

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 14 Nº1 Fev/Mar 2020

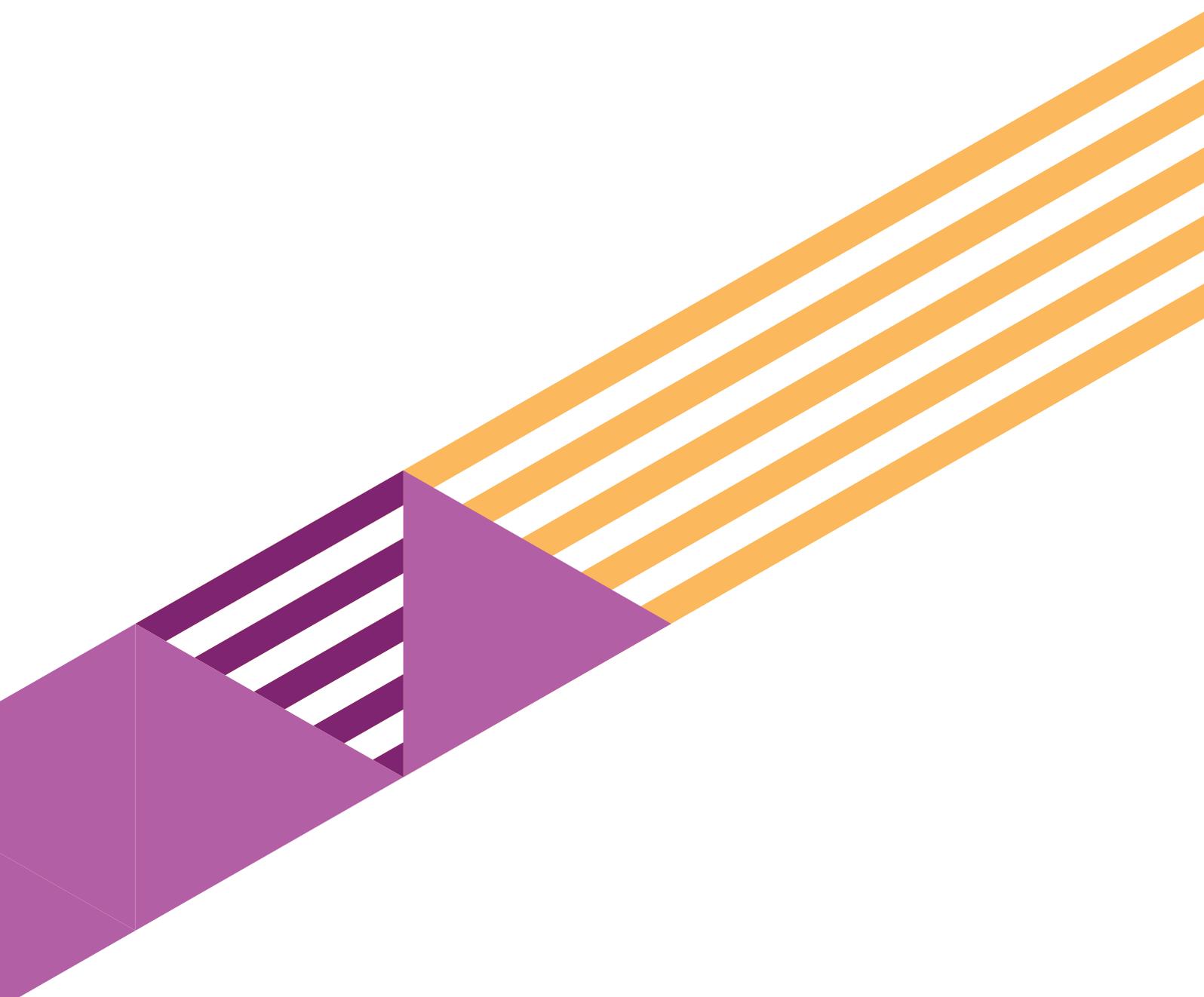
www.forumseguranca.org.br



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 14 Nº 1 Fev/Mar 2020



EXPEDIENTE

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

ISSN 1981-1659

Rev. Bras. segur. pública vol. 14 n. 1 São Paulo fev/mar 2020

COMITÊ EDITORIAL

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

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

Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

CONSELHO EDITORIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

ASSISTENTES EDITORIAIS

David Marques, Isabela Sobral e Talita Nascimento

REVISÃO DE TEXTOS

Denise Niy

CAPA E PRODUÇÃO EDITORIAL

Oficina22

TELEFONE

(11) 3081-0925

E-MAIL

revista@forumseguranca.org.br

APOIO

Open Society Foundations e Ford Foundation

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra

Elisandro Lotin de Souza – Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima – Diretor Presidente

Samira Bueno – Diretora Executiva

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Arthur Trindade Maranhão Costa

Ascânio Rodrigues Correia Junior

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo Cerqueira

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Camila Caldeira Nunes Dias

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Sérgio Roberto de Abreu

SUMÁRIO

Apresentação	8
<i>Ludmila Ribeiro</i>	

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

Apresentação	10
<i>Filipe Mendonça e Geraldo Zahran</i>	

Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017).....	14
<i>Public security budget and defense budget in Brazil: comparative analysis of the structure and variation of public expenditure (2003-2017)</i>	
<i>Patricia de Oliveira Matos</i>	

A intervenção federal e a construção do problema da segurança pública no Rio de Janeiro depois da redemocratização	32
<i>The Federal Intervention and the Construction of the Problem of Public Security in Rio de Janeiro since Re-democratization</i>	
<i>Diogo Monteiro Dario</i>	

Memórias e representações sociais do telejornalismo policial sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro	46
<i>Memories and social representations of police telejournalism about the federal intervention in Rio de Janeiro</i>	
<i>Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e Ângela Viana Machado Fernandes</i>	

A intervenção federal e a responsabilidade da segurança pública na Baía de Guanabara	60
<i>The federal intervention and security responsibility in Guanabara</i>	
<i>Larissa Noé Gonçalves Miranda</i>	

Atores não estatais violentos transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte	72
<i>Transnational Violent Non-State Actors in South America: an analysis of Primeiro Comando da Capital and Família do Norte</i>	
<i>Marcos Alan S. V. Ferreira e Rodrigo de Souza Frumento</i>	

Uma anomalia comum: a fronteira entre defesa e segurança pública na Colômbia e o circuito hemisférico de saberes militares	88
<i>Not so unusual after all: the transnational making of the boundary between "defense" and "public security" in Colombia</i>	
<i>Manuela Trindade Viana</i>	

**DOSSIÊ: SENTIDOS DO FAZER JUDICIAL E POLICIAL:
ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E SISTEMA DE JUSTIÇA**

Apresentação..... 102
Fernanda Bestetti de Vasconcellos e Izabel Saenger Nuñez

A política de atendimento aos presos provisórios da Defensoria Pública de São Paulo..... 108
The Defensoria Pública's policy of assisting the provisional prisoners
Otávio Fantoni Constantino

O sistema acusatório diante da prisão em flagrante: como o direito a defesa é exercido em fase de audiência de custódia? 140
The accusatory system when the arrestee is caught in the act: how is the defense executed during the custody hearing?
Lívia Bastos Lages

“Tem que abordar para conhecer” - o nascimento do X-9: um instrumento de investigação utilizado pelos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro 156
“You have to approach it to get to know it” - the birth of the X-9: an investigation tool used by the military police of the State of Rio de Janeiro
Perla Alves Bento de Oliveira Costa

Uma luz no “fundo do poço”: uma análise das premissas do tratamento oferecido aos policiais militares “dependentes químicos” pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro..... 172
An analysis of the principles of the treatment to drug users inside of the Military Police of Rio de Janeiro
Fernanda Novaes Cruz

NOTA TÉCNICA

O estágio supervisionado e a formação do futuro delegado de polícia: análise do programa de estágio no âmbito da polícia civil do Estado da Paraíba 188
The supervised internship and the formation of the future police commissioner: analysis of the internship program in the scope of the civil police of the Paraíba State
Ragner Magalhães, Monica Mota Tassigny e Francisco Das Chagas Alves Ferreira

APRESENTAÇÃO

É difícil encontrar inspiração para escrever num momento em que o mundo atravessa uma pandemia. Diante da crise humanitária que bate a nossa porta, fica sempre aquela pergunta sobre o que teríamos a dizer nesse momento. Será mesmo que é tão importante pensar sobre a segurança pública quando os paradigmas de nossa vida cotidiana são reconfigurados? Eu responderia com um sonoro sim. Os dois dossiês inseridos nessa edição, juntamente com uma nota técnica, apontam para dilemas que precisamos enfrentar especialmente durante este período *sui generis* se quisermos que a segurança pública saia mais deteriorada dessa crise.

O dossiê “Forças Armadas e Segurança Pública na América Latina” foi pensado ainda no contexto da intervenção federal do Rio de Janeiro em 2018. As reflexões sumarizadas nos seis textos, juntamente com a apresentação dos nossos editores convidados, apontam para os efeitos permanentes que essa experiência parece ter não apenas na cidade maravilhosa, mas sobretudo no Brasil contemporâneo. Afinal, cada vez mais as Forças Armadas são apresentadas pelo Governo Federal como a “mão amiga” disposta “a salvar a pátria” nos momentos de calamidade, palavra que ganha contornos cada vez mais elásticos num contexto de disseminação de coronavírus.¹ Talvez, a leitura desses textos nos ajude a pensar em outras alternativas ou em formas de nos opor à militarização da vida cotidiana quando o linguajar da guerra passa a compor cada vez mais o nosso vocabulário cotidiano.

Já o dossiê sobre “Sentidos do fazer judicial e policial: administração de conflitos e Sistema de Justiça”, pensando também no ano de 2018, chama a atenção para como a ampliação do “acesso à justiça”, prometido pela Constituição Federal de 1988 por meio da criação e reformulação de algumas instituições, encontra limites na prática cotidiana de algumas agências. Como as organizadoras dessa seção destacam, essa não poderia ser uma temática mais relevante, num contexto em que as atividades dos tribunais estão parcialmente suspensas ou em fase de reformulação para que possam ser realizadas à distância. Cabe àqueles que precisam de uma resposta da justiça a difícil tarefa de esperar...

O teletrabalho implica em desafios imediatos para policiais, promotores, defensores e juízes que se veem diante do enorme desafio de atender às demandas da população – por registro de crimes, por providências de medidas protetivas e cautelares, por liberação de presos que compõem o chamado “grupo de risco”. Mas aparentemente esses atores não sabem ao certo como responder a essas emergências à distância, mesmo que tais demandas definitivamente não possam aguardar o fim da pandemia para uma resposta. Em que medida esses atores serão capazes de ter a sensibilidade necessária para tornar as suas atividades mais próximas (virtualmente em detrimento de fisicamente) de todos os cidadãos é algo que, sem a menor sombra de dúvidas, merece a nossa atenção.² Mesmo porque, como nos mostra os resultados da intervenção federal no Rio de Janeiro, a ação política pode ser temporária, mas alguns de seus efeitos – especialmente os simbólicos – tendem a ser permanentes.

Encerramos essa edição com a nota técnica sobre o estágio supervisionado e a formação do futuro delegado de polícia. A segurança pública em tempos de coronavírus demanda profissionais mais conectados com a tecnologia e com indivíduos que precisam registrar os crimes de que foram vítimas sem se aproximar

¹ Nesse sentido, recomendo o artigo do professor Arthur Trindade Costa “Braço forte, mão amiga”, publicado no *Fonte Segura* 33, para um melhor entendimento do protagonismo assumido pelas Forças Armadas no contexto da pandemia de COVID-19. O texto está disponível em: <https://fontesegura.org.br/news/>

² Para uma excelente discussão sobre o tema, sugiro a leitura do livro de Jacqueline Sinhoretto, intitulado “A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos”, publicado pela editora Alameda em 2011.

fisicamente de uma delegacia de polícia. Novas pressões se colocam sob o setor. Como combinar essas exigências sem precedentes na história moderna, com um cenário de carência de recursos (como os Equipamentos de Proteção Individuais demandados para o trabalho na linha de frente em tempos de epidemia), e, provavelmente, de concursos é uma indagação que começa a se delinear. Fica então o nosso convite para que novas reflexões sobre o tema sejam encaminhadas para as próximas edições da Revista Brasileira de Segurança Pública.

Ludmila Ribeiro (CRISP / UFMG)

Editora assistente da RBSP

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

APRESENTAÇÃO

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

FILIPE MENDONÇA

Filipe Mendonça é Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP (2013). É autor do livro “Entre a teoria e a história: A política comercial dos Estados Unidos na década de 1980” (Editora UNESP) e “Poder e Comércio: A política comercial dos Estados Unidos” (Editora UNESP), este último eleito melhor obra científica de 2019 pela ANPOCS. Atualmente é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-ineu) e professor da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU).

GERALDO ZAHARAN

É PhD em Politics and International Studies pela Universidade de Cambridge (2016) e autor de Tradição Liberal e Política Externa nos Estados Unidos (PUC-Rio/Ed. Apicuri, 2012). É especialista em estudos sobre os Estados Unidos, análise de política externa, instituições e história das relações internacionais. É pesquisador vinculado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Ganhador do Prêmio Franklin Delano Roosevelt de Melhor Dissertação de Mestrado da Embaixada dos EUA (2006), foi pesquisador visitante da George Washington University (2008). Possui mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2005) e graduação em Relações Internacionais pela PUC-SP (2002).

O dossiê desta edição intitulado “Forças Armadas e Segurança Pública na América Latina” faz considerações multidisciplinares sobre o papel das Forças Armadas em assuntos civis no Brasil, com desdobramentos na região latino-americana. Como sabemos, esta relação é histórica e deixou importantes marcas institucionais nos diversos países da região, particularmente no período da Guerra Fria. Embora o processo de redemocratização tenha solucionado parte destas tensões, respeitando sempre as especificidades de cada país, temos visto, nas últimas décadas, a ascensão de teses e políticas que buscam recolocar as Forças Armadas no centro da formulação de políticas públicas de segurança na América Latina. Dito de outro modo, temos visto nos últimos anos um aumento das prerrogativas e da atuação das Forças Armadas na região.

Como nos alerta Patricia de Oliveira Matos neste dossiê, existe um paradoxo evidente na região: “enquanto o Brasil e a América do Sul apresentam-se como regiões relativamente pacíficas do ponto de vista da segurança externa, dada a baixa taxa de ocorrência de conflitos entre países, o mesmo não se pode dizer em relação à segurança pública”. Dois casos se destacam. Primeiro, o caso brasileiro, com a intervenção federal no Rio de Janeiro bem como as inúmeras aplicações de Garantia de Lei e Ordem (GLO). Segundo, o caso colombiano, com forte militarização especialmente em Medellín e Bogotá visando combater o narcotráfico. Estudos neste volume se concentram nestes dois casos.

Embora emblemáticos, tais casos não são os únicos. O México, por exemplo, possui um sistema de segurança pública militarizado que já dura mais de uma década, deixando milhares de vítimas. Já o caso venezuelano, com um sistema militar sui generis, tem se mostrado ativo na contenção de manifestações e na garantia de sustentação do chavismo. Podemos colocar também nesta lista – de aparatos militares e de segurança pública dando sustentação a regimes – os casos de Honduras, Guatemala, El Salvador e Nicarágua. A experiência no Haiti é singular, uma vez que o país é sujeito de uma intervenção externa, ainda que autorizada pelas Nações Unidas. De todo modo, o tema da militarização como solução para os dilemas da segurança pública é especialmente importante nos debates sobre o combate ao narcotráfico, sobre o combate à criminalidade, sobre o desenho institucional e seus impactos na relação entre civis e militares e, por fim, sobre a própria natureza das experiências democráticas na América Latina.

Com isso em mente, este dossiê pretende construir uma ponte entre os estudos de segurança pública e relações internacionais, analisando as experiências latino-americanas no emprego das Forças Armadas como forças de segurança pública em suas múltiplas frentes e impactos. Quais são os resultados práticos destas experiências? Quais são as especificidades de cada caso? Qual impacto deste tipo de ação no desenho institucional de cada país? Qual o impacto da militarização nas instituições democráticas na região? Quais tipos de controle civil são desenvolvidos? Qual o papel destas intervenções na violação de direitos? Este dossiê está longe de responder todas estas perguntas. Entretanto, temos aqui contribuições importantes.

Os quatro primeiros textos olham especificamente para o Brasil no contexto das ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). O texto de Patricia de Oliveira Matos intitulado “Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil” faz um levantamento sobre a evolução dos orçamentos entre 2003 a 2017 no país. O texto parte das GLOs, com o uso das Forças Armadas na segurança pública, e busca analisar, entre outras coisas, o papel do já extinto Ministério da Segurança Pública. Além disso, a autora traz uma discussão sobre as tensões do duplo emprego do monopólio legítimo da força, a amplitude dos conceitos de defesa e segurança e seus desdobramentos orçamentários. Por fim, Matos compara o orçamento brasileiro com outros países da OCDE e conclui que os gastos brasileiros no setor não possibilitaram “melhora nos índices de criminalidade no país, o que revela que a questão não está relacionada apenas à falta de orçamento”.

O texto de Diogo Monteiro Dario intitulado “A Intervenção federal e a construção do problema da segurança pública no Rio de Janeiro depois da redemocratização” busca olhar para as especificidades das intervenções federais no estado do Rio de Janeiro. Para isso, o texto parte do debate sobre o papel das forças armadas no contexto da redemocratização brasileira e nos apresenta uma trajetória com início em 1994 com as operações Rio I e Rio II, passando pela criação do Ministério da Defesa em 1999, pela participação das tropas brasileiras no Haiti (MINUSTAH) em 2004, pelas Forças de Pacificação do Alemão e do complexo da Maré até o decreto de intervenção federal de fevereiro de 2018. Segundo o autor, esta trajetória acaba por normalizando o emprego das forças armadas como “um instrumento permanente de administração de crises extremamente conveniente”. Para o autor, isso ocorre devido a convergência de dois processos: “um é a institucionalização do emprego das forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem dentro do cenário do Estado; o outro é a transformação que atravessa a política de policiamento comunitário desde os anos 1980 até a política de pacificação, de uma agenda de reforma policial para um instrumento de legitimação da ação policial dentro da favela”. Para o autor, as duas experiências possuem uma característica em comum: a narrativa do inimigo interno, materializado no crime organizado e no tráfico de drogas.

O texto “Memórias e representações sociais do telejornalismo policial sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro”, de Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e Ângela Viana Machado Fernandes discute a intervenção federal no Rio de Janeiro de 2018 olhando especificamente para o telejornalismo policial. Para os/as autores/as, “a memória coletiva do telejornalismo policial objetiva na sua programação a intervenção federal como uma medida bem sucedida no enfrentamento à criminalidade”. Ao criarem “insegurança”, este tipo de imprensa atua no sentido de criar legitimidade e justificativas para o emprego das forças armadas na segurança pública vitimando, em sua maioria, a população pobre e negra das favelas. O texto faz vasta revisão da bibliografia e contribui com o debate sobre segurança pública trazendo conceitos importantes como memórias e representações sociais. Os dados que sustentaram empiricamente o artigo foram extraídos do telejornal policial diários “o Brasil Urgente”. Os dados foram tratados usando a metodologia de análise de conteúdo formulada por Laurence Bardin. Por fim, concluem

que “Sob a mira antidemocrática do belicismo militar, o decreto e a efetivação da intervenção federal no Rio de Janeiro são legitimados por interesses de uma guerra securocrática que, recorrendo à violência, dispara contra uma criminalidade supostamente concentrada nas periferias”

O texto de Larissa Noé Gonçalves Miranda intitulado “A intervenção federal e a responsabilidade da segurança pública na Baía de Guanabara” também busca refletir sobre os decretos de Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de Intervenção Federal no Rio de Janeiro, mas com destaque para a atuação da Marinha do Brasil. Para a autora, a marinha brasileira “possui poder para atuar na proteção dos portos e seus acessos, mas não possui dever para tanto”. Isso se dá, pois, a partir do artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, a competência da segurança pública na Baía de Guanabara é da Polícia Federal. O entendimento também está presente no manual conhecido como MD33-M-10 onde estabelece-se os marcos da cooperação das Forças Armadas na segurança pública.

