público que se reduz para 65% em 2014; no mesmo período, políticos passam de 2% para 15%; artistas e cantores, de 3% para 12%; e juízes, de 3% para 8% (ABRABLIN, 2015).

Há ainda a blindagem arquitetônica, voltada principalmente a agências bancárias, casas lotéricas, bilheterias e outros setores que trabalham com grandes somas de valores; e tam-

bém as prestações de serviços de blindagem de guaritas de condomínios, portas, janelas, e até mesmo iates e navios. As empresas de blindagem têm regulamentação controlada pelas Forças Armadas (Exército), que emitem o Certificado de Registro, o Título de Registro e o Relatório Técnico Experimental do fabricante dos materiais a serem usados.

## O MOVIMENTO DE EXPANSÃO E SUAS POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES

A expansão do mercado da segurança não está restrita ao Brasil. É uma característica mundial, ocorrendo mesmo em países onde a criminalidade não é uma das principais preocupações entre a população ou onde as políticas de segurança pública são bem-sucedidas em garantir a vida e os bens dos cidadãos.

Nos Estados Unidos e em vários países da Europa, os exércitos da segurança privada se igualam ou mesmo superam as polícias públicas (BAYLEY, 2001). Também não se trata de um fenômeno novo, pois a venda de proteção e segurança sempre existiu. Todavia, a novidade se encontra em sua expansão para o público em geral, sobretudo nas áreas urbanas (SHEARING; STENNING, 1983).

Considerando que os serviços privados prosperam num período em que a insegurança está entre as principais preocupações dos cidadãos brasileiros (ADORNO, 2002), é possível que o sentimento de medo e insegurança e a descrença nos órgãos encarregados da segurança pública tenham influenciado essa expansão. Contudo, isso permite explicar apenas em parte a expansão do mercado da segurança. Para compreendê-la, torna-se importante consi-

derar também outros aspectos que revelam o contexto no qual essa expansão tomou força e tem se desenvolvido.

Desde os anos 1960, têm sido introduzidas mudanças e inovações na forma de se pensar o policiamento. Isso significa a inclusão de novos e múltiplos atores não estatais nas tarefas de segurança; a adoção de estratégias de prevenção da criminalidade, como o policiamento comunitário; e as várias medidas criadas para a maior participação da população nas questões relacionadas à segurança pública.

De maneira geral, o policiamento tem se tornado uma atividade cada vez mais fragmentada, compartilhada entre governo e seus cidadãos, às vezes, mediada pelos mercados. E a polícia não é mais o principal detentor do controle do crime na sociedade (BAYLEY; SHEARING, 1996). Tal interpretação é em parte contestada por Jones e Newburn (2002), segundo os quais a análise está muito centrada no contexto norte-americano. Para os autores, as mudanças introduzidas nas polícias não significam uma fragmentação do policiamento, muito menos uma ruptura do seu monopólio (uso legítimo da força), pois o poder de prender, deter e incriminar em nome do Estado continua sendo uma atribuição exclusiva das forças policiais. E ambos concordam com o fato de que a atividade de policiamento não diz respeito somente à polícia e que, mesmo antes do crescimento da indústria da segurança privada, a participação de não policiais nas atividades de segurança já era uma realidade na Grã-Bretanha.

Nesse sentido, apontam que a polícia sempre foi proeminente em relação às outras agên-

cias com as quais compartilha responsabilidades, mas nunca teve o total monopólio dessa atividade. Considerando os diferentes contextos nos quais ocorre a expansão da segurança privada, os autores sublinham que, no caso da Grã-Bretanha, isso não se explica por um processo de fragmentação do policiamento, e sim por um processo de formalização do controle social. De acordo com os autores mencionados, o declínio das “ocupações secundárias” – vigias, recepcionistas, professores, monitores, zeladores de parques, cobradores de ônibus, supervisores de estações de trem, fiscais de bilhetes, entre outros – remove uma importante fonte de controle social e abre espaço para a comercialização de atividades de segurança que não eram anteriormente efetuadas pelas polícias.

No caso brasileiro, a legalização do setor pode ser apontada como um fator que fortemente colabora para a expansão desse mercado. A partir da regulamentação retira-se das mãos de um pequeno grupo de pessoas, que tinha algum vínculo com a carreira militar ou com a polícia, o controle e o monopólio desse mercado, possibilitando o surgimento de novas empresas.

No entanto, o que vários estudos têm apontado é que a expansão do mercado da segurança ocorre principalmente em áreas afetadas por mudanças na organização dos espaços públicos (CALDEIRA, 2000; CUBAS, 2005; ZANETTIC, 2010). Durante a década de 1970, ocorre um processo de interiorização do desenvolvimento no estado de São Paulo, com a instalação de diversas indústrias pelo interior paulista, o que amplia o padrão de vida urbano e provoca o surgimento de cidades de médio e grande porte. O aumento da população, da indústria e do comér-

cio nessas áreas acarreta a demanda por serviços, entre eles os de segurança. Entre 1996 e 2000, as indústrias são o principal campo de atuação das empresas de segurança privada, concentrando quase a metade dos serviços de segurança no estado (46,0%). Em seguida, aparecem bancos, órgãos públicos e condomínios (13,0% cada um) e comércio (8,0%) (CUBAS, 2005). Já em 2005 essa distribuição se modifica, figurando entre os maiores contratantes o setor público (38,3%), os bancos (21,4%), outras empresas do setor privado (13,9%), as indústrias (13,7%) e o setor de serviços (12,7%). Em 2011, a administração pública e as indústrias permanecem como as principais contratantes, com 29,0% cada, seguidas por instituições bancárias, com 23,0%; setores de serviços e condomínios residenciais e empresariais, ambos com 8,0%; e outros contratantes com 3,0% (SESVESP, 2012).

O aumento da utilização desse serviço pelo setor público pode estar relacionado ao remanejamento de policiais para as atividades de policiamento, deixando as atividades de vigilância patrimonial a cargo do setor privado (ZANETIC, 2010). Essa hipótese se fundamenta na terceirização dos serviços de segurança, processo que se intensifica nos anos 1990, e consiste em outro elemento a contribuir para os negócios da segurança privada. A terceirização torna-se uma opção muito atrativa, pois além de reduzir os custos para as contratantes permite a substituição de funcionários com maior facilidade, sem se ater aos encargos sociais e problemas fiscais, os quais passam a ser de responsabilidade da empresa contratada.

Importante destacar ainda que, assim como ocorre em diversas partes do mundo ocidental, proliferam também no Brasil os “encla-

ves fortificados” (CALDEIRA, 2000) ou, na interpretação de Shearing e Stenning (1983), a “massa de propriedade privada”. Ambos os conceitos se referem a espaços privatizados para moradia, estudo, consumo ou lazer que têm sua segurança realizada quase exclusivamente pelos serviços particulares e passam a concentrar em seus domínios boa parte das atividades anteriormente realizadas em espaços públicos. Shearing e Stenning (1983) ressaltam que a vida pública passa a ocorrer, cada vez mais, em locais de propriedade privada, como *shopping centers*, condomínios residenciais, áreas de recreação e lazer e campi universitários.

Realizando suas análises a partir do contexto norte-americano, os autores apontam dois motivos para a atuação da segurança privada nessas áreas: primeiro porque a rotina de ronda policial tradicionalmente está restrita às ruas; segundo, porque os proprietários preferem exercer seu tradicional direito à preservação da ordem em sua propriedade e manter o controle sobre o seu policiamento do que recorrer à polícia pública para essa função. Como resultado, afirmam os autores, áreas da vida pública antigamente sob o controle do Estado estão sendo transferidas para o controle de corporações privadas.

São Paulo parece acompanhar essa tendência. Somente na região metropolitana, o total de empreendimentos imobiliários classificados como condomínios residenciais eleva-se de 2,0% para 35,0% entre 1992 e 2004. Ademais, pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) aponta a alta frequência, sobretudo de jovens, em shoppings, galerias e centros comerciais: 75,4% dos entrevistados afirmam frequentar esses espaços ao menos

uma vez por mês e 30,0%, ao menos uma vez por semana (ZANETIC, 2010).

Mais recentemente, essa expansão do mercado da segurança parece também influenciada pela redução dos custos dos equipamentos eletrônicos de segurança. Apesar de não haver dados estatísticos que comprovem essa hipótese, profissionais do setor apontam que, em muitas situações, esses equipamentos passaram a substituir a vigilância que antes era realizada por pessoas, justamente em razão de os custos serem inferiores.

## O MOVIMENTO DE EXPANSÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Shearing e Stenning (1983) analisam também a questão da legitimidade da segurança privada, afirmando que é derivada da instituição propriedade privada, mais especificamente da importância do direito às liberdades individuais, aspecto fortemente presente no contexto norte-americano. Segundo essa concepção, a instituição legal da propriedade privada e da privacidade são um meio de garantir a segurança contra as intromissões externas, especialmente as do Estado.

Na propriedade privada, a autoridade máxima é a do seu dono e, nesse espaço, o Estado não tem permissão para entrar sem consentimento, a não ser em situações excepcionais. Contudo, os autores apontam que, à medida que a propriedade privada vem se tornando um espaço público, essa coerência tem sido desgastada ao mesmo tempo em que pouco tem se questionado sobre essa autoridade.

Como resultado, a expansão da “massa de propriedade privada” tem dado às corporações privadas uma esfera de independência e auto-

ridade que, na prática, excede até mesmo as atribuições das próprias polícias, por exemplo, guardas particulares fazendo buscas aleatórias e submetendo pessoas a condições específicas tanto na entrada quanto na saída de recintos controlados pela segurança privada.

Considerando que muitos serviços e instalações essenciais à vida moderna – emprego, crédito, hospedagem, educação, saúde, transporte – estão hoje submetidos a esse tipo de controle, é praticamente impossível evitá-lo. Os autores acrescentam ainda a grande autonomia das ações da segurança privada, em boa medida, definidas a partir dos interesses de quem a contrata, obedecendo a critérios segundo os quais as situações a serem coibidas por seus agentes não são necessariamente aquelas que ferem a lei, mas aquelas que ameaçam os interesses do contratante dos serviços.

Essa autonomia também está presente nas ações dos próprios vigias. Em sua atividade, não estão submetidos a regras ou limites como estão os policiais, têm que se reportar somente aos seus contratantes e estão livres de qualquer controle externo formal e sistemático. E um dos resultados dessa grande autonomia dos agentes privados são as lacunas nas estatísticas policiais, uma vez que muitos casos que deveriam ser encaminhados às autoridades policiais nem chegam ao seu conhecimento.

São casos de bancos que preferem não expor sua imagem divulgando crimes cometidos por seus funcionários ou, como apontou Zanetic (2010), condomínios residenciais que adotam procedimentos próprios para casos de uso de drogas e direção de veículos por meno-

res dentro de suas dependências. Nessas situações, fica a critério do contratante a resolução do caso e a decisão sobre seu encaminhamento ou não às autoridades legais. A não notificação desses casos às autoridades públicas dá origem às “áreas obscuras” das estatísticas, em que a ausência de ocorrências não significa, necessariamente, a inexistência de ilegalidades.

Caldeira (2000) vai além e aponta que, no Brasil, essas novas estruturas apresentam também um caráter desagregador, pois, além de proporcionar a proteção do crime, esses espaços amplamente vigiados e controlados criam também espaços segregados e excludentes, uma vez que a sensação de segurança passa a ter fundamento maior na sensação de distanciamento social do que na de ausência do crime.

Essa análise está em consonância com a hipótese de Ocqueteau (1997) de que o crescimento desse setor em contextos como o brasileiro está mais relacionado ao desejo das parcelas proprietárias de separação e proteção da “violência dos pobres”, situação alimentada mais pelas grandes desigualdades sociais no país do que pela ineficiência do Estado no controle da ordem.

## OS SERVIÇOS CLANDESTINOS

Assim como os serviços regulares, expandem-se também os serviços clandestinos de segurança, que têm ampla participação de policiais e representam um dos principais problemas relacionados à privatização da segurança no Brasil. O mercado clandestino reúne empresas e vigilantes que não possuem autorização para atuar ou que atuam em atividades para as quais não estão legalmente autorizados.

A participação de policiais se dá tanto no mercado regular quanto no irregular, no qual atuam como sócios, administradores, instrutores, despachantes ou como vigilantes. Justamente por ser irregular e envolver a clandestinidade, não existem dados precisos sobre esse mercado. Os números disponíveis são estimativas realizadas com base em denúncias recebidas pela Polícia Federal e até mesmo pela perda de serviços por parte das empresas regulares. Segundo estimativas da Fenavist para 2015, existem 5 mil empresas irregulares em todo o país, quase três vezes o número de empresas regulares (Fenavist, 2015).

Esses serviços clandestinos são frequentemente alvo de combate de sindicatos e associações do setor. Além de diretamente afetados por esse mercado irregular, que concorre com preços muito inferiores aos praticados pelas empresas regularizadas, os empresários frequentemente se queixam que a fiscalização acaba sendo muito mais rigorosa com as grandes empresas do que com as pequenas e irregulares, seja pelo fato de a agência de controle não conseguir atender a todas as denúncias seja pelas dificuldades de averiguar a atuação de grupos que, muitas vezes, não possuem uma sede física.

As empresas irregulares podem contar com a presença de policiais entre seus proprietários, e alguns estudos indicam a alta frequência de grupos organizados dentro das próprias corporações policiais para a atividade de “bico” como segurança. A participação de policiais na segurança privada é sempre justificada, em primeiro lugar, pelos baixos salários da corporação, e o “bico” funcionaria como um complemento à renda; em segundo lugar, pela ideia

de que os policiais são as pessoas mais qualificadas para atuar nessa atividade. A prática do “bico” parece ser amplamente difundida entre as polícias brasileiras.

Estudo realizado no Rio de Janeiro em 2004 aponta que apenas três em cada 100 policiais militares não fazem “bico”. A solicitação de porte de armas para bombeiros e agentes penitenciários naquele estado se mostrou também uma estratégia adotada por esses profissionais para se inserir no mercado da segurança (CORTES, 2004).

O impacto da atividade do “bico” como vigilante pode ser percebido nas mortes de policiais. Estudo da Ouvidoria de Polícia de São Paulo (2011) indica que, nos últimos dez anos, 70% dos policiais militares e civis mortos no Estado foram assassinados durante o seu horário de folga. Entre 2001 e 2010, foram 811 policiais mortos, dos quais 80% eram policiais militares.

Essas mortes, segundo representantes das polícias e pesquisadores, são explicadas pela participação de policiais nos serviços de segurança realizados em seus períodos de folga. Nessa atividade, além de comprometer seus horários de descanso e recuperação de um trabalho extremamente desgastante, os policiais atuam muitas vezes sozinhos, sem toda a estrutura física da polícia disponível às atividades de policiamento, ficando mais vulneráveis às ações de criminosos.

O exercício de atividade na segurança privada por policiais é proibido pela Lei Orgânica da polícia, que define essa atividade não como crime, mas como uma irregularidade perante a corporação, que pode ser punida de diferentes

formas, conforme o que dispuser a lei orgânica (RICARDO, 2006). Contudo, apesar da proibição, parecem existir dentro das corporações redes de solidariedade que comportam, movimentam e legitimam o “bico”, que vão desde a negociação entre policiais para adequar as escalas de trabalho, de forma a não comprometer as atividades extras, até mesmo a camaradagem de impedir que policiais que atuam nessas atividades sejam identificados em ocorrências que cheguem à polícia. Nessas situações, costuma-se registrar no boletim de ocorrência que um policial à paisana passava pelo local no momento da ocorrência (CORTES, 2004; RICARDO, 2006). Ainda que os baixos salários sejam a justificativa para a atuação nesse mercado, ela não se restringe aos praças da Polícia Militar. Mesmo policiais de altas patentes, e consequentemente com maiores salários, atuam nas atividades de segurança privada.

Interessante que, nessa atividade, as hierarquias da corporação, sobretudo da instituição militar, não são reproduzidas, podendo ocorrer situações em que um oficial é “contratado” para as atividades de “bico” organizadas e chefiadas por um praça. No ideário da corporação, essa atividade está também relacionada a uma questão moral em que há a percepção de que o policial que atua no “bico” é mais “trabalhador” e mais “esforçado” (BRITO; SOUZA; LIMA, 2011).

As empresas e os grupos clandestinos de segurança, por sua vez, têm grande interesse em ter policiais em seus quadros, seja porque consideram que os policiais são profissionais tecnicamente capacitados para a atividade de segurança e, com isso, apropriam-se de uma formação que foi custeada pelo Estado; seja porque veem a presença de policiais como um

“facilitador” das atividades, por terem autorização para portar arma de fogo em qualquer lugar ou por receberem atendimento prioritário entre os colegas, funcionando como um “canal direto” entre a sua clientela e a polícia.

Isso demonstra o quanto as redes de segurança privada estão imbricadas nas corporações policiais e não constituem simplesmente uma “atividade paralela”. O fato de serem policiais é que os qualifica para essa atividade. Isso significa que mesmo quando estão “fora”, na atividade de “bico”, possuem o apoio dos que estão “dentro”, na atividade de policiamento. Ou seja, quando vendem seu serviço de segurança incluem o atendimento privilegiado da estrutura da segurança pública.

Esse vínculo com as forças policiais é que confere maior valor aos serviços desses agentes, algo que uma pessoa “comum” não tem facilidade em proporcionar. Ao que tudo indica, o policial não vende apenas o serviço de segurança, mais do que isso, vende um atendimento privilegiado dos serviços públicos de segurança. Essa relação estreita reforça a hipótese de que se o policial deixa sua atividade na segurança pública para se dedicar exclusivamente à segurança privada – o que seria o esperado diante de uma atividade financeiramente mais lucrativa –, na verdade ele perde o seu principal atributo para o exercício do “bico”. Ao mesmo tempo, parte da corporação não apoia as manifestações a favor da regulamentação do “bico”, uma vez que isso implicaria a prestação de contas de suas atividades, mesmo fora de serviço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fenômeno mundial e eminentemente urbano, os serviços particulares de segurança têm seu

ápice no Brasil durante a década de 1990 e sua expansão está fortemente relacionada à mudanças na economia e na reorganização dos espaços públicos e privados destinados à prestação de serviços, consumo ou moradia. Após esse processo de expansão, é possível identificar esforços voltados para a consolidação do setor por meio do estabelecimento de medidas destinadas a ampliar e assegurar formas mais eficientes de controle sobre as atividades de segurança privada. Apesar desse aperfeiçoamento na regulamentação do setor, permanece a incapacidade dos órgãos de controle de exercer, de modo satisfatório, suas funções de monitoramento e fiscalização.

De modo distinto das forças públicas – em que seus agentes têm de se reportar a uma série de instâncias, internas e externas, as quais, apesar de permeáveis, exercem ao menos o monitoramento das ações das corporações –, os agentes das forças privadas de segurança estão submetidos à frágil fiscalização dos órgãos públicos e de seus empregadores e contratantes.

Na ausência de um controle efetivo, também proliferam os serviços clandestinos, que têm intensa participação de policiais. A incorporação da segurança privada às políticas de segurança pública pode ser viável e, em certa medida, já foi concretizada em alguns países, gerando resultados positivos para a segurança. Entretanto, como afirmam Bayley e Shearing (1996), se essa expansão do policiamento privado ocorre às custas da polícia pública, o resultado pode comprometer seriamente a segurança pública.

Características da vida associativa no Brasil, como a pouca diferenciação entre as fronteiras dos negócios públicos e dos interesses privados



e a cultura de resolução privada dos conflitos, também são elementos importantes para entender esse fenômeno no país. É possível que tais características potencializem os resultados negativos dessa expansão descontrolada.

Para os cidadãos, em um cenário de descrença nas instituições públicas e de incapacidade do Estado em garantir os bens e a integridade física das pessoas, a adoção de uma lógica de mercado como alternativa às falhas do poder público parece ser a opção mais atrativa e eficiente. Nesse contexto, encontram-se aqueles que podem pagar para ter alguma segurança, mesmo que isso signifique comprometer ainda mais a já ineficiente segurança pública (CUBAS, 2005).

Formam-se, assim, dois tipos de espaços: um deles onde há a atuação da polícia para aplicação da lei e outro onde prevalece a gestão privada da ordem, que é estabelecida por um contrato privado que obedece aos critérios específicos de um grupo e não aos interesses de toda a comunidade.

Envolto num rótulo de modernidade, os serviços privados de segurança no Brasil parecem estar muito mais relacionados a métodos tradicionais de isolamento, segregação e predomínio dos interesses privados sobre os inte-

resses públicos do que a estratégias modernas e abrangentes de segurança pública.