Já o trabalho “Atores Não-Estatais Violentos Transnacionais na América do Sul: um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte”, de Marcos Alan S. V. Ferreira e Rodrigo de Souza Framento, apresenta a evolução histórica e institucional do Primeiro Comando da Capital (PCC) e a Família do Norte (FDN). Embora olhe especificamente para o Brasil, o texto faz importantes apontamentos para todo o contexto latino-americano: os autores partem do conceito de atores não-estatais violentos no contexto latino-americano, com destaque para sua capacidade coercitiva e certo grau de autonomia frente ao Estado. Os autores também fazem extensa revisão bibliográfica e sustentam empiricamente o argumento a partir de entrevistas. Concluem que as organizações criminosas brasileiras se desenvolveram em meio ao vácuo da atuação estatal, possibilitando seu crescimento e a ameaça à paz não só da região, mas como de toda a América Latina. O Brasil, entretanto, tem especificidades. Para os autores, “A falta de capacidade gerencial do Estado em controlar e manter uma mínima organização dentro do sistema prisional, somado a casos gritantes de corrupção, fez com que nascessem grupos capazes de criar, de maneira eficiente, regras de convívio entre os detentos, além de apoio material aos detentos e a sua família.”

Por fim, o texto de intitulado “Uma anomalia comum: a fronteira entre defesa e segurança pública na Colômbia e o circuito hemisférico de saberes militares”, Manuela Trindade Viana se afasta das teses que buscam enquadrar a maneira como a Colômbia entende e sobrepõe “defesa” e “segurança pública” como anomalias. Para isso, a autora argumenta que “o entrelaçamento entre segurança pública e defesa deve ser entendido como uma prática articulada transnacionalmente por meio da circulação de saberes militares”. Num primeiro momento, Viana nos mostra o papel dos Estados Unidos como coluna vertebral da formação e profissionalização dos militares colombianos. Num segundo movimento, nos é apresentado “como essa dinâmica constitui uma expressão particular de fluxos mais abrangentes de circulação de saberes militares no âmbito hemisférico”. Segundo a autora, reflexões deste tipo devem contribuir para questionar “as premissas segundo as quais viemos a organizar nossos imaginários de interno e externo”. Embora focado no caso colombiano, o texto de Manuela Trindade Viana faz questionamentos importantes que certamente contribuirão para reflexões similares no Brasil.

Para encerrar essa apresentação, gostaríamos de agradecer à professora Ludmila Ribeiro, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), pelo espaço e pelo empenho na viabilização deste volume. Agradecemos também aos autores e autoras e aos pareceristas que, com seus comentários, críticas e sugestões, contribuíram enormemente para o aprofundamento deste debate.

Boa leitura!

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

ORÇAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA E ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA DA ESTRUTURA E VARIAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS (2003-2017)¹

Patricia de Oliveira Matos

Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Doutora em Ciências Aeroespaciais pela UNIFA, doutoranda em Economia Política Internacional pela UFRJ, mestre em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). Atua como pesquisadora da área de Economia de Defesa.

RESUMO

Em 2016, no evento LAAD Security, o então Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro afirmou que enquanto o orçamento de defesa brasileiro vinha se recuperando, os orçamentos de segurança pública mantinham-se defasados, o que seria um fator limitador para a execução de políticas públicas de segurança. Perante essa afirmação, questiona-se: como evoluíram os orçamentos de defesa e de segurança pública no período de 2003 a 2017? Como esses orçamentos estão estruturados? Quais as principais variáveis a impactarem sua execução orçamentária? Além desses questionamentos, diante do contexto atual, em que os dois setores (defesa e segurança pública) se fundem nas ações de garantia da lei e da ordem (GLO) e na recente intervenção federal, com o uso das Forças Armadas no Rio de Janeiro, este artigo apresenta como objetivos: comparar estruturalmente os orçamentos de segurança pública e de defesa no Brasil de 2003 a 2017; compreender de que maneira se organizou o recém-criado (e já desfeito) Ministério da Segurança Pública; e analisar dados financeiros sobre as ações de GLO que podem trazer desdobramentos financeiros para as Forças Armadas. Este tipo de análise fornece elementos para a fundamentação do planejamento público e do controle das ações desenvolvidas no âmbito dos dois segmentos e, ainda, do ponto em que tais segmentos vêm apresentando intersecção. A pesquisa traz uma discussão sobre a amplitude dos conceitos de segurança interna e externa, bem como uma revisão bibliográfica e documental sobre os gastos públicos com a área da segurança.

Palavras-chave: Orçamento de segurança pública; Orçamento de defesa; Garantia da lei e da ordem (GLO).

ABSTRACT

PUBLIC SECURITY BUDGET AND DEFENSE BUDGET IN BRAZIL: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE STRUCTURE AND VARIATION OF PUBLIC EXPENDITURE (2003-2017)

In 2016, at the LAAD Security, the Secretary of Public Security of Rio de Janeiro stated that while the Brazilian defense budget was recovering, public security budgets were still lagging behind, would be a limiting factor for the execution of public security policies. Thus, the question arises: how have defense and public security

¹ Trabalho inicialmente apresentado no X Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa em 2018. MATOS, P.O. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017). In: X ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, Universidade de São Paulo, 2018.

budgets evolved over the period 2003 to 2017? How are these budgets structured? What are the main variables impacting your budget execution? In addition to these questions, given the current context in which the two sectors (Defense and Public Security) merge with the Law and Order Guarantee (GLO) and the recent federal intervention, with the use of the Armed Forces in Rio de Janeiro. This article presents as objectives: to compare structurally the budgets of public security and defense in Brazil from 2003 to 2017; understand how the newly created Public Security Ministry is organized; and assess to what extent the actions of GLO can bring financial impacts to the Armed Forces. This type of analysis provides elements for the public planning and the control of the actions developed within the two segments and also, at the point where these segments are presenting an intersection. The research brings a discussion about the breadth of the concepts of internal and external security, as well as a bibliographical and documentary revision on the security public spending.

Keywords: Public Security Budget; Defense Budget; Law and Order Guarantee (GLO).

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1039

Data de recebimento: 20/11/2018 – Data de aprovação: 11/04/2019

INTRODUÇÃO

Em 2016, no evento LAAD Security, realizado no Rio Janeiro, o então Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro afirmou em uma palestra que enquanto o orçamento de defesa brasileiro vinha se recuperando, com crescentes investimentos federais no setor, os orçamentos de segurança pública, tanto o federal quanto o estadual, mantinham-se defasados, o que seria um fator limitador para a execução de políticas públicas de segurança. Adicionalmente, afirmou que a segurança pública é essencial para o desenvolvimento de todas as demais funções do Estado e que “[...] não há funcionamento seguro de escolas, hospitais, processos político-eleitorais, etc., sem segurança pública” (BELTRAME, 2016).

Há uma tendência de permanente disputa entre os setores governamentais pelo orçamento público. Também no âmbito das Forças Armadas há constantes afirmações sobre a compressão do orçamento de defesa. Desta forma, questiona-se: como evoluíram os orçamentos de defesa e de segurança pública no período de 2003 a 2017? Como esses orçamentos estão estruturados? Quais as principais variáveis que impactam sua execução orçamentária?

Além desses questionamentos, diante do contexto atual, em que os dois setores (defesa e segurança pública) se fundem nas ações de garantia da lei e da ordem (GLO) e na recente intervenção federal, com o uso das Forças Armadas no Rio de Janeiro, este artigo apresenta os seguintes objetivos: comparar estruturalmente os orçamentos de segurança pública e de defesa no Brasil de 2003 a 2017; compreender de que maneira se organizou o Ministério da Segurança Pública; e identificar dados financeiros sobre as ações de GLO que podem trazer desdobramentos financeiros para as Forças Armadas. Este tipo de análise fornece elementos para a fundamentação do planejamento público e para o controle das ações desenvolvidas nos dois segmentos separadamente e, ainda, em sua intersecção.

A pesquisa pretende, ainda, contribuir com os estudos relacionados à área de segurança pública no Brasil, diante da necessidade evidente de amplas reformas administrativas e institucionais, incluindo as questões relacionadas ao gasto público com segurança. Isso porque verifica-se um paradoxo na relação entre defesa nacional e segurança pública: enquanto o Brasil e a América do Sul apresentam-se como regiões

relativamente pacíficas do ponto de vista da segurança externa, dada a baixa taxa de conflitos entre países, o mesmo não se pode dizer em relação à segurança pública. O Brasil lidera, em números absolutos, o triste *ranking* dos países com mais assassinatos no mundo e ocupa a nona posição em relação à taxa de homicídios por 100.000 habitantes (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2018).

Segundo Santos, Gontijo e Amaral (2015), no Brasil existem poucos trabalhos voltados aos processos de formulação e implementação de políticas de segurança pública, incluindo-se nessa lacuna os estudos sobre os gastos e investimentos públicos. Para os autores, tampouco existem leis constitucionais de vinculação orçamentária que garantam um padrão mínimo de investimentos no setor, ou uma diretriz básica de aplicação dos recursos. Essas lacunas se devem, entre outros fatores, à fragilidade conceitual, uma vez que não se define exatamente o que constitui uma situação ou condição de segurança. Tal ambiguidade, associada ao discurso de que o país apresenta volumes elevados de gastos com a defesa nacional, em detrimento de outras funções governamentais, tais como a segurança pública, apresenta o risco de se propiciar uma justificativa para o desvio de recursos e funções da defesa para além da sua missão precípua.

Este trabalho está dividido em quatro seções. Na primeira, são discutidos os conceitos de defesa e de segurança; na segunda seção, apresenta-se a análise dos gastos com segurança pública e com a defesa nacional no período de 2003 a 2017; na terceira seção aborda-se a criação do Ministério da Segurança Pública e os pontos de intersecção entre a defesa nacional e a segurança pública; na quarta seção, analisa-se como o Brasil se insere no cenário internacional em relação aos gastos com segurança pública.

DEFESA E SEGURANÇA: ASPECTOS CONCEITUAIS

Segundo Winand e Saint-Pierre (2010), a distinção conceitual entre a defesa e a segurança não é um mero problema de semântica, mas de ordem operativa, porque em decorrência desta diferenciação é que são estabelecidas as missões das Forças Armadas. Nos documentos normativos brasileiros, por vezes, esta distinção não é explícita. Na Política de Defesa Nacional, a segurança e a defesa são definidas da seguinte forma:

- I. Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia dos cidadãos ao exercício dos direitos e deveres constitucionais;
- II. Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a Defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais, contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2012, p.15).

A este significado amplo de segurança, incorpora-se um conceito mais restrito, o de segurança pública: “preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial” (BRASIL, 2012, p.15).

Segundo Saint-Pierre (2011), o conceito de segurança pública origina-se a partir de sua projeção interna no sentido de *proteção* e *conservação* da ordem, sob regime de monopólio, sendo normalmente administrada por Ministérios da Justiça, do Interior ou da Segurança (este criado diante do aumento de ameaças para a cidadania). Por outro lado, o conceito de defesa, associado à segurança externa, advém de uma natureza

de *letalidade defensiva*, e neste caso, o monopólio da força destina-se a eliminar ou dissuadir as fontes de potencial hostilidade à unidade política (SAINT-PIERRE, 2011). Para o autor, essas características implicam em duplo emprego do monopólio legítimo da força, porém, obedecendo à sua dupla natureza, o que leva à necessidade de elaboração de uma jurisprudência que legalize e normatize condições e limites de cada emprego, de maneira a se evitar a extrapolação de níveis.

No entanto, a Constituição brasileira permite interpretações jurídicas que possibilitam essa extrapolação e o desvio de missão das Forças Armadas, na visão de Winand e Saint-Pierre (2010), com amplas possibilidades para a sua convocação e descaracterização de sua missão essencial. Para os autores, na Constituição, as questões relativas à defesa e à segurança são tratadas de modo bastante disperso em relação às medidas previstas para tratar ameaças ou situações internas que comprometam ou envolvam questões de segurança e defesa nacional (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

De acordo com a Constituição de 1988, as Forças Armadas podem ser empregadas como instrumento da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) por iniciativa do presidente ou para atendimento a qualquer dos poderes constitucionais: “As Forças Armadas [...] destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Art. 142) (BRASIL, 1988, p.89).

Ainda conforme a Constituição Federal, o artigo 144 estabelece que

a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpo de bombeiros militares. (BRASIL, 1988, p.90).

Assim, embora a Constituição desvincule a segurança pública da defesa nacional, a responsabilidade pela manutenção da lei e da ordem reserva às Forças Armadas prerrogativas para participar ativamente do governo sem serem confundidas com o poder político (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015). Para Winand e Saint-Pierre (2010), todavia, existem zonas cinzentas e nebulosas no texto constitucional, o que traz um caráter político à decisão sobre quando, em que condições, com que objetivo e com que intensidade empregar as Forças Armadas no âmbito interno.

Segundo Santos, Gontijo e Amaral (2015) há ambiguidades em conceitos como *ordem pública*, *lei e ordem*, *defesa interna* e *externa* que ocasionam dificuldades em diferenciar funções e responsabilidades entre as instituições que compõem o setor da segurança. E, para os autores, a maneira como a segurança pública é retratada na Constituição indica que não há consenso sobre seu significado.

Neste mesmo sentido, Souza (2011) argumenta que embora as competências institucionais da polícia e das Forças Armadas sejam claramente diferentes, as zonas de fronteira continuam existindo. Segundo o autor, é função da polícia manter a ordem pública e a paz social, trabalhando contra o crime e na gestão dos conflitos sociais. Já as Forças Armadas devem procurar manter a soberania de um determinado país contra a intervenção externa de um inimigo. Conforme o autor, embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora das duas instituições, a doutrina, o armamento, a instrução e o treinamento das polícias e do Exército são necessariamente distintos. Assim, a polícia não deveria aprender nem usar táticas de guerra, assim como o Exército não deveria usar técnicas de policiamento em contextos urbanos (SOUZA, 2011). No entanto, em países como o Brasil, onde as competências policiais e

militares não estão totalmente definidas, adota-se um modelo de polícia mais atrelado à defesa do Estado que à defesa do cidadão (SOUZA, 2011).

Esta dificuldade na definição dos limites entre a segurança pública e a defesa nacional se reflete também na análise dos gastos com as áreas de defesa e segurança. Os dois setores, por vezes, têm pontos de intersecção orçamentária, como aqueles decorrentes das ações de garantia da lei e da ordem (GLO). No entanto, de acordo com Saint-Pierre (2011), a manutenção e o funcionamento correto de estruturas institucionais como a defesa e a segurança pública dependem de um orçamento específico e adequado para garanti-las:

O governo, a cargo da administração da unidade política, tem entre as suas obrigações diretas o provimento dos meios adequados necessários para o correto funcionamento operacional de ambas as instituições armadas. Em caso de inadequação ou insuficiência de uma delas, o governo deve assegurar sua recuperação (SAINT-PIERRE, 2011, p. 426).

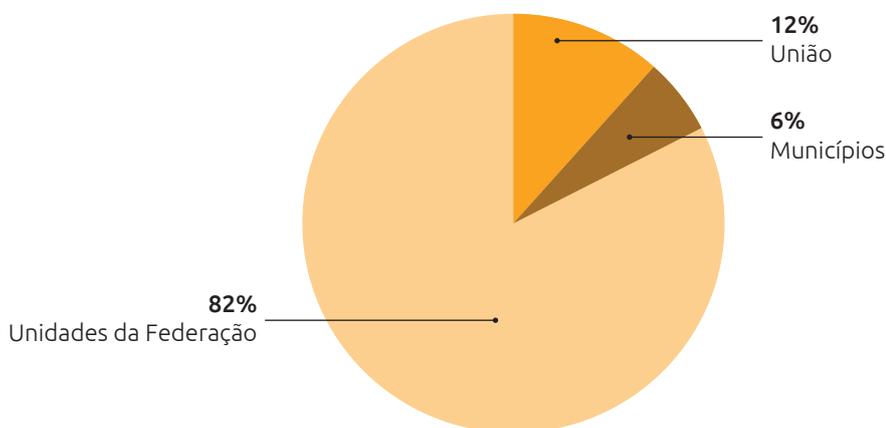
Isto porque, em caso de insuficiência de uma instituição, substituí-la por outra instância pode resultar em “inadequação instrumental, ineficácia de resultados e perda da função específica (desvio de função), escamoteando e perpetuando as deficiências do aparato de Estado que está sendo substituído” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 426).

GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA E COM A DEFESA NACIONAL

No Brasil, a responsabilidade pela segurança pública está dividida entre a União, os estados (unidades da Federação) e os municípios, diferentemente do que ocorre com a defesa nacional, que é uma atividade exclusiva do governo federal. Desta forma, os gastos com a segurança pública refletem essa repartição de responsabilidades. Em 2017, 82% dos recursos alocados com a função segurança pública foram originados dos estados, 12% da União e 6% dos municípios.

FIGURA 1

Distribuição dos gastos com segurança pública, por ente administrativo
Brasil, 2017



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018).

A divisão orçamentária e de atribuições entre os entes responsáveis pela segurança pública no Brasil explicita a ausência de protagonismo do governo federal. E, de fato, a Constituição delega maior responsabilidade aos estados na segurança pública. Segundo Afonso (2017), por ser uma competência constitucional dos governos estaduais, a segurança pública é um bom espelho da saúde fiscal e social desse nível de governo.

Desta forma, a atuação do governo federal está mais relacionada ao papel de formulador das políticas de segurança pública e articulador entre os diferentes níveis de governo, enquanto aos governos estaduais e municipais cabe o papel de executor dessa política. O governo federal tem, assim, função estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança pública, porém, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais relacionados, entre outros aspectos, aos arranjos entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário, autoridades penitenciárias e elites políticas locais (ADORNO, 1999).

Além da ausência de protagonismo do governo federal, essa estrutura do setor de segurança, calcada na participação de diferentes níveis de governo, bem como na existência de órgãos diversos, em cada um desses níveis, possibilita uma descoordenação entre a política e a execução das atividades. Essa estrutura torna o tema da segurança pública ainda mais complexo, dada a distribuição de poder entre os níveis de governo e o tipo de relação estabelecida entre eles (BALLESTEROS, 2014).

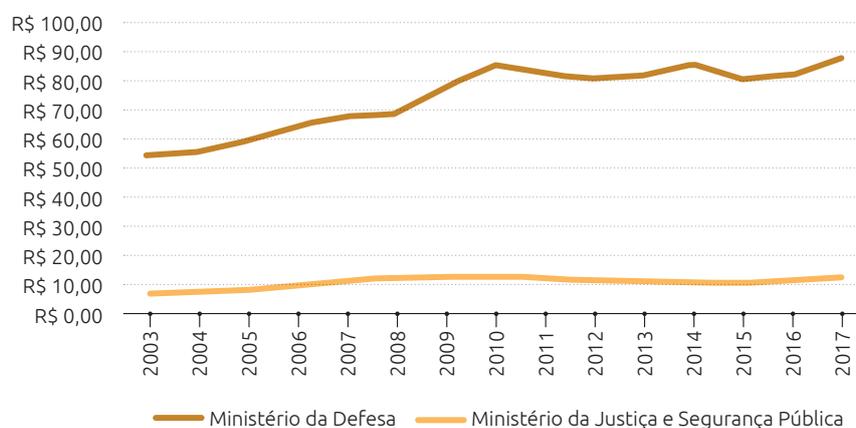
Observa-se, portanto, grande complexidade para a realização de análises comparativas entre o orçamento de segurança e o de defesa, dadas as peculiaridades de cada um dos setores e das estruturas orçamentárias a eles associadas. Para que seja possível realizar essa comparação, inicialmente é necessário conceituar e identificar essas duas estruturas orçamentárias. O orçamento de defesa normalmente é avaliado como o orçamento do Ministério da Defesa (MD), o que inclui todos os gastos com pessoal (ativos e inativos) e encargos sociais, os gastos com manutenção, juros e encargos da dívida, investimentos, etc. Outros analistas (ainda que em menor número) realizam estudos a partir do orçamento de defesa por função, que leva em consideração todos os programas e as ações governamentais associados à função defesa, ainda que não diretamente subordinados ao Ministério da Defesa.

Já o orçamento de segurança pública, normalmente, não é medido a partir dos recursos destinados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), mas a partir dos valores totais destinados à segurança pública, incluindo os gastos dos estados e municípios. Inclusive as análises que consideram os valores dos gastos como percentual do PIB apresentam esta distinção. Enquanto o indicador dos gastos com defesa como percentual do PIB é calculado a partir da relação $(\text{Gastos totais do MD})/\text{PIB}$, o indicador de gastos com segurança pública é medido pela razão $(\text{Gastos totais com Segurança Pública})/\text{PIB}$. Assim, análises comparativas entre os dois setores apresentam esta limitação, que deve ser considerada.

No caso da segurança pública, utilizar como indicador o orçamento ministerial implicaria em subestimação dos gastos públicos totais com o setor, tanto pela omissão dos gastos dos estados e municípios, quanto pela inclusão distorcida de gastos com elementos não estritamente ligados à segurança pública, tais como o Arquivo Nacional, a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e outros. Já no caso da defesa, o orçamento ministerial é, por vezes, criticado como indicador dos gastos públicos por incluir as despesas com inativos.

FIGURA 2

Evolução da execução orçamentária do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e Segurança Pública Brasil, 2003-2017 (em R\$ bilhões)

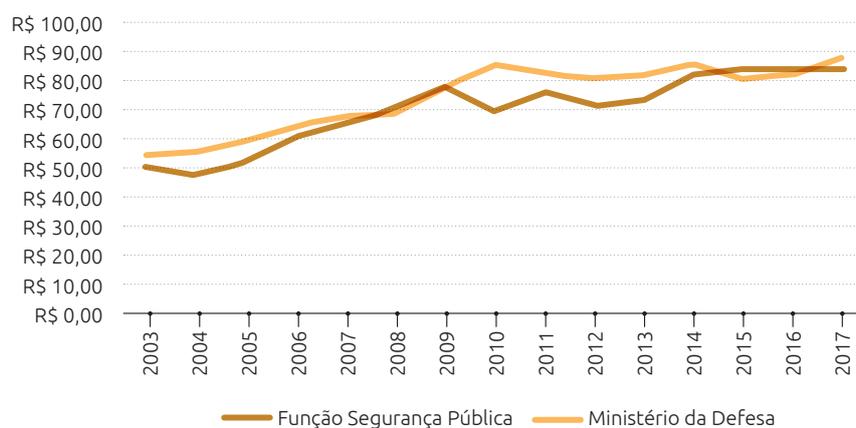


Nota: Valores pagos (deflacionados com base no IPCA, ano-base 2017).
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2018); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018).

Se os gastos com inativos das Forças Armadas devem ser contabilizados como gastos com defesa, ainda é uma questão em aberto. Entidades como o Stockholm International Peace Research Institute (Sipri)², por exemplo, incluem as despesas com aposentadorias e pensões no cálculo dos gastos militares. Em princípio, os militares não se “aposentam”, passam para a reserva remunerada, isto é, podem ser reconvocados em caso de necessidade ou interesse do Estado e, desta forma, os pagamentos de inativos entram como parcela do orçamento do Ministério da Defesa.

FIGURA 3

Evolução da execução orçamentária do Ministério da Defesa e do Orçamento por Função Segurança Pública Brasil, 2003-2017 (em R\$ bilhões)



Nota: Valores pagos (deflacionados com base no IPCA, ano-base 2017).
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2018); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018).

2 Ver: <<https://www.sipri.org/>>.

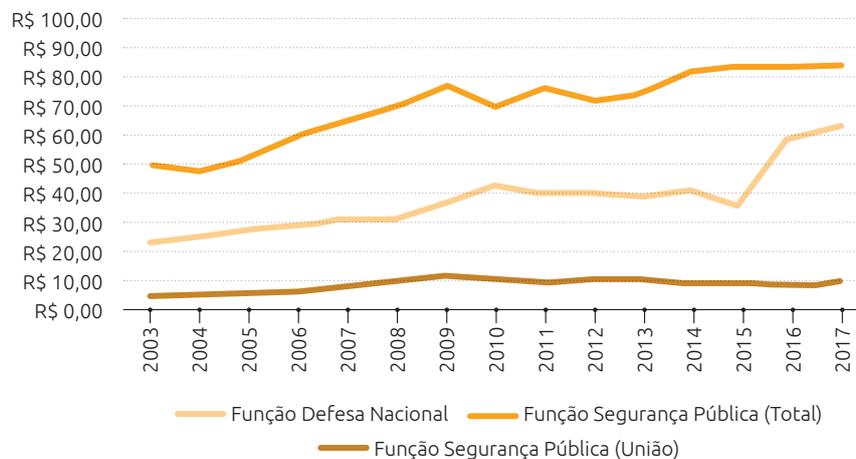
Desse modo, para a comparação entre os orçamentos de defesa e de segurança pública, torna-se também necessário verificar diferentes possibilidades, como em relação a se comparar os recursos alocados com a segurança pública com a *função defesa*, ou ainda, com os gastos da União em matéria de segurança pública.

De acordo com a Figura 4, ao longo do período de 2003 a 2017, houve expansão dos gastos tanto com a segurança pública, quanto com a função defesa. Os dois setores tiveram aumento contínuo de recursos até 2009 e 2010, respectivamente, quando, considerando variáveis macroeconômicas, inicia-se um processo de desaceleração da economia (com exceção para 2010, quando se obteve crescimento do PIB de 7,53%, segundo dados do Banco Mundial).

Após 2010, há estagnação nos valores alocados para a defesa, enquanto a segurança passa a apresentar maior volatilidade. No entanto, após 2015, mais especificamente em 2016, os gastos com a função segurança e com a função defesa elevam-se. Dois fatores parecem contribuir para esta elevação: as Olimpíadas de 2016 e, para o caso da defesa, principalmente a mudança na metodologia de cálculo dos gastos com a função defesa nacional. A partir de 2016, segundo dados da Secretaria de Planejamento e Orçamento, os gastos com pagamentos para militares inativos passam a incorporar a função, o que não ocorria até os anos anteriores.

FIGURA 4

Evolução dos gastos com as funções defesa e segurança pública
Brasil, 2003-2017 (em R\$ bilhões)



*Nota: Valores pagos (deflacionados com base no IPCA, ano-base 2017).
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2018); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018).*

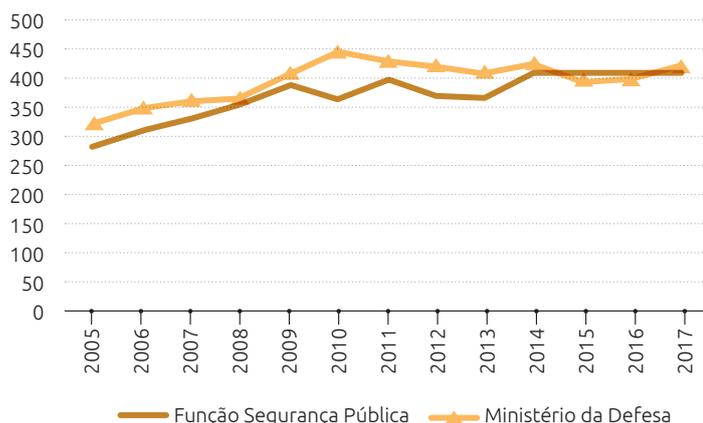
No entanto, considerando-se apenas os gastos com a segurança pública, realizados pela União, observa-se estagnação e compressão de recursos a partir de 2009. E, embora os valores executados com a função segurança pública sejam, em sua maior parte, realizados pelos estados (82% em 2017), a parcela estadual é utilizada basicamente para o pagamento de salários, previdência e custeio. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, as despesas com pessoal e encargos sociais absorveram, aproximadamente, 85% do orçamento da função segurança pública do estado, em 2017, de acordo com os dados do Portal Transparência do Governo do Rio de Janeiro. Já os investimentos representaram menos de 1%.

Assim, a responsabilidade maior em relação à realização de investimentos e à condução da política de segurança pertence ao governo federal. Neste aspecto, uma das principais fontes de recursos é o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que tem como função possibilitar, por meio do repasse aos estados, treinamento, qualificação e reequipamento das polícias estaduais e municipais, além de apoiar projetos na área de prevenção à violência. No entanto, segundo Ballesteros (2014), o FNSP acaba repetindo “velhas práticas”, pois tem se restringido à aquisição de novos equipamentos, como armas e viaturas, desconsiderando aspectos fundamentais, como inteligência. Para a autora, o fundo tornou-se apenas mais uma linha de recursos com o qual cada estado ou município poderia contar, em vez de propiciar uma política unificada de segurança pública comandada pelo governo federal. Outra crítica ao fundo relaciona-se ao fato de, nos últimos anos, ter ampliado os recursos aplicados com a Força Nacional, vista como uma ação com efeitos mais aparentes do que estruturais no combate à violência.

Para uma comparação mais apurada entre os indicadores dos gastos de defesa e de segurança, é importante também considerar dados relativos, seja em valores *per capita*, seja em relação ao percentual do PIB. Em relação aos valores *per capita*, de acordo com a Figura 5 e considerando os dados do Ministério da Defesa e da função segurança pública, verifica-se uma tendência de estabilidade e similar entre as duas funções. É interessante observar que, em 2015, os valores *per capita* se igualaram, e a segurança superou a defesa em 2016, com pequena reversão em 2017. Novamente, observa-se que as flutuações nos gastos com defesa e com segurança pública no Brasil estão bastante sujeitas às condicionantes econômicas, tais como o ritmo de crescimento econômico e a consequente arrecadação fiscal. Conforme já mencionado por Afonso (2017), os gastos com segurança refletem a saúde fiscal dos estados. E esta variável parece influenciar mais os gastos do que questões político-partidárias, por exemplo (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

FIGURA 5

Evolução dos gastos per capita em defesa e segurança pública Brasil, 2005-2017 (em R\$)

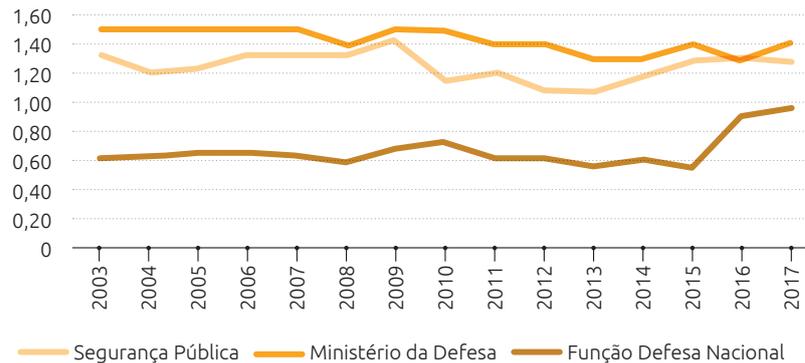


Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018); Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2018).
Nota: Valores constantes de 2017 (IPCA – dez. 2017).

Considerando os valores com relação ao PIB, também se observa estabilidade nos indicadores, com exceção para a função defesa pelo motivo já mencionado. Os valores para o MD superam os valores para a segurança pública em relação ao PIB.

FIGURA 6

Proporção do PIB gasto em defesa e segurança pública
Brasil, 2003-2017 (em %)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018); SIPRI (2018); Ipeadata (2018).
Nota: Valores constantes de 2017 (Deflator IPCA – dez. 2017).

Porém, em relação à tendência temporal, em uma avaliação primária, não é possível corroborar a afirmativa de que o orçamento de defesa cresceu a uma taxa significativamente maior que o de segurança pública, fenômeno que poderia estar associado, por exemplo, às iniciativas para o fomento da Base Industrial de Defesa, ocorrido a partir de 2008, com a Estratégia Nacional de Defesa (END).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA E PONTOS DE INTERSECÇÃO COM A DEFESA NACIONAL

Até fevereiro de 2018, a estrutura, no âmbito federal, da segurança pública no Brasil estava basicamente associada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Subordinados a esse Ministério estavam: Arquivo Nacional, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento de Polícia Federal, Defensoria Pública da União, Fundação Nacional do Índio (Funai), Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Fundo de Defesa de Direitos Difusos, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal, Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional Antidrogas, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e Fundo Nacional do Idoso.

Diante da dificuldade de conciliar os diferentes órgãos e estruturas da segurança pública no país, em maio de 2018, o Senado brasileiro aprovou a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), com o objetivo de integrar os órgãos de segurança pública com as polícias federal e estaduais, as secretarias de segurança e as guardas municipais. O projeto propôs também a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com duração de 10 anos e prevendo a atuação conjunta dos órgãos de segurança e defesa social da União, Distrito Federal, estados e municípios em articulação com a sociedade (SENADO FEDERAL, 2018).

Em 10 de julho de 2018, o governo federal instituiu o Ministério da Segurança Pública, por meio da Lei nº 13.690, a partir de uma divisão do Ministério da Justiça. Integraram o Ministério de Segurança Pública: Departamento de Polícia Federal (DPF), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e Secretaria Nacional de Segurança Pública. Dessa forma, todos os órgãos federais de policiamento ficaram sob a jurisdição do novo ministério: polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal. Além disso, a organização e manutenção das polícias do Distrito Federal ficaram subordinadas à pasta, assim como a defesa dos bens da União, a função de ouvidoria das polícias federais e a organização e fiscalização das guardas portuárias (SENADO FEDERAL, 2018).

O objetivo da criação desse ministério relacionou-se à tentativa de criar um órgão com capacidade para propor planos e programas que tornassem a política de segurança pública nacional mais integrada, além de uma ação mais coordenada com os outros entes federativos (Distrito Federal, estados e municípios) responsáveis pela segurança pública (SENADO FEDERAL, 2018).

Como possível resultado da iniciativa, foi observado, em um levantamento do Monitor da Violência de fevereiro de 2019, uma redução de 13% no número de mortes violentas em 2018 na comparação com 2017. Entre as explicações para o fato estaria a maior coordenação e integração entre o governo federal e os estaduais, além do incremento orçamentário da União para a função segurança pública derivado da criação do Ministério de Segurança Pública. No entanto, esses resultados positivos não tiveram prosseguimento no governo instituído a partir de 2019, e essa descontinuidade organizacional e orçamentária pode gerar efeitos para a segurança pública.

Considerando a temática deste trabalho, destaca-se a permissão dada ao ministro da segurança pública para que, após entendimento com o ministro da defesa, solicitasse ao presidente da República o uso de militares das Forças Armadas. A ocupação do cargo de ministro da segurança pública pelo antigo ministro da defesa indicou uma das interfaces entre os dois segmentos. A intervenção federal no Rio de Janeiro, instituída pelo presidente Temer, com a indicação de militares para o comando da intervenção e para os postos de secretário de segurança pública e ministro da defesa, também indicou essa intersecção.

Porém, a militarização de atividades de segurança pública não é um fenômeno recente. Há registros no Ministério da Defesa de ações de garantia da lei e da ordem (GLO) desde junho de 1992. Conforme Souza (2011), a militarização é um fenômeno amplo e refere-se ao processo de adoção de modelos, doutrinas, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza civil, o que não constitui uma novidade no Brasil.

Segundo o Ministério da Defesa, desde 1992 até outubro de 2018, já ocorreram 132 operações de garantia da lei e da ordem. Quanto aos custos, o MD divulgou um volume de recursos aplicados, no período de abril de 2010 a junho de 2018, de aproximadamente R\$1,7 bilhão.

De acordo com o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2013), as operações de GLO são conduzidas pelas Forças Armadas,

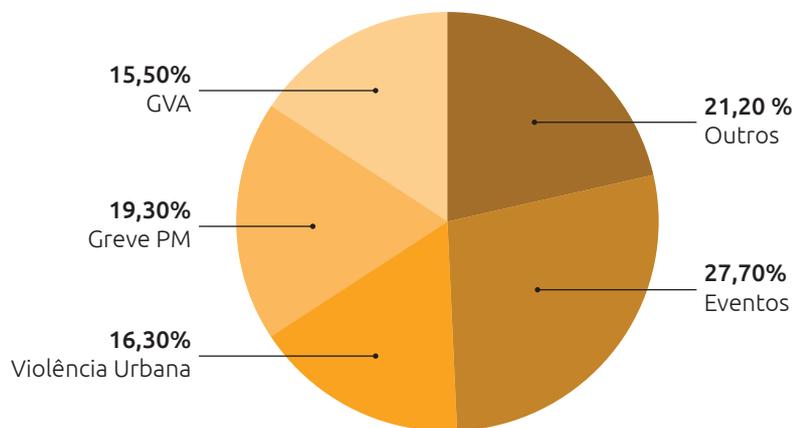
de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem (BRASIL, 2013, p. 14).

Segundo o documento, as operações de GLO são de natureza “não guerra”, pois, embora utilizem forças militares no âmbito interno, não envolvem o combate propriamente dito, podendo, em determinadas situações, “envolver o uso de força de forma limitada, podendo ocorrer tanto em ambiente urbano quanto rural” (BRASIL, 2013, p. 17).

A maior parte das ações de GLO até hoje foi empregada em grandes eventos (27,7%) como, por exemplo, a ECO 92 – primeira operação registrada no Histórico de GLO, da Chefia de Operações Conjuntas (BRASIL, 2020). Outras atividades relevantes envolveram o controle da violência urbana (16,3%), greves de PMS (18,4%) e garantia de votação e apuração em processos eleitorais (15,6%) (Figura 7).

FIGURA 7

Distribuição das operações de garantia da lei e da ordem, por tipo de atividades
Brasil, 1992-2020



Fonte: BRASIL (2020).

Outro tipo de atuação militar relacionada à segurança pública e que traz implicações para o orçamento de defesa refere-se à participação das Forças Armadas em missões de paz, sendo a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) a mais representativa.

Segundo Felio e Miranda (2011), a Minustah foi criada em 2004, por uma resolução do Conselho de Segurança da ONU, em resposta ao crescimento da violência no Haiti, que culminou com a renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide. É considerada um marco da participação brasileira em operações de manutenção da paz, destacando-se: o exercício do comando brasileiro da missão; o maior desdobramento de tropas nacionais desde a Segunda Guerra Mundial; a participação mais longa do Brasil em operações de manutenção da paz; e a presença de países sul-americanos como maiores contribuintes de efetivos. Desde a chegada da missão ao Haiti, em 2004, até seu término, em outubro de 2017, 26 contingentes e 37,5 mil soldados brasileiros passaram pelo Haiti (BRASIL, 2018).

De acordo com Felio e Miranda (2011), a missão seria uma oportunidade para o aperfeiçoamento das tropas brasileiras, que poderiam transferir parte da experiência adquirida no Haiti para tarefas de segurança nacional como o combate ao narcotráfico e, ainda, para ampliar a capacidade organizativa das Forças Armadas para esse tipo de atuação (FELIU; MIRANDA, 2011).

Consideram-se também ganhos ao Exército Brasileiro, relacionados a treinamento de combate em tempos de paz e absorção de conhecimentos táticos tais como o uso de blindados em ambiente urbano. Além disso, uma das principais motivações apontadas para a missão seria a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, o que gerou inúmeras críticas.

Para Felio e Miranda (2011), uma das críticas foi a contradição em se enviar tropas para o exterior, diante da extrema violência que ocorria dentro do território nacional, e da dificuldade em lidar com a própria segurança pública³. As críticas também estiveram relacionadas, entre outros aspectos, aos custos com a missão.