Nesse contexto, conforme aponta Paixão (1991), a segurança pública parece transformar-se num bem semipúblico. A privatização da segurança parece se apoiar em e reforçar aspectos que comprometem não apenas a equidade no direito à segurança, mas a própria legitimidade do Estado, uma vez que delega a particulares uma de suas atribuições mais singulares: a pacificação da sociedade.

É legítimo que as pessoas usufruam arranjos que proporcionem maior segurança. Contudo, em Estados que nunca assumiram plenamente suas funções clássicas, nas quais o monopólio legítimo da violência se encontra cada vez mais pulverizado, as alternativas privadas de segurança podem aprofundar desigualdades.

As atividades de segurança privada possuem especificidades e poderes que requerem mecanismos eficazes de regulamentação e controle. Quando efetivados, tais mecanismos podem não apenas permitir que esse setor da atividade econômica contribua com a segurança pública, mas sobretudo impedir que se incorpore indevidamente às estruturas do Estado, resultando em polícias e agentes privados ineficientes e livres para seguirem suas próprias regras.

1. *A segurança orgânica, composta pelos departamentos e pelas divisões de segurança próprias das empresas e instituições voltadas às diferentes áreas de atividade, apesar de estar submetida aos mesmos regulamentos e leis, não pode ser comercializada. Sua atuação fica restrita à instituição à qual pertence.*
2. *Em 1966, instalou-se no Brasil a Brink's, empresa norte-americana de transporte de valores, fundada em 1859 em Chicago.*
3. *Dados referentes ao mês de janeiro de 2016.*
4. *As armas autorizadas para as empresas são: revólveres calibres 32 e 38, pistola calibre 380, espingarda calibre 12 e carabina calibre 38.*

## Referências bibliográficas

- ABESE. **Releases**. 2012. Disponível em: <<http://www.abese.org.br/index/index.php/noticias/releases>>. Acesso em: fev. 2017.
- ABESE. Segmento de sistemas eletrônicos de segurança prevê faturar R\$ 5,6 bilhões em 2015. **Release Abese**, São Paulo, 19 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.abese.org.br/index/index.php/noticias/releases/283-segmento-de-sistemas-eletronicos-de-seguranca-preve-faturar-r-5-6-bilhoes-em-2015>>. Acesso em: fev. 2017.
- ABRABLIN. Na contramão da instabilidade econômica vivida no país, blindagem de automóveis segue em alta. **Dados setoriais 2014**, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.abrablin.com.br/web/Noticias/Noticias.aspx?noticiald=92>>. Acesso em: fev. 2017.
- ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 4, nº 8, p. 84-135, jul/dez. 2002.
- BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**: Uma análise internacional comparativa. São Paulo: Edusp, 2001.
- BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. The future of policing. **Law and Society Review**, v. 30, n. 3, p. 585-606, June 1996.
- BRITO, Daniel Chaves de; SOUZA, Jaime Luis Cunha de; LIMA, Roseane Magalhães. Policiais e o “bico”: a formação de redes de trabalho paralelo de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 5, ed. 8, p. 156-171, fev.-mar. 2011.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.
- CAMPOS, André Gambier. **Evolução da ocupação no sistema de segurança no Brasil**: uma perspectiva comparativa entre os setores público e privado. Texto para discussão nº 1399. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- CORTES, Vanessa de Amorim. A participação de policiais militares na segurança privada. Monografia (Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública)–Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.
- CUBAS, Viviane de Oliveira. **A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo**. São Paulo: Humanitas, 2005.
- FENAVIST. **IV Esseg – Estudo do Setor de Segurança Privada**. Brasília, DF: Fenavist, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.fenavist.com.br/static/media/essegs/IV\\_ESSEG.pdf](http://www.fenavist.com.br/static/media/essegs/IV_ESSEG.pdf)>. Acesso em: fev. 2017.
- FENAVIST. A Polícia Federal em parceria com a Fundação Brasileira de Ciências Policiais e apoio da Fenavist lança campanha contra a clandestinidade. **Fenavist**, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.fenavist.org.br/noticia/policia-federal-em-parceria-com-fundacao-brasileir/>>. Acesso em: fev. 2017.
- JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. **British Journal of Criminology**, n. 42, p. 129-146, 2002.
- KANASHIRO, Marta Mourão. Sorria, você está sendo filmado: as câmeras de monitoramento para segurança em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- OCQUETEAU, Frédéric. A expansão da segurança privada na França. Privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva? **Tempo Social Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 185-195, maio 1997.
- OUIDORIA DE POLÍCIA DE SÃO PAULO. **Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia**. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo 1995-2010, Imprensa Oficial, 2011.
- PAIXÃO, Antônio Luis. Segurança privada, direitos humanos e democracia. **Novos Estudos Cebrap**, n. 31, p. 131-141, São Paulo, 1991.

POLÍCIA FEDERAL. **Relatório de atividades 2008**. Brasília, DF: Polícia Federal, 2008. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/acoes-e-programas/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/view>>. Acesso em: fev. 2017.

RICARDO, Carolina de Matos. Regulamentação, fiscalização e controle sobre a segurança privada no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SEEVISSP. **Tabela de cargos e salários 2017**. São Paulo: Sindicato dos empregados em empresas de vigilância, segurança e similares de São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://seevissp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Tabela-Salarial-2017-COM-PLETA\\_SEEVISSP-3.pdf](http://seevissp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Tabela-Salarial-2017-COM-PLETA_SEEVISSP-3.pdf)>. Acesso em: fev. de 2017.

SESVESP. **Dados estatísticos**. São Paulo: Sesvesp,

2011. Disponível em: <<http://www.sesvesp.com.br/central/dados-estatisticos/>>. Acesso em: fev. 2017.

SESVESP. **São Paulo Segurança Privada: Imagem e percepção da sociedade**. 1ª pesquisa setorial. São Paulo: Sesvesp, 2012. Disponível em: <<http://arquivos.sesvesp.com.br/files/downloads/32/cartilhapesquisa.pdf>>. Acesso em: fev. 2017.

SHEARING, Clifford D.; STENNING, Philip C. Private Security: Implications for social control. **Social Problems**, v. 30, n. 5, p. 493-506, jun. 1983.

ZANETIC, André. **A relação entre as polícias e a segurança privada nas práticas de prevenção e controle do crime**: Impactos na segurança pública e transformações contemporâneas no policiamento. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

# A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo: novas tecnologias e velhos problemas

Viviane de Oliveira Cubas

## Resumen

**La expansión de los servicios de protección y vigilancia en São Paulo: nuevas tecnologías y viejos problemas**

*Este texto hace una breve revisión de estudios sobre los servicios de seguridad privada en São Paulo. Los análisis iniciales apuntan que la expansión de esas empresas, más que relacionada con el aumento de los crímenes y la sensación de inseguridad, ocurre por los cambios en la estructura de contratación y en las nuevas formas de organización de los espacios urbanos. También apuntan la fragilidad de los mecanismos de control y la presencia irregular de policías en esos servicios. Las investigaciones recientes reafirman este panorama y profundizan en cuestiones como: cambios introducidos en las normas reguladoras; la ausencia de asociaciones entre la seguridad privada y la seguridad pública; utilización de tecnologías por el sector; organización de los servicios clandestinos; y la permanente participación de policías en ese mercado.*

**Palabras clave:** Seguridad privada. Seguridad Pública. Control. Policía. Clandestinos.

## Abstract

**The expansion of protection and surveillance services in São Paulo: new technologies and old problems**

*This text briefly reviews studies on private security services in São Paulo. The initial analyzes indicate that the expansion of these companies, more than related to the increase of crimes and the sense of insecurity, is due to the changes in the contracting structure and the new forms of organization of the urban spaces. They also point out the fragility of the control mechanisms and the irregular presence of police officers in these services. Recent research reaffirms this panorama and deepens issues such as: changes introduced in regulatory standards; absence of partnerships between private security and public security; use of technologies by the sector; organization of clandestine services; and the permanent participation of police officers in this market.*

**Keywords:** Private security. Public security. Control. Police. Clandestines.

**Data de recebimento:** 06/03/17

**Data de aprovação:** 30/08/17



# Operações Especiais Policiais e Segurança Pública<sup>1</sup>

## Domício Proença Júnior

Professor do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE/UFRJ. Doutor, mestre e graduado em Engenharia de Produção pela UFRJ. Coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos - GEE/UFRJ.

[domicio@centroin.com.br](mailto:domicio@centroin.com.br)

## Jacqueline Muniz

Professora do Departamento de Segurança Pública do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos da Universidade Federal Fluminense - InEAC/UFF. Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Graduada em Ciências Sociais pela UFF. Membro do Grupo de Estudos Estratégicos - GEE/UFRJ.

[jacquelineoliveira.muniz@gmail.com](mailto:jacquelineoliveira.muniz@gmail.com)

### Resumo

As operações especiais policiais situam-se em eventos de alta visibilidade e de potencial clamor social. Apresentam-se como o lugar privilegiado para se observar a aderência das práticas policiais aos direitos humanos, ao império da lei e aos valores democráticos que informam a paz social. Este artigo busca dar subsídios ao debate sobre a importância das operações especiais policiais à segurança pública e oferecer um avanço de síntese e de análise desta modalidade de policiamento, beneficiando-se do debate público nacional e da literatura especializada internacional. Isso corresponde à apreensão dos limites, alcances e alternativas das agências policiais na condução de operações especiais policiais. Discutem-se os problemas para uma caracterização precisa e produtiva de operações especiais policiais e, em seguida, contextualizam-se tais operações dentro da teoria de polícia. A partir da apresentação conceitual de polícia, situa-se o caso particular de operações especiais pela gramática de seus meios e pela lógica de seus fins. Estes dois elementos combinados possibilitam estabelecer limites para a condução desse tipo de policiamento.

### Palavras-Chave

Policiamento. Operações especiais policiais. Segurança pública. Teoria de polícia. Accountability.

O acesso e o uso indiscriminado de armas de fogo por parte de recalcitrantes e, em muitos casos, por policiais. A frequência e a intensidade dos enfrentamentos entre policiais e indivíduos armados. Têm-se, aqui, dois aspectos entrelaçados e críticos da atual situação de segurança pública, especialmente no Rio de Janeiro. Os índices historicamente elevados de vitimização e letalidade policiais apontam a magnitude do problema (BISCAIA et al., 2002)<sup>2</sup>.

Esta questão remete diretamente à legalidade e à legitimidade da ação do Estado por meio da polícia. O mandato policial tem como meta política administrar conflitos civis, construindo alternativas pacíficas de obediência às leis sob consentimento social. E isso com o respaldo do uso potencial ou concreto de força. É, pois, a

capacidade de conciliar em cada ação policial requisitos por vezes antagônicos, como as finalidades políticas, exigências legais, a autorização social, o estado da técnica e da prática policial, o que qualifica e distingue as polícias como um meio de força comedida, suficiente e sob medida para cada contingência, de outros meios de força nas sociedades livres e plurais.

A autorização socialmente conferida para o emprego da força pela polícia, visando sustentar e garantir direitos individuais e coletivos é objeto de constante negociação na realidade social. Esta delegação para policial é processual, ainda que os seus contornos estejam dados, em princípio, diante de qualquer situação em que a polícia é chamada a atuar. Resulta do embate continuado entre as múltiplas formas de legitimação, as quais se alimentam das representações sociais

sobre a polícia e da lógica em uso dos fazeres policiais. Trata-se de um consentimento prévio dado à polícia para controlar e que igualmente permanece sob controle, submetido à aprovação ou não dos olhares dos indivíduos e grupos sociais que vigiam os seus vigias.

A contrapartida à concessão aos policiais de poderes superiores aos de um cidadão comum, em especial o recurso à coerção legal por meio do uso da força, é a apreciação moral cotidiana feita pelas pessoas que reiteram ou não sua confiança na polícia como uma alternativa pública e estatal diante dos modos privados e desiguais de administração de conflitos. Seja emprestando ou não credibilidade aos procedimentos policiais em vigor para a ação de uma determinada política, seja conferindo ou não legitimidade a uma instância particular de uso de força por parte dos agentes policiais.

Esse caráter intrínseco do controle social sobre a polícia inscreve uma ambição de proporcionalidade na produção de obediências, uma pretensão de equivalência pela exigência de comedimento, suficiência e previsibilidade na ação policial em geral e no uso de força, em particular. Em nosso imaginário político há expectativas sobre o modo do agir policial e seus resultados em cada caso pontual e, de forma mais ampla, dos critérios que sopesam a assimetria de poder entre policiais e cidadãos, entre a sociedade concedente e o estado que administra a capacidade coercitiva concedida. Pode-se dizer que as instâncias de interação policial nas sociedades democráticas, sobretudo as que envolvem a oportunidade da ação concreta de força, estão submetidas a um questionamento crítico de partida. Toda ação policial

é, por sua natureza política como um ato de força, objeto de um constante escrutínio das comunidades que consentiram ser policiadas.

Nos casos em que o recurso ao emprego da força letal está posto por antecipação no encontro entre um policial e um indivíduo armado, a vigilância social tende a ser ainda mais sensível e intensa. São situações com alto grau de visibilidade e de elevado risco de vitimização que convidam ao embate de percepções as mais diversas acerca do poder de polícia e dos possíveis usos e abusos deste poder.

As operações especiais policiais situam-se exatamente nestes eventos de alta visibilidade e de potencial clamor social. Configuram-se como espetáculos, por excelência, da articulação dos manejos das legalidades extraídas das regras sociais do jogo e das manobras das legitimidades saídas do consentimento social. Em função disso, seus desdobramentos podem tanto desencadear suspeitas sobre o mandato policial quanto reforçar a confiança pública na polícia.

O que está em jogo quando se realiza uma operação policial especial é a oportunidade de encenar a pertinência, a suficiência, a utilidade e a moderação da força nos extremos do seu uso. É a oportunidade de equilibrar-se nas fronteiras tênues entre o legal e o legítimo. É sustentar a crença na polícia como uma opção igualitária, uma resposta democrática e superior aos recursos individuais, particulares e, potencialmente, violentos de administração de conflitos. A operação policial especial é, de fato, um instrumento valioso diante do crime armado. Sua pertinência se revela quando se compreende que a “eficácia da polícia” contra o



crime armado é sua certeza de desarmá-lo pela força, quando necessário, com “baixa zero” de civis, recalcitrantes e policiais como horizonte de desempenho. Essa é a parte inescapável da credibilidade policial que funciona como um requisito indispensável para que a polícia tenha um papel positivo na sustentação da paz social. Esta capacidade fica evidente e ganha seu maior impacto no extremo das operações especiais, quando a força em armas da sociedade, a polícia, agindo de forma legal e legítima, enfrenta a violência em armas do crime, agindo de forma ilegal e ilegítima<sup>3</sup>.

O pano de fundo desse raciocínio gira ao redor da importância da democratização das práticas policiais, ou seja, do conhecimento público e, por sua vez, da anuência dos procedimentos policiais, especialmente daqueles em que a polícia tende a ser percebida mais imediatamente como indispensável: nos eventos cuja recalcitrância armada se faz presente e os mecanismos de autorregulação e mediação sociais não se mostraram suficientes. A transparência dos procedimentos policiais, expressa na sua publicidade, previsibilidade e regularidade, é um passo fundamental rumo à ampliação e à consolidação dos mecanismos de participação e controle social nas ações em segurança pública<sup>4</sup>.

Isso posto, evidencia-se que as operações especiais policiais constituem um objeto privilegiado não só para o aprimoramento dos expedientes de controle interno e externo da ação coercitiva da polícia, como também para a estruturação de um sistema de *accountability*, ou melhor, dos termos de responsabilização da ação policial. As operações especiais policiais apresentam-se como o lugar privilegiado para

se observar a aderência das práticas policiais aos direitos humanos, ao império da lei e aos valores democráticos que informam a paz social<sup>5</sup>.

Dar subsídios ao debate sobre a importância das operações especiais policiais à segurança pública é o que justifica este artigo. Ele busca oferecer um avanço de síntese e de análise desta modalidade de policiamento, beneficiando-se do debate público nacional e da literatura especializada internacional<sup>6</sup>. Isso corresponde à apreensão dos limites, alcances e alternativas das agências policiais na condução de operações especiais policiais.

Em tal empreitada, segue-se discutindo os problemas para uma caracterização precisa e produtiva de operações especiais policiais. Logo em seguida, contextualizam-se tais operações dentro da teoria de polícia. A partir da apresentação conceitual de polícia situa-se o caso particular de operações especiais pela gramática de seus meios e pela lógica de seus fins. Estes dois elementos combinados possibilitam estabelecer limites para a condução desse tipo de policiamento. Encerra-se o texto com conclusões quanto ao impacto para a segurança pública da compreensão aqui proposta.

## PRÁTICAS DIFUSAS E TERMOS IMPRECISOS

A reflexão sobre operações especiais policiais diz respeito a uma necessária limpeza de terreno, em que se revela a fragilidade dos entendimentos atuais e, portanto, o seu caráter insatisfatório. Isso corresponde ao diagnóstico de que o descritor “operações especiais policiais” reflete visões seletivas e práticas difusas que se expressam em termos imprecisos e

comprometem qualquer discussão. É preciso ir além de uma compreensão de operações especiais policiais proveniente do senso comum policial, que toma os seus saberes e práticas como uma realidade autorreferida e bastante de si<sup>7</sup>. É necessária uma definição conceitual que se mostre capaz de circunscrever, sistematizar e compreender as percepções e os fazeres policiais que configuram este universo.

Segue-se a afirmação de um entendimento conceitualmente consistente das operações especiais policiais, elaborado com relação a seus meios e a seus fins. O resultado a que se chega aqui é de que elas correspondem *à ação dos policiais em corpos táticos, em três situações-tipo: o resgate de reféns, o reforço a policiais confrontados com a resistência armada e a execução de mandados de alto risco.*

As operações especiais policiais podem variar de uma organização policial para outra. Podem variar dentro de uma mesma organização policial ao longo do tempo, ou ainda adequarem-se a impositivos administrativos ou políticos. O senso comum sobre as práticas de operações especiais policiais é associado à expressão midiática da unidade Special Weapons and Tactical (SWAT), inicialmente organizada pelo Departamento de Polícia de Los Angeles na década de 1960<sup>8</sup>.

Esse entendimento, popularmente propagado pela mídia, é frágil e incompleto. Nem tudo o que a SWAT de Los Angeles fez ou faz corresponde a operações especiais policiais, como a escolta de autoridades políticas. Nem as práticas de operações especiais de uma outra polícia, como a incursão em favelas cariocas no caso do Batalhão de Operações Especiais (Bope) da

Polícia Militar, por exemplo, coincidem com as práticas que se atribuem à SWAT de Los Angeles. Como resultado, os termos empregados nas diversas situações descritas como sendo de operações especiais são imprecisos. Isso leva à necessidade de enfrentar alguns equívocos rumo a uma abordagem consistente.

O primeiro destes equívocos é o que faz com que todas as atividades dos indivíduos pertencentes a unidades de operações especiais sejam, *ipso facto*, consideradas como tal. Isso, evidentemente, não é verdade. Há diversas ocasiões em que indivíduos ou mesmo grupos destas unidades são utilizados em tarefas que em nada se relacionam com seu preparo específico. Os motivos deste emprego incidental são diversos, e não chegam a ser surpreendentes: a realocação temporária de pessoal para cobertura de uma outra unidade ou o uso do prestígio destes grupamentos como ferramenta política ou de comunicação social.

O segundo equívoco deriva da contaminação que esta lógica de emprego incidental de contingentes de unidades de operações especiais produz, já que acaba sendo explorada como uma exceção que se faz rotina pela organização policial. O problema do que quer que se apresente casualmente como importante acaba sendo reificado como operações especiais policiais. Este recorte é simplesmente retórico, e busca tão somente reforçar a importância das prioridades da organização policial com um qualificativo que a mídia já fez destacado. Mas esta forma de denominação acaba confundindo a especificidade das operações especiais policiais com a agenda da política de segurança pública, para prejuízo de ambas.

O terceiro equívoco diz respeito à concepção de que as atividades policiais consideradas perigosas são operações especiais policiais. Isso resulta de uma ignorância sobre a realidade do trabalho policial, em que o risco e o perigo estão sempre presentes em algum nível no imaginário e nas práticas policiais, ora como indícios ponderados na tomada de decisão, ora como fatos intervinientes que atravessam as situações em que a polícia é chamada a atuar. Esse entendimento acaba estabelecendo uma falsa oposição entre o risco e o perigo cotidianos na ação policial e a especificidade das operações especiais policiais, tomadas como um determinado conjunto de respostas e procedimentos *diante* do perigo.