Com relação aos custos, ressalta-se que parte dos recursos destinados às operações de paz é oriunda das contribuições dos Estados-membros da ONU, de acordo com a realidade econômica de cada país. No entanto, há também uma parcela de gastos provenientes dos países envolvidos, além do emprego de recursos humanos.

Segundo Oliveira Júnior e Góes (2010), o Brasil não tem um papel de destaque como fornecedor de recursos financeiros para as missões, porém, apresenta uma participação relevante com relação aos recursos humanos empregados. De acordo com a pesquisa, o Brasil ocupa a 19ª posição entre os contribuintes com pessoal para as operações de paz.

Considerando os gastos com as missões, também importam os reembolsos e a cessão de materiais e equipamentos pagos pela ONU ao Estado-membro que participa das operações de paz. Desta forma, torna-se uma análise complexa relacionar, de um lado, os recursos do país aplicados em operações de paz, e de outro, os reembolsos advindos da ONU. Segundo o Ministério da Defesa, os reembolsos recebidos pelo Brasil, relacionados às contribuições em operações de paz, são depositados na conta do Tesouro Nacional (e não necessariamente retornam para o Ministério da Defesa). Além disso, segundo Oliveira Júnior e Góes (2010), há dificuldades para analisar os investimentos brasileiros em operações de paz devido à ausência de divulgação e de sistematização de alguns dados.

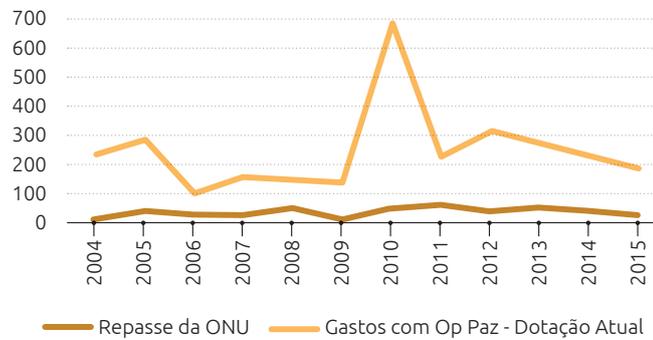
Nascimento (2018), em sua tese sobre a construção do processo decisório de alocação orçamentária para operações de paz do Ministério de Defesa, argumenta que os reembolsos não representam fator relevante para a decisão de alocar recursos nesses casos. Baseado em dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop) e do Sistema de Administração Financeira (Siafi), o autor mostra que houve um repasse de recursos da ONU de R\$ 429,32 milhões⁴, perante um gasto do governo brasileiro de, aproximadamente, R\$ 2,9 bilhões de 2004 a 2015.

Ao longo do período, Nascimento (2018) mostra que os repasses não cobrem os custos com as missões de paz, com destaque para o ano de 2010, cujo pico está relacionado à ocorrência de um terremoto de dramática magnitude no Haiti.

3 Conforme o deputado Luiz Carlos Hauly, na Câmara dos Deputados: "Se é possível fazer segurança em outros países, por que não empregar metade do efetivo das Forças Armadas Brasileiras para fazer o mesmo trabalho no Brasil, sobretudo em situações graves como a que vemos no Rio de Janeiro?" (FELIU; MIRANDA, 2011, p.328).

4 Repasses relacionados à Minustah e à Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil).

FIGURA 8

Evolução dos reembolsos da ONU e dotação para operações de paz
Brasil, 2004-2015 (em milhões de R\$)

Fonte: Nascimento (2018, p. 166).

Observa-se que as intersecções entre a atuação dos atores da defesa nacional e da segurança pública podem apresentar efeitos orçamentários relevantes para o Ministério da Defesa.

CENÁRIO INTERNACIONAL

Cerqueira (2017), ao analisar os gastos com segurança em 28 países que fazem parte da OCDE, argumenta que não se gasta pouco no Brasil com o controle do crime. Segundo o autor, enquanto países desenvolvidos ocidentais despendem 1% do PIB com suas polícias, o Brasil gasta em torno de 1,4% (segundo os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017). Para o autor, esses dados levam à compreensão de que o debate sobre a segurança pública não deveria ser pautado apenas pela necessidade de mais recursos para aumentar o efetivo policial ou adquirir mais viaturas, mas estar voltado para a eficiência do gasto público.

TABELA 1

Despesas realizadas com segurança pública em relação ao PIB, número de homicídios e taxa de homicídio
Países selecionados, 2013-2014

Países	Despesa com segurança pública (% PIB)	Nº de homicídios ⁽¹⁾	Taxa de homicídio ⁽²⁾
União Europeia (média de 28 países)	1,3
Espanha	1,5	302	0,6
França	1,2	777	1,2
Reino Unido	1,5	602	1,0
Brasil	1,3	53.289	26,3

1. Os dados de homicídios da União Europeia, Espanha, França e Reino Unido são de 2013; os dados do Brasil referem-se a 2014.

2. Número de homicídios a cada 100 mil habitantes.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2015, p. 59).

Em 2017, o número de homicídios no Brasil atingiu o montante de 63.880 pessoas, a uma taxa de 30,8 por 100 mil habitantes e um crescimento de 2,9% entre 2016 e 2017, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018). Para a Organização das Nações Unidas (ONU), taxas acima de 10 homicídios por 100 mil habitantes já são consideradas intoleráveis. O Brasil lidera, em números absolutos, o *ranking* dos países com mais homicídios no mundo e ocupa a nona posição em relação à taxa por 100.000 habitantes (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2018).

Conforme já mencionado por Cerqueira (2017), com relação aos dispêndios com segurança, países que tiveram gastos em termos percentuais do PIB próximos aos do Brasil apresentam taxas de homicídios bastante inferiores. Em 2016, os Estados Unidos, por exemplo, cujos investimentos em segurança representam, em média, 2% do PIB, apresentam uma taxa de homicídios de aproximadamente 5 para cada 100.000 habitantes.

Ao se considerar, contudo, a participação das despesas com segurança pública no total de gastos realizados pelos governos, os dados para o ano de 2017, divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018), apontam que no Brasil esse percentual é de 2,5%, enquanto a média de países da OCDE é de 4,5%. E este talvez seja um indicador que reflita melhor as prioridades da política pública do que o indicador dos gastos em relação ao PIB, pois retrata de forma mais realista a disponibilidade de orçamento para aplicações nas funções do Estado.

Considerando não apenas os gastos públicos com segurança, mas um conceito que incorpora uma diversidade de outros custos, Jaitman et al. (2017), em estudo para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), levantam os gastos com a violência e a criminalidade na América Latina e Caribe. O estudo considera os custos sociais do crime, o que inclui a perda da qualidade de vida devido a homicídios e a outros crimes violentos; a renda não gerada pela população encarcerada; os custos incorridos pelo setor privado, como as despesas de empresas e domicílios com serviços de segurança; e os custos incorridos pelo governo com o sistema judicial, serviços policiais e administração de prisões (JAITMAN et al., 2017). Segundo os autores, em termos relativos, o custo do crime é equivalente a 3,14% do PIB brasileiro, uma taxa levemente superior à média da América Latina e do Caribe (ALC) (3,0%) e bastante superior à média do Cone Sul (2,5%). Outro dado apontado pelos autores é o de que o Brasil, de modo geral, gasta mais com segurança privada do que com segurança pública, embora haja heterogeneidade entre os estados. Com relação à despesa pública, ela representa o segundo maior componente (36% dos custos da criminalidade) e, em comparação com outros países, essas despesas compõem uma parcela relativamente pequena do custo total. No Brasil, o gasto público brasileiro *per capita* é similar à média da ALC, mas inferior à média do Cone Sul (JAITMAN et al., 2017).

Segundo Jaitman e Keefer (2017), a região da América Latina e do Caribe obteve grande progresso em várias áreas socioeconômicas no período entre 2004 e 2014, com redução na taxa de pobreza e melhorias nos índices de saúde e educação. No entanto, as taxas de criminalidade não acompanharam a evolução desses indicadores, ao contrário, pioraram (a região responde por 33% dos homicídios do mundo, apesar de representar 9% da população mundial).

Em outro estudo, Cerqueira (2017) argumenta que os custos econômicos da violência e do crime vão além dos gastos do governo e da sociedade com a segurança pública, pois existem os custos intangíveis, nos quais embora não haja uma despesa específica, há um efeito para a diminuição do nível de bem-estar da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo comparou-se o orçamento de defesa e o de segurança pública diante da possibilidade de que houvesse o crescimento dos gastos de um dos setores em detrimento do outro. Buscou-se, ainda, verificar aspectos relacionados à ambiguidade existente entre os diferentes termos, bem como as interfaces entre a defesa e a segurança pública. Para isso, foram discutidos os conceitos afeitos ao tema e apresentados dados sobre os orçamentos de defesa e de segurança pública no período de 2003 a 2017.

Para a análise, houve certa complexidade no levantamento dos dados, que se apresentaram dispersos em diferentes documentos, tais como o Anuário Brasileiro de Segurança Pública e os relatórios dos orçamentos fiscal e de seguridade social do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Não foram encontradas séries históricas completas e em valores constantes para o período de 2003 a 2017, o que levou à opção de se realizar o deflacionamento pelo IPCA, tendo 2017 como ano-base. Outra limitação para a análise comparativa está relacionada aos indicadores normalmente associados aos gastos com defesa e com segurança pública. Para o primeiro, utiliza-se o orçamento do Ministério da Defesa, enquanto para o segundo, utilizam-se os valores dos gastos públicos totais com a segurança pública, incluindo os gastos dos estados e municípios. Desse fato decorre uma situação em que são comparados orçamentos de diferentes naturezas.

Os dados mostram que a tendência temporal, em valores absolutos, dos gastos com os dois setores foi de crescimento, sendo necessária uma análise mais aprofundada, utilizando modelagem estatística, para que se possa verificar se há diferenças significativas em relação à variação dos orçamentos de defesa e de segurança ao longo do período analisado. Com relação aos valores relativos (*per capita* e em relação ao PIB), estes apresentam estagnação ou redução, principalmente após o ano de 2010, para os dois setores, o que parece indicar que variáveis econômicas, incidentes sobre a arrecadação fiscal, são as principais determinantes dos gastos com defesa e com segurança no Brasil e incidem de forma semelhante sobre as duas funções.

Esse aspecto torna-se relevante na medida em que a suposição de que a defesa receberia mais recursos do que a segurança poderia induzir o senso comum a tolerar o desvio de funções para ações de controle da ordem pública, visando o aproveitamento dos recursos que estariam “subutilizados” com a defesa nacional.

A criação do Ministério da Segurança Pública refletiu uma tentativa de se reverter a evidente descoordenação que vigora sobre o setor de segurança no país. A direção da pasta pelo antigo Ministro da Defesa foi uma das interfaces entre os segmentos, assim como a recente intervenção federal, as ações de GLO (que acontecem há mais de 20 anos com recursos provenientes do Ministério da Defesa) e as operações de manutenção da paz, com o envio de tropas brasileiras para atuarem em conturbado cenário urbano externo.

Tudo isso ocorre diante de uma trágica realidade para o Brasil, que está entre os países com as maiores taxas de homicídios do mundo. Embora o país tenha avançado em alguns aspectos econômicos e sociais ao longo do período, o mesmo não se pode dizer em relação à taxa de criminalidade, que gera elevadíssimos custos para a sociedade. Os esforços públicos não atingem resultados, uma vez que parecem direcionar recursos para um enfrentamento midiático e ostensivo, mas que não altera a estrutura de governança desconexa e descontínua.

Com relação aos recursos aplicados na segurança pública, observa-se que seu crescimento, em valores absolutos, não possibilitou melhora nos índices de criminalidade no país, o que revela que a questão não

está relacionada apenas à falta de orçamento. Maiores investimentos são necessários a todas as funções governamentais – inclusive à defesa – mas, para além disso, é fundamental rever o modelo de política e de gestão da segurança pública no Brasil buscando maior eficiência dos gastos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.

AFONSO, José Roberto. Gastos públicos com segurança pública. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, p. 26-28, nov. 2017.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev.-mar. 2014.

BELTRAME, José Mariano. Palestra de Abertura da LAAD Security, Riocentro, Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Chefia de Operações Conjuntas. **Histórico de GLO**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.TABELAS_GLO_atualizada_em_MAR_20.pdf>

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDOptimized.pdf>

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de Garantia da Lei e da Ordem**. MD33-M-10. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/142-minustah>>.

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

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

CERQUEIRA, Daniel. Custo de bem-estar, da violência e criminalidade no Brasil. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2017. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. p. 76-78.

FELIU, Pedro; MIRANDA, Rosana. Congresso Nacional e Política Externa: o caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile. **Política Hoje**, v. 310, n. 1, p. 310-342, 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2018. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Base de dados - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. 2018. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>

JAITMAN, Laura et al. **Os custos do crime e da violência**: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe. Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). New York: BID, 2017.

JAITMAN, Laura; KEEFER, Philip. Por que é importante estimar os custos do crime? Uma agenda de pesquisa para apoiar as políticas de prevenção do crime na região. In: JAITMAN, Laura et al. **Os custos do crime e da violência**: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe. Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). New York: BID, 2017.

MATOS, P.O. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017). In: X ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, Universidade de São Paulo (USP), 2018. Disponível em: <<https://www.enabed2018.abedef.org>>.

NASCIMENTO, Vinícius Damasceno do. **Construção do processo decisório de alocação orçamentária para Operações de Paz do Ministério de Defesa do Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de; GÓES, Fernanda Lira. A presença brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas. Brasília, DF: IPEA, 2010. (Texto para Discussão, n. 1516). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1516.pdf>.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407-433, jul.-dez. 2011.

SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 105-131, abr. 2015.

SENADO FEDERAL. **Aprovada criação do Ministério da Segurança Pública**. Brasília, DF, Senado Federal, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/19/aprovada-criacao-do-ministerio-da-seguranca-publica/tablet>>.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SIOP). Painel do Orçamento Federal. **Base de Dados – Consulta Livre**. 2018. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opepdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true>

SIPRI - STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Databases. **SIPRI Military Expenditure Database**. 2018. Disponível em: <<https://sipri.org/databases/milex>>.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. **Revista del Departamento de Ciência Política**, Universidad Nacional, Sede Medellín, dic. 2011.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Hector Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História** (São Paulo). Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/28412>>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Health Statistics 2018**. Geneva: WHO, 2018. Disponível em: <<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1&ua=1>>.

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

A INTERVENÇÃO FEDERAL E A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO DEPOIS DA REDEMOCRATIZAÇÃO

DIOGO MONTEIRO DARIO

Doutor em Relações Internacionais pela University of St. Andrews (2013). Atualmente é Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ). Pesquisa tópicos relacionados a questões humanitárias e de segurança na América Latina.

RESUMO

Este artigo argumenta que, para compreender o quadro dentro do qual a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro se dá em 2018, é necessário observar a convergência de dois processos: um é a institucionalização do emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem dentro do cenário do estado; o outro é a transformação que atravessa a política de policiamento comunitário desde os anos 1980 até a política de pacificação, de uma agenda de reforma policial para um instrumento de legitimação da ação policial dentro da favela. Os dois processos são marcados por uma narrativa sobre o problema da segurança pública ligada a um inimigo interno materializado na figura do crime organizado ligado ao tráfico de drogas internacional.

Palavras-chave: Intervenção Federal- Segurança Pública- Forças Armadas- Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

ABSTRACT

THE FEDERAL INTERVENTION AND THE CONSTRUCTION OF THE PROBLEM OF PUBLIC SECURITY IN RIO DE JANEIRO SINCE RE-DEMOCRATIZATION

This article argues that, in order to understand the framework within which the federal intervention in the State of Rio de Janeiro is deployed, the convergence of two processes needs to be considered: one is the institutionalization of the Armed Forces in Guaranteeing of Law and Order operations (GLOs) within the State of Rio; the other is the transformation underwent by the Community Policing policies from the 1980s up to the creation of the Pacification Police Units (UPPs); from an agenda of police reform to an instrument of legitimation of police action inside the 'favela' communities. Both processes are characterized by a narrative about the problem of public security shaped by the idea of an 'internal enemy' associated with drug trafficking and transnational criminal networks.

Keywords: Federal Intervention; Public Security; Armed Forces; Pacification Police Units (UPPs).

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1038

Data de recebimento: 20/11/2018 – Data de aprovação: 11/06/2019

INTRODUÇÃO

A intervenção federal na área de segurança do estado do Rio de Janeiro, decretada pelo presidente Michel Temer em fevereiro de 2018, tinha sido evitada pelos governos anteriores por desautorizar os agentes envolvidos na política de segurança pública no plano estadual. Mas ela é produto de uma trajetória que remete à mobilização intermitente das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e à caracterização do crime organizado ligado ao tráfico de drogas como a ameaça a ser neutralizada.

Para compreender o quadro dentro do qual a referida intervenção federal ocorre, é necessário observar a convergência de dois processos: (a) a institucionalização do emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem dentro do cenário estadual; (b) a transformação que a política de policiamento comunitário atravessa desde os anos 1980 até a política de pacificação, de uma agenda de reforma policial para um instrumento de legitimação da ação policial dentro da favela. Os dois processos, por sua vez, são marcados por uma narrativa sobre o problema da segurança pública ligado a um inimigo interno materializado na figura do crime organizado.

REDEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA

Um dos elementos importantes para entender os dilemas impostos à prática policial não só no Brasil, mas em diferentes lugares da América Latina, é o estabelecimento de diversos regimes militares, especialmente após a revolução cubana. Entre os anos 1960 e 1980, as Forças Armadas e outros agentes de segurança experimentaram uma redefinição do seu papel político, enfatizando na sua cultura corporativa a figura do inimigo interno e a guerra contra o comunismo. Essa redefinição do papel das Forças Armadas no exercício de reconhecer as ameaças ao país e garantir sua soberania sistematiza-se na noção de “Doutrina de Segurança Nacional”.

Nos países europeus, o emprego das Forças Armadas dentro do próprio território é considerado um assunto politicamente sensível e algo a ser evitado a todo custo. Quando um conjunto massivo de revoltas explodiu no subúrbio de Paris em outubro de 2005, causando três mortes e levando à destruição de mais de 8 mil veículos, o grau de insegurança levou o governo francês a decretar Estado de Emergência durante mais de três meses (GROSS; AOLAÍN, 2006). Mesmo nessas circunstâncias, não houve em qualquer momento mobilização das Forças Armadas para conter a violência, tendo os franceses recorrido ao emprego de 18 mil tropas policiais para estabilizar a situação ao longo desse período (GROSS; AOLAÍN, 2006). Bélgica e França abriram exceções a essa política recentemente por ocasião dos atentados terroristas ocorridos em Paris em 2015. Em outros países, a ameaça do terrorismo tem levado parlamentares a debater publicamente a possibilidade (BIRNBAUM, 2017), mas sem que, até o momento, tais medidas tenham sido tomadas. O uso das Forças Armadas em território nacional permanece uma questão politicamente sensível e que gera resistência na opinião pública.

No caso dos Estados Unidos, esse processo começa mais tardiamente, mas após o fim da Guerra Civil, a Lei Posse Comitatus de 1878 estabelece severas restrições para a mobilização das Forças Armadas dentro do território estadunidense. A opção das Forças Armadas latino americanas, a partir da década de 1960, de atuar como uma força política doméstica¹ e o peso da figura do inimigo interno no reconhecimento

¹ No caso do Brasil, em particular, é uma opção que data dos anos 1930, com a Doutrina do General Góes Monteiro. De acordo com José Murilo de Carvalho (2005, p. 134), a Doutrina Góes previa que as forças militares tutelariam as forças políticas civis e uma política de industrialização conduzida pelo Estado. A política do Estado Novo materializaria as aspirações da doutrina de Góes Monteiro

da ameaça e na demarcação de cenários de emergência fazem com que a relação entre os diferentes aparelhos de segurança percorra uma trajetória diferente.