O quarto equívoco é o que corresponde à contraposição entre a rotina policial e as operações especiais policiais. Aqui arrisca-se ter um paradoxo curioso. O trabalho policial tem uma medida significativa de imprevisibilidade, dada pela sua execução na contingência. Como resultado, a ação policial de rotina passa a ser marcada pela possibilidade de algo “especial”. Porém, quando se confina a rotina policial aos procedimentos administrativos da polícia se impõe o absurdo de que toda a ação de emergência e de patrulha e muito da ação investigativa e de inteligência da polícia passem a ser “especiais”. Há aqui o risco da completa confusão quanto ao desempenho das atividades policiais, perdendo-se de vista qual é realmente a utilidade pública de operações especiais policiais.

A esta altura fica claro como as definições usuais mostram-se insatisfatórias e mesmo contraproducentes. Se a conceituação depender de quem nomeia as operações especiais policiais a cada momento, então qualquer es-

forço de compreendê-las ou avaliá-las é simplesmente inútil. Não é admissível que se possa colocar ou tirar elementos de seu significado, nomeando ou deixando de nomear quaisquer atividades policiais como sendo operações especiais policiais. Assim, é necessário que se siga de uma maneira conceitualmente consistente, estabelecendo uma definição com relação a seus fins e a seus meios, tendo como pano de fundo o uso adequado da força policial.

### TEORIA DE POLÍCIA E ABORDAGEM POLICIAL

Uma definição consistente de operações especiais policiais resulta de uma apreciação conceitual que contrasta as expectativas gerais da ação policial segundo a teoria da polícia com os elementos táticos peculiares das operações especiais policiais. Em outros termos, faz-se necessária a construção de um entendimento que aprecie a abordagem policial e faça a distinção entre formas ordinárias de uso de força e a especificidade da ação policial extraordinária diante da resistência armada.

O uso da força está presente em toda abordagem policial. Apesar disso, em alguns casos, a abordagem se resolve sem que esse recurso central se manifeste de forma potencial ou concreta: quando se presta uma informação, por exemplo. A maioria das abordagens policiais se resolve apenas com o uso potencial da força – a certeza de que a polícia pode e irá usar de força para produzir obediências. Apenas uma pequena fração das abordagens policiais exige o uso concreto da força policial. A ação policial, na maioria das ocasiões, e invariavelmente nas emergências, não é decidida com base em uma apreciação legal. Nasce, antes, de uma apreciação *ad hoc* e expediente do

policial individual sobre a necessidade, oportunidade e propriedade de sua intervenção e, por fim, da adequação de sua decisão aos contornos normativo-legais. Esse caráter discricionário está presente mesmo quando é o cidadão quem inicia o contato com a polícia. Afinal, cabe ao policial determinar se a demanda é ou não razoável, e como vai dar conta dela, ou ainda encaminhá-la a outras agências<sup>9</sup>.

O mandato autorizador da polícia, o uso de força para administrar pacificamente conflitos no Estado Democrático, explica que ela seja armada e seja utilizada nas situações em que exista o risco de recalcitrância e resistência. É por isso que a polícia dispõe desse recurso em *todas* as situações em que atua. Em nenhum dos casos, a polícia está *autorizada* a tirar vidas. Sua autorização é a do uso da força *necessária* para obter obediência. Apenas quando isso se revela impossível, ou quando a vida de outros está em risco, é que se admite o uso de força *potencialmente* letal. Mesmo, então, a questão é a produção de imobilização defensiva de um suposto oponente por meio de um grau de incapacitação imediata. Idealmente, é devido a uma limitação *técnica* que os meios de que se dispõe para produzir tal incapacitação arriquem a vida (BITTNER, 1999).

Essa certeza – a de que a polícia está autorizada a usar a força se necessário – afeta todos os seus relacionamentos com o público e faz com que seja a instância particular de abordagem policial. Precisamente porque a polícia tem a capacidade única e exclusiva de impor tempestivamente, pela força, na medida do necessário, a obediência imediata a suas soluções, ela se encontra subordinada a restrições no uso de força que conformam suas alternativas. Essas restrições refletem os con-

dicionantes legais e o consentimento social mais amplo. Trata-se das regras de enfrentamento que determinam, proíbem ou condicionam o uso de força por policiais.

O uso concreto de força é uma alternativa adicional no relacionamento entre polícia e cidadãos na abordagem policial. O que está posto para a consideração de critérios táticos de uso de força é a forma correta de emprego dos *meios* policiais em uma abordagem policial: a *oportunidade* do uso de força pela polícia, isto é, se o uso de força é uma alternativa *adequada*; e a *propriedade* do uso de força no desenvolvimento de uma abordagem individual, isto é, se o tipo de uso de força empregado corresponde à *melhor das alternativas de uso de força disponíveis*.

A resposta de policiais individualmente ou em grupos diante da perspectiva ou da realidade da recalcitrância armada considera as circunstâncias desses enfrentamentos de maneira que a ação e o uso de armamentos, notavelmente de armas de fogo, subordinem-se aos fins da política de segurança pública e às considerações políticas mais amplas que constroem o mandato policial. Estas últimas compreendem a defesa das garantias individuais e coletivas e a sustentação da ideia de polícia, ou seja, a credibilidade policial (KLOCKARS, 1985)<sup>10</sup>. De maneira ampla, são esses elementos que determinam as regras de enfrentamento na abordagem policial, que subordinam os meios e métodos dos policiais no uso de força contra a recalcitrância armada.

O objetivo da abordagem policial é eminentemente pragmático: conduzir uma dada interação entre policiais e cidadãos, garantindo comedido e suficiência quando o recurso de força

é oportuno diante das circunstâncias. Sua dificuldade não está no que seja o seu objetivo, mas na ampla variedade de circunstâncias em que a abordagem pode ter lugar, as quais trazem uma dimensão contingente, ocasional, que emprestam algum nível de idiosincrasia aos eventos sociais. Isso sabota a possibilidade de se prever, padronizar e antecipar todas as alternativas possíveis de interação policial<sup>11</sup>. Isso significa dizer que a abordagem policial necessita ajustar-se ao caráter fortuito e descontínuo dos eventos sob os quais se desenvolve. Tem-se, com isso, desde a prestação de uma assistência social ou atendimento de qualquer tipo até o respaldo à lei. Assim, na abordagem policial está o ponto de contato com o cidadão nas atividades policiais ostensivas, investigativas, de inteligência ou de custódia. A abordagem policial diz respeito a todos os relacionamentos entre cidadãos e policiais, incluindo a preservação da ordem pública e o atendimento de uma ampla variedade de emergências.

Um elemento crítico que precisa ser considerado é, portanto, como se dá o conteúdo da ação policial circunstancial e contingente. Há diferentes graus de expectativa de recalcitrância que podem ser identificados numa mesma abordagem policial, e as formas de intervenção dependem da decisão do policial individual, do seu exercício qualificado da discricionariedade.

## OS MEIOS DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS: A AÇÃO POLICIAL EM CORPOS TÁTICOS

Quando a perspectiva ou a realidade da recalcitrância armada se apresenta, a ação dos policiais é pautada por metas essencialmente defensivas – a preservação da paz social. Para preservar a vida dos cidadãos, a ação policial

busca conter os oponentes armados num determinado perímetro, impedir que sigam em sua ação e produzir sua submissão controlada.

Que a meta última seja preservar vidas e obter a obediência de sujeitos recalcitrantes não há dúvida, posto que isso se caracteriza como uma ação policial legítima e legal, uma tradução instrumental do mandato policial em democracias. A questão é que na maioria dos enfrentamentos contra a recalcitrância armada os policiais atuam individualmente, mesmo quando mais de um agente se encontra envolvido. Isso decorre diretamente do propósito defensivo desse enfrentamento, que orienta a maximização da capacidade de controle e, secundariamente, do poder de fogo dos policiais.

Essencialmente, nesses enfrentamentos, o que se busca é produzir um efeito convergente das possíveis ações armadas dos policiais, com a indução a uma situação que revele a impossibilidade de fuga ou de manutenção da situação por tempo indeterminado, levando à rendição dos recalcitrantes. Alternativamente, pode-se sustentar uma situação até que o enfraquecimento relativo dos recalcitrantes permita uma ação pontual dos policiais que produza obediência nos termos consentidos do mandato policial. De uma forma ou de outra, o enfrentamento é *defensivo*, seja quando a simples espera produz a rendição dos oponentes, seja quando se lança mão do contra-ataque para submeter um oponente com sua capacidade de resistência armada enfraquecida.

No entanto, existem situações em que esse encaminhamento se esgota ou mostra-se desde logo insatisfatório em razão da natureza da recalcitrância armada em questão. Uma vez que em

determinadas situações críticas os policiais não contam com o tempo como seu aliado, é necessário que eles tomem a *ofensiva* desde o início, buscando produzir obediência dos recalcitrantes. Nesses casos, a ação policial individual não é a melhor alternativa, posto que a produção da convergência de decisões individuais como forma de abordagem impõe um uso estendido e diacrônico da força policial, o que conduz à sua indesejável e arriscada escassez de tempo. Diante de circunstâncias de resistência armada em que se impõe um intervalo temporal curto para a abordagem policial, mostra-se pertinente concentrar os esforços policiais de maneira decisiva, isto é, fazer uso da dimensão sincrônica da variável tempo, tomando a iniciativa antes mesmo do desgaste acumulativo dos oponentes armados.

Diante da necessidade de uma ação ofensiva, a dispersão dos policiais deixa de ser um benefício. Ainda que uma medida de dispersão continue relevante para controlar e inibir os movimentos de recalcitrantes, deve-se concentrar policiais para superar as vantagens defensivas dos que oferecem resistência armada. Certamente é possível realizar esse tipo de ação somente pela concentração de policiais em grupos. Mas esse expediente tem limites. Daí a necessidade de articular grupos policiais em equipes capazes de atuar como corpos táticos.

Grupos policiais podem ser constituídos de maneira *ad hoc*, diante das circunstâncias. Trata-se apenas da agremiação expediente de policiais atuando juntos a partir de um determinado momento e para uma dada situação. No entanto, este tipo de arranjo é limitado tanto no tempo quanto em termos de seu desempenho.

Do momento em que se penetra em um dado perímetro, onde indivíduos armados detêm reféns, por exemplo, um grupo reunido apenas pelas circunstâncias carece de um acervo partilhado e revisto de conteúdos e vivências, de articulação e da coesão de uma equipe *treinada a atuar como uma unidade de ação coletiva*. Sem dúvida, é possível resolver diversas situações apenas com a sinergia espontânea de arranjos policiais constituídos na contingência. Afinal, nem sempre a força das pessoas e dos grupos armados é tal que não possa ser sobrepujada pela superioridade de número, método e coesão de um grupo de policiais. Mas é evidente que tais arranjos improvisados se expõem a reveses pela heterogeneidade, descontinuidade e acesso seletivo de saberes e práticas que conformam as trajetórias profissionais dos policiais. E isso a despeito de possuírem um repertório amplo e comum de conhecimentos para o exercício do trabalho policial. Na verdade, policiais mobilizados para a atuação conjunta não contam com a unidade de ação e a divisão exercitada de responsabilidades que só uma equipe constituída como um único corpo de ação e emprego da força pode ter.

Assim, o que se pode identificar como a raiz das diversas práticas de operações especiais policiais é precisamente esta passagem – de grupos policiais para equipes consolidadas capazes de atuar de maneira articulada. Em termos rigorosos, isso compreende a passagem da associação de diversos policiais a fim de cumprir uma dada tarefa para a sua organização em corpos táticos.

Por corpo tático compreende-se uma determinada equipe que atua como um único corpo regular cujas decisões e ações individuais se inscrevem numa mesma gramática de meios e

modos do agir, tornando-as conhecidas, estáveis e previsíveis entre os seus integrantes. Isso diz respeito a dois elementos essenciais, que explicam as vantagens do corpo tático em relação a grupos de policiais: (i) a unidade de comando e (ii) a divisão de responsabilidades e tarefas.

A unidade de comando do corpo tático corresponde ao fato de que toda a equipe passa a agir de maneira concertada e focada pela decisão de um só, que por sua vez está livre de outras preocupações imediatas para a tomada de suas decisões. Este último elemento reflete a divisão de responsabilidades e tarefas entre os membros do corpo tático: cada indivíduo responde, por exemplo, pela vigilância de uma determinada direção. Isso permite que os demais se concentrem nas outras direções pelas quais são responsáveis e mesmo por outras tarefas, como no caso do comandante, sem se preocuparem com a sua própria segurança.

Na especificidade da ação de policiais em corpos táticos, distinta de sua ação em grupos, reconhece-se o que torna este tipo de atividade “especial”. Trata-se da renúncia, em prol da ação da equipe, de uma parte substancial da discricionariedade individual do policial.

Usualmente, cada policial atua em razão de um juízo individual e pessoal diante das circunstâncias. Mesmo quando atua em grupo, com um ou mais policiais, sua subordinação hierárquica a patentes, senioridade ou mesmo à liderança momentânea de um colega se traduz numa ação que é essencialmente cooperativa e que se ajusta à iniciativa individual de cada policial. A teatralidade da obediência policial, mesmo quando adquire tons marciais

(a continência, por exemplo), não deve ser confundida com a imposição hierárquica militar cujas práticas são intituladas no jargão policial como “militarismo” (DA SILVA, 2014). Espera-se que um policial exercite sua discricionariedade individual nas ruas em todos os momentos e que esta forma de decidir e agir seja objeto de responsabilização, contrapartida para o seu emprego.

Isso se evidencia quando um grupo policial atua contra indivíduos armados. O grupo se articula de maneira branda, e ainda que responda a uma chefia formal, lida de fato com vínculos mais ou menos desenvolvidos, com tarefas gerais atribuídas a cada parte do grupo. No seu conjunto, um grupo policial reunido para uma dada tarefa específica segue obedecendo a uma lógica cooperativa, usualmente expressa na designação de esferas ou espaços de responsabilidade. Mas cada policial está livre para aproveitar oportunidades, para decidir como confrontar desafios e resolver problemas. Quanto mais perto se chega da situação concreta de enfrentamento, mais explícito isso se torna.

Em uma ação diante da recalcitrância armada, cada policial tem que se preocupar com a sua própria retaguarda, e mesmo grupos policiais precisam se manter alertas porque inexistem uma divisão explícita e constante de responsabilidades. Embora os policiais possam ter a expectativa, em alguma medida, de divisão de tarefas, de fato ela pode ser abalada, e se espera que ela seja abalada, pela iniciativa discricionária de qualquer um deles. Como resultado, cada um pode agir de acordo com sua própria iniciativa, diante da oportunidade percebida a partir das expectativas de atuação dos outros

policiais. Assim, cada um tem que se manter alerta para o fato de estar, ou não, coberto pelos demais. Como resultado, grupos policiais ficam sujeitos tanto à redundância quanto às carências em termos de divisão de tarefas em resposta a contingências.

O que torna a atuação em corpos táticos um fenômeno policial “especial”, nesse sentido, é que uma equipe de operações especiais policiais se funda na moderação da discricionariedade do policial individual. Ao atuar como uma equipe, cada policial renuncia, em parte, à sua tomada de decisão individual. Passa a obedecer à voz de comando similarmente a uma composição hierárquica militar. Em contrapartida, ganha os benefícios da divisão de tarefas. Novamente, isso é tão mais evidente quanto mais perto se chegue do enfrentamento. Um policial atuando num corpo tático não se preocupa com a sua retaguarda, porque, como parte de uma equipe permanente, tem a certeza de que há um outro policial preocupado com sua proteção. É este aspecto fundamental que altera a natureza usual do trabalho policial, e que permite, agora, reconhecer as operações especiais policiais. Estas são as operações em que as atuações se fazem como corpos táticos, cujo processo decisório não está mais centrado na oportunidade e capacidade de decisão de cada policial atuando sozinho ou em grupo.

### **OS FINS DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS: RESGATE DE REFÉNS, REFORÇO A POLICIAIS CONFRONTADOS COM RESISTÊNCIA ARMADA E EXECUÇÃO DE MANDADOS DE ALTO RISCO**

A determinação dos meios das operações especiais policiais como a ação da polícia em corpos táticos não será completa sem a determinação das situações em que a formação de um corpo

tático se faz necessária. Isso é útil para se escapar dos problemas de definição apresentados anteriormente neste artigo. Como exemplo, basta imaginar a situação esdrúxula em que a polícia forma um corpo tático para tão somente dispor de pessoal descomprometido para atuar em atividades rotineiras como expressão de prioridades administrativas. Na medida em que se capacitem como corpo tático, os policiais envolvidos são menos preparados para atuar individualmente. Assim, quanto mais eles são utilizados individualmente, mais isso sabota a articulação interna que os qualifica como corpo tático. Agentes policiais amadurecidos num corpo tático têm uma forma prioritária e vantajosa de agir, sobretudo naquelas situações aqui definidas. Seu emprego em outras formas de uso corresponde sempre a uma medida de desperdício de recursos e, em direta proporção à qualidade de seu preparo para agir como uma unidade, um risco. Aquele de produzir o efeito inverso do que se espera de eficácia policial em operações especiais: vitimização e letalidade policiais. Isso revela a relação fundamental entre meios e fins nas operações especiais policiais.

Este desenvolvimento admite a formulação de situações-tipo em que os policiais fazem uso de força contra a recalcitrância armada, distinguindo as situações em que se possa falar plenamente de operações especiais policiais. Isso diz respeito ao resgate de reféns, ao reforço a policiais confrontados com a resistência armada e à execução de mandados de alto risco.

(i) O resgate de reféns corresponde à situação-tipo que se traduz invariavelmente nas operações especiais policiais. Mesmo polícias que não dispõem de corpos táticos preparados se vêm compelidas a organizar grupos policiais



em corpos táticos improvisados ou, mais frequentemente, a requisitar o apoio de outras forças policiais que dispõem deles para dar conta dos requisitos da entrada forçada, submissão dos oponentes e resgate dos reféns.

Essa combinação de fatores permite tomar o resgate de reféns como a situação-tipo essencial das operações especiais policiais e, portanto, a razão de ser de forças destinadas, principal ou exclusivamente, a tais operações. Esse resultado tem um sentido prático: as peculiaridades do resgate de reféns englobam todos os elementos a serem considerados na sua execução. Essa situação-tipo passa a servir, portanto, como foco de discussão, já que outras situações-tipo – reforço a policiais e execução de mandados de alto risco – apenas moderam, sem alterar, os elementos fundamentais que podem ser identificados no resgate de reféns.

(ii) A situação em que policiais são mais chamados para reforçar a ação de outros em situações de resistência armada usualmente não corresponde a uma operação policial especial. Trata-se, na maioria das vezes, de uma ação que busca conformar um perímetro e controlar o movimento e ação dos recalcitrantes, estabelecendo a situação de contenção que se espera levar à submissão voluntária dos oponentes armados ao revelar-lhes a ineficácia de sua resistência.

Contudo, quando a alternativa de tomar a iniciativa se apresenta como a mais indicada, pode-se admitir o uso de corpos táticos em tais situações. E isso corresponde, de fato, à perspectiva de que o controle espacial dos recalcitrantes não esteja produzindo uma situação satisfatória. As razões para este juízo dependem das circunstâncias. Aqui ca-

beriam como exemplos: uma unidade de patrulha fica isolada após colidir com um confronto entre gangues, ou um assalto que leve a um confronto grave entre policiais e delinquentes. Ambos os casos podem resultar do fato de que os recalcitrantes dispõem de meios para romper o perímetro em algum ponto, ou dispõem de meios para sustentar a sua posição por muito tempo. Note-se que isso corresponde, de fato, a uma expressão da possibilidade de emprego das operações especiais policiais antes do esgotamento das alternativas negociadas ou da exaustão dos recalcitrantes. Algumas polícias não dispõem de efetivo ou de recursos para sustentar uma situação de controle de perímetro indefinidamente, um cerco. Admitem, portanto, a ofensiva ao final, por exemplo, de um determinado prazo. Nesses casos, então, pode-se ter uma operação policial especial.

(iii) A situação em que os policiais fazem cumprir um mandado contra o que se espera recalcitrância armada corresponde, desde logo, a um ato ofensivo por parte da força policial. Trata-se na maioria das vezes de uma entrada forçada num determinado local, com submissão de todos os presentes como objetivo ou pré-requisito para o alcance do propósito do mandado. Usualmente, portanto, ele corresponde a uma operação especial policial, e tudo o que isso implica em termos de preparação e velocidade. Cabem aqui exemplos como o cumprimento de um mandado judicial de busca e apreensão num ambiente urbano precário ou numa instalação, com baixa mobilidade, pouca visibilidade e de difícil acesso; ou o mandato de prisão de um foragido reconhecidamente perigoso.