A Doutrina de Segurança Nacional emerge com o fim da segunda Guerra Mundial. Conforme Roberto Calvo (1979, p. 72) afirma, ela é mais institucionalizada em países como Chile e Brasil, onde os militares já tinham uma influência forte sobre a sociedade antes de tomar o poder e que passaram por longos governos militares. Contudo, sua influência pode ser reconhecida por toda a região, mesmo em países como a Colômbia, que tiveram só uma breve interrupção no seu processo democrático. Sua presença disseminada estava associada com o papel dos Estados Unidos sobre a política de segurança da região. A Doutrina de Segurança Nacional foi consolidada através de documentos como o Pacto do Rio de 1947 e a Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948. Como coloca Hernández (2009), a Doutrina de Segurança Nacional condiciona a prática desses profissionais de dois modos durante o período da Guerra Fria: (1) reforça a ênfase no conflito interno e no combate à insurgência; (2) prescreve uma participação ativa da população civil, que é preparada para servir em combate, vigiar, colher informação (HERNÁNDEZ, 2009, p. 223-225).

Com o fim da Guerra Fria, as agências desses países enfrentam dilemas similares. Há grande pressão para a redemocratização, vinda tanto do cenário externo quanto das forças políticas internas. Contudo as forças militares ainda gozam de grande legitimidade política apesar do desgaste produzido pelos anos no poder. Em contraponto à preservação das Forças Armadas como uma instituição, a opinião pública se ressentida do papel das forças policiais nos diferentes países da região. Os policiais foram estigmatizados por fazerem o “trabalho sujo” da repressão e da perseguição política. De acordo com Hugo Frühling (2009), isso se configura como um problema geral, havendo poucas exceções, como as forças policiais do Chile e a Polícia Nacional da Colômbia, esta última só até certo ponto e depois de submetida a extenso processo de reforma (FRÜHLING, 2009). Por causa disso, no contexto da América Latina, o momento da redemocratização é marcado por uma presença insistente de uma agenda de reforma policial, que combina, de forma geral, dois elementos: o combate à corrupção e o restabelecimento das relações da polícia com a comunidade (UILDRIKS, 2009; FRÜHLING, 2009).

AS FORÇAS ARMADAS E O PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DA REDEMOCRATIZAÇÃO

No caso brasileiro, com o fim do regime militar, o papel das Forças Armadas constitui uma das questões importantes na agenda da comissão criada para elaborar um esboço para a nova Constituição Brasileira. Muitos atores, restabelecidos como parte do cenário político nacional com a redemocratização, defendem que as Forças Armadas sejam completamente desvinculadas da política de segurança pública, e que não lhes seja atribuída qualquer atividade além das estritamente ligadas com a proteção das fronteiras e a defesa da soberania.

Os militares resistem a essa formulação, que provavelmente os marginalizaria do processo de decisão em várias esferas da vida política nacional consideradas estratégicas. Nesse contexto, o então ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves, exerce pressão sobre o presidente José Sarney e sobre a Assembleia Nacional Constituinte para preservar a atuação na “garantia da lei e da ordem” (GLO) como parte da missão constitucional das Forças Armadas (SOARES JÚNIOR, 2010, p. 43).

As atribuições das Forças Armadas são reguladas pelo artigo 142 da Constituição, que prevê a proteção da nação, a garantia dos poderes constitucionais e, uma vez incumbida por um desses poderes, a garantia

da lei e da ordem. Como uma situação de caráter excepcional, precisa ser expressamente autorizada pelo presidente, ter uma incumbência específica e prazo para terminar.

O emprego de tais forças se torna, ao longo da década de 1990, um fator de questionamento político. Com o aumento significativo da criminalidade nesse período, principalmente no caso do Rio de Janeiro, surge uma pressão para que se acionem as Forças Armadas com um instrumento de restabelecimento da ordem.

Portanto, com o fim do regime militar e a promulgação da nova Constituição, as Forças Armadas precisam passar por um processo de redefinição do conjunto do seu papel social, e principalmente do seu papel em relação à segurança pública. O Rio de Janeiro oferece nesse período o maior número de ocasiões onde esse papel é colocado em evidência. As principais operações de GLO, como o emprego das Forças Armadas na segurança pública do Rio de Janeiro, transformam-se ao longo desse período.

Em 1994 e 1995, ocorrem as operações Rio I e Rio II, as primeiras operações convencionais de GLO desde a redemocratização. A Rio I é deflagrada em 1994, a partir de um cenário de crise pelo aumento nos índices de criminalidade na cidade, pela expansão das atividades das organizações criminosas conhecidas como comandos (o Comando Vermelho principalmente, mas também o Terceiro Comando) e da repercussão gerada na mídia sobre as declarações de um traficante de drogas chamado Uê. As Forças Armadas montam bases perto do morro do Dendê, de Vigário Geral, da Parada de Lucas da Mangueira, entre outros (DA SILVA, 2007, P.552-554). Mas as circunstâncias de sua atuação geram fortes críticas por parte de setores da sociedade civil.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por exemplo, critica duramente os casos de prisões sem flagrante ou mandado. Os porta-vozes oficiais do Exército afirmam que seriam casos isolados de alguns militares apenas. Contudo, a crítica da OAB se estende ao Poder Judiciário, que no seu entendimento daria respaldo aos abusos, validando o que alguns consideravam “mandados de busca e apreensão com autorização para arrombamento” (SILVA, 2003, p. XX). Os mandados em questão especificavam, como demanda a lei, o número da casa onde se realizaria a busca, mas com o acréscimo dos dizeres “e nas demais casas circunvizinhas, em desdobramento ao cumprimento deste mandado” (SILVA, 2003).

A Operação não gera os resultados esperados e é encerrada, todavia, a opinião pública continua pressionando por uma resposta para a crise de segurança. A Operação Rio II é convocada em 1995, seis meses após o término da primeira. Tenta evitar as práticas geradoras de desgaste na operação anterior, mas também não é capaz de obter resultados satisfatórios (DA SILVA, 2008).

As operações ocorridas nos anos 1990, principalmente Rio I e II, têm resultados questionáveis e se mostram custosas, para a imagem tanto do poder público quanto das Forças Armadas. Os comandantes das diferentes forças muitas vezes demonstraram contrariedade com a mobilização de seus efetivos por tanto tempo (SORES JÚNIOR, 2010).

Por isso, a partir de 1999, no contexto da criação do Ministério da Defesa por parte do presidente Fernando Henrique Cardoso, os militares passam a demandar que as ambiguidades a respeito desse processo sejam normatizadas, até para garantir a segurança jurídica das tropas durante as operações. Esse processo de clarificação do acionamento das Forças Armadas para operações de GLO se mostra importante porque muitos questionamentos tinham sido feitos a respeito da legalidade das operações Rio I e II. Ambas envolveram a construção de um acordo com o governo do estado, mas o texto constitucional não esclarecia as circunstâncias para essa convocação.

Desse modo, o texto da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, que cria o Ministério da Defesa, reforça a prerrogativa do presidente de convocar as Forças Armadas para operações de garantia da lei e da ordem “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 da Constituição” (BRASIL, 1999).

De modo adicional, o Decreto 3.897, de 2001, estabelece que o presidente da República tem completa autonomia na decisão de emprego dessas forças, uma vez que julgar que as condições previstas no artigo 144 da Constituição estejam atendidas. Ele reforça que os limites à ação da polícia numa operação de GLO também devem se aplicar à atuação das Forças Armadas nesse contexto; e que uma vez que estas sejam colocadas a cargo de uma operação, as forças policiais estaduais passam a ser consideradas forças de apoio submetidas à sua autoridade. Outro instrumento importante para regular a atuação das Forças Armadas é a Lei Complementar 117, de 2004, que prescreve que as operações de garantia da lei e da ordem comandadas pelas Forças Armadas devem ter um prazo limitado.

Esses instrumentos são estabelecidos em um contexto em que os comandantes das Forças Armadas se mostram receosos sobre as implicações para a corporação do envolvimento nessas operações. Eles temem principalmente a falta de proteção jurídica para o soldado treinado para o combate no caso de um incidente envolvendo fatalidades.

AS GLOS E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA MINUSTAH

Uma variável que modifica o posicionamento desses atores é a mobilização envolvendo a participação das tropas brasileiras no Haiti. Desde que o Brasil começara a enviar soldados para as Operações de Paz da ONU, em 1962, até 2004, essa participação era muito limitada, de modo que nem o Ministério da Defesa nem o Itamaraty viam esse processo com muito entusiasmo. Além do fato de que os militares não se sentiam motivados a empregar tropas em conflitos que eles não compreendiam ser de vital importância para o resguardo da soberania do país, a reputação que o Itamaraty procurava construir para o Brasil era a de um país pacífico, comprometido com o multilateralismo e de maneira geral simpático ao princípio de não intervenção.

A participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) se apresenta então como uma oportunidade para o recém-eleito presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, que justamente busca um espaço para expandir a atuação brasileira dentro da ONU e mudar o tom de sua política externa na direção de uma posição mais assertiva. A Minustah é amparada pelo capítulo VII da carta da ONU, que prevê o uso da força para a imposição da paz. O Brasil se apresenta, assim, para indicar o general para comandar o braço militar da operação, além de ter o maior contingente de tropas no terreno. Em maio de 2004, no debate no Congresso Nacional sobre o envio das tropas, o porta-voz do Ministério da Defesa anuncia à imprensa que a participação brasileira na Minustah proporcionaria um treinamento importante para melhorar a ação do Exército Brasileiro nas operações de garantia da lei e da ordem em lugares como o Rio de Janeiro (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004). A necessidade de intervir sistematicamente na segurança pública fluminense se transforma de um motivo de preocupação em uma oportunidade para justificar a expansão do engajamento internacional da força. Há também o incentivo adicional de que a ONU financiaria até 40% dos custos da operação, o que permitiria às Forças Armadas expandir seu orçamento (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

O Exército em particular se prepara para explorar a sinergia entre esses dois processos. O Comandante do Exército, por meio da Portaria 62, de 17 de fevereiro de 2005, cria o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2005). Na sequência, com a Portaria 90, de 23 de fevereiro de 2005, ele cria o Centro de Instrução de Operações de Paz, o CIOpPaz, que a partir de 2010 passa a se chamar Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)(EXÉRCITO BRASILEIRO, 2005).

O engajamento no Haiti é muito importante porque muda o posicionamento das Forças Armadas a respeito das operações de GLO, de uma postura mais reativa para proativa. Em 2010, quando o presidente Lula convoca as Forças Armadas para a criação da Força de Pacificação para a retomada dos Complexos do Alemão e da Penha, os comandantes do Exército associam a força de pacificação do Alemão com a experiência da Minustah, ressaltando que sua participação no Haiti os provê com o *know-how* necessário para a realização da operação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

Com a força de pacificação tem início um novo momento para as operações de GLO. Ao contrário das iniciativas anteriores, tanto a operação nos Complexos do Alemão e da Penha quanto a força de pacificação da Maré, em 2013, são extensas. A força de pacificação permanece no Alemão durante um ano e meio e na Maré, por 14 meses. Elas marcam também uma maior institucionalização desse processo. Em 2010, pela primeira vez, a força de pacificação tem regras de engajamento predefinidas inspiradas na atuação das tropas brasileiras no Haiti (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2010). Esse expediente dificulta a contestação no campo legal.

O mesmo procedimento é seguido em 2014 na assinatura do decreto presidencial que autoriza a intervenção no Complexo da Maré. Nesse caso, a experiência do Alemão também mostrara que o prazo marcado para a retirada dos militares constitui um foco de tensão, pois grupos criminosos aguardam a retirada das tropas para restabelecer o *status quo*. A resistência contra a atuação da força tende a se intensificar, levando a presidenta Dilma, preventivamente, a conferir ainda mais autonomia ao comandante da missão. A presidenta deixa claro que o planejamento militar determinaria a extensão da missão e a retirada das tropas (DARIO, 2015).

O que chama a atenção nesse novo quadro é o contraste com as operações anteriores. Essa pressão gerada pela narrativa dos grandes eventos a serem realizados no Rio de Janeiro (como a Copa e as Olimpíadas) combinada com a crescente normatização da atuação das Forças Armadas acabam por neutralizar o custo político por parte dos governos estaduais de convocar esses oficiais para contornar a crise produto da incapacidade da sua própria gestão. Em vez de uma demonstração de vulnerabilidade, o uso das Forças Armadas acaba se tornando um instrumento permanente de administração de crises extremamente conveniente, em que os moradores das áreas violentas da cidade pagam o preço, submetidos a um estado de exceção toda vez que o governo estadual se mostra incapaz de encontrar respostas viáveis para os problemas de segurança pública (DARIO, 2015).

As Forças Armadas tentam se apropriar desse capital político para reduzir tanto quanto possível a vulnerabilidade da sua atuação. Antes mesmo de o presidente Michel Temer editar o decreto de intervenção federal, militares fazem *lobby* no congresso para a aprovação de um projeto de lei complementar (PLC 44/2016) visando garantir julgamento pela Justiça Militar de crimes cometidos pelos militares contra a vida de civis nessas operações de GLO. A lei é aprovada pela câmara e pelo senado antes que a intervenção se concretize, apesar dos repetidos questionamentos a respeito de sua constitucionalidade.

Outro processo que ajuda a entender como o problema da segurança pública se reduziu a um imaginário de um inimigo interno está justamente na trajetória que a política de policiamento comunitário tomou dentro do processo de reforma policial no Brasil e no Rio de Janeiro ao longo dos últimos 30 anos, em especial no contexto das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs).

A POLÍCIA MILITAR DO RIO DE JANEIRO (PMERJ) E A AGENDA DE REFORMA/DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍCIA

A partir dos anos 1980, muitos países da América Latina passam por um processo de transição para um regime democrático, inclusive o Brasil. As nações enfrentam, então, o dilema de como reformar a estrutura do aparelho policial para operar nesse novo ambiente.

No caso do Rio de Janeiro, quando Leonel Brizola, primeiro governador eleito no regime pós-ditadura, chega ao poder em 1982, coloca à frente da Polícia Militar o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que tem como prioridade a reforma da polícia estadual. Coronel Cerqueira é o pioneiro na América Latina na implantação de uma técnica desenvolvida nos Estados Unidos chamada de policiamento comunitário. Nos Estados Unidos, o policiamento comunitário busca oferecer uma resposta à perda de eficiência gerada pela burocratização da polícia em grandes cidades que cresciam desordenadamente. Com a polícia mais centralizada, o tempo de resposta a uma chamada era maior, a falta de conhecimento do contexto local tornava mais difícil a resolução de crimes e tudo isso diminuía a confiança da população na atuação da polícia. Já no Rio de Janeiro, ao intensificar a interação do policial com o cotidiano da comunidade, o principal objetivo de Cerqueira é transformar a maneira como o policial vê o papel da polícia. Ele discute a orientação do seu comando da PMERJ entre 1983 e 1987 da seguinte forma:

Nossa primeira preocupação era dissociar a noção de segurança pública da estrutura da Doutrina de Segurança Nacional que ainda estava em vigor naquele momento e que orientava nossas disposições regulatórias.

Uma outra preocupação, de natureza organizacional, era repensar a estrutura e organização da Polícia Militar, adequá-la às questões operacionais próprias da segurança pública, significativamente diferentes daquelas do Exército, cuja organização e modelo operacional nós copiávamos.

Além disso, uma outra preocupação era a de definir precisamente a nossa filosofia de engajamento. Era preciso esclarecer que nós não éramos uma tropa de guerra, que não havia um inimigo a ser combatido, mas crime a ser prevenido” (CERQUEIRA, 2010, p. 32-33).

As tentativas de reforma do Coronel Cerqueira enfrentam grande resistência dentro da PMERJ. Além disso, sua agenda fica fortemente associada à agenda política mais ampla e à própria figura do governador Leonel Brizola. Este permanece no poder até 1987, é derrotado em sua campanha para presidente em 1988 e depois retorna ao comando do estado do Rio em 1991, novamente com o apoio do Coronel Cerqueira à frente da PMERJ. Em 1994, com a derrota do candidato apoiado por Brizola (Anthony Garotinho) para Marcelo Alencar, há uma mudança brusca no enfrentamento da questão da segurança pública.

O ano de 1994 é marcado pela primeira crise de segurança pública que leva à convocação de uma operação das Forças Armadas, com a explosão dos índices de letalidade violenta² e o crescimento do poder dos Comandos, principalmente do Comando Vermelho. Com a vitória de Marcelo Alencar, a secretaria de segurança passa a ser comandada pela primeira vez por um oficial do Exército, General Nilton Cerqueira. Sob seu comando, a reforma da polícia é deixada de lado, em prol de uma postura que enfatiza o combate ao crime.

A abordagem do policiamento comunitário foi resgatada em 1998, quando, durante o governo Garotinho, foram criados os Grupamentos Policiais em Áreas Especiais (GPAEs). O GPAE veio como uma tentativa de responder à grande crítica enfrentada pelo projeto do coronel Cerqueira durante os governos Brizola: o de que diante da incapacidade de modificar o comportamento da polícia no curto prazo, e temendo que os crescentes conflitos comprometessem não só a viabilidade de longo prazo do projeto de reforma de Cerqueira, mas enfraquecessem o capital político de Brizola com as massas, o comando da PMERJ optou por uma política de passividade, eximindo-se de atuar nas áreas de comunidade e criando o espaço para a consolidação do poder territorial dos Comandos (CARNEIRO,2010).

Assim como as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) que viriam mais tarde, os GPAEs são unidades formadas por policiais militares usando o policiamento comunitário como modo de atuação e localizados em áreas de favela. A ideia compreende posicionar a força pública dentro desses espaços e consolidá-la territorialmente, fortalecendo sua relação com a comunidade. Contudo, diferentemente das UPPs, em momento algum elas conseguem ganhar tração e se deterioram muito rapidamente. Embora alguns grupos sobrevivam até a incorporação pelo projeto da pacificação em 2008, a maioria é desativada nos primeiros meses de operação (TEIXEIRA, 2010).

Diante das dificuldades enfrentadas por essas iniciativas, a resistência da corporação ao processo de reforma, e a permanência dos altos índices de criminalidade alimentando o quadro de insegurança, o policiamento comunitário perdeu espaço no Rio de Janeiro e só foi retomado com base em iniciativas que se instalaram no plano federal. Durante o segundo mandato do Presidente Lula (2006-2010), é criado, no âmbito do Ministério da Justiça, o Programa Nacional para a Segurança e Cidadania (Pronasci), com orçamento anual inicial de R\$ 1,3 bilhão..

O Pronasci fora desenvolvido por pesquisadores oriundos do Instituto Cidadania, ligado ao PT, e que a partir de 2011 muda seu nome para Instituto Lula. Ele é amparado nas noções de segurança humana e, principalmente, segurança cidadã, respaldadas por programas das Nações Unidas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Uma das propostas vinculadas a esse projeto é o Territórios da Paz, que advogava exatamente a entrada da força pública nas comunidades carentes através do policiamento comunitário para o desenvolvimento de políticas de prevenção, assim como de controle da criminalidade (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

A primeira UPP é instalada então em dezembro de 2008, no morro Santa Marta, no Rio³. A partir daquele momento, o programa ganha escala e apoio populacional, e é implantado em mais de 38 comunidades em diferentes áreas da cidade. A iniciativa também gera grande repercussão internacional, porque o Rio

² Em 1994, de acordo com o Instituto de Segurança Pública, o estado fluminense alcançou a taxa recorde de 64,8 mortes violentas por 100 mil habitantes, com a taxa da cidade do Rio de Janeiro sendo ainda mais alarmante: 75,8 por 100 mil hab. O indicador de letalidade violenta é a soma dos casos de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e homicídio por intervenção policial (ISP, 2018).

³ De acordo com entrevistas de funcionários do Ministério da Justiça envolvidos na negociação do Pronasci (TEIXEIRA, 2010), o governo federal tinha muito interesse na implantação do projeto no Rio de Janeiro. Obter sucesso no Rio seria o indicador ideal de que a proposta poderia ser levada para outros lugares do Brasil. Contudo, o plano do governo Federal era começar a implantação pelos Complexos do Alemão e da Penha, por serem comunidades muito violentas e com presença de diferentes grupos criminosos. Iniciar o projeto pelo Santa Marta foi uma decisão do governo Cabral. Talvez o fracasso da iniciativa do GPAE, dez anos antes, tenha levado à conclusão de ser mais prudente começar por uma favela menor e mais fácil de ser controlada.

estava em fase final de sua candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, e havia grande incerteza sobre se o estado seria capaz de garantir a segurança dos eventos.

A realização dos Jogos Olímpicos orienta de forma decisiva a implementação do projeto, dado que as primeiras unidades são instaladas justamente nas comunidades próximas das estruturas dos jogos, nas áreas da zona sul, centro e Tijuca/Maracanã. Mas o projeto demanda que toda a expectativa inicial seja mobilizada não só para transformar a imagem externa do Estado, mas para mudar a imagem interna da polícia. Diminuir a resistência à presença da polícia dentro das comunidades mostra-se fundamental. Nesse contexto, a reconfiguração da imagem da polícia torna-se um elemento importante da construção da narrativa tanto da pacificação quanto do papel do policiamento comunitário.

Dessa vez, a política de policiamento comunitário, apoiada pela expansão territorial da força pública e pelo aumento de gastos com contratação de pessoal e modernização de equipamento possibilitados pelo investimento nas UPPs, tem impacto nos primeiros quatro anos, com redução constante dos indicadores de criminalidade. Entre 2008 e 2012, o índice de letalidade violenta na cidade do Rio de Janeiro decresce de 46,2 para 24,4 por 100 mil habitantes, o número de roubos de carro diminui de aproximadamente 28.000 para 18.700 e de roubos de rua, de aproximadamente 86.000 para pouco mais de 58.700 (ISP, 2018). A partir de 2013, contudo, o aumento no número de incidentes e críticas começa a minar a credibilidade que a polícia tinha construído.

O caso que simboliza a reação contra a ação policial envolve o desaparecimento do pedreiro Amarildo de Souza. As acusações de corrupção, abuso de autoridade e violência excessiva por parte dos policiais nas UPPs começam a ficar mais frequentes. Ao mesmo tempo, ao primeiro sinal de enfraquecimento da autoridade da polícia dentro dessas comunidades, grupos armados demonstram capacidade de rápida rearticulação. Esse conjunto de incidentes e a reorganização dos grupos armados colocam em dúvida também a eficácia de um dos pilares do projeto das UPPs, a transformação no modo de atuação da polícia.

José Mariano Beltrame, secretário de segurança pública do estado do Rio de Janeiro entre janeiro de 2007 e outubro de 2016, coloca que uma das grandes dificuldades operacionais dos antigos GPAEs tinha sido a falta de treinamento adequado para os policiais alocados para aqueles grupamentos. Assim, insiste a respeito da necessidade de se intensificar o recrutamento e de colocar na favela um policial que não tivesse sido influenciado pela antiga cultura organizacional da polícia (ALMEIDA; BELTRAME, 2010). Apesar dos impressionantes resultados obtidos nos quatro primeiros anos, o desgaste na relação entre as comunidades e os policiais de algumas dessas unidades sugere que esse esforço não foi capaz de transcender nem a desconfiança da população da favela em relação à arbitrariedade da ação policial, nem a visão por parte da população que habita os bairros de classes média e média alta. Na perspectiva deste último grupo, as favelas constituiriam um espaço de insegurança e criminalidade para além da "normalidade" do restante da cidade, e o papel da UPP seria o de conter essa "ameaça", e não o de transformar e reintegrar aquele espaço ao restante da cidade. O secretário reforça publicamente a visão de que, sem essa integração, o projeto não é sustentável (ALMEIDA; BELTRAME, 2010), mas conforme as críticas à atuação policial aumentam, as UPPs passam a ser vistas tanto pelas comunidades quanto pelos bairros de classe média como um instrumento de ocupação.

PACIFICAÇÃO, CONTRAINSURGÊNCIA E CRIME ORGANIZADO

Em 2011, o site mrkva vaza uma comunicação confidencial do cônsul dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, Dennis H. Hearne, que tinha servido como consultor no Afeganistão por dois anos. Neste documento (de

setembro de 2009), ele descreve a UPP como uma “doutrina de contrainsurgência” levada para as favelas do Rio, e que compartilha “algumas características com a Doutrina de Contrainsurgência dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão” (MRKVA, 2011). Apesar de obviamente partir de uma perspectiva estadunidense da situação, essa comparação sinaliza algo muito importante a respeito do projeto de pacificação e da forma como ele se apropria do policiamento comunitário: a de que este servia como um instrumento de combate a um inimigo interno materializado na figura do crime organizado

Contudo, o que o quadro da violência armada no estado do Rio de Janeiro sugere é que essa ideia de um crime organizado ligado à dinâmica do tráfico de drogas na região não produz mais uma imagem consistente de como essa violência funciona, e pode portanto se tornar um guia perigoso para as políticas voltadas para neutralizá-la.

Mesmo a concepção do Rio de Janeiro como a base das grandes organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas no Brasil pode ser relativizada pelos desenvolvimentos de pesquisas recentes. A grande rota através da qual se dá o escoamento de drogas ilícitas no território brasileiro, a Rota Caipira, nos últimos dez anos é controlada pelo grupo criminoso de São Paulo, o Primeiro Comando da Capital (PRAZERES, 2018). Este já se consolidara como a grande organização criminosa brasileira ligada ao mercado de drogas internacional em 2010. Apesar da sua participação no conflito ocorrido na Rocinha em 2018 (relacionado com o rompimento de seu vínculo com o Comendo Vermelho), a organização não tem controle sobre qualquer área do estado fluminense, e aparentemente evita atuar diretamente no Rio de Janeiro exatamente pelo fato de que o cenário de disputa entre os diferentes grupos na cidade cria visibilidade indesejada para suas operações (COSTA; ADORNO, 2018; ZUAZO, 2018).

Alternativamente à Rota Caipira, o que as investigações recentes da Polícia Federal sugerem é que existe um crescimento nas atividades de contrabando de drogas ilícitas num percurso no Norte do País que ficou conhecido como Rota do Solimões. O grupo mais atuante nessa rota é a Família do Norte, que controla diversos presídios nessa Região do país, conforme exposto pela operação “La Muralla”, da Polícia Federal (BRASIL, 2016). A aliança desse grupo se transforma na principal conexão do Comando Vermelho com as redes do tráfico internacional.

Apesar de esta conexão ter permitido uma expansão das atividades do grupo em outros estados, não significa que ele tenha intensificado suas atividades, através desses recursos, dentro do território fluminense. Ao contrário, conforme as conclusões de documentos como o relatório da CPI das Milícias (ALERJ, 2008), pode-se concluir que organizações como o Comando Vermelho vêm perdendo território para uma expansão agressiva de grupos milicianos que não estão diretamente conectados com o fluxo de recursos do tráfico de drogas internacional.

Esses grupos têm uma dinâmica de organização e de extração de recursos distinta. Eles têm uma escala de operação menor, o que os torna pouco dependentes de uma conexão com o tráfico de drogas internacional. O processo de financiamento das atividades dessas organizações parece ser muito mais flexível, indo desde o roubo de carga, passando pelos serviços de segurança comunitários e intermediação da provisão ilegal de recursos em comunidades desassistidas (como transporte alternativo e sinal pirata de televisão a cabo). E, principalmente, sua forma local de mobilização aliada a uma desconfiança histórica dentro de algumas comunidades em relação à ação policial permitem que as organizações utilizem esse discurso do crime organizado como inimigo para reforçar sua autoridade no local.

CONCLUSÃO

O decreto de intervenção federal de fevereiro de 2018 inaugura um momento particular no quadro de segurança pública do Rio de Janeiro no período pós-redemocratização. Tão significativa quanto a ruptura institucional que ele provoca é a reprodução de um entendimento a respeito do problema da segurança pública e do desenvolvimento de respostas a ele.

Essa caracterização do problema da segurança pública vem sendo reafirmada sistematicamente através dos diferentes episódios em que as Forças Armadas empregam seus recursos para neutralizar as ameaças que escaparam à atuação do aparelho policial. Da mesma forma, essa caracterização também ganha força na transformação da agenda de reforma do policiamento comunitário num instrumento de penetração e monitoramento da polícia militar no espaço das comunidades.

Ao mostrar a convergência entre esses dois processos ao longo dos últimos 30 anos, o artigo buscou salientar os limites da simplificação dessa construção para lidar com a complexidade do quadro da violência armada no Rio de Janeiro, em especial diante da expansão das atividades das milícias e das diferenças que as separam dos atores ligados ao tráfico de drogas que compõem a imagem tradicional do “crime organizado”. Essas milícias podem se alimentar da desconfiança da população em relação ao aparelho repressivo da polícia, e têm uma escala operacional e modalidades de extração de recursos muito distintas, o que pode torná-las resilientes ao discurso simplificador que os diferentes aparelhos do Estado estão construindo para combatê-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALERJ. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar Ação de Milícias no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Alerj, 2008. Disponível em:<http://www.nepp-dh.ufjr.br/relatorio_milicia.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

ALMEIDA, Jéssica Oliveira; BELTRAME, José Mariano. José Mariano Beltrame-Secretário de Estado de Segurança do Rio de Janeiro e Jéssica Oliveira de Almeida- Subsecretária de Ensino e Prevenção. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Angela(org.).**Segurança e Cidadania**: Memórias do Pronasci – Depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 253-270.

BIRNBAUM, Michael. European Nations' Use of Troops as Security Guards is creating home-front burnout. **The Washington Post**, 3 dez. 2017. Disponível em:<<https://www.stripes.com/news/europe/european-nations-use-of-troops-as-security-guards-is-creating-home-front-burnout-1.500718>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Polícia Federal. Superintendência Regional no Amazonas. **Operação La Muralla**. Manaus: Delegacia de Repressão a Entorpecentes, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.897**, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 29 out 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 29 out. 2011.

CALVO, Roberto. *The Church and the Doctrine of National Security*. Journal of International Studies and World Affairs, vol.21, n.1 fev 1979, p.69-88.

CARNEIRO, Leandro P. *Mudança de Guarda: As Agendas de Segurança Pública no Rio de Janeiro*. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, edição 7, ago/set 2010, p.48-71.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. A Criminalidade e o Criminoso. In: LEAL, Ana Beatriz (org.) **Sonho de uma Polícia Cidadã**: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010. p. 119-123.

COSTA, Flávio; ADORNO, Luis. Mapa das Facções no Brasil: PCC e Comando Vermelho disputam hegemonia do crime em 9 Estados. **UOL, 22 ago. 2018**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/22/mapa-das-faccoes-no-brasil-pcc-e-comando-vermelho-disputam-hegemonia-do-crime-em-9-estados.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

DA SILVA, Jorge. Criminologia Crítica: Segurança e Polícia. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. DARIO, Diogo. Maré e Alemão: as Forças Armadas na Segurança Pública no contexto pós-Haiti. **SRZD**, 2015. Disponível em: <<http://www.srzd.com/brasil/mare-e-alemao-as-forcas-armadas-na-seguranca-publica-no-contexto-pos-haiti/>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Boletim do Exército No.08/2005. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=113&act=bre> Acesso: 08 mar. 2020

FOLHA DE SÃO PAULO. Exército vai implantar Força de Paz semelhante à do Haiti no Rio de Janeiro. São Paulo, 2 dez 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/839741-exercito-vai-implantar-forca-de-paz-semelhante-a-do-haiti-no-rio-de-janeiro.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. Haiti é treino para ação no Rio, diz Exército. São Paulo, 16 maio 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u72694.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2011.

FRÜHLING, Hugo. Recent Police Reform in Latin America. In: UILDRIKS, Niels(ed.). **Policing Insecurity: police reform, security and human rights in Latin America**. Plymouth: Lexington Books, 2009. p. 21-46.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Governo Federal inicia lançamento dos Territórios de Paz do Pronasci. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/noticias/283782/governo-federal-inicia-lancamento-dos-territorios-de-paz-do-pronasci> Acesso em: 08 mar. 2020

GROSS, Oren; AOLAÍN, FionnualaNí. **Law in Times of Crisis: emergency powers in theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HERNÁNDEZ, Carolina Galindo. De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. In: AMAYA, Adolfo Chaparroand; HERNÁNDEZ, Carolina Galindo. **Génesis y Transformaciones del Estado Nación en Colombia**: una mirada topológica a los estudios sociales desde la filosofía política. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.p. 219-250.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA(ISP). Séries Históricas Anuais de Taxas de Letalidade Violenta no Estado do Rio de Janeiro e Grandes Regiões.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Íntegra das regras de engajamento para a FPaz no Rio de Janeiro**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 23 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3617-23122010-defesa-integra-das-regras-de-engajamento-para-a-fpaz-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

MRKVA. Counter-insurgency Doctrine Comes to Rio's Favelas. Cable released in September 30th 2011. Disponível em: <<http://cables.mrkva.eu/cable.php?id=227728>>. Acesso em: 29 out. 2011.

PRAZERES, Leandro. CV e Família do Norte exploram nova rota de tráfico de maconha na Amazônia. **UOL**, 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/26/cv-e-familia-do-norte-exploram-nova-rota-de-trafico-de-maconha-na-amazonia.htm>>. Acesso em: 3 out. 2018.

SOARES JÚNIOR, José Mario Dias. **Exército na Segurança Pública**: uma guerra contra o povo brasileiro. Curitiba: Editora Juruá, 2010

TEIXEIRA, Zaqueu. Zaqueu Teixeira- Delegado de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Angela(org.).**Segurança e Cidadania**: Memórias do Pronasci – Depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p.167-188.

UILDRIKS, Niels. Police Reform, Security and Human Rights in Latin America: an introduction. In: UILDRIKS, Niels(ed.).**Policing Insecurity**: police reform, security and human rights in Latin America.Plymouth: Lexington Books, 2009.p. 01-20.

ZUAZO, Pedro. Facção Paulista que atua no Rio de Janeiro faz batismo de novos integrantes em Bangu 4. **Extra**, 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/facao-paulista-que-atua-no-rio-faz-batismo-de-novos-integrantes-em-bangu-4-23002278.html>>. Acesso em: 7 jul 2019.

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

MEMÓRIAS E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DO TELEJORNALISMO POLICIAL SOBRE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO¹

CARLOS AUGUSTO SOUSA DANTAS

Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Campus de Vitória da Conquista (BA). Mestrando no curso de Pós-graduação em Memória, Linguagem e Sociedade da UESB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero, Políticas, Álcool e Drogas (GePAD).

LUCI MARA BERTONI

Professora Plena do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas e Professora no Programa de Pós Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB - no campus de Vitória da Conquista. Pedagoga, com Mestrado e Doutorado em Educação Escolar (UNESP). Pós-doutorado na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade de Santiago de Compostela (USC/Espanha). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero, Políticas, Álcool e Drogas - GePAD - vinculado ao Museu Pedagógico da UESB.

ÂNGELA VIANA MACHADO FERNANDES

Possui graduação em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Unicamp de Campinas (1979), mestrado em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp de Campinas (1990), doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp de Campinas (1995) e Pós-Doutorado em Direitos Humanos infante-juvenis na Faculdade de Direito na Universidade de Valencia (Espanha - 2008). Pós-Doutorado em Educação Social junto a Universidade de Salamanca (Espanha - 2011/2012). Atualmente é professora pesquisadora junto ao Grupo de Estudos e Pesquisa sobre álcool e drogas - GEPAD e à Pós-graduação em Memória: Linguagem e Sociedade da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia- UESB.

RESUMO

Este artigo discute a medida de intervenção federal no Rio de Janeiro, buscando entender a sua implementação a despeito de experiências militares progressas em território carioca. Nesse caminho, o estudo teve como objetivo geral analisar as memórias e as representações sociais do telejornalismo policial sobre a intervenção e apontar as peculiaridades da nova experiência militar. Como metodologia, adotaram-se a revisão de literatura e a análise de declarações oficiais tratando da intervenção, bem como a análise de conteúdo de matérias de um telejornal policial. Entre os referenciais teóricos possíveis ao estudo da memória, este trabalho está amparado nos escritos de Halbwachs ([1950] 1990) sobre a memória coletiva, e na Teoria das Representações Sociais, elaborada por Serge Moscovici ([2000] 2005). Nesse passo, evidenciou-se que as representações sobre a insegurança social no Rio de Janeiro e a eficácia da intervenção, compartilhadas pela memória coletiva do telejornalismo policial, justificam e legitimam a medida interventiva.

Palavras-chave: Intervenção federal; Memória; Representações sociais.

ABSTRACT

MEMORIES AND SOCIAL REPRESENTATIONS OF POLICE TELEJOURNALISM ABOUT THE FEDERAL INTERVENTION IN RIO DE JANEIRO

This article discusses the federal intervention measure in Rio de Janeiro, seeking to understand its

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

implementation despite previous military experiences in Rio de Janeiro. In this regard, this study aimed to analyze the memories and social representations of police telejournalism about the intervention and point out the peculiarities of the new military experience. As our research methodology, we adopted the literature review and the analysis of official statements regarding with the intervention, as well as the content analysis of police news stories. Among the possible theoretical references for the study of memory, this work is supported by the writings of Halbwachs ([1950] 1990) on collective memory, and the Theory of Social Representations, elaborated by Serge Moscovici ([2000] 2005). In this step, it became evident that the representations about social insecurity in Rio de Janeiro and the effectiveness of the intervention, shared by the collective memory of police telejournalism, justify and legitimize the intervention measure.

Keywords: Federal Intervention; Memory; Social representations.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1020

Data de recebimento: 11/10/2018 – Data de aprovação: 11/04/2019

INTRODUÇÃO

Por força de um decreto assinado pelo presidente Michel Temer, desde 16 de fevereiro de 2018 até 31 de dezembro do mesmo ano, não só o controle das agências policiais e de segurança fluminenses passaram ao comando do governo federal (sob a figura de um interventor, o general do Exército Walter Braga Netto), como as Forças Armadas foram chamadas a atuar no estado, a fim de garantir a ordem, combater o tráfico de drogas e o crime organizado (NBR TV, 2018). Em uma cerimônia no Palácio do Planalto, o presidente declarou, oficialmente, à imprensa que a intervenção foi decretada com o objetivo de “reestabelecer a ordem” no Rio de Janeiro, que teria sido “corrompida” pelo crime organizado e pelas quadrilhas. Nas palavras de Michel Temer, tratava-se de “enfrentar e derrotar” “uma metástase que se espalha pelo país” “ameaçando” a tranquilidade da população (NBR TV, 2018). A dilatação do crime organizado das capitais de São Paulo e Rio de Janeiro e sua fragmentação para os outros estados são uma preocupação denunciada no Anuário Brasileiro de Segurança Pública sobre as facções prisionais (FBSP, 2018a). Se estas são ameaças atuais, as preocupações em extirpá-las já contam com certa idade, bem como as estratégias adotadas pelo Estado.