Apenas quando a força desta recalcitrância é avaliada como pequena é que não se faz necessá-

ria uma operação policial especial, pois é passível de ser superada pela simples agremiação de um número suficiente de policiais. Nesse caso, a entrada forçada por grupos policiais serve para dar conta da situação. Não se trata, então, de uma operação policial especial nos termos rigorosos aqui apresentados, embora naturalmente se trate de uma ação ofensiva. A questão depende diretamente da inteligência disponível aos policiais quando do planejamento da execução do mandado, e, secundariamente, da forma como se compreende o uso das operações especiais policiais como instrumento policial. Em algumas polícias, a decisão de recorrer às operações especiais policiais pertence ao policial encarregado, que avalia e decide de maneira discricionária quanto ao uso de grupos policiais ou corpos táticos, como a polícia da zona metropolitana de Chicago. E há polícias em que qualquer instância de ação com a perspectiva de recalcitrância armada exige uma operação especial policial, como a polícia metropolitana de Londres.

## OS MÉTODOS DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS: PARÂMETROS DE CONDUÇÃO

O que foi apresentado permite reconhecer que esta atuação não faz sentido fora de um contexto particular: o das ocasiões em que a polícia tem que tomar a iniciativa e atuar de maneira decisiva para submeter a recalcitrância armada. Isso permite que se identifique a natureza da ação em operações especiais policiais de maneira rigorosa, por um lado, e que se estabeleçam as características dessas operações, por outro.

Este desenvolvimento permite categorizar as operações especiais policiais como correspondendo à *ação da polícia em corpos táticos por sua*

*própria iniciativa diante do resgate de reféns, do reforço a policiais confrontados com a resistência armada e da execução de mandados de alto risco.*

Esta categorização não deve ser confundida com os parâmetros do *emprego* das operações especiais policiais para os fins da segurança pública. É evidente que as diferentes polícias respondem a critérios politicamente determinados, muitas vezes regionalmente, quanto à oportunidade das operações especiais policiais. Há polícias em que as operações especiais policiais fazem parte da palheta de resposta diante de qualquer abordagem em que exista a perspectiva de resistência armada, como no caso da Grã-Bretanha. Há polícias em que as operações especiais policiais só podem ter lugar depois do agravamento desta resistência e do esgotamento de diversas alternativas de negociação, como no caso da cidade de Nova Iorque. Mas esses parâmetros são políticos, tão constantes em essência e variantes em detalhe como quaisquer outros. O que é importante assinalar de maneira clara é que as diferentes prioridades políticas referentes à oportunidade das operações especiais policiais não modificam a sua natureza quando executada. Uma vez que essas operações tenham sido autorizadas, tem-se uma dinâmica metodológica característica que é pouco variável.

Essa definição permite estabelecer as características de tais operações, dando parâmetros a sua natureza e etapas de condução. Em primeiro lugar, correspondem a um ataque, a um ato ofensivo, ou seja, a um ato em que a polícia tem a iniciativa do agir. Objetivam a alteração de uma situação particular de recalcitrância armada que afronta as diretrizes de segurança pública. É claro que se pode dimensionar esta recalcitrância desde a simples

desobediência por indivíduo suspeito de possuir armamento até a resistência deliberada por um grupo armado. Do ponto de vista tático, a situação é essencialmente a mesma. Trata-se de realizar uma entrada forçada num determinado local tendo como objetivo a submissão de todos os que ali se encontram. O encerramento do ato ofensivo corresponde ao fim da operação, idealmente com total rendição dos recalcitrantes, ou na reversão à defensiva através da formação de perímetro, no caso de contenção ou submissão voluntária dos oponentes e sua subsequente detenção.

Em segundo lugar, como qualquer ataque ou atuação por antecipação, as operações especiais policiais admitem duas fases. A primeira é a fase desmobilizadora, em que se busca enfraquecer a oposição armada. Por se tratar de um modo de ataque, as operações especiais policiais não dispõem das vantagens da posição, do ambiente e da espera que favorecem a defesa. Mesmo quando se dispõe de grande superioridade, ainda assim é oportuno que a investida policial busque debilitar a posição de defesa dos recalcitrantes o máximo possível. Diferentes polícias, sujeitas a diferentes regras de enfrentamento, com diferentes procedimentos, recorrem a determinados conjuntos de técnicas para produzir esse resultado. Tais conjuntos incluem desde o uso do fogo de franco-atiradores, passando por armamentos químicos (gás lacrimogêneo, por exemplo), até mesmo a exploração dos ciclos de sono, sede e fome dos recalcitrantes.

A segunda fase é a decisiva, em que se busca submeter os recalcitrantes diretamente. A questão fundamental é quebrantar a moral dos oponentes, sua disposição e vontade de continuar resistindo. No limite, isso significa que-

brantar a possibilidade de resistência, seja pela neutralização do armamento dos defensores, seja pela sua incapacitação defensiva. Isso explica o recurso a diversos dispositivos cujo papel é distrair, desconcentrar ou desorientar os defensores, buscando a surpresa, por um lado. E explica, ainda, o empreendimento das operações especiais policiais no menor tempo possível, de maneira a impedir uma resposta concertada dos recalcitrantes, por outro. É por esses motivos que as operações especiais policiais exigem elementos de inteligência e preparação em seu planejamento, marcado pela imposição da alternativa entre a submissão imediata e o uso de armamentos policiais de aplicação indireta ou à distância. Note-se que em polícias estrangeiras o uso potencial da força constitui fator dissuasório, por meio da exposição de uma capacidade coercitiva desproporcionalmente superior dos policiais, ou mesmo da exploração da reputação de uma unidade de operação especial.

## **CONCLUSÃO: AS OPERAÇÕES ESPECIAIS POLICIAIS EM PROL DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Este artigo, como proposto, pretendeu dar subsídios para incrementar o debate sobre segurança pública, apresentando um dos aspectos mais técnicos e, ao mesmo tempo, menos apreciados no debate. As operações especiais policiais não são de valor crítico apenas em razão de envolverem situações de alto de risco e de potenciais vitimização e letalidade policiais, mas porque as situações-tipo em que se recorre a essas operações compreendem as que mais ferem as diretrizes de uma política de segurança pública. Isso ocorre tanto diretamente, pelo impacto nas expectativas sociais sobre a pertinência ou não da administração pacífica de conflitos,

quanto indiretamente, devido ao impacto que essas situações-tipo possuem na credibilidade e confiança do público na polícia.

No entanto, na proporção inversa da importância dessa questão pública está o conteúdo especializado que explique e defina operações especiais policiais. Por isso, o grande esforço deste artigo foi o de oferecer uma arquitetura analítica útil à compreensão, ao monitoramento e à avaliação desse tipo de ação policial.

A apreciação das situações-tipo do uso de força policial contra a recalcitrância armada serve para revelar de maneira consistente o caráter instrumental das operações especiais policiais no âmbito de uma política de segurança pública. Ao se clarificar o caráter dessas operações como um ato ofensivo resultante da iniciativa da força policial atuando em corpos táticos orientados

para submissão dos recalcitrantes armados, não se deixa de marcar um recorte que toma a especificidade tática das operações especiais policiais como seu principal critério de definição. Isso leva a sua distinção de outras atividades policiais de resistência armada, principalmente pelas características técnicas envolvidas.

Assim, reforçou-se o entendimento do fenômeno policial pelos seus meios e, especialmente, pelos seus modos de uso da força. Isso implica que qualquer decisão governamental por operações policiais especiais não pode ser ingênua ou negligente de suas implicações táticas e técnicas, pois manejadas com os extremos da força, não só possibilitam a (des)autorização social do mandato policial, como também permitem uma expressão especial dos meios e modos policiais que reafirmam ou comprometem os fins da segurança pública.

1. Este artigo teve sua primeira versão escrita em 2006, inspirada no relatório final apresentado à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça sob o título "Conceitos, Métricas e Metodologia da Avaliação do Desempenho Policial em Operações Especiais", sob coordenação de Domício Proença Júnior, no âmbito do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. As opiniões e erros são de responsabilidade única de seus autores.
2. Para uma discussão internacional, ver: Blumberg (2001). Em relação às estatísticas de vitimização e letalidade no Rio de Janeiro, ver relatórios do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP): <http://www.isp.rj.gov.br/>. Para obter dados para todo o Brasil, ver: Anuário Estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP): <http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/introducao/>.
3. O dilema da lei e da ordem como questão crítica da polícia é introduzida em Banton (1964) e expandida em Skolnick (1994).
4. A iminência da transparência da polícia para a sua necessária integração ao público é expressa em Couper (1983). Ver uma atualização desse debate em Hoover (1998).
5. A necessidade e a oportunidade de controle e responsabilização da prática policial são discutidas em Muniz e Proença Júnior (2003).
6. Uma das obras que melhor apresentam as questões policiais contemporâneas é a de Klockars e Mastrofski (1991). Mesmo assim, a questão das operações especiais policiais encontra-se ali pouco elaborada.
7. Tal como Heal (2000) e Lansdale (2000). Ainda assim, são o que mais consistente existe em termos de bibliografia sobre o assunto.
8. Uma apresentação introdutória é possível em Halberstadt (1994).
9. O desenvolvimento conceitual mais elaborado quanto à natureza do trabalho policial está em Bittner (1990). A edição brasileira (Edusp) demanda alguns reparos na tradução.
10. Para uma discussão conceitual, ver: Proença Júnior e Muniz (2006).
11. A questão da administração de conflitos civis pela polícia, a importância da tomada de decisão policial e os modos da produção da autoridade policial estão presentes em Muir Jr. (1977).

## Referências bibliográficas

BANTON, Michael. **The Policeman in the Community**. New York: Basic Books, 1964.

BISCAIA, Antônio Carlos et al. (Orgs). **Plano Nacional de Segurança Pública**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002. p.7-9.

BITTNER, Egon. Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: a theory of police, 1974. In: BITTNER, Egon. **Aspects of Police Work**. Boston: Northeastern University Press, 1990.

BITTNER, Egon. The Capacity to Use Force as the Core of the Police Role. In: KAPPELER, Victor E. (ed.). **The Police and Society** – touchstone readings. 2nd. ed. Prospect Heights: Waveland Press, 1999. p. 123-133.

BLUMBERG, Mark. Controlling Police Use of Deadly Force – assessing two decades of progress. In: DUNHAM, Roger G.; ALPERT, Geoffrey P. (Ed.). **Critical Issues in Policing** – contemporary readings. Prospect Heights: Waveland Press, 2001. p. 559-582.

COUPER, David C. **How to Rate your Local Police**. Washington: PERF, 1983.

DA SILVA, Jorge. Militarismo. In: SANSONE, Lívio; FURTADO, Cláudio (Orgs.). **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 349-362.

HALBERSTADT, Hans. **Swat Team**: Police Special Weapons

and Tactics. Osceola: Motorbooks International, 1994.

HEAL, Charles “Sid”. **Sound Doctrine**: a tactical primer. New York: Lantern Books, 2000.

HOOVER, Larry T. **Police Program Evaluation**. Washington: PERF, 1998.

KLOCKARS, Carl B. **The Idea of Police**. Beverly Hills: Sage, 1985.

KLOCKARS, Carl B.; MASTROFSKI, Stephen D. **Thinking about Police**. New York: McGraw-Hill, 1991.

LONSDALE, Mark V. **Raids**: A Tactical Guide to High Risk Warrant Service. STTU, 2000.

MUIR JR, William Ker. **Police**: Streetcorner politicians. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Police Use of Force**: the rule of law and full accountability. Comparative Models of Accountability Seminar. Ciudad de México: INACIPE, 2003.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. “Stop or I’ll Call the Police!”: the idea of police, or the effects of police encounters over the time. **British Journal of Criminology**, v. 46, p. 234-257, 2006.

SKOLNICK, Jerome H. **Justice Without Trial**: Law Enforcement in Democratic Society. New York: Macmillan College Publishing Company, 1994.

# Operações especiais policiais e segurança pública

Domício Proença Júnior e Jacqueline Muniz

## Resumen

### Operaciones especiales policiales y seguridad pública

*Las operaciones especiales policiales se sitúan en eventos de alta visibilidad y de potencial clamor social. Se presentan como el lugar privilegiado para observar la adherencia de las prácticas policiales a los derechos humanos, al imperio de la ley y a los valores democráticos que informan la paz social. Este artículo busca dar subsidios al debate sobre la importancia de las operaciones especiales policiales a la seguridad pública y ofrecer un avance de síntesis y de análisis de esta modalidad de acción policial, beneficiándose del debate público nacional y de la literatura especializada internacional. Esto corresponde a la aprehensión de los límites, alcances y alternativas de las agencias policiales en la conducción de operaciones especiales policiales. Se discuten los problemas para una caracterización precisa y productiva de operaciones especiales policiales y, a continuación, se contextualizan tales operaciones dentro de la teoría de la policía. A partir de la presentación conceptual de policía, se sitúa el caso particular de operaciones especiales por la gramática de sus medios y por la lógica de sus fines. Estos dos elementos combinados posibilitan establecer límites para la conducción de ese tipo de acción policial.*

**Palabras clave:** Acción policial. Operaciones especiales policiales. Seguridad Pública. Teoría de la policía. Accountability.

## Abstract

### Special police operations and public safety

*The special police operations are located in events of high visibility and potential social outcry. They present themselves as the privileged place to observe the adherence of police practices to human rights, the rule of law and democratic values that inform social peace. This article seeks to give support to the debate on the importance of special police operations to public safety and to offer a breakthrough of synthesis and analysis of this modality of policing, benefiting from the national public debate and the international specialized literature. This corresponds to the apprehension of the limits, scope and alternatives of police agencies in conducting special police operations. Problems are discussed for a precise and productive characterization of special police operations, and then such operations are contextualized within police theory. From the conceptual presentation of the police, the particular case of special operations is situated by the grammar of its means and by the logic of its ends. These two elements combined make it possible to establish limits for the conduct of this type of policing.*

**Keywords:** Policing. Special police operations. Public safety. Police theory. Accountability.

**Data de recebimento:** 31/07/17

**Data de aprovação:** 27/09/17



# Manuais de condutas de tropas de choque: fundamentos para a repressão

## Leon Denis da Costa

Oficial da Polícia Militar de Goiás - PMGO. Professor da Academia da PMGO. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás - UFG. Graduado em Letras pela Universidade Estadual de Goiás e em Segurança Pública pela Academia da PMGO.  
✉ leondenis1978@gmail.com

## Ivanilda Aparecida Andrade Junqueira

Professora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás - UFG. Doutora, mestre e graduada em História pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU.  
✉ ivanildaj@yahoo.com.br

### Resumo

Este artigo versa sobre o conteúdo dos manuais de técnicas e condutas das tropas de choque de polícias militares brasileiras. Partiu-se de uma leitura analítico-interpretativa do conteúdo do manual de conduta da tropa de choque da Polícia Militar do Estado de Goiás a fim de compreender a concepção teórica que subsidia as práticas policiais na intervenção em eventos de protestos. No decorrer do estudo, verificou-se que as fontes utilizadas para sua elaboração foram os manuais de controle de distúrbios civis ou manuais de operações de choque das polícias militares dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Espírito Santo.

### Palavras-Chave

Manuais de conduta. Tropa de choque. Manifestações públicas. Policiamento de protestos.



## INTRODUÇÃO

O Brasil assistiu a eventos que ficaram conhecidos como “as manifestações de junho de 2013” e outras denominações, tais como jornadas de junho, revoltas, movimentos de indignação, ondas de protestos. Ultimamente, em diversas cidades, principalmente nas capitais brasileiras, tem sido recorrente o fenômeno dos protestos sociais em que grande número de pessoas ocupam os espaços públicos, as principais ruas e praças para demonstrar sentimento de indignação ou desaprovação pelos inúmeros problemas de caráter social, político e cultural vivenciados, quer sejam os escândalos noticiados em massa pela mídia nacional e mundial sobre atos de corrupção praticados por políticos brasileiros, quer sejam as injustiças sociais, a violência policial, as péssimas condições da prestação de serviços públicos no âmbito da educação, da saúde, dos transportes, entre outros.

As razões que levam à deflagração desses protestos, na maioria das vezes, estão relacionadas ao fato de que os cidadãos, influenciados pela ação de grupos ou organizações sociais, compartilham de uma realidade de descontentamento e indignação perante a falta de confiança de que suas demandas sociais sejam visibilizadas e acolhidas pelos representantes políticos e de que suas vozes sejam ouvidas. Para além disso, esperam que tais mobilizações sejam pautadas legitimamente pela mídia, acreditando que assim serão atendidos.

Farinetti (1999) apresenta uma definição de protesto como ação coletiva de pessoas que atuam diretamente num determinado contexto social por meio de ações diretas que proporcionam visibilidade, tornando pública uma situação social desfavorável a interesses, demandas, reivindicações e objetivos de um

grupo ou movimento social. Ação direta significa que não existe um intermediário na ação política entre os participantes e os alvos, isto é, não existem representantes políticos. São diversas as formas de ações diretas utilizadas nos protestos (manifestação de rua, bloqueio de vias e estradas, ocupação de prédios, encenação teatral, boicotes, greves, etc.) que visam alcançar objetivos imediatos bem como influenciar o governo ou os alvos do protesto.

A manifestação de rua então é uma das formas de fazer protesto. Para Fillieule (2012), a manifestação de rua é uma forma legítima de ação política tanto para os participantes quanto para os que são seus alvos, os destinatários de suas demandas e a opinião pública, sendo caracterizada pela sua ocupação temporária por um número de pessoas num local aberto, público ou privado, que direta ou indiretamente inclui a expressão de opiniões políticas. Costa (2016b) apresenta uma discussão mais detalhada acerca da distinção e definição de movimentos sociais, protestos e manifestações públicas.

Um dos principais atores que comparece aos eventos de manifestação pública de protestos é a polícia ostensiva, representando o Estado, ora para a preservação da ordem pública, com a prevenção de violações da paz social e a proteção e garantia dos direitos dos manifestantes, ora para intervenções com métodos tradicionais de repressão a quaisquer atos de violação da ordem pública e do conjunto de leis do ordenamento jurídico brasileiro. É a polícia militar a instituição com atribuições de prevenção e proteção de uma comunidade, a qual tem a função de controle da ordem pública nas manifestações públicas e protestos em geral.

Os pesquisadores Della Porta e Reiter (1998) denominaram como policiamento de protesto estas ações policiais direcionadas aos eventos de protestos. No Brasil, as polícias militares empregam o termo “policiamento ostensivo” e outras variantes como “policiamento de eventos” e “policiamento de manifestações” para as fases iniciais do evento de protesto, pois a partir do momento em que os policiais da tropa de choque entram em cena, este tipo de policiamento passa a ser institucionalmente denominado “controle de distúrbios civis”, “operações de choque” ou simplesmente “CDC”. Aqui, defende-se o emprego do termo policiamento de manifestações públicas de protesto.

O policiamento de manifestações públicas de protesto é realizado não somente por policiais da tropa de choque, mas também pelos demais policiais militares que exercem as atividades ostensivas de preservação da ordem pública, atividades em que a sua presença tem por objetivo a garantia de realização do evento mediante ações de prevenção e proteção com a possibilidade de intervenção e aplicação da lei nos casos de violação. Porém, esses policiais que não fazem parte da tropa de choque não possuem um treinamento específico sobre manutenção da ordem em qualquer das fases das manifestações, e acabam por realizar o mesmo trabalho que em quaisquer outras atividades de polícia ostensiva.

Em sentido genérico, a expressão “tropa de choque” tem sido utilizada com o mesmo significado de “tropa de elite”, isto é, como grupos policiais treinados para enfrentar os crimes mais graves em que são utilizadas medidas e respostas policiais não convencionais, com

emprego de armas e técnicas especiais. Porém, no meio policial militar, integram a “tropa de choque” somente os policiais especializados que têm como função principal a atuação em controle e dispersão de multidões. Eles geralmente são facilmente reconhecíveis por estarem equipados com escudos, capacetes, cassetetes, uniformes com acessórios de proteção, e normalmente fazem uso de munições químicas, spray de pimenta, “bombas” ou granadas de efeito moral, gás lacrimogêneo, balas de borracha, entre os mais conhecidos. Além destes, existem outros policiais que são identificados como pertencentes às “tropas de choque”, que são aqueles dos regimentos de cavalaria, quando atuam devidamente equipados para controle e dispersão de multidão. Estas e outras unidades de “pronta reação”, com respostas específicas a situações que exigem um tratamento diferente do tradicional, são popularmente e institucionalmente chamadas de “tropas de elite”.