Segundo Luiz Eduardo Soares e João Trajano Sento-Sé (2000), a brutalidade das ações militares foi tema de protestos da opinião pública em 1979, em virtude da transição democrática pela qual se suspirava naquele tempo. Caracterizaram esse período o fim do bipartidarismo implantado em 1966 em decorrência do golpe militar; a lei de anistia, que fez os exilados retornarem para o país; as discussões acerca de um modelo institucional ideal para a redemocratização do estado e a assimilação, neste projeto, da perspectiva dos direitos humanos. Esses e outros fatores foram gestados desde o início da década de 1970 por reivindicações sociais, no âmbito da igreja, em associações como a Ordem dos Advogados do Brasil, entre outras instituições, que acentuavam o papel desempenhado pelo Estado na promoção de violências. Nesta conjuntura, o debate sobre a segurança pública foi estimulado entre a população do Rio de Janeiro que, pelos efeitos da crise econômica da primeira metade da década de 1970, transporta-o também à década de 1980, no contexto das eleições de 1982 e do descrédito popular. A violência e o sentimento de medo e insegurança tornam-se as principais aflições no estado, o que é aguçado pelos meios de comunicação (SOARES; SENTO-SÉ, 2000).

Como demonstra Cecília Coimbra (2001), a década de 1990 foi o cenário de grandes investidas das forças de segurança pública na capital do Rio de Janeiro, que, espetacularizadas pela mídia, puderam ser

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

acompanhadas freneticamente pela população do país. Coimbra (2001) aponta as manobras frustradas de intervenção do Exército nos bairros e favelas cariocas (a Operação Rio I, em 1994, e a Operação Rio II, em 1995) como o estopim de reivindicações da sociedade instigadas pelos meios de comunicação de massa.

Conforme Ana Paula Mendes de Miranda (2014, p. 5), ainda que os anos 2000 tenham trazido consigo propostas políticas democráticas e sociais, este período ficou marcado também pelas incursões policiais nas favelas do Rio, caso das megaoperações de 2007 e 2008 sob o governo de Sérgio Cabral, que resultaram no “recorde de registro de autos de resistência (8,2/100.000 habitantes)”. Em 2009, criam-se as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em um projeto-piloto na favela Santa Marta, na zona sul do Rio, cujos objetivos tinham por base a atuação das polícias militar e civil do estado do Rio de Janeiro e das Forças Armadas na retomada por meio de “ocupação” (conceito militar) dos territórios controlados pelo tráfico de drogas para retirar este grupo do local. Isso se dá a despeito da teorização em torno do conceito de ocupação militar, caracterizada como medida aplicável a um território dominado por um “exército” inimigo, o que não era o caso dos supostos criminosos perseguidos (MIRANDA, 2014).

Elói Senhoras, André Andriw da Silva e Francisco Visgueira (2018) expõem que 2010 foi o período do *boom* das Operações de Garantia de Lei e Ordem, diferentes de uma intervenção pela menor duração e por conferirem menor autonomia às Forças Armadas. Essas operações constituíam incursões militares nas favelas, e tornaram-se uma prática corriqueira no Rio, em razão de este estado ter sediado eventos internacionais como a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016. Essas incursões militares, contudo, não conseguiram cumprir a promessa de segurança feita aos cidadãos, posto que o “perigo” do tráfico e do crime organizado permaneceu e, ainda em 2018, movimentou a mais recente experiência militar em território fluminense, a intervenção federal.

Por essas razões, o seguinte problema se coloca: o que haveria permitido o emprego de fórmulas parecidas em um mesmo laboratório, qual seja, o decreto de uma intervenção federal no Rio de Janeiro, mesmo diante daquelas primeiras empreitadas militares, e quais as peculiaridades que esta nova fórmula assume no contexto atual, de militarização do espaço urbano (GRAHAM, 2016). Buscando responder a esse problema, traçou-se como objetivo geral deste estudo analisar as memórias e as representações sociais do telejornalismo policial sobre a intervenção e apontar as peculiaridades da nova experiência militar. Para tanto, realizou-se uma análise qualitativa da narrativa midiática sobre este acontecimento, guiada pela ótica dos estudos da memória. Em seguida, efetuou-se uma leitura do novo urbanismo militar, teorizado por Stephen Graham (2016) no contexto europeu e estadunidense que, por contraste, permite refletir sobre as especificidades brasileiras do militarismo urbano.

Como metodologia foi adotada a revisão de literatura e de declarações oficiais tratando da intervenção, bem como a análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin (1977), de materialidades midiáticas sobre a medida interventiva. Considerada a generalidade de grupos atuantes na mídia na qual a intervenção federal é representada (telejornais gerais e temáticos, mídia impressa, rádio, etc.) e, em razão das diferentes formas de comunicação de massa, recortou-se nesta pesquisa a mídia televisiva, e dentro dela o telejornalismo policial, cuja programação privilegia uma pauta criminal, na qual a temática da intervenção e das operações militares ocupa uma posição de destaque. Entre os referenciais teóricos possíveis ao estudo da memória, este trabalho amparou-se nos escritos de Halbwachs ([1950] 1990) sobre a memória coletiva, para pensar a produção de sentidos da coletividade formada pelo telejornalismo policial sobre a intervenção. A emergência da intervenção após episódios anteriores com igual propósito (combater o crime organizado e o tráfico de drogas), acompanhados pelo público, possivelmente ativa no

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

imaginário da população representações já existentes sobre o crime, subsidiando, também, a atualização e a criação de novas representações sobre quem simboliza a ameaça. Por essa razão, somou-se a esse referencial a Teoria das Representações Sociais, elaborada por Serge Moscovici ([2000] 2005), pois possibilita desvelar o processo pelo qual o conhecimento escapa dos sistemas unificadores, para construir a realidade experimentada pelos indivíduos, adentrando o espaço comum do que se ouve nos telejornais e se fala nas ruas.

MEMÓRIAS E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DA INTERVENÇÃO MILITAR

Como demonstra Cecília Coimbra (2001), em uma pesquisa sobre a mídia impressa do Rio de Janeiro, à época das intervenções de 1990, os meios de comunicação de massa pressionaram a atuação das Forças Armadas no estado, alegando a violência crescente nos grandes centros urbanos e o “perigo maior” do narcotráfico. Tais “perigos”, informa Michel Misse (2007), tornaram-se mais aguçados naquele estado no contexto da década de 1990, devido à disputa territorial deflagrada pela fragmentação do Comando Vermelho (organização criminosa que controlava a incidência de criminalidade comum nas ruas). A propaganda midiática agitava os ânimos da opinião pública, denunciando a inabilidade e a inércia do governo estadual para resolver o problema da criminalidade:

Os traficantes, segundo tais notícias, dominam a cidade e o Exército, à revelia do Executivo do estado, já faz algumas incursões em locais perigosos. Notícias como: “traficantes expulsam o enviado de Brizola” (JB - 14/01/94), “favelados da Cidade de Deus voltam a enfrentar a polícia” (OESP - 30/01/94), [...] “Brizola impediu ação dos federais no morro” (JB - 10/03/94), [...] afirmam que há uma situação caótica no Rio de Janeiro que não é mais controlada por seus governantes e por suas polícias. (COIMBRA, 2001, p. 145).

Decerto, o medo e a insegurança se espalharam pelo Rio de Janeiro, mobilizando a população a apoiar a guerra que seria empreendida contra o tráfico. Até o final das operações militares, o Rio enterraria centenas de mortos, enquanto alguns habitantes aguardavam, no cárcere, a liberdade, outros tantos, torturados e sequestrados, jamais seriam vistos novamente, invasões armadas se desdobraram nas favelas (com milhares de soldados escoltados por helicópteros), toques de recolher, *blitz* e chacinas entraram forçosamente para o cotidiano dos moradores da periferia, alvos prediletos da intervenção (COIMBRA, 2001).

Durante as experiências militares, da década de 1990, a mídia desempenhou o papel de amedrontar os cariocas, influenciando diretamente na percepção que os indivíduos tinham da realidade, conduzindo o imaginário desses espectadores a atualizar sentidos sobre o crime organizado e o tráfico de drogas. Para Serge Moscovici ([2000] 2005), os meios de comunicação de massa aceleram o processo pelo qual as representações produzidas no interior de sistemas unificadores – religião, ciência, ideologia oficial – ganham dimensão social, espalhando-se na cena cotidiana, na realidade comum e compartilhada. Para o autor supracitado, as ideologias participam deste processo facilitando a transição de um conhecimento consensual para o universo reificado, e vice-versa, fazendo com que as representações possam ser vistas como ciências ou como senso comum. As representações sociais, como são definidas por Denise Jodelet (2001, p. 22), correspondem a “uma forma de conhecimento, socialmente elaborado e partilhado, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social”.

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

As representações sociais originam-se da comunicação, mas aquelas que emergem na modernidade, diferentemente das representações coletivas (tradições estáticas e imutáveis: ciências, crenças gerais, etc.), são dinâmicas e estão em constante processo de atualização, pois na transição para um mundo moderno, as formas de comunicação também foram modernizadas, instalou-se a grande imprensa, multiplicaram-se os meios de comunicação de massa e a população alfabetizada (MOSCOVICI [2000] 2005). Desta feita, a mídia ampliou o alcance ideológico do Estado, facilitando a disseminação de visões de mundo aparentemente consensuais. Aproveitando-se do cenário onde aconteciam as investidas bélicas das Forças Armadas, as favelas, os meios de comunicação de massa conseguiram reativar medos e representações mais antigas sobre a periferia carioca, traduzidos na associação entre negritude, pobreza e criminalidade, que remonta aos tempos da escravidão (COIMBRA, 2001).

A dinâmica pela qual emerge uma representação social pode ser mais bem compreendida a partir da explicação dos mecanismos criadores de uma representação: a ancoragem e a objetivação (MOSCOVICI, [2000] 2005). O primeiro mecanismo inclui aquilo que é considerado incomum em um contexto comum, isto é, transfere as coisas avaliadas como estranhas para o sistema próprio do indivíduo de categorias previamente estabelecidas, onde o estranho, ao ser comparado com algum paradigma acumulado na memória, é classificado de forma positiva ou negativa (MOSCOVICI, [2000] 2005). De forma resumida, a ancoragem permite classificar e dar nome às coisas. Por sua vez, a objetivação trata de exteriorizar o conteúdo ancorado, reproduzir no mundo físico imagens unidas a conceitos (MOSCOVICI, [2000] 2005). Somente por meio de tais mecanismos, explica Moscovici ([2000] 2005), os indivíduos conseguem assimilar conteúdos estranhos, não familiares aos seus grupos, uma dinâmica que requer a utilização de linguagens, gestos e imagens que apenas a junção de memórias e experiências comuns pode favorecer.

Seguindo a hipótese pela qual a mídia é capaz de produzir representações pertinentes às investidas militares contra o crime, é preciso considerar o papel fundamental desempenhado pelos indivíduos nesse processo. As imagens exibidas pela mídia não são completamente inventadas por ela, pois os sujeitos que as elaboram, como todos no mundo, não escapam à força do fenômeno representacional que só admite “criar” uma imagem a partir de uma série de outras figuras acumuladas na memória e convenções subjacentes compartilhadas entre profissionais da mídia e espectadores da sociedade em geral (MOSCOVICI, [2000] 2005).

O jornalismo policial, ao distribuir informações que extrapolam o mero noticiar os fatos, tais como a explicação “jurídica” de certos comportamentos infratores e até mesmo a inquirição dos suspeitos, quando essa tarefa é de competência policial ou judicial, permite visualizar “determinado tipo de jornalista” como um profissional do senso comum (MOSCOVICI, [2000] 2005, p. 92). Para Moscovici ([2000] 2005, p. 92), as representações não são produzidas apenas nas reuniões informais, por indivíduos que assumem a posição de profissional “amador”, mas também por profissionais que dirigem suas representações a estes indivíduos “amadores”, como certos tipos de jornalistas, cujos escritos permitem ao seu público sentir-se um doutor bem entendido do assunto.

O estudo dos profissionais do telejornal como um grupo criador de representações sociais é compatível com a proposição moscoviana segundo a qual as representações ocorrem no espaço da comunicação. De acordo com Wolfgang Wagner (1998), o discurso e a comunicação que engendram representações acontecem nos grupos “reflexivos” – aqueles onde os membros sabem conscientemente pertencer ao grupo, e são capazes de reconhecer, a partir de critérios de afiliação, outros indivíduos que também pertençam a ele. Tais critérios são atendidos quando observado o grupo do telejornalismo policial, haja vista se tratar o jornalismo de uma classe profissional, bem delimitada, que exige determinadas

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

habilidades e conhecimentos daqueles que a integram, ao mesmo tempo em que propicia aos membros discernir outros colegas de profissão dentro da população em geral.

Um telejornal policial é movimentado por um ou alguns apresentadores que noticiam os fatos, repórteres que investigam os acontecimentos, escrevem as reportagens, narram as matérias, redatores, corpo editorial, em suma, por um grupo que atende a certa coesão social, em função, entre outros fatores, de cumprir o pacto estabelecido com a audiência, de vigilância e denúncia (GOMES, 2004).

Retomando o problema inicial sobre como teria acontecido uma intervenção federal após o insucesso de intervenções militares progressas, pela lente de Halbwachs ([1925] 2004), a memória constitui uma reconstrução social das recordações do passado a partir das necessidades e condições do tempo presente. Seguindo essa noção, é possível pensar na possibilidade de representações antigas fundamentarem o conteúdo de representações atuais. Afinal, mesmo as intervenções anteriores não tendo conquistado seu objetivo – de eliminar a insegurança por meio do combate à criminalidade –, a intervenção militar retorna a acontecer sob nova roupagem.

Pode-se imaginar, inclusive, que a população teria recordação de tentativas progressas de lidar militarmente com o crime organizado no Rio, porém, sendo este ato de recordação uma reconstrução social, e não uma mera reprodução do que aconteceu, ao serem lembradas em função das necessidades e condições do tempo vivido agora, as intervenções parecem mais confiáveis do que foram um dia, e que novamente pode-se depositar nelas a esperança de ordem e segurança. Conforme os dados fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 75% da população do Rio de Janeiro apoia a intervenção federal e, entre essas pessoas, 29% vivenciaram uma experiência de confronto armado entre criminosos e policiais militares (FBSP, 2018b). Tal como nos anos de 1990, o Rio de Janeiro continua “ameaçado” pelo tráfico de drogas e pelas organizações criminosas, ameaças que ensejam as condições e as necessidades a partir das quais as memórias, ao serem evocadas, são reconstruídas.

Interessa notar, como assevera Jedlowski (2003), que a memória coletiva não é caracterizada somente pelo compartilhamento comum do seu conteúdo entre os membros de um grupo, mas principalmente porque esses conteúdos descendem da interação social, isto é, das relações de comunicação e da capacidade dessa comunicação de triar o passado, trazendo para o presente as lembranças compatíveis com os interesses do grupo.

Por esse caminho, Halbwachs ([1950] 1990), ao criar a noção de memória coletiva, argumenta que a memória nunca é restrita a um único indivíduo, pois as lembranças são sempre construídas em relação a um ou mais grupos. Para o autor, mesmo quando se experimenta, sozinho, um acontecimento/fato/objeto, isso nunca ocorre, de fato, a sós, pois nesse exercício se consideram, ainda que em pensamento, perspectivas, leituras, e conhecimentos adquiridos em contato com outros indivíduos (HALBWACHS, [1950] 1990). Desse modo, a memória individual se constrói apoiada na memória coletiva do grupo ou grupos dos quais o indivíduo é integrante. São os pontos de coerência entre as memórias de um indivíduo com as dos outros membros do grupo que garantem a construção da lembrança sobre uma base comum e consensual (HALBWACHS, [1950] 1990). O que determina o conteúdo da memória são os marcos sociais nos quais ela se ancora (linguagem, tempo, espaço, religião, família, classe social, etc.), de modo que os indivíduos de um mesmo grupo constroem coletivamente sua memória, sujeitos que estão à determinação dos mesmos marcos (HALBWACHS, [1925] 2004).

Nessa perspectiva, existem memórias coletivas de tantos grupos quanto existirem em uma sociedade. Pensando o panorama da intervenção federal no Rio de Janeiro, analisa-se a memória elaborada e compartilhada

Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

pelo telejornalismo policial sobre a aplicação da medida interventiva, refletindo sobre a capacidade das representações elaboradas por estes profissionais de compor uma realidade sobre este evento.

A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO NAS ANTENAS DO TELEJORNALISMO POLICIAL: ORDEM E TIROS NAS FAVELAS

Para uma análise qualitativa das memórias e representações do telejornalismo policial sobre a intervenção federal, selecionamos um telejornal policial diário, o **Brasil Urgente**, classificado como telejornal temático de cobertura policial e criminal, de ampla audiência em 2018, segundo o Kantar Ibope Media (2018). Embora fique atrás do **Cidade Alerta** em audiência no mesmo ano, o **Brasil Urgente** apresenta maior cobertura da intervenção, acompanhando as operações militares desde o início da implementação da medida interventiva até o seu término. Para a análise, o material audiovisual do telejornal policial escolhido foi coletado, recorrendo-se ao canal deste programa na plataforma digital do *youtube*, onde são hospedados os vídeos emitidos na televisão, disponíveis à visualização pelo público. Realizou-se uma busca no canal do **Brasil Urgente** no *youtube* utilizando as palavras-chave “intervenção” e “Rio”. A partir desta busca, foram coletadas todas as matérias que, direta (no título da reportagem) ou indiretamente (no conteúdo da reportagem), abordavam o assunto. Foram coletadas 32 matérias, transmitidas em 2018, período da intervenção federal, e nos dois primeiros meses de 2019, quando o telejornal passou a divulgar o balanço da intervenção.

Os dados recolhidos foram submetidos à análise de conteúdo, formulada por Laurence Bardin (1977), por possibilitar uma leitura dos significados menos imediatos e mais latentes das mensagens. Sendo diversas as técnicas de análise de mensagens que compõem esta metodologia, realizou-se uma análise categorial temática, que consiste na descoberta de “núcleos de sentido” de uma comunicação, inferidos a partir da frequência na qual aparecem nas mensagens (BARDIN, 1977, p. 105). Na primeira fase da análise, para a preparação do material, as matérias coletadas foram visualizadas e transcritas a fim de facilitar a codificação dos dados, isto é, o recorte e a agregação dos dados do texto a fim de alcançar uma representação de seu conteúdo que fosse expressiva de suas principais características. Por se tratar de uma análise categorial temática, partiu-se dos temas – formulados e perseguidos em sintonia com o referencial teórico e objetivos desta pesquisa – como unidades de registro emergentes das matérias telejornalísticas. Verificou-se a incidência das unidades de registro temáticas a partir da frequência de evocação de palavras significantes do tema. Nesse passo, os temas emergentes do material analisado, fixados como unidades de registro, foram: a insegurança social no Rio de Janeiro, supostamente promovida pela criminalidade e utilizada pelo telejornal para justificar a medida interventiva, e a eficácia/sucesso da intervenção. Para a codificação das unidades de registro, observaram-se as unidades de contexto onde apareciam, ou seja, averiguaram-se os segmentos de mensagens – contexto/dimensão superior às unidades de registro que facilitaram a compreensão do seu significado. Por fim, agruparam-se as unidades codificadas em duas categorias temáticas, que permitiram inferências sobre o conteúdo latente nas matérias: memórias e representações sociais sobre a insegurança social no Rio de Janeiro e memórias e representações sociais sobre a eficácia da intervenção federal.