O Batalhão de Polícia Militar de Choque (BPMChoque) de Goiás é uma unidade especializada composta de policiais militares, com manuais de técnicas e condutas e treinamentos específicos, aperfeiçoados por intermédio do Curso de Operação de Choque (COC). As atribuições de uma tropa de choque compreendem: intervenção em protestos e manifestações públicas (denominados pelos militares de “controle de distúrbios civis”, uma herança dos regulamentos das Forças Armadas); policiamento de intervenção em conflitos de reintegração de posse em áreas rurais e urbanas; intervenção em rebeliões ocorridas em estabelecimentos prisionais; policiamento em praças desportivas; patrulhamento motorizado com atendimento de ocorrências de crimes graves

como homicídios, situações envolvendo armas de fogo, tráfico de drogas e crimes cometidos por associações criminosas e, por último, policiamento com cães, desenvolvido por uma parcela de policiais especializados para esta modalidade de policiamento. Todos os policiais utilizam um uniforme com tecido estampado denominado “camuflado urbano”.

O objetivo deste estudo é apresentar uma leitura interpretativa do conteúdo do manual de condutas e técnicas da tropa de choque da Polícia Militar de Goiás a fim de buscar compreender as práticas policiais e as representações sociais sobre o fenômeno social dos protestos.

Vale ressaltar que se trata de uma pequena parte dos resultados de pesquisa de pós-graduação<sup>1</sup>, a qual consistiu em um levantamento documental sobre o conteúdo de representações sociais da tropa de choque. Nesse sentido, aqui analisa-se especificamente o manual de condutas e atuação da tropa de choque da Polícia Militar de Goiás, por ser uma fonte essencial para a compreensão das práticas e representações sociais desse grupo de policiais. Metodologicamente, constatou-se que há similaridades entre o Manual de Operações de Choque da Polícia Militar de Goiás (PMGO) e os manuais de “controle de distúrbios civis” utilizados como materiais doutrinários das tropas de choque das polícias militares de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Paraná. Além do mais, a gênese desses manuais parece ser o manual do Exército Brasileiro, elaborado no período ditatorial. Todavia, a análise se concentrou especialmente no manual da PMGO, mas as semelhanças<sup>2</sup> encontradas e referenciadas no documento analisado possibi-

litam inferir um certo grau de generalização do conhecimento produzido acerca das representações sociais transmitidas institucionalmente por meio de ideologias e técnicas presentes nas doutrinas. Ressalta-se que para ampliar a compreensão do fenômeno.

## A TROPA DE CHOQUE E OS MANUAIS DE CONDUTA

Os enunciados normativos que codificam a dimensão da ação policial são fontes de valores institucionais que se interiorizam nas representações sociais efetivadas pelos policiais. O manual de técnicas e condutas policiais da tropa de choque apresenta parte do conhecimento institucional – já que parcela considerável se encontra informalmente na prática policial – que pode ser apreendido e compreendido como representações sociais transmitidas pela instituição, um tipo de ideologia profissional ou conhecimento sistematizado que é ensinado não somente ao grupo de policiais da Tropa de Choque, mas a todos aqueles que ingressam e passam pela formação inicial de polícia ostensiva. Nesse aspecto reside a relevância de focalizar este conjunto de normas de condutas e técnicas policiais e, portanto, de buscar compreender as representações sociais que orientam as práticas dos policiais encarregados de preservação da ordem pública nas situações em que uma coletividade de cidadãos busca exercer os direitos à liberdade de expressão, à livre associação e à reunião, instituídos pelo regime democrático.

A Polícia Militar de Goiás, de forma pioneira, desde 2004 apresenta um manual de técnicas e condutas para os policiais militares a fim de limitar e controlar as ações individuais, a autonomia e o poder discricionário existente no tra-

balho policial. O manual Procedimento Operacional Padrão (GOIÁS, 2014) descreve procedimentos de intervenções policiais em casos de acidentes de trânsito, atendimentos de violência doméstica, perturbação do sossego, além de orientações sobre maneiras de portar a arma, usar algemas, fazer uma abordagem e detenção de pessoas, como empregar a força, inclusive a arma de fogo, dependendo da situação, do comportamento do suspeito, entre outros assuntos. Porém, o POP não possui o estudo e a descrição das técnicas e condutas para intervenções em manifestações públicas e protestos em geral.

A descrição de técnicas, táticas e estratégias empregadas por uma tropa de choque no Brasil pode ser encontrada em apostilas de cursos de especialização (qualificação) e formação profissional ou em obras doutrinárias – manuais, tratados e normas internas – das corporações policiais. As condutas e os procedimentos operacionais são oriundos do acúmulo de experiências de tropas de choque de todo o país, e como fonte primária cita-se o Manual de Campanha: Distúrbios Cíveis e Calamidades Públicas, do Exército Brasileiro, de onde os procedimentos são transcritos para o Manual de Controle de Distúrbios Cíveis ou para o Manual de Operações de Choque, conforme a terminologia adotada pela corporação. De fato, são visíveis a uniformidade e a padronização de conhecimentos e condutas nos manuais de polícias militares de vários estados brasileiros, tanto que há intercâmbio para a qualificação de policiais de tropa de choque entre as corporações, ainda que os cursos sejam anunciados esporadicamente em uma ou outra unidade federativa. Essa situação é solucionada com a solicitação de vagas pela instituição policial in-

teressada e, havendo a disponibilidade, os policiais inscritos frequentam o curso no estado que ofertou o curso.

Desperta a atenção o fato de que o termo “distúrbio civil” ainda vigora nos manuais e nos regulamentos, além de ainda estar presente no discurso dos policiais. Isso demonstra, de imediato, a forma negativa ou depreciativa com que a instituição policial encara um ato de protesto, uma manifestação, por mais que formalmente seja feita a distinção entre uma manifestação pacífica e uma de violência ou quebra da ordem, tornando-se um evento em desordem (distúrbio). Daí a legitimidade do protesto torna-se sufocada por tal forma de representação que não somente é disseminada à tropa de choque, mas no caso da Polícia Militar de Goiás, aos policiais dos cursos de formação, construindo uma visão que compromete os valores democráticos e o respeito aos direitos humanos.

A nomeação de determinadas circunstâncias e características dos eventos de protestos como distúrbios civis suscita representações de algo patológico em que o melhor remédio é uma ação repressiva de dispersão, para demonstrar quem tem o poder de mando e ocupação desses espaços sociais em que se colocou em jogo a lei. A lei constitui o instrumento (também fonte de representações) com o qual os policiais militares se apresentam familiarizados.

As representações sociais que os policiais alimentam de que a instituição é exclusivamente uma agência de aplicação da lei (COSTA, 2016a) encontra-se tão presente nas práticas policiais quanto em regulamentos e manuais<sup>3</sup>. Tanto que esta forma de representação e

juízo das situações com que os policiais lidam pode ser entendida pela explicação de uma lista dos possíveis crimes cometidos pelos cidadãos e os dispositivos legais que justificam a intervenção policial, bastante comum nos manuais em questão. Isso leva os policiais a reproduzir a metodologia usual da mera aplicação da lei e da ordem, tornando invisível a face cidadã e consciente do ato de fazer protesto. Entre tais condutas, destacam-se: bloqueio de vias públicas de circulação; depredação do patrimônio público e privado; distúrbios urbanos; paralisação de serviços críticos ou essenciais à população ou a setores produtivos do país; sabotagem nos locais de grandes eventos e saques de estabelecimentos comerciais.

Outros temas abordados nessas doutrinas são os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que abordam o direito de reunião. Entretanto, da maneira como são descritos, parecem servir para identificar as “fragilidades” ou “restrições” delimitadas pela lei, em vez de constituírem um princípio orientador das condutas das instituições policiais. Assim, tais regulamentos são encarados meramente como “cartas de boas intenções”.

Nos manuais de doutrina de tropa de choque, observam-se conteúdos de direitos humanos nos instrumentos internacionais sobre os direitos à liberdade de expressão e opinião, à liberdade de reunião pacífica e à livre associação, que são abordados de forma sucinta e superficial. Não se estabelece uma relação com os procedimentos práticos, exemplos de situações-problema ou estudos de casos. Um trecho do manual *Para Servir e Proteger: direitos humanos e direito internacional humanitário para*

forças policiais e de segurança, de Cees de Rover (2005) é transcrito para a doutrina com ênfase na aplicação da lei para a manutenção da ordem pública. Todavia, não se produz uma leitura ou preocupação técnica com recomendações e esclarecimentos às forças de segurança quanto ao comportamento das pessoas em multidões e quanto à necessidade de restrição do uso da força “somente ao mínimo necessário”.

Vale ressaltar que o documento internacional que trata sobre o uso da força, intitulado *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei* (PBUFAF), do Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, é comumente transcrito para os manuais doutrinários das polícias militares com ênfase na recomendação de “utilização de armas neutralizadoras não letais” e sobre a “manutenção da ordem em caso de reuniões ilegais”. Porém, tem-se a impressão de que privilegiou-se esse discurso como uma afirmação da legitimidade do emprego rotineiro de meios não letais, às vezes com excesso na atuação repressiva sob o manto da legalidade, conforme tem sido sistematicamente denunciado pelas organizações de direitos humanos (por exemplo, a Anistia Internacional). A doutrina explícita o risco da atividade pelo uso de equipamentos de proteção da integridade física dos policiais, mas desconsidera que a finalidade também é proporcionalmente reduzir a necessidade de utilização da força como resposta imediata.

Registra-se que as representações sociais suscitadas pela doutrina de choque sobre o emprego de armas e munições não letais<sup>4</sup> estão naturaliza-

das como uma forma legítima e adequada para dispersar manifestantes, tanto na prática policial como no discurso dos policiais, conforme se verificou em suas narrativas (COSTA, 2016a).

## A IDEOLOGIA MILITARISTA E A ESTRATÉGIA DA TROPA DE CHOQUE

O militarismo compreende outro aspecto da análise que merece atenção e diz respeito à ideologia presente nos manuais das tropas de choque pela própria natureza da polícia militar. A ênfase na disciplina e hierarquia perpassa não somente a estrutura organizacional da unidade do Batalhão de Choque da PMGO, com distribuição de departamentos e divisão de funções pela hierarquia, mas também as relações internas e as interações dos policiais, que são divididos entre superiores e subordinados hierárquicos. Vale salientar que a formação do policial antes de sua integração à tropa de choque é pautada pelos regulamentos militares, pela disciplina curricular denominada “ordem unida”, a qual é novamente ritualizada com o disciplinamento do corpo, de movimentos e condutas. Já nos treinamentos com a tropa de choque há ainda equipamentos, viaturas e armamentos específicos. Ou seja, reforça-se a ideologia militarista, preenchendo lacunas da primeira formação policial militar – a crítica social de que a polícia militar brasileira emprega uma estratégia e atuação militares nas atividades de policiamento pode ser compreendida parcialmente para a tropa de choque em sua forma de organização, estratégia e intervenção em controle de multidões e manifestações públicas. Porém, tais argumentos não cabem aos policiais militares que realizam o policiamento ostensivo geral.

Nesse sentido, a pesquisa de Poncioni (2005) evidenciou que o militarismo está mais presente

na tropa das unidades especializadas das polícias militares que nos policiais que desenvolvem o policiamento ostensivo geral. Desse modo, valores básicos como a disciplina e a hierarquia estão presentes não somente na administração burocrática do quartel e nas interações sociais, mas principalmente nos procedimentos operacionais de atuação da tropa de choque. O que vai ao encontro da contribuição de Fernandes (1974, p. 209), que distingue a atuação militar da atuação policial, esclarecendo que aquela é sempre *coletiva* – o pelotão, a companhia, o batalhão –, visando ao controle de movimentos sociais”, ou seja, a atuação coletiva é intrínseca à natureza militar, que fornece a configuração necessária – hierarquia e disciplina – para que a ação coletiva possa ser operacionalizada. Para ilustrar, segundo as doutrinas das tropas de choque das polícias militares, o “pelotão de choque” ou “pelotão de CDC”<sup>5</sup> é a composição básica para a atuação de uma tropa, com uma divisão de tarefas específicas entre os policiais militares, do tenente (comandante do pelotão) ao soldado (nas demais funções), baseada exclusivamente na hierarquia e disciplina, o que favorece o enquadramento ou obediência e submissão para o cumprimento de ordens.

Quanto à importância do binômio hierarquia e disciplina como característica central do militarismo para a atuação e para as relações entre os policiais da tropa de choque, urge destacar que a disciplina empregou maior relevância à tropa de choque. O policial da tropa de choque submetido a esta microfísica do poder, que por sua vez atua sobre seu corpo, numa política de disciplinamento, torna-se um fator de eficácia e eficiência na atividade de controle da ordem pública em manifestações públicas

de protesto. A doutrina interiorizada é reproduzida irrefletidamente nas narrativas de policiais que atuam nas tropas de choque, de modo que predominem representações sociais de que o modelo militar é o mais adequado para a intervenção policial de controle de manifestações públicas de protesto.

Outro aspecto que se pode apreender dos manuais refere-se ao grau de disciplinamento ou militarização a que são submetidos os policiais das tropas de choque, percebido claramente na fase de mobilização e preparação para o emprego em manifestações públicas, marchas e protestos em geral. Pois, diante da imprevisibilidade das ações e dos eventos, os policiais são “adestrados” a ponto de terem os seus descansos suprimidos para permanecerem em prontidão ou à disposição para atuar em controle de manifestações. Deles exige-se uma obediência que, geralmente, extrapola a jornada de trabalho, uma vez que eventos dessa natureza não têm previsões nem de início nem término. Pelas particularidades da doutrina, normalmente, após a mobilização para os locais de protestos, a tropa de choque é posicionada longe das vistas dos manifestantes e permanece à espera de ordem para intervenção, pois se os protestos são pacíficos, o policiamento local encarrega-se do trabalho. Todavia, que nem sempre a tropa de choque é mantida distante do local e, devido à hostilidade e oposição declarada de grupos específicos de manifestantes, desenvolve-se, na maioria das vezes, um clima de conflito.

Normalmente, nos manuais das tropas de choque são descritas quatro fases antecedentes a sua atuação: a) a primeira situação da tropa é denominada normal, a tropa de choque continua desenvolvendo suas atividades de policiamento,

no caso, a tropa do BPMChoque da PMGO continua em ações de patrulhamento; b) a segunda situação é de sobreaviso, caracterizada por um aviso aos policiais militares de que, mesmo estando de folga ou descanso, devem permanecer em condições de se deslocarem ao quartel para se integrarem à tropa, sendo que os policiais militares de serviço mantêm as atividades normais, podendo ser liberados ao término da jornada de trabalho somente mediante autorização da autoridade superior; c) a terceira situação é a de prontidão, em que os policiais de folga são acionados e permanecem no quartel em condições de atuar, geralmente ocupando o tempo com treinamentos e orientações sobre protestos, manifestações e até mesmo controle de distúrbios civis; d) a quarta situação da tropa é a prontidão rigorosa, em que todos os policiais devem permanecer no quartel com todos os equipamentos de proteção (coletes, capacetes, escudos, extintor de incêndio, etc.), armamentos, munições menos que letais (spray de pimenta, granadas de efeito moral, gás lacrimogêneo, munições de impacto controlado, popularmente conhecidas como balas de borracha, etc.). Por fim, a tropa de choque é comandada somente por oficiais da unidade de BPMChoque a partir da qual se inicia o deslocamento para o local das manifestações ou protestos, mediante ordem do escalão superior hierárquico, pois a tropa de choque só passa a atuar diretamente nessas situações quando a “ordem pública” ou a lei é violada, ou algum crime está ocorrendo (BRASIL, 1973; PARANÁ, 2000; SÃO PAULO, 1997; ESPÍRITO SANTO, 2012; MINAS GERAIS, 2013; e GOIÁS, 2015).

Segundo Oliveira (2005), o sociólogo britânico Peter Waddington defendeu a necessidade de as instituições policiais terem unidades ou

frações especializadas em controle de desordens coletivas, do tipo militar ou paramilitar. Primeiramente, sustentam as argumentações de que a militarização é uma forma de comando e controle dessas equipes para assegurar o rigor da disciplina e obediência à ordem do comandante do policiamento, a fim de evitar excessos por parte de seus agentes durante o policiamento. E, também, Dominique Monjardet argumentou que o enquadramento e a disciplina rigorosa não se referem a manter seus homens durante horas sob ameaças, injúrias e atentados dos manifestantes, mas minimizar o poder discricionário do policial, as violências gratuitas, impedir as ações individuais, quando de alguma forma tenham sido agredidos. No entanto, como alerta Oliveira, estas observações não servem para argumentar a respeito da necessidade de uma força pública militar para executar o policiamento ostensivo cotidiano, pois as *Compagnies Républicaines de Sécurité* (CRS), a tropa de choque ou a fração de tropa especial de controle da ordem pública da polícia nacional francesa, é de natureza civil.

## MASSAS: TEORIA DAS MULTIDÕES E DA REPRESSÃO

Aqui massas podem significar grupos, aglomerações, multidões, conforme o próprio manual:

### 3. Tipos de massas / características

1. MASSAS PACÍFICAS: Reúnem-se por motivos “justos” ou pacíficos, pelas próprias características do grupo não demonstram atitudes radicais.

1.1 Idosos: é um grupo muito desorganizado sem muita disposição para reagir e que normalmente conta com apoio de outros grupos;

1.2 Religiosos: É um grupo que normalmente se reúne para megaeventos, mas devido a sua peculiaridade raramente causam incidentes;



Ex.: Missa do Padre Marcelo Rossi, Caminhadas Evangélicas;

1.3 Grupos Raciais e comportamentais: É um grupo que se reúne esporadicamente com a presença de lideranças não muito destacadas, mas que normalmente atua de forma pacífica. Ex.: Negros, Gays, Índios.

2. MASSAS ORGANIZADAS: São grupos que possuem uma liderança mais definida, possuem relativa disposição para enfrentar o policiamento local, além de terem objetivos específicos de interesse de seu grupo social.

2.1 Professores: Grupo muito numeroso que com a aliança com outros grupos se mostra gestionável e com atitudes de revolta;

2.2 Metalúrgicos: Grupo também numeroso, altamente politizado e com fortes lideranças que em outros anos demonstrou ser violento, causando muitos problemas para as autoridades policiais;

2.3 Sem Terras: numeroso, politizado, com lideranças e forte influências externas.

3. MASSAS VIOLENTAS: São grupos que muitas vezes não possuem lideranças definidas, mas possuem a característica de promover atos de violência:

3.1 Punks: tem características violentas, sem objetivos definidos a não ser chamar atenção e causar danos;

3.2 Torcedores uniformizados: Quando unidos geralmente cometem atos de vandalismo.

3.3 Detentos: Grupos extremamente violentos com atitudes imprevisíveis, todavia confinados a um determinado local. Não têm nada a perder.

3.4 Perueiros e camelôs: Grupos que se destacam com atos de violência e demonstram fácil comunicação entre si. Grupos emergentes com características violentas.

3.5 Estivadores: Grupo muito violento”. (GOIÁS, 2015, p. 68-70).

Diante do trecho transcrito anteriormente, evidencia-se que os manuais de “controle de distúrbios civis” ou de “operações de choque” são uma fonte de estereótipos, principalmente quando se empreende uma análise sobre a tipologia de massas, as quais são descritas sob os critérios de “violência”, “paz” e “organização”. Além do mais, apresenta-se uma classificação de alguns grupos sociais, levando em consideração variáveis como, idade, sexo, etnia/raça, religião, ocupações, ideologias, etc. pelas quais os manifestantes são diferenciados nas três morfologias maiores: “massas pacíficas”,<sup>6</sup> “massas organizadas” e “massas violentas”. A classificação parece não demonstrar correspondência com os discursos obtidos a partir das práticas policiais, tampouco contribuir para uma intervenção policial adequada ao atual contexto democrático. Tal quadro favorece apenas a reprodução de uma visão estereotipada dos manifestantes ao promover interpretações distorcidas ou preconcebidas dos protestos, culminado com distanciamento (abandono da comunicação e do diálogo como estratégia cotidiana). O termo “massa” acaba ocultando as pessoas, a consciência política, os direitos e as demandas dos eventos de protestos, produzindo um roteiro de construção social do suspeito ou do “manifestante criminoso”, pois a suspeição de sujeição criminal dos manifestantes com características potencialmente incriminadoras é construída antes mesmo das condutas nos atos de protestos, pois estão descritas em suas máximas orientadoras das ações:

6. fatores psicológicos que influenciam o comportamento dos indivíduos

6.1 Número: a consciência que os integrantes de uma turba têm do valor numérico da massa

que a constitui influenciando-lhes uma sensação de poder e segurança.