MEMÓRIAS E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A INSEGURANÇA SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

A insegurança social foi categorizada nesta pesquisa como unidade de registro temática, codificada a partir de palavras indicadoras deste tema nas matérias telejornalísticas analisadas. Nesse caminho, verificou-se que

Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de JaneiroCarlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

a mídia objetiva a insegurança social no Rio por meio de metáforas como pânico, terror, violência, medo e guerra. Conforme explicam Olga Ordaz e Jorge Vala (1997), em uma pesquisa sobre as representações sociais do suicídio na mídia, a objetivação de representações pode acontecer, entre outras formas, pela figuração, processo no qual as metáforas funcionam como a expressão da objetivação de um conceito ou pensamento, evidenciando aspectos deste conceito/pensamento ao mesmo tempo em que esconde outros, tornando-se, por isso, capazes de produzir sentidos e estruturar experiências. Pode-se, então, pensar na objetivação, pelo telejornalismo policial, de representações sociais sobre a insegurança no Rio como condutoras da narrativa e dos sentidos sobre a intervenção. Por essa guia, a metáfora “pânico” aparece em cinco reportagens para substituir informações sobre o número de vítimas em conflitos armados e os responsáveis por eles, ou apelar para o sensacionalismo (exemplos: “o tiroteio realmente trouxe pânico”, “dia de pânico na comunidade”). Do mesmo modo, em duas matérias, a metáfora “terror” recobre os sujeitos e acontecimentos responsáveis por aterrorizar a população (exemplo: “Manhã de confrontos aterroriza moradores do RJ”), ao mesmo tempo em que serve à personificação de uma cidade (exemplo: “Angra dos Reis vive clima de terror durante ataques”). O “medo”, metaforicamente expresso no vocabulário dos repórteres em duas matérias, também é personificado (exemplo: “quem mora na cidade convive com o medo”), e em nenhum momento os agentes de segurança são apontados como instigadores deste medo. De outro lado, a pesquisa de Marcelo Lopes de Souza (2012) revela que, na periferia, a polícia ameaça e põe medo. É o que se constata com a informação de que 70% da população em geral (de comunidades e outros territórios) da cidade do Rio de Janeiro tem medo da polícia militar, enquanto entre os negros a proporção é de 73%, ampliando-se ainda nas comunidades na proporção de 78% (FBSP, 2018b). Segundo pesquisadores do Fórum de Segurança Pública:

[...] a violência está longe de ser democrática. Negros e moradores das comunidades permanecem como as maiores vítimas dessa violência que aterroriza todos e todas. 37% dos moradores de comunidade se viram diante de um tiroteio e 26% da população que reside em outros territórios. Os moradores das comunidades também foram proporcionalmente mais vítimas de balas perdidas (9%) do que o restante da população (7%), assim como mais vítimas de agressão física em casa ou na rua (9% entre os que vivem em comunidades e 5% dentre o restante da população). (BUENO; LIMA, 2018, p. 11).

A “violência” é empregada em 12 comunicações, assim como verificado no uso das outras metáforas, a fim de substituir pessoas e fatos diretamente responsáveis pelos acontecimentos noticiados (exemplos: “a violência tá tão pertinho”, “onda de violência”) – adquirindo, em uma das notícias, contornos de uma epidemia que se desenvolve no interior das comunidades (“ambiente propício à proliferação da violência”).

Por fim, a metáfora “guerra” aparece em sete reportagens para descrever situações de confronto armado. Em três matérias este termo caracteriza o confronto entre policiais e “criminosos” (“Rotina de cenário de guerra na Cidade de Deus”, “a cena é de guerra” e “Guerra contra o tráfico”), enquanto em quatro notícias a guerra é apresentada como o conflito existente no interior das comunidades cariocas, entre facções rivais que disputam território, na qual as Forças Armadas e a polícia aparecem apenas para intervir e controlar a situação (“é uma guerra entre facções”, “existe uma guerra de facções”). Estas comunicações não incluem as forças de segurança em qualquer dos polos da “guerra”, nem mesmo atribuem a elas um papel direto nas “batalhas”, sugerindo que estas ocorrem sempre antes da chegada dos agentes de segurança e nunca fomentadas pelas operações militares.

Esta representação de uma guerra, na qual os agentes de segurança só aparecem para por fim nas “batalhas”, contrasta com os infográficos disponibilizados pelo Observatório da Intervenção, segundo

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

os quais nos primeiros três meses de implementação da medida interventiva já se contabilizavam 310 homicídios, frutos da oposição à atuação das forças militares, destacadas as “vinganças” promovidas pelos agentes policiais em razão da morte de companheiros de trabalho, como a incursão do Batalhão de Choque na Rocinha, durante a madrugada de 24 de março de 2018, responsável pela morte de oito moradores da comunidade (RAMOS, 2018a). O Observatório ainda registrou que, no dia 20 de junho de 2018, helicópteros da Polícia Civil sobrevoaram a comunidade da Maré e dispararam contra “alvos” no solo, marcando as ruas com mais de 160 tiros (RAMOS, 2018b).

Além do Observatório da Intervenção, outras instituições mobilizaram-se para acompanhar a atuação dos militares durante as operações interventivas. O “Circuito Favelas por Direitos”, de iniciativa da Ouvidoria Geral da Defensoria do Rio de Janeiro, com outros órgãos estatais e da sociedade civil, percorreu 15 favelas cariocas, escutando os relatos de mais de 300 moradores (DPGE, 2018). O Circuito observou que as prisões e detenções recaem maciçamente sobre a juventude negra, abordada inclusive dentro de suas residências, simplesmente pela sua localização na favela, sob suspeita do cometimento de crimes pelo fato de não possuir carteira de trabalho ou reunir-se em grupo (DPGE, 2018).

O Circuito também categorizou 30 tipos de violações denunciadas pelos entrevistados, entre elas invasões de residência, seguidas de furtos de aparelhos e dinheiro dos moradores, destruição de bens e pertences, extorsões, bem como de estupros e outras violências sexuais cometidas pelos militares contra jovens moradoras das comunidades (DPGE, 2018). Diante destes resultados, é razoável considerar que a insegurança social que ensejou a “guerra” não diz respeito apenas aos efeitos dos conflitos entre grupos criminosos rivais anunciados pelo telejornalismo policial, mas pode se referir também às consequências diretas e indiretas das operações militares.

MEMÓRIAS E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A EFICÁCIA DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Para evidenciar a “eficácia” da intervenção federal, o telejornal policial apresenta a redução dos índices de criminalidade no Rio de Janeiro e a estabilização, pelas Forças Armadas, das áreas consideradas perigosas. Assim, durante o processo de categorização da eficácia da intervenção, codificaram-se os indicadores “redução” (compreendendo também os sinônimos diminuição e queda) e “estabilização” (ou controle) para melhor compreensão dos seus índices no contexto em que emergem nas matérias.

A “redução” é mencionada em cinco reportagens, aludindo aos percentuais de criminalidade do Rio após a medida interventiva, comparando-os com cifras e porcentagens de anos anteriores. A afirmativa midiática mais comum nas reportagens assinala que após a atuação das Forças Armadas os principais índices de criminalidade foram reduzidos. Em somente duas destas reportagens o aumento da letalidade decorrente da atuação policial é anunciado. Todavia, uma destas matérias apresenta o aumento desta letalidade comparando-a com a proporção de agentes mortos em serviço. Enquanto a letalidade policial é apresentada em porcentagem (“um salto de mais de 35%”), a quantidade de agentes de segurança mortos é expressa em números (“403 agentes de segurança feridos e 123 mortos”). Vale grifar, se a porcentagem permite apenas imaginar o efetivo número de mortos por intervenção policial, a informação numérica dos agentes vitimados é mais facilmente assimilada pelo espectador, conduzindo-o a acreditar naquela representação de uma “guerra” na qual a polícia é a mais vitimada.

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

A “estabilização” está estampada em nove matérias analisadas, e em todas elas se refere à atividade das Forças Armadas na remoção de barricadas instaladas nas ruas das comunidades por “criminosos”, e posicionamento estratégico dos militares nas principais vias de acesso a estas regiões. Ainda que a mídia apresente a estabilização como indicadora de sucesso da intervenção, isto é, do controle da criminalidade, esta atividade pouco atesta este caráter. A memória do êxito da intervenção federal compartilhada com o público pelos jornalistas, quando comparada aos dados relativos às consequências negativas da intervenção, evidencia o senso comum pelo qual a intervenção é representada no telejornal, como uma medida necessária e eficaz, sem informar o verdadeiro custo das 711 operações realizadas pelas forças de segurança: 1.375 mortes decorrentes de ação policial em contraste com o número de 99 agentes de segurança vitimados – dados disponibilizados pelo Observatório da Intervenção (CESEC, 2019). É alarmante que a letalidade policial tenha sido noticiada com eufemismos e com menor destaque em comparação com a diminuição da incidência de roubos, tráfico de drogas e, contraditoriamente, de homicídios.

AS TESTAGENS DE UM NOVO URBANISMO MILITAR NO BRASIL

O geógrafo inglês Stephen Graham (2016) apresenta os contornos modernos do militarismo pós-Guerra Fria, a partir de dados relativos à realidade urbana e militar dos Estados Unidos e do Reino Unido. Em sua pesquisa, o geógrafo afirma a proliferação, em todo o mundo, de esforços tecnológicos governamentais para vigiar a população urbana. Para além de representarem uma adaptação da reação do Estado às novas ameaças à segurança (terrorismo, crimes ambientais, etc.), esses esforços traduzem um projeto de militarização da sociedade civil, passível de ser rastreada, identificada e selecionada, ou seja, ideias militares são transpostas para a vida cotidiana (GRAHAM, 2016).

O autor sobredito destaca como uma característica própria do novo urbanismo militar a noção de guerras assimétricas e permanentes, nas quais de um lado impõe-se um aparato militar e de inteligência equipado com tecnologia avançada, e de outro insurgem terroristas internacionais e nacionais, anônimos e invisíveis porque dispersos entre os civis da cidade. Seus meios de atuação são aqueles que ligam as cidades modernas, isto é, a Internet, o GPS, as linhas aéreas, os celulares, e sua zona de batalha, a mesma percorrida pelos civis: supermercados, metrô e outros espaços da cidade (GRAHAM, 2016).

Tomando por referência o novo urbanismo militar de Graham, cabe apontar neste trabalho, sobre as especificidades brasileiras em contraste à realidade estadunidense e europeia: criminalidade comum x terrorismo, inimigo determinado x inimigo disperso na população geral, tecnologia militar em desenvolvimento x alto nível de tecnologização militar (SOUZA, 2016). Contudo, a guerra assimétrica contra o crime é um traço evidente tanto no Norte global quanto em território nacional, com a especificidade brasileira de ser direcionada não contra toda a população, mas sobre sua fatia mais facilmente criminalizável. Olhando atentamente para a intervenção militar no Rio de Janeiro, pode-se dizer que a guerra ao crime, no território brasileiro, combate grupos marginalizados da sociedade, e em vez de barricar os metrô e supermercados como aponta Graham (2016), constrói suas trincheiras nas favelas.

Outra afirmativa do geógrafo inglês que contrasta com a realidade brasileira é a de que tanto as cidades ocidentais quanto as fronteiras/periferias coloniais dispõem de sistemas de identificação da parcela “perigosa” das populações urbanas (GRAHAM, 2016). Em termos de recurso, continua o autor sobredito, há uma paralela utilização nestas duas esferas de equipamentos de alta tecnologia: satélites, fiscalização biométrica, drones, assim como em ambas vigem doutrinas que pregam uma guerra permanente na qual

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

todos os moradores da urbe são alvos constantes, cujas intenções malignas ou benignas são testadas por “complexas arquiteturas de vigilância”, cujos passos são monitorados por tecnologias como GPS e biometria (GRAHAM, 2016, p. 35). Nessa perspectiva, é possível verificar, parcialmente, no Brasil, a adoção de um monitoramento tecnológico como uma tática de controle, ainda que em menor proporção quando comparado à Europa. Basta pensar na penetração do sistema biométrico de identificação (nas eleições, nas operações bancárias, etc.) e das câmeras de vigilância no cotidiano da população. Contudo, no Brasil, a segurança pública das cidades ainda necessita de reformas tecnológicas inovadoras, como aquelas promovidas nas polícias de Nova York e Bogotá, de informatização das atividades operacionais (ZILLI; COUTO, 2017). A guerra travada contra a criminalidade em solo nacional, embora possua, também, um caráter permanente, tal qual aquele atribuído por Graham às guerras do Ocidente, focaliza um alvo menos disperso que se destaca entre a multidão da urbes, dificilmente confundido entre os habitantes da população, e por isso mais vulnerável às lentes da vigilância militar: a população negra da periferia.

A nova doutrina militar apaga cada vez mais as distâncias entre forças distintas: policial, militar e de inteligência (GRAHAM, 2016). A concentração das forças de segurança pública em uma superpoderosa força militar também é sentida no Brasil. Nesse sentido, a recente intervenção federal no Rio de Janeiro esboça, durante o ano de 2018, um modelo de urbanismo militar que pode ser comparado àquele descrito por Graham, reservadas as peculiaridades brasileiras, europeias e estadunidenses. Este trabalho segue a hipótese de que no Sul global a “guerra securocrática”, embora não se dirija imediatamente ao combate nas fronteiras, arremessa todo o seu peso ao interior do Estado, mais especificamente ao interior das favelas.

Tomando o caso da intervenção federal no Rio de Janeiro, pela qual o exército militar assumiu o controle da segurança pública do estado em sua integralidade, abarcando a polícia civil e militar, realiza-se outro processo do urbanismo militar descrito por Graham: “uma ‘policialização das forças militares’ que ocorre em paralelo com a ‘militarização da polícia’” (GRAHAM, 2016, p. 165). Para o autor, a potencialização das Forças Armadas, nutrida com a assunção do controle da força policial e do conjunto da segurança pública, arrisca restrições legais e coloca em cena inimigos uniformizados ou sem qualquer uniforme, recortados dos seus agrupamentos urbanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão travada nesse trabalho permitiu evidenciar que a memória coletiva do telejornalismo policial objetiva na sua programação a intervenção federal como uma medida bem-sucedida no enfrentamento à criminalidade, fazendo parecer pela narrativa das notícias sobre as operações militares nas favelas cariocas que a sensação de “insegurança” durante o período interventivo era generalizada, justificando a presença das Forças Armadas nas comunidades para controlar a atividade de grupos criminosos. São exibidos os tiroteios, as prisões e comentadas as vítimas de balas perdidas, metaforizados pelos jornalistas como uma guerra amainada pela atuação das Forças Armadas. Tudo se desenrola sem que a programação do telejornal noticie a violência letal desferida pelos agentes de segurança contra os moradores das comunidades. Nesse passo, uma realidade representacional é tecida sobre a intervenção pela memória dos telejornalistas, preenchida de um senso comum caolho, interessante à legitimação da militarização da segurança pública, ignorando os reais efeitos “colaterais” da atuação militar, isto é, desconsiderando dados dos relatórios oficiais acerca do saldo negativo da intervenção.

Sob a mira antidemocrática do belicismo militar, o decreto e a efetivação da intervenção federal no Rio de Janeiro são legitimados por interesses de uma guerra securocrática que, recorrendo à violência,

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

dispara contra uma criminalidade supostamente concentrada nas periferias. Comparando o movimento de militarização urbana desempenhado nos Estados Unidos e na Europa com o emergente no território nacional, onde se converte a cidade em campo de batalha da guerra permanente ao crime, destaca-se a peculiaridade brasileira, em que os esforços militares elegem um alvo predileto das suas investidas, a população pobre e negra das favelas, diretamente vulnerável por estar no palco das operações militares. Tendo em vista a disparidade entre o número de agentes de segurança vitimados e o número de mortos pelas ações desses agentes, diferentemente de uma verdadeira guerra onde os polos em conflito apareceriam um ao outro como ameaças potencialmente equivalentes em força, simula-se uma guerra onde há menos “batalhas” do que assassinios.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70, 1977.
- BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de. Por uma nova política de segurança pública. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Rio sob intervenção**. São Paulo: FBSP, 2018. p. 10-12.
- CESEC. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. **Observatório da Intervenção**. Rio de Janeiro: CeseC/Ucam, 2019. Disponível em: <<http://observatoriodaintervencao.com.br/dados/apresentacao-de-infograficos>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- COIMBRA, Cecília Maria Bouças. **Operação Rio: o mito das classes perigosas**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.
- DPGE. Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Circuito Favelas por Direitos**. Rio de Janeiro: DPGE, 2018.
- FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Edição Especial 2018: Análise dos Estados e Facções Prisionais**. São Paulo: FBSP, 2018a.
- FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Rio sob Intervenção**. São Paulo: FBSP, 2018b.
- GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GOMES, Itania Maria Mota. Brincadeira de bandido e mocinho: um exercício de análise do programa Cidade Alerta. Artigo desenvolvido na disciplina COM511 – Linguagens da Comunicação e da Cultura. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, 2004.
- HALBWACHS, Maurice. **Los marcos sociales de la memoria**. Tradução Manuel Antonio Baeza e Michel Mujica. Barcelona: Anthropos, 2004. Tradução de: Éditions Albin Michel, 1994.
- HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Tradução Larent Léon Schaffter. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. Tradução de: Presses Universitaires de France, 2 ed., 1950.
- JEDLOWSKI, Paolo. Memórias. Temas e problemas da sociologia da memória no século XX. **Pro-posições**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 217-34, 2003.
- JODELET, Denise. Representações sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, Denise. (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001. p. 17-44.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil. **Fórum Sociológico**, n. 25, p. 1-18, 2014.

**Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro**

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, p. 139-157, 2007.

MOSCOVICI, S. **Representações Sociais**: investigações em psicologia social. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

NBR TV. Presidente Michel Temer assina decreto de intervenção na segurança do Estado do Rio de Janeiro. **Repórter NBR**, 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7H0lqToJhcM>>. Acesso em: 5 out. 2018.

ORDAZ, Olga; VALA, Jorge. Objectivação e ancoragem das representações sociais do suicídio na imprensa escrita. **Análise social**, vol. XXXIII, p. 847-874, 1997.

KANTAR IBOPE MEDIA. **Dados de audiência nas 15 praças regulares com base no ranking consolidado – 30/07 a 05/08**. KIM, 2018. Disponível em: <<https://www.kantaribopemedia.com/dados-de-audiencia-nas-15-pracas-regulares-com-base-no-ranking-consolidado-3007-a-0508/>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

RAMOS, Sílvia. (Coord.). **Três meses de intervenção no Rio**: Mudou alguma coisa? Infográfico. Rio de Janeiro: Observatório da Intervenção/CESeC, 2018a.

RAMOS, Sílvia. **Cinco meses de intervenção federal**: Muito tiroteio, pouca inteligência. Infográfico. Rio de Janeiro: Observatório da Intervenção/CESeC, 2018b.

SENHORAS, Elói Martins; SILVA, André Andriw Santos da; VISGUEIRA, Francisco César Bezerra. Operações de Garantia da Lei e da Ordem: Estudo de Caso Comparado sobre o Uso das Forças Armadas no Estado do Espírito Santo e no Brasil. **Intellecto**, vol. XVI, n. 30, p. 27-45, 2018.

SOARES, Luiz Eduardo; SENTO-SÉ, João Trajano. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro**: dilemas de um aprendizado difícil. Projeto MARE-CAPES – Reforma do Estado e Proteção Social – Subprojeto de segurança pública. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Prefácio. In: GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas**: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Militarização da questão urbana. **Lutas Sociais** (PUCSP), v. 29, p. 117-29, 2012.

WAGNER, Wolfgang. Sócio-gênese e características das representações sociais. In: MOREIRA, Antonia Sílvia Paredes; OLIVEIRA, Denize Cristina. (Org.). **Estudos interdisciplinares de representação social**. Goiânia: AB, 1998. p. 3-25.

ZILLI, Luís Felipe; COUTO, Vinícius Assis. Servir e proteger: determinantes da avaliação pública sobre a qualidade do trabalho das Polícias Militares no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 32, p. 681-700, 2017.

Memórias e representações sociais do telejornalismo policial
sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro

Carlos Augusto Sousa Dantas, Luci Mara Bertoni e
Ângela Viana Machado Fernandes

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

A INTERVENÇÃO FEDERAL E A RESPONSABILIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA NA BAÍA DE GUANABARA

LARISSA NOÉ GONÇALVES MIRANDA

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Pós-graduanda em Especialização em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (FEMPERJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

RESUMO

Este estudo tem por escopo analisar os decretos de operações de garantia da lei e da ordem e de intervenção federal no Rio de Janeiro, além de verificar se a Marinha do Brasil deve agir sozinha no que diz respeito à segurança