6.2 Sugestão: nas turbas por sugestão, as ideias se propagam despercebidas, sem que os indivíduos influenciados raciocinem ou possam contestá-las, aceitam sem discutir as propostas de um líder influente.

6.3 Contágio: pelo contágio as ideias se difundem e a influência transmite-se de indivíduo a indivíduo nas turbas. Assim elas tendem sempre a atrair novos manifestantes.

6.4 Anonimato: dissolvido na turba, acobertado pelo anonimato o indivíduo poderá perder o respeito próprio e conseqüentemente sentir-se-á irresponsável por seus atos, quaisquer que sejam.

6.5 Novidade: face às circunstâncias novas e desconhecidas nem sempre o indivíduo reage conforme suas normas de ação habituais.

6.6 Expansão das emoções reprimidas: preconceitos e desejos insatisfeitos, normalmente contidos, expandem-se logo nas turbas concorrendo como perigoso incentivo à prática de desordens, pela oportunidade que têm os indivíduos de realizarem, afinal, o que sempre almejavam, mas nunca tinham ousado.

6.7 Imitação: o desejo irresistível de imitar o que os outros estão fazendo, poderá levar o indivíduo a tornar-se parte integrante de uma turba. (GOLÁS, 2015, p. 66).

As representações sociais encontradas nos manuais de tropa de choque, em que a teoria da psicologia das multidões de Gustave Le Bon (1980) aparece como pano de fundo, perpetuam uma representação hegemônica que interfere diretamente nas estratégias e técnicas com métodos repressivos empregados no controle de manifestações públicas. Esta ideologia aparece em parte das

orientações dos manuais sob os tópicos “fatores psicológicos que influenciam o comportamento” ou dispersos nas técnicas. Autor conhecido pelo estudo do “comportamento das massas”, Le Bon (1980) afirma que as multidões são um todo homogêneo, um novo ser que produz um comportamento irrefletido, irracional ou instintivo. Os indivíduos são movidos pelo contágio quando estão inseridos em uma multidão, inteiramente submersos em emoções coletivas. Tais formulações são utilizadas como meio de legitimar a repressão da “massa” por parte do aparato policial, além dos fenômenos do contágio e imitação advindos das análises de Jean-Gabriel de Tarde.

Também, Durkheim (1999) afirmava que as pessoas em grupo pensam, sentem e agem de maneira bem diferente do que o fariam se estivessem isoladas, e que a maior parte das ideias dos indivíduos não é elaborada por eles mesmos, mas vem de fora contra a vontade, pela coerção social exterior.

Estas ideologias cristalizadas nas teorias da psicologia das massas ou das multidões homogêneas, caracterizadas por fenômenos como a imitação, o contágio, o anonimato, a expansão das emoções reprimidas, são reproduzidas de forma natural, como parte do roteiro principal nos discursos dos policiais, e são ressignificadas nas representações dos integrantes da tropa de choque, como razões legitimadoras para reprimir ações “irracionais”, “instintivas”, de grupos de manifestantes que perdem o senso de responsabilidade e racionalidade em protestos.

A intervenção da tropa de choque no ato de “dispersar a multidão” representa a fragmentação dos indivíduos, enfraquecendo o potencial

de força representado pelo grande número de pessoas, e além do mais, a ação dos policiais demonstra aquele que realmente tem o controle da situação por meio da reocupação dos espaços sociais, do restabelecimento da paz social que fora violada por aqueles que infringiram as leis. O ato de dispersar representa e simboliza a força, o poder nessa relação de dominantes e dominados. Um poder simbólico acumulado pelas experiências do passado que busca impor suas ações para construir um novo cenário.

As representações discutidas se comprazem nas análises de Bittner (2003), pois se referem à polícia como um mecanismo de distribuição de força, não negociável, na comunidade buscando assegurar uma solução temporária nas situações em que é chamada ou ordenada. E quanto ao sentido de missão, segundo Reiner (2004), é uma característica central da cultura policial, em que o policiamento é um meio de vida, “um propósito útil” centrado na vítima, uma imagem de “causa nobre”, “imperativo moral”, alimentado pelo mito da indispensabilidade da polícia, “a salvaguarda da ordem social”, “a proteção dos fracos contra os predadores”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A polícia, por meio do mandato de aplicação da lei e preservação da ordem pública e representante do Estado, estabelece as relações diretamente com aqueles que participam de manifestações públicas de protesto. A função da polícia envolve proteger os manifestantes e assegurar seus direitos previstos em leis (o direito à liberdade de expressão e opinião, à livre associação e à manifestação pública pacífica) e, também, possibilitar a aplicação de leis que acabam por restringir determinados comportamentos comuns ao ato de

protestar. Esse difícil equilíbrio parece ser esperado apenas da instituição policial. O direito de manifestação se apresenta mais como um problema para o atual modelo de democracia que uma forma de consolidação dos valores de cidadania e do próprio Estado democrático. O próprio “fazer protesto” parece implicar algumas violações das legislações diante da obscuridade, da abrangência e da conveniência do entendimento do que vem a ser a ordem pública, no caso do Brasil.

A principal fonte de representações da tropa de choque é a doutrina – os manuais de técnicas e táticas policiais que orientam a conduta e a estratégia empregada para o controle e dispersão de multidões nas atividades de preservação da ordem pública –, a qual é responsável por monopolizar o pensamento e as ações dos policiais, constituindo um quadro homogêneo, padronizado, um conjunto de representações coletivas. Portanto, o manual de conduta é a estrutura das representações.

Os princípios, tratados e convenções internacionais de direitos humanos são trazidos para os manuais, com abordagem sobre os direitos civis de liberdade de expressão e opinião, livre associação e reunião pública. Também se abordam as diretrizes e recomendações para o uso da força pelos agentes policiais em atividades de gestão e policiamento de manifestações, em sua proteção (reuniões pacíficas), controle e dispersão (em manifestações ilegais e violentas). No entanto, o enfoque fica apenas nas leituras teóricas, representado mais como uma carta de boas intenções, constrangido por um “turbilhão” de técnicas tradicionais repressivas. Uma técnica repressiva é mais viável para o Estado do que uma de prevenção e proteção.

As tropas de choque executam seus treinamentos para a dispersão de manifestações públicas de protesto com base em métodos e estratégias estruturados nos manuais de conduta que articulam ações exclusivamente mediante o uso da força (ações repressivas). Amparam-se em uma teoria que deslegitima a participação social, cujas intervenções da tropa de choque se tornam contraproducentes em eventos com heterogeneidade social e a pluralidade de pensamentos.

As atividades de segurança pública não devem pautar providências somente da polícia, e o aparato policial não pode ser tratado como a única agência do Estado a ser envolvida no processo do exercício democrático de uma manifestação pública. Assim, urge a presença de outros segmentos da sociedade civil do Estado Democrático de Direito, a fim de que cada vez menos seja relegado às instituições policiais o duro papel de repressão nos eventos de protestos.

Desse modo, a deficiência de normas de conduta e técnicas das organizações policiais que visem a proteção dos manifestantes e a garantia do exercício dos seus direitos e, por conseguinte, a ausência de um efetivo de policiais treinados para agir de forma preventiva, podem ser uma das razões pelas quais a gestão desses eventos tem empregado, antecipadamente, as tropas de choque (COSTA, 2016a). Então, pratica-se a lógica da repressão (uso da violência estatal como recurso válido para garantir a lei e a ordem) e não da prevenção. Esta envolveria o uso de outras técnicas e princípios (por exemplo, a comunicação, negociação, diferenciação, facilitação, ferramentas da inteligência policial, etc.), em que o uso da força legal seria apenas mais um recurso disponível.

Já em situações de manifestações públicas maiores (cujo desenrolar das atividades pode ter efeitos e consequências imprevisíveis), exige-se gestão e preparação da instituição de contingentes policiais em proporção adequada para a atividade de garantia dos direitos e proteção dos manifestantes. Contudo, há insuficiência quantitativa e qualitativa para proporcionar a segurança, dados os efetivos escassos e a cultura de política de segurança pública voltada à repressão. Assim, adotam-se estratégias de dispersão coercitiva das multidões pelos efeitos rápidos que proporcionam, o que ao longo da história tem se mostrado na contramão do desenvolvimento da democracia.

O acúmulo de experiências e conhecimentos resultante do exercício contínuo da atividade policial pode propiciar os subsídios para a formulação de políticas públicas de segurança pública que auxiliem na construção de estratégias que minimizem o uso da força (PORTO; COSTA, 2014) e proporcionar um repertório de condutas (práticas bem-sucedidas experimentadas pela PMGO e outras polícias militares) a serem estabelecidas para a proteção tanto de policiais quanto de manifestantes em exercício dos direitos e da cidadania. Desse modo, enfatiza-se a relevância de limitar e controlar o uso legal da força, o que não implica usurpar o exercício do monopólio do uso legítimo da força física, prerrogativa do Estado para garantir a pacificação social, mas para aprimorar a intervenção policial, de modo que não se converta em violências ilegítimas. Busca-se, assim, o equilíbrio entre a proteção e o respeito aos direitos humanos e a aplicação da lei e manutenção da ordem pública.

Por fim, torna-se crucial reconhecer que este estudo não teve a pretensão de reduzir todas as análises possíveis sobre os manuais de técnicas e condutas das tropas de choque das polícias militares mencionadas, mas apresen-

tou uma leitura crítica acerca das ideologias e dos aportes teóricos que estruturam procedimentos operacionais, técnicas e estratégias de intervenção empregados em eventos de manifestações públicas de protesto.

1. *Este artigo é um recorte da Dissertação (Mestrado) intitulada: As Representações Sociais da Tropa de Choque da Polícia Militar de Goiás sobre Protestos e Manifestantes, defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás, no ano de 2016.*
2. *Os manuais foram selecionados para subsidiar a análise em razão de terem sido referenciados como fontes para a elaboração do Manual de Operações de Choque da PMGO e também porque os policiais da PMGO realizam cursos de especialização em controle de distúrbios civis ou policiamento de manifestações públicas nos estados de São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais. Além disso, esses manuais, de forma geral, são semelhantes em seu conteúdo – técnicas, táticas, formações, procedimentos operacionais, embasamentos jurídicos, aplicação e funcionamento de equipamentos e munições não letais, etc. Há semelhanças também nos conteúdos trazidos nos manuais da Polícia Militar do Distrito Federal e do Pará, estados onde alguns policiais militares se especializaram em cursos para atuar em tropa de choque. Tal intercâmbio de especialização funcional é comum entre as corporações militares brasileiras.*
3. *Normalmente, as orientações sobre condutas dos policiais são apresentadas nos manuais com um bombardeio de informações retiradas de leis, como forma de justificar e legitimar todas as ações, táticas e estratégias de atuação. O manual da Polícia Militar de Minas Gerais, denominado Manual de Controle de Distúrbios Civis, retirando as atribuições constitucionais da Polícia Militar, discute as ações repressivas policiais a partir de legislações do período ditatorial, como o Decreto nº 667, de 1969, e o Decreto nº 88.777, de 1983. (MINAS GERAIS, 2013)*
4. *Todos os manuais de condutas das tropas de choque descrevem as suas táticas para o processo de controle e dispersão de multidão, que é o seu objetivo principal. Utilizam todos os meios possíveis para cumprir tal missão e simultaneamente evitar a violência gratuita. Esse material é composto por uma sequência de ações ou medidas a serem tomadas. Esse uso progressivo da força normalmente é denominado pela PMGO como uso seletivo da força, pois, muitas vezes, o meio e o grau de força adequados à situação enfrentada pela tropa de choque devem ser planejados. Essa decisão fica sob a responsabilidade do comandante da tropa de choque, o qual tem como função avaliar o melhor momento para empregar os recursos disponíveis e os meios selecionados. De acordo com Goiás (2015), as seguintes providências devem ser seguidas, após o momento em que a tropa de choque se encaminha para os espaços de eventos de protestos: 1) Vias de fuga: a tropa se posicionará no local a fim de dispersar a multidão para uma via que existe saída; 2) Demonstração de força: o posicionamento e visibilidade da tropa de choque a fim de produzir um efeito psicológico para desencorajar os manifestantes em qualquer tipo de confronto com a polícia; 3) Ordem de dispersão: o comandante da tropa deve comunicar em alto som para que os manifestantes em geral possam ouvir claramente a ordem para dispersar; 4) Recolhimento de provas: policiais especificamente designados para a função de produzir imagens, vídeos a fim de inibir os possíveis manifestantes que utilizam do anonimato para promover atos de violência contra a tropa; 5) Emprego de água: por meio de veículos especiais para lançamento de jato d'água com ou sem corantes; 6) emprego de agentes químicos e munições de impacto controlado: a tropa de choque passa a empregar as munições não letais, mais conhecidas por balas de borracha, bombas de efeito moral, spray de pimenta, etc. os quais devem ser empregados em proporções, concentrações de saturação de gases tais que o comandante da tropa proporcione a dispersão da tropa; 7) Carga de cassetetes: a tropa de choque deslocará em direção aos manifestantes empunhando os cassetetes a fim de dispersar a multidão; 8) Detenção de líderes: No decorrer da carga de cassetetes, policiais militares designados para tal atividade devem fazer a detenção dos líderes dos protestos; 9) Carga de cavalaria: empregada como último recurso antes do emprego de arma de fogo; 10) emprego de atiradores de elite; e por fim, 11) emprego de arma letal em situações legítima defesa.*
5. *O Pelotão de Choque é frequentemente reconhecido pelas imagens exibidas pela mídia televisiva e em fotografias dos protestos nos jornais, com uma fileira de policiais, que se posicionam nas vias públicas, equipados com armaduras que ficaram conhecidas como "robocops", para impedir o avanço de multidão em locais determinados pelas autoridades, ou seja, para estratégias policiais de quem está no comando do policiamento, que pode ser até mesmo para iniciar o processo de dispersão de pessoas aglomeradas. Geralmente, o Pelotão de CDC se apresenta em algumas formações militares, posicionando-se em figuras geométricas (linha, diagonal à esquerda ou à direita – escalões, em formato de cunha, e outras menos decifráveis) previstas nos manuais e descritas para ataque contra multidão com o objetivo de dispersão ou como forma de defesa e proteção contra objetos arremessados contra os policiais.*
6. *A definição de massas pacíficas traz a expressão 'motivos justos' com o emprego da palavra 'justos' entre aspas, o que indica que o manual propõe uma classificação que não só se baseia em estereótipos, como há ainda a sugestão de que ocorre um julgamento a respeito da validade do tipo de pleito envolvido nas manifestações. O que pode implicar na prática um tratamento desigual e ações favoráveis ou desfavoráveis a determinados grupos sociais de acordo com o julgamento dos policiais a respeito do conteúdo das reivindicações e de quem são os manifestantes.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003.
- BRASIL. Decreto n. 667, de 2 de julho de 1969. **Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências**. Brasília, DF, 1969.
- BRASIL. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. **Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200)**. Brasília, DF, 1983.
- BRASIL. Ministério do Exército. **Manual de campanha: distúrbios civis e calamidades públicas**. 3. ed. Brasília, DF: Ministério do Exército, 1973.
- COSTA, Leon Denis da. **As representações sociais da tropa de choque da Polícia Militar de Goiás sobre protestos e manifestantes**. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016a.
- COSTA, Leon Denis da. Movimentos sociais, protesto e manifestações públicas. In: VIANA, Nildo (Org). **Movimentos Sociais: questões teóricas e conceituais**. Goiânia: Redelp, 2016b.
- DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert. **Policing protest: the control of mass demonstrations in western democracies**. Minneapolis: University of Minnesota, 1998.
- DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ESPÍRITO SANTO. Polícia Militar. **Manual de Operações de Choque**. Comando de Policiamento Ostensivo Metropolitano. Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo, 2012.
- Farinetti, Marina (1999). “¿Qué queda del ‘movimiento obrero’? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”. **Trabajo y Sociedad** 1, vol. 1 (junio-septiembre).
- FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa Ômega, 1974.
- FILLIEULE, Olivier. The independent psychological effects of participation in demonstrations. **Mobilization**, v.13, n. 3, p. 489-502, 2012.
- GOIÁS. Polícia Militar. **Manual de Operações de Choque**. Goiânia: PMGO/Batalhão de Polícia Militar de Choque, 2015.
- GOIÁS. Polícia Militar. **Procedimento Operacional Padrão**. 3. ed. Goiânia: PMGO, 2014.
- LE BON, Gustave. **A psicologia das multidões**. Tradução Ivone Moura Delraux. Lisboa: Roger Delraux, 1980.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Operações de controle de distúrbios: manual técnico-profissional nº 3.04.10/2013 – CG**. Belo Horizonte: PMMG, 2013.
- OLIVEIRA, Antônio. Uma polícia em uma sociedade democrática. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 18, n. 44, p. 281- 298, maio/ago. 2005.
- PARANÁ. Polícia Militar. **Manual de Controle de Distúrbios Civis**. Curitiba: PMPR, 2000.
- PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, n. 3, v. 20, p. 585-610, set./dez. 2005.
- PORTO, Maria Stela Grossi; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Condutas Policiais e Códigos de deontologia: o controle da atividade policial no Brasil e Canadá**. Brasília: UNB, 2014.
- REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Edusp, 2004.
- ROVER, Cees de. **Para servir e proteger: direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança**. 4. ed. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005.
- SÃO PAULO. Polícia Militar. **Manual de Controle de Distúrbios Civis da Polícia Militar**. 3. ed. São Paulo: PMESP/Comando de Geral da Polícia Militar, 1997.

# Manuais de condutas de tropas de choque: fundamentos para a repressão

Leon Denis da Costa e Ivanilda Aparecida Andrade Junqueira

## Resumen

**Manuales de conductos de tropas antimotines: fundamentos para la represión**

*Este artículo versa sobre el contenido de los manuales de técnicas y conductas de las tropas antimotines de policías militares brasileñas. Se partió de una lectura analítico-interpretativa del contenido del manual de conducta de la tropa antimotines de la Policía Militar del Estado de Goiás a fin de comprender la concepción teórica que subsidia las prácticas policiales en la intervención en eventos de protestas. En el transcurso del estudio, se verificó que las fuentes utilizadas para su elaboración fueron los manuales de control de disturbios civiles o manuales de operaciones antimotines de las policías militares de los estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná y Espírito Santo.*

**Palabras clave:** Manuales de conducta. Tropa antimotnes. Manifestaciones públicas. Policía de protestas.

## Abstract

**Riot troop conduct books: grounds for repression**

*This article deals with the content of the techniques and conduct books of Brazilian military riot police. It is based on an analytical-interpretative reading of the state of Goiás Military Police's conduct book, in order to understand the theoretics in which police practices are grounded in intervention in protest events. In the course of the study, it was verified that the sources were the manuals of control of civil disturbances or the manuals of special operations of São Paulo, Minas Gerais, Paraná and Espírito Santo state police.*

**Keywords:** Conduct book. Riot troop. Mass demonstration. Protest policing.

**Data de recebimento:** 03/04/17

**Data de aprovação:** 31/08/17

# O Centro Integrado de Comando e Controle: ferramenta de coordenação, integração e planejamento na defesa social

## Philipp Augusto Krammer Soares

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Polícia Militar de Minas Gerais. Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

[philippkrammer@hotmail.com.br](mailto:philippkrammer@hotmail.com.br)

## Eduardo Cerqueira Batitucci

Pesquisador da Fundação João Pinheiro. Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Graduado em Ciências Sociais pela UFMG.

[eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br](mailto:eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br)

### Resumo

Os Centros Integrados de Comando e Controle (Ciccs) foram concebidos como parte do planejamento nacional de segurança para os grandes eventos que o Brasil receberia entre os anos de 2013 e 2016. O Cicc é uma ferramenta recentemente introduzida na máquina pública brasileira com o objetivo de facilitar e incrementar o desenvolvimento das atividades relacionadas à segurança pública em ocorrências de alta complexidade no país. Após a Copa do Mundo, um dos supracitados eventos, os Ciccs tiveram de ser absorvidos pelas estruturas estaduais onde se encontravam. Sendo assim, este estudo tem como intuito observar a atuação do Cicc em Minas Gerais e visa traçar os caminhos a se seguir para que seja possível um diagnóstico preciso do que tem sido feito, como tem sido feito, as metas atingidas e não atingidas, as dificuldades e os desafios desse órgão.

### Palavras-Chave

Centro Integrado de Comando e Controle. Defesa social. Integração. Segurança pública.



## INTRODUÇÃO

A Copa do Mundo de futebol masculino, disputada em 2014 no Brasil, foi um evento crucial para a história recente do país. Ao tornar o Brasil o centro das atenções no mundo, com grande número de profissionais e turistas chegando e transmissões em tempo real para as mais diversas partes do planeta, o torneio simbolizou uma grande demanda para a segurança pública. Sendo assim, novas alternativas tiveram de ser buscadas a fim de responder às exigências que um evento de tal magnitude impunha.

Com as discussões na busca por adotar uma melhor solução para as grandes demandas emergentes, as sugestões passavam sempre por iniciativas que consideravam a integração institucional e operacional entre as forças de segurança no país. Considerando estes aspectos, o Comando e Controle, ferramenta de origem militar apli-

cada em diversas áreas das Forças Armadas brasileiras e internacionais, apareceu como uma alternativa viável e que poderia atender àquilo que era esperado no momento: que o certame acontecesse de maneira pacífica e ordeira, com segurança para todos os envolvidos.

Foi criado, então, o Sistema Integrado de Comando e Controle (Sicc) com a função de combinar os aspectos inerentes às instituições de segurança de forma a promover sua atuação em conjunto para o pronto atendimento das demandas.

O sistema concebido teve como peça fundamental as ferramentas chamadas de Centros Integrados de Comando e Controle (Ciccs), localizados em cada uma das sedes do torneio, onde as forças de segurança eram reunidas e municadas com um amplo leque de infor-

mações pertinentes a sua alçada. Os Ciccs foram criados, portanto, como estruturas físicas dotadas de grande aparato tecnológico e que tinham como principal vantagem a ação interinstitucional e a integração operacional para a celeridade na resposta aos incidentes relacionados à Copa do Mundo de 2014.

Sendo assim, o presente artigo visa responder como tem sido o trabalho realizado no Cicc no ponto de vista de ele se consolidar como ferramenta promotora de integração entre as forças de segurança pública. Para tanto, foi traçado o objetivo de apresentá-lo como ferramenta, observando e explicando seu funcionamento, bem como os conceitos que estão por trás do órgão e que embasam suas operações. Além disso, este artigo também visa entender como se dá a interação das instituições que operam no Cicc; entender as funções de cada instituição dentro do órgão; além de levantar e buscar entender as questões que aceleram ou desaceleram o alcance dos objetivos e o cumprimento das funções do centro.

Para atingir esses objetivos, recorreu-se a uma pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de um estudo de caso, embasada em revisão da literatura e da legislação pertinente, com análise documental e, principalmente, observação direta da operação cotidiana do Cicc.

## **POLÍTICA DE SEGURANÇA E O PORQUÊ DO CICC**

### *Política pública de segurança*

A segurança pública é dever do Estado (BRASIL, 1988) e, portanto, as políticas públicas pertinentes a este aspecto são de exclusiva execução estatal. Ao se trazer o conceito de

política pública para o estudo, torna-se necessária uma reflexão a respeito, de modo a conectar tal conceito ao de comando e controle.

Não há uma definição ideal para o termo política pública por ser um campo multidisciplinar em que devem ser considerados aspectos da sociologia, das ciências políticas e da economia, pelo fato de que as políticas públicas interferem nas relações sociais e econômicas da localidade em que são desenvolvidas, sendo importante, também, passar pelas relações entre Estado, política, economia e sociedade; além disso, deve-se considerar que quaisquer limitações conceituais são arbitrárias, pois, inevitavelmente, privam-se pontos importantes de consideração (SECCHI, 2011; SOUZA, 2006).

Apesar disso, é interessante tomar alguma dessas definições a respeito das políticas públicas, de modo a garantir um foco conceitual para o estudo. Assim, toma-se a afirmação de Saravia (2006, p.29) de que a política pública é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Além de uma definição para políticas públicas, sua classificação tem importância para o estudo, de forma a delimitar ainda mais o ponto das políticas que aqui se pretende analisar. Sendo assim, recorre-se aos conceitos de Rua e Romanini (2013), que permitem, por meio de seus *insights*, observar que a classificação proposta por Wilson (1973) traz aspectos dos pensamentos

de Lowi (1964, 1972) e também de Salisbury (1968) e torna-se mais adequada a este artigo, já que classifica as políticas públicas em uma tipologia que leva em consideração a divisão dos custos e benefícios. Segundo essa proposta, as políticas públicas são clientelistas, majoritárias, empreendedoras e de grupos de interesse.

Tendo em conta os pontos levantados, em resumo, as políticas públicas relacionadas à segurança pública são iniciativas do Estado de aspecto majoritário, ou seja, com custos e benefícios compartilhados por todos na unidade federativa, que visam tornar a sociedade mais segura, pacífica e ordeira.

### ***O Centro Integrado de Comando e Controle como política pública***

Tendo em consideração a definição de política pública de segurança, passa-se a considerar os aspectos que levaram à escolha do Comando e Controle (C<sup>2</sup>) como resposta às novas demandas surgidas com a Copa do Mundo de 2014 e outros eventos.

De acordo com dados da Polícia Federal, o volume de visitantes no país cresceu 132% no período do torneio, com cerca de 700 mil estrangeiros adentrando o país (NÚMERO..., 2014), além de cerca de 3,4 milhões de espectadores das partidas (DE CARTÕES..., 2014). Importante também mencionar que 500 emissoras de rádio e televisão possuíam os direitos de transmissão do evento e que cerca de 10 mil profissionais da área vieram ao país no período. Portanto, tornou-se aspecto crítico a demanda incidental e concentrada nas cidades-sede e, principalmente, no entorno dos estádios, tudo isso reforçado pela ampla cobertura midiática

que possibilitava a todo o planeta acompanhar o que acontecia no país.

Como aponta Cardoso (2013), criou-se uma necessidade latente de integração das forças de segurança do Brasil. Com o intuito de garantir a segurança no país durante os grandes eventos<sup>1</sup> foi criada a Secretaria de Segurança para Grandes Eventos (Sesge), a responsável por promover esta integração e por articular os recursos disponíveis. A Sesge implantou, então, o Sistema Integrado de Comando e Controle (Sicc).

Partes fundamentais do Sistema, os Centros Integrados de Comando e Controle (Cicc) foram ferramentas desenhadas para:

proporcionar uma imagem fiel e em tempo real do panorama local e global dos eventos e dos recursos envolvidos nas operações e incidentes relacionados à segurança pública, defesa civil, segurança privada e mobilidade urbana, a fim de embasar a tomada de decisão por parte das instituições (BRASIL, 2012a, p. 34).

Além disso, conforme aponta Coli (2011), os Cicc são instrumentos poderosos para promover a integração institucional entre forças de segurança por meio da coordenação de seus esforços em busca de um fim comum, aumentando, assim, a capacidade de resposta do Estado aos incidentes.

Portanto, ao se considerarem esses aspectos, nota-se a dimensão de política pública assumida pelos Cicc, uma vez que, ao garantirem que a tomada de decisão dos gestores da segurança fosse feita da melhor forma possível, os centros atuavam como catalisadores do atendimento às demandas sociais.

## COMANDO E CONTROLE

### *A teoria*

O Comando e Controle (C<sup>2</sup>) é uma teoria originalmente militar, nascida nos campos de batalha, que possuiu desde seus tempos de concepção a função de facilitar e melhorar a tomada de decisão durante a guerra por meio da análise de fatos passados. Porém, por sua capacidade de coordenação de situações de alta complexidade, o C<sup>2</sup> pôde ser aplicado a situações não necessariamente militares, mas do cotidiano da sociedade (ALBERTS; CZERWINSKI, 1997).

O aspecto militar da teoria a torna mais lógica e objetiva, sendo o C<sup>2</sup> desenhado para prover a capacidade de decisão da forma mais rápida e mais completa possível, buscando garantir que a resposta seja veloz e exata. Portanto, o C<sup>2</sup> é criado a fim de se tornar o diferencial entre o sucesso e o fracasso de uma escolha de atuação, com o objetivo de “[...] criar as condições necessárias para o sucesso da tarefa/missão em situações e circunstâncias antecipáveis ou não através da utilização apropriada dos recursos disponíveis” (ALBERTS, 2009, tradução nossa).

Brehmer (2007) e Brasil (2006) consideram de vital importância a questão das pessoas envolvidas com os sistemas de C<sup>2</sup>, uma vez que a forma como serão aplicados tais sistemas depende intimamente de sua capacidade, o que torna o treinamento do pessoal um ponto crucial para o emprego adequado da teoria e dos sistemas; ainda, a experiência com gestão de crises é um atributo desejado para aqueles agentes que utilizem o C<sup>2</sup> e que sejam dotados de poder de decisão.

Alberts (2009), por sua vez, aponta a importância da comunicação para o C<sup>2</sup> e, consequentemente, do uso da tecnologia que possibilita, nos dias de hoje, o trânsito de informações de modo muito mais rápido, seguro e prático. Sendo assim, a tecnologia se tornou um impulsionador das capacidades do Comando e Controle.

Considerando estes aspectos, a escolha pelo C<sup>2</sup> no Brasil foi devida a um aumento de complexidade das demandas destinadas às Forças Armadas ocasionado pela elevação dos crimes cibernéticos e pelas dificuldades de controle das fronteiras e do tráfego aéreo, por exemplo. Foi adotada, então, a seguinte definição:

Comando e Controle é ciência e arte que trata do funcionamento de uma cadeia de comando e envolve três componentes imprescindíveis e interdependentes:

- a) a autoridade, legitimamente investida, da qual emanam as decisões que materializam o exercício do comando e para a qual fluem as informações necessárias ao exercício do controle;
- b) o processo decisório, baseado no arcabouço doutrinário, que permite a formulação de ordens e estabelece o fluxo de informações necessário ao seu cumprimento;
- c) a estrutura, que inclui pessoal, instalações, equipamentos e tecnologias necessários ao exercício da atividade de comando e controle (BRASIL, 2012a, p. 14).

Portanto, o C<sup>2</sup> é uma metodologia concebida para tornar o processo de decisão o mais completo possível, com segurança, precisão, velocidade e amparo da tecnologia, de forma a municiar o tomador de decisão de todos os subterfúgios possíveis para que a escolha seja a melhor possível para atender àquilo que é esperado da instituição.

## ***Os Centros Integrados de Comando e Controle***

Os encarregados de aplicar o Comando e Controle nas atividades de segurança relacionadas aos grandes eventos foram os Centros Integrados de Comando e Controle (Cicc), ferramentas capazes de integrar a operação de instituições, mesmo aquelas com objetivos diferentes, em torno do alcance de um ponto comum (COLI, 2011). Os Cicc são definidos como:

[...] um órgão de gestão integrada de operações e resposta a incidentes de segurança pública, dotado de equipes de alto desempenho, modelo lógico, ferramentas de inteligência e sistemas tecnológicos de última geração capazes de prover uma imagem fiel e em tempo real do panorama global, eventos associados e recursos envolvidos (BRASIL, 2013).

Esses centros foram os principais pilares do já mencionado Sistema Integrado de Comando e Controle (Sicc) e possuíam unidades nacionais, estaduais e locais, conforme enumerado:

- I - 1 Centro Integrado de Comando e Controle Nacional – CICCEN
- II - 1 Centro Integrado de Comando e Controle Nacional Alternativo – CICCNA
- III - 12 Centros Integrados de Comando e Controle Regionais – CICCRR
- IV - 27 Centros Integrados de Comando e Controle Móveis – CICCMM
- V - 12 Centros Integrados de Comando e Controle Locais – CICCL
- VI - 36 Plataformas de Observação Elevada – POE (BRASIL, 2013).

Os Cicc foram criados com a principal finalidade de fornecer informações em tempo real aos gestores de segurança pública, capacitando-

-os a tomar decisões com base no maior volume de informações possível, permitindo a construção de um quadro de situação fiel à realidade e o atendimento satisfatório das demandas.

Cada um dos braços do Sicc teve seus objetivos e tarefas previamente definidos. Tendo em vista que o caso estudado neste artigo é o de um CICCRR, as atribuições desses exemplares são evidenciadas a seguir.

Os CICCRRs tinham uma infinidade de objetivos no plano regional e serviam como unidade de apoio ao CICCEN em determinadas operações que exigiam o envolvimento do ente federal. Os objetivos compreendiam, conforme o Conceito de Uso (Conuso) (BRASIL, 2014) – documento de existência determinada legalmente (BRASIL, 2013) –, monitorar regionalmente os grandes eventos, fornecer consciência situacional em tempo integral das ações de segurança, agilizar e embasar a tomada de decisão, prestar suporte a necessidades urgentes, intermediar a troca de informações entre entes governamentais, além de:

- a. Garantir a realização dos grandes eventos de forma pacífica e segura;
- b. Garantir a eficiência e a eficácia da atuação das instituições envolvidas por meio da integração;
- c. Garantir a execução do planejamento de segurança para grandes eventos;
- d. Redução do tempo de resposta nos atendimentos às urgências e emergências;
- e. Integrar as informações;
- f. Padronizar e integrar procedimentos operacionais;
- g. Possibilitar o uso racional e comum dos recursos;
- h. Possibilitar o planejamento e a coordenação contínua das ações;

- i. Otimizar a gestão organizacional;
- j. Obter as informações necessárias e permitir o acesso aos bancos de dados das instituições por meio de seus representantes com a utilização dos respectivos sistemas de TIC; e
- k. Buscar o compartilhamento de base de dados, imagens e informações conforme os princípios da oportunidade e da conveniência. Delinear uma doutrina específica para grandes eventos. (BRASIL, 2014, p. 20).

Para a atuação na Copa do Mundo, foram definidas as atribuições de cada uma das instituições que trabalharam nos Ciccs. Essas definições fizeram parte do Planejamento Estratégico de Segurança Pública e Defesa para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (BRASIL, 2012b) e foram descritas na Minuta do Caderno de Responsabilidades (BRASIL, 2010 apud COLI, 2011). Dessa minuta constam as atribuições da Secretaria Nacional de Segurança Pública, das Polícias Federal, Militar e Civil e de outras organizações que trabalharam nos centros. Tais determinações funcionaram como os protocolos de operação para as instituições do sistema de segurança pública do país nas atividades relacionadas ao torneio que, entre os grandes eventos, foi o de maior porte.

Além da definição, dos objetivos e atribuições das instituições a operar nos Ciccs, cabe, neste momento, descrever a estrutura para a realização das atividades integradas.

Como já observado, tanto na análise das teorias pertinentes (ALBERTS, 2009), quanto nas definições dadas aos Ciccs (BRASIL, 2012a, 2013, 2014), a tecnologia foi um dos principais alicerces dos centros para prover a

capacidade de fornecer as informações da forma desejada aos agentes tomadores de decisão. Sendo assim, as estruturas físicas precisavam comportar este aparato e, também, o corpo de agentes designados pelas instituições para ocupar os centros e outros envolvidos em resolução de crises. O exemplo mais consolidado da estrutura desejada para os Ciccs é a unidade localizada na cidade do Rio de Janeiro, inaugurada em 2013, e que teve valores finais calculados em pouco mais de 100 milhões de reais. É uma estrutura definitiva, com quatro pavimentos equipados para receber as instituições e dotados de grande aparato tecnológico (MACHADO, 2013).

Logo, os Ciccs eram estruturas desenvolvidas com vistas à promoção da integração interinstitucional dentro do sistema de segurança pública instalado no Brasil, amplamente baseadas em tecnologia de ponta, capazes de prover aos agentes tomadores de decisão o acesso a uma grande quantidade de informação, que, por sua vez, torna essa decisão mais rápida, embasada e exata.

## O ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DOS DADOS

A fim de observar a capacidade instalada dos Centros Integrados de Comando e Controle (Cicc), além da forma como se dá a aplicação dos conceitos anteriormente enumerados, os objetivos estipulados e demais determinações, estudou-se um caso específico: o do Cicc Regional de Minas Gerais (CICCR/MG). A partir principalmente da observação direta da operação da unidade, a análise considera como variáveis a participação dos atores envolvidos, ações integradas, capacidade de coordenação e aspectos de comando e controle.

Assim, definiram-se as variáveis de análise:

1) atores envolvidos: como se dá o comportamento das instituições de defesa social – ou que guardam alguma relação com as operações do centro, como as instituições ligadas à infraestrutura crítica – em relação ao Cicc;

2) ações integradas: quando a instituição leva em consideração, de forma substantiva, na sua lógica de operação, a lógica de operações e os contributos de outras instituições de forma a incrementar o trabalho com informações e suporte, gerando maiores precisão e velocidade no atendimento das demandas de defesa social;

3) capacidade de coordenação: capacidade de coordenar as instituições, facilitando a comunicação entre elas, aplicando conhecimentos adquiridos com a experiência, tomando decisões em situações de crise, promovendo a integração das ações, com conhecimento situacional e legitimidade diante das instituições operantes;

4) aspectos de comando e controle: a lógica de uma estrutura onde diversas instituições ou diversos setores de uma mesma instituição interagem de forma a levantar o maior número possível de informações sobre um alvo/objetivo para embasar a tomada de decisão por uma figura investida de autoridade.

Dessa forma, a análise apresenta cada aspecto observado no funcionamento do centro no período subsequente à realização da Copa do Mundo, relacionando-o aos pontos citados anteriormente e destrinchando-os para encontrar as explicações e descrever o que tem facilitado ou dificultado o seu processo de consolidação como legado a ser aproveitado para a política de segurança pública ordinária no estado de

Minas Gerais, tendo em vista seu quadro de subordinação à Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) e, mais especificamente, à Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social (Supid).

### *Atores envolvidos*

Como observado na revisão da bibliografia pertinente ao tema (BREHMER, 2007), a dimensão “pessoas” é uma das mais importantes do Comando e Controle, já que são os indivíduos executores da ferramenta que determinarão o seu sucesso ou o seu fracasso. Essa dimensão foi analisada por meio da atuação das instituições envolvidas com o Cicc e que tais pessoas representam.

Para possibilitar uma melhor compreensão, a análise da atuação da Seds deve ser o primeiro passo, uma vez que ela coordena os órgãos de segurança pública e gere o Cicc. Considerando isso, a gestão se mostrou insatisfatória em vários aspectos, a começar pelo seu posicionamento em relação ao Cicc, deixando-o à deriva, sem reconhecimento legal até meados de 2015. Isso comprometeu a capacidade de coordenação – a ser analisada adiante –, uma vez que o centro tinha dificuldades de expandir seu corpo técnico, que se manteve reduzido a duas pessoas, que trabalhavam fora de suas funções constantemente. Além disso, o fato de o Cicc ser considerado parte da política de integração da Seds – da qual fazem parte as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – gerou consequências diretas ao pessoal envolvido, como a nomeação de um policial militar reformado para a Supid. Ou seja, a Seds falhou ao não reconhecer claramente o centro, ao não prover pessoal adequadamente e não lidar com aspectos institucionais externos ao Cicc.

As falhas da Seds como gestora do Cicc contribuíram para o desinteresse e desmotivação das instituições de segurança pública em participar da atividade desenvolvida. Porém, outras observações a respeito dessas instituições são pertinentes. A integração entre elas foi comprometida, obviamente, por sua ausência nas operações diárias – operações cotidianas relacionadas à atuação do CICC/MG como legado, conforme previsto no Conceito de Uso (BRASIL, 2014), de monitoramento de ocorrências de urgência ou imprevistas relacionadas à segurança da sociedade como, por exemplo, as manifestações de grupos sociais. Nas operações em eventos específicos – previamente determinados, para os quais existiam reuniões entre as instituições interessadas e acordo de responsabilidades –, o processo de integração que os Centros Integrados de Comando e Controle poderiam promover (COLI, 2011) foi observado em mais oportunidades, mas a capacidade de integração do Centro foi prejudicada pelo fator anteriormente apontado.

Em consideração ao Poder Executivo, existem as questões pertinentes ao déficit nas contas e à transição de governo. Devido a tais questões optou-se por congelar a decisão a respeito de assuntos pertinentes ao Cicc como a Solução Integradora – *software* contratado que seria entregue em oito etapas e integraria diversos sistemas de informação pertencentes às diversas instituições relacionadas à segurança pública, permitindo a combinação de dados e a geração de informação de forma mais rápida, completa, segura e correta – e a construção do prédio definitivo, que substituiria a estrutura provisória na qual o centro funcionava, o que representou uma nova complicação para a con-

secução dos objetivos do centro, sinalizando a falta de prioridade dada ao Cicc pelo governo.

Obviamente, as organizações que deveriam ocupar as cadeiras do Cicc foram amplamente influenciadas pelas atitudes do governo do estado em geral e, especificamente, da Seds. Assim, com a abertura de uma espécie de precedente por essas instâncias, as instituições acabaram por replicar o comportamento em relação ao centro, não mostrando disposição clara para trabalhar ali, nem para fazer com que o trabalho fosse valorizado e visto como prioridade.

### *Ações integradas*

O funcionamento hipotético do Cicc previa que esta ferramenta fosse indutora de ações integradas, ou seja, ações planejadas e executadas em conjunto e em sintonia, de modo a ter um atendimento mais eficaz e rápido às demandas, considerando as particularidades de cada situação abordada. Tendo isso em vista, ao se analisar a operação do Cicc, observou-se que ela era dificultada pelo trabalho em “lógica de caixas”, ou seja, um trabalho em que cada instituição realizava as atividades que costumava realizar em outros lugares, de forma que o que era desempenhado no Cicc transcorria dentro de sua própria caixa, sem permitir que as outras instituições fossem capazes de interferir seja na lógica de operações seja em quaisquer outros aspectos pertinentes. As ações integradas existiam apenas em aspectos pontuais e quase totalmente em operações para eventos específicos, em que a interação das instituições era facilitada pela presença de um número maior delas e, também, pelas reuniões que aconteciam anteriormente às operações, nas quais eram definidas suas funções.



Com as funções mais bem definidas, ficavam claros os objetivos e a participação das instituições na lógica de operação se tornava mais fácil e propositada.

Outro aspecto problemático constituiu o “foco dado às imagens”: durante a operação cotidiana tudo girava em torno do que se via nas imagens das câmeras que eram reproduzidas no centro. Isso se tornou um problema a partir do momento em que se observou que o Cicc não foi desenhado apenas para o manuseio de imagens, mas para o compartilhamento de informações entre instituições. Ao se focar a operação em apenas uma fonte de dados, empoderou-se a detentora dessa fonte, reforçando a ideia de divisão de operação e até mesmo se criando uma espécie de hierarquia, colocando os detentores das imagens acima dos demais.

Apesar dos aspectos negativos observados, na relação entre Polícia Militar e Guarda Municipal – únicas instituições a operarem diariamente no Cicc – facilitou-se muito a integração da operação e o compartilhamento de informações, pelo fato de as instituições compartilharem o mesmo espaço físico. Tal observação mostra que existe a possibilidade de se facilitar a integração das ações caso mais instituições participem das operações diárias e criem laços institucionais no Centro. Mas para isso se dar de forma adequada, são necessários os protocolos, que devem dar origem aos laços mencionados e não o contrário. Cabe mencionar, ainda, que nas operações em eventos específicos as instituições presentes efetivamente se utilizavam do acesso às imagens possibilitado pelo Cicc para responderem rápida e precisamente às demandas concernentes a suas funções legais.

### **Capacidade de coordenação**

A coordenação da operação compreendeu um dos pontos mais críticos relacionados ao funcionamento do Centro Integrado de Comando e Controle (Cicc), uma vez que um ambiente onde diversas instituições – algumas delas com disputas históricas – se relacionam deve ser coordenado com extrema cautela e precisão. A coordenação foi importante para promover a harmonia no funcionamento do Centro, facilitando o planejamento e o diagnóstico das situações, conduzindo à tomada de decisões.

Tendo em vista esta breve descrição do cenário ideal, nota-se que a operação do Cicc foi comprometida também pela falta de capacidade de coordenação instalada. O primeiro ponto relacionou-se à falta de pessoal e de experiência em gestão de crises dos poucos funcionários alocados na coordenação. Quando da observação da operação, o Cicc possuía apenas duas pessoas responsáveis por toda a atividade de coordenação. Sendo assim, todas as funções destinadas à coordenação eram divididas entre estes dois funcionários, que acumulavam funções, sempre deixando tarefas por fazer e responsabilidades não contempladas.

A coordenação do centro funcionava, na operação, como um elo entre as instituições, mas deixando de lado algumas de suas atribuições. Não era incomum que o coordenador funcionasse como uma ponte que levava demandas de uma instituição para outra. Além disso, o coordenador, ao ser avisado de determinadas ocorrências, podia fazer pedidos aos operadores para que direcionassem os olhares para determinados locais, por exemplo. Assim, a coordenação acabava por reforçar uma

hierarquia que não deveria existir, em que os detentores das imagens se mostravam mais importantes que os demais. Por fim, o papel do coordenador parecia muito mais relacionado à mediação de tensões, considerando sempre as demandas vindas de parte a parte, em detrimento da coordenação de fato.

A atuação por parte da instância externa da Seds, ou seja, da parte da Secretaria que não compunha a coordenação do Cicc, também era um problema, ao passo que a Subsecretaria de Integração e Promoção da Qualidade Operacional do Sistema de Defesa Social nem sempre lançava o olhar estratégico que o Centro merecia, o que contribuiu para o enfoque excessivo no monitoramento de imagens. O comando ficou a cargo de um policial militar reformado, reforçando um quadro de irrelevância institucional do Cicc. Mais uma vez a situação que se configurou constituiu um desincentivo à participação das instituições.

### *Aspectos de comando e controle*

O Comando e Controle (C<sup>2</sup>) possui como objetivos diretos a promoção da interação de instituições ou de setores de uma instituição de modo a facilitar a tomada de decisão por criar uma visão sistêmica de um ambiente ou de um evento específico (ALBERTS, 2009). Uma importante parte dos sistemas de comando e controle compreende seus executores e a forma como internalizam as ordens, já que o sucesso ou fracasso da missão está intimamente ligado a isso (BREHMER, 2007). Além disso, existem os aspectos inerentes às relações de hierarquia que, ao menos no Brasil, são bastante observados nas considerações ligadas ao papel da autoridade para o C<sup>2</sup> (BRASIL, 2006).

Isto posto, cabe uma rápida comparação entre as teorias brasileira (BRASIL, 2006, 2012a) e a internacional (ALBERTS; CZERWINSKI, 1997; ALBERTS; HAYES, 2006; BREHMER, 2007; ALBERTS, 2009) naquilo que tange às relações de pessoal e autoridade. De tal comparação, infere-se que a forma como os operadores de um sistema de comando e controle são vistos é bastante diferente, principalmente nos aspectos relacionados a sua discricionariedade. Se na teoria internacional os agentes de patentes menores são dotados de capacidade decisória, na teoria brasileira isso não é fortalecido e os agentes de campo apenas seguem ordens que são passadas. Isso reforça a necessidade da presença no Cicc das pessoas que são revestidas dessa autoridade e, à medida que isso foi muito pouco notado, mais um aspecto negativo foi sublinhado.

O Comando e Controle aplicado no Brasil e no mundo, conforme mostra Coli (2011), é estruturado em torno de grande aparato tecnológico. Isso gera grandes investimentos nos Cicc e, mais do que isso, uma óbvia atenção a este aparato. Porém, a questão mal resolvida da Solução Integradora compreendeu um aspecto na contramão dessa concepção. Esse *software* foi comprado pelo governo de Minas Gerais com o intuito de substituir um outro oferecido pelo governo federal com a justificativa de que suas funcionalidades entrariam em conflito com as dos sistemas de informação relacionados à segurança pública em Minas Gerais e não possibilitariam a sua interação. Apesar de alguns módulos contratados terem funcionado, o desenvolvimento da Solução Integradora ficou parado devido a atrasos e entregas fora do acordado.

Mais um ponto referente à forma como o C<sup>2</sup> foi aplicado no Cicc residiu na importância dada às imagens, vistas como um fim em si mesmas. Deve-se lembrar de que o Comando e Controle foi concebido muito antes das câmeras e dos atuais avanços tecnológicos e considera importante uma visão sistêmica dos ambientes. Essa visão é facilitada pelo acesso às imagens, sim, mas não se restringe a elas. Outras informações são igualmente importantes e, também, não existem imagens em tempo real de todos os lugares.

Outro ponto fundamental do C<sup>2</sup> a ser abordado relaciona-se à necessidade dos ainda não desenvolvidos protocolos, que constituem ponto crítico para o funcionamento adequado de um Cicc a partir do momento em que se estabelecem como as regras do jogo dentro da estrutura, orientando não só a operação, mas as funções de cada instituição, a forma como a integração deve ser buscada e diagnosticada, bem como os aspectos concernentes à forma de se coordenar uma estrutura de complexidade considerável. Protocolos são necessários à operação policial, conforme afirma Roberto Kant, em entrevista ao jornal *O Globo* (WERNECK, 2013). De acordo com o antropólogo,

Protocolos são a proteção dos policiais e dos cidadãos. Seguidos à risca, isentam o policial de acusações por efeitos lesivos causados aos cidadãos. E também protegem os cidadãos, porque, sendo os protocolos transparentes para todos, eles passam a saber como podem ser tratados pelos policiais em determinadas circunstâncias. A polícia precisa ter protocolos claros.

É claro que na entrevista Roberto Kant está falando da operação policial. Porém, a mesma

ideia pode ser replicada à operação do Cicc, uma vez que existe a mesma necessidade, a de tornar claro o que se deve e o que não se deve fazer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a sua instalação, os Centros Integrados de Comando e Controle (Ciccs) convivem com problemas estruturais e de concepção, ainda que tenham sido considerados importantes para o planejamento da segurança de eventos de grande porte, em especial a Copa do Mundo de 2014. Houve, assim, baixo grau de amadurecimento em relação às questões pertinentes à continuidade de sua operação, ou seja, a sua adequação a situações do cotidiano da segurança pública e defesa social.

Hoje, o momento de instalação dos Ciccs está no passado. O evento para o qual sua operação foi notadamente direcionada, a Copa do Mundo de 2014, terminou e o centro precisou seguir em frente e se tornar um elemento da estrutura mineira de governo. Porém, o caminho para se consolidar dentro dessa estrutura não tem sido simples. O fim da Copa do Mundo trouxe uma nuvem de incertezas que, no período desta análise, ainda pairava sobre o Cicc.

Considerando estes aspectos e o que foi apresentado no artigo, algumas conclusões podem ser tiradas.

1) O Cicc não se encontra consolidado como política pública de segurança. O centro sequer tem sua existência legalmente considerada, aspecto fundamental para a continuidade do trabalho, além de não contar, até hoje, com itens necessários a sua continuidade (casos da Solução Integradora e do prédio defini-

tivo), por falta de movimentação do governo ou pelo simples fato de que sua relevância institucional é baixa.

2) O centro não tem sido um total fracasso. A integração é observada, não raramente, nas operações, principalmente naquelas montadas para eventos específicos, porém, o seu alcance está bem aquém do desejado, pela ausência de instituições operando cotidianamente no centro, pela falta do instrumental necessário, pela falta de atuação da coordenação ou, ainda, pela falta dos protocolos de operação.

3) A “lógica de caixas” é uma tendência ainda presente apesar da proposta de superar este tipo de dinâmica. Quando as instituições não têm “o que trocar”, passam a operar de forma a atender apenas a suas demandas institucionais, realizando um trabalho que poderia, tranquilamente, ser realizado nos locais onde já são feitos regularmente, reforçando, infelizmente, uma ideia de que não existe comando e controle no Cicc, por mais paradoxal que possa parecer.

4) O aspecto de irrelevância institucional observado em relação ao Cicc é um dos principais fatores que desmotivam as instituições a participarem das operações – em especial as operações diárias – e também funcionam como desmotivador para quem trabalha no centro. A análise, aqui, é simples: qual o interesse de uma instituição ou servidor em trabalhar em um órgão que deveria ser estratégico, mas não é abordado dessa maneira? Porém, é importante ressaltar que não foram observados quaisquer tipos de movimentação por parte das instituições em questão para acelerar um eventual processo de mudança do quadro instalado.

5) A incapacidade da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) em gerir a política de integração de maneira satisfatória é replicada no Cicc, seja pelo fato de não o reconhecer e determinar suas funções, seja pelo fato de não destinar corpo técnico suficiente ou por uma diversidade de questões já apontadas neste estudo. A Seds não foi capaz de consolidar o Cicc como uma ferramenta de integração entre os atores da segurança pública.

6) É possível que o relacionamento entre o Cicc e o plano federal possa ter comprometido, de certa forma, seu desenvolvimento na estrutura do estado. Isso porque o centro foi concebido como parte de um sistema nacional que tinha suas próprias metas e diretrizes e, enquanto atendeu a elas, caminhou bem. Porém, quando seus passos tiveram de ser dados em conjunto com a Seds, é possível, e até mesmo provável, que a secretaria não estivesse preparada para receber um novo integrante em sua estrutura.

7) Existem diferenças entre aquilo que foi concebido como comando e controle na literatura internacional e os conceitos e práticas adotados no Brasil e, naturalmente, no Cicc de Minas Gerais. A concepção estrangeira mostra uma extrema preocupação com o componente “pessoa” do C<sup>2</sup>, enquanto a doutrina militar brasileira se preocupa com o componente “autoridade”. Os preceitos de C<sup>2</sup> apresentados na literatura internacional deixam uma margem de decisão nos diversos níveis hierárquicos, mesmo considerando a rigidez de uma estrutura militar, já que o C<sup>2</sup> é uma teoria essencialmente desta área, e demonstram um cuidado grande com o “quem irá operar” o sistema. Já a doutrina brasileira concentra todo o poder em uma figura in-

vestida de autoridade e demonstra muito pouca discricionariedade dos agentes. Considerando-se este comparativo, nota-se como a ausência, no Cicc, de autoridades – oficiais de altas patentes e funcionários de alto escalão das organizações não militares, inclusive da Seds – é um ponto extremamente negativo. O que se tenta deixar claro é a necessidade de uma pessoa com autoridade legitimada e reconhecida e o conhecimento técnico pertinente para tomar as decisões naquele ambiente.

8) Os mecanismos de *enforcement* são muito pouco observados e, quando o são, estão apenas em uma via, a das instituições, que podem inclusive acionar judicialmente quem utilizar de forma indevida ou não autorizada as informações que possui. A coordenação do centro não possui ferramentas para “forçar” o funcionamento do órgão, dependendo sempre da “boa vontade” das instituições em fornecer a matéria-prima para que a estrutura rode.

9) O ponto anterior é mais uma evidência de que o Cicc não possui relevância institucio-

nal e tem que conseguir formas de “implorar” pela participação das instituições, oferecendo apenas vantagens para que trabalhem no centro, ainda que sem os padrões estabelecidos por meio da protocolização.

10) Sem os protocolos, no entanto, o centro não estará na defesa social e questões como a falta de pessoal, a falta de instituições, a falta de conhecimento a respeito das potencialidades e funções do Cicc, a falta de decisão a respeito das questões concernentes ao centro e todos os outros aspectos negativos observados insistirão em permanecer sobre o órgão, impedindo que o seu funcionamento se dê da forma esperada e que a sociedade faça uso de um instrumento de verificada capacidade de induzir a qualidade e celeridade de atendimento das demandas de segurança pública e defesa social.

Pode-se dizer, então, que o Cicc não só não se consolidou como parte da estrutura de defesa social no estado de Minas Gerais, como também tem um caminho considerável a percorrer até conseguir isso.

---

1. *Legalmente, com a Portaria nº 112 do Ministério da Justiça, de 8 de maio de 2013 (BRASIL, 2013), foram considerados grandes eventos: a Copa das Confederações FIFA 2013, a Jornada Mundial da Juventude de 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e outros eventos porventura designados pela Presidência da República.*

## Referências Bibliográficas

- ALBERTS, David S.; CZERWINSKI, Thomas J. **Complexity, Global Politics, and National Security**. National Defense University. Washington, D.C., 1997.
- ALBERTS, David S.; HAYES, Richard E. **Understanding Command and Control**. Washington: CCRP Publication Series, 2006.
- ALBERTS, David S. **NEC2 Short Course**. Module 1: Traditional C<sup>2</sup>. Washington: Command and Control Research Program – United States Department of Defense, 2009. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/53bad224e4b013a11d687e40/t/551ac0e5e4b05e8ec0b91580/1427816677279/NEC2+Short+Course+Module+1+-+Command+and+Control+-+Alberts+1-22-2010.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Comando e Controle**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2006.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política para o Sistema Militar de Comando e Controle**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012a.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. **Planejamento Estratégico de Segurança Pública e Defesa para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012b.
- BRASIL. **Portaria nº 112, de 8 de maio de 2013**. Institui O Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública Para Grandes Eventos - SICC. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. **Conceito de Uso (CONUSO) do Centro Integrado de Comando e Controle Regional de Minas Gerais**. 2ª versão. Belo Horizonte: Ministério da Justiça, 2014.
- BREHMER, Berndt. The Future of C<sup>2</sup>. **The International C2 Journal**, v. 1, n. 1, 2007.
- CARDOSO, Bruno de Vasconcelos. Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: planos e discursos sobre o legado em segurança pública. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 19, n. 40, 2013.
- COLI, André de Oliveira. **Centro Integrado de Comando e Controle (CICC): ferramenta de integração para o Estado Rede**. 100 f. Especialização (Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.
- DE CARTÕES amarelos a crianças perdidas: veja dados da Copa. **Terra**, 14 jul. 2014. Disponível em: <<http://esportes.terra.com.br/futebol/copa-2014/de-cartoes-amarelos-a-criancas-perdidas-veja-dados-da-copa,a210f93e9f537410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 31 mar. 2015.
- LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MACHADO, Mariucha. RJ inaugura centro operacional para monitorar grandes eventos. **G1**, 31 maio 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/05/rj-inaugura-centro-operacional-para-monitorar-grandes-eventos.html>>. Acesso em: 28 set. 2015.
- NÚMERO de turistas estrangeiros da Copa supera expectativa do governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/07/1484790-numero-de-turistas-estrangeiros-da-copa-supera-expectativa-do-governo.shtml>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SALISBURY, Robert H. The Analysis of Public Policy: the search for theories and roles. In: RANNEY, A. (Org.). **Political Science and Public Policy**. Chicago: Markham, 1968. p. 151-175.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. v. 1.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, es-

quemias de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

WERNECK, Antônio. 'A polícia precisa ter protocolos claros'. **O Globo**, 8 out. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/a-policia-precisa-ter-protocolos-claros-10289356>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

WILSON, James Q. **Political Organizations**. New York: Basic Books. 1973.

# O Centro Integrado de Comando e Controle: ferramenta de coordenação, integração e planejamento na defesa social

Philipp Augusto Krammer Soares e Eduardo Cerqueira Batitucci

## Resumen

**El Centro Integrado de Comando y Control: herramienta de coordinación, integración y planificación en la defensa social**

Los Centros Integrados de Comando y Control (Ciccs) fueron concebidos como parte de la planificación nacional de seguridad para los grandes eventos que Brasil recibía entre los años de 2013 y 2016. El Cicc es una herramienta recientemente introducida en la máquina pública brasileña con el objetivo de facilitar e incrementar el desarrollo de las actividades relacionadas con la seguridad pública en casos de alta complejidad en el país. Después de la Copa del Mundo, uno de los citados sucesos, los Ciccs tuvieron que ser absorbidos por las estructuras estatales donde se encontraban. Siendo así, este estudio tiene como objetivo observar la actuación del Cicc en Minas Gerais y pretende trazar los caminos a seguir para que sea posible un diagnóstico preciso de lo que se ha hecho, como se ha hecho, las metas alcanzadas y no alcanzadas, dificultades y los retos de este órgano.

**Palabras clave:** Centro Integrado de Comando y Control. Defensa social. Integración. Seguridad Pública.

## Abstract

**The Integrated Command and Control Center: tool for coordination, integration and planning in social defense**

The Integrated Command and Control Centers (Ciccs) were designed as part of the national security planning for the major events that Brazil would receive between the years of 2013 and 2016. Cicc is a tool recently introduced in the Brazilian public machine with the objective of facilitating and increase the development of activities related to public security in cases of high complexity in the country. After the World Cup, one of the aforementioned events, the Ciccs had to be absorbed by the state structures where they were. Therefore, this study intends to observe Cicc's performance in Minas Gerais and aims to outline the paths to be followed in order to make an accurate diagnosis of what has been done, how has been done, the goals reached and not reached, its difficulties and challenges.

**Keywords:** Integrated Command and Control Center. Social defense. Integration. Public security.

**Data de recebimento:** 13/09/16

**Data de aprovação:** 12/09/17





## 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/declaracaorb.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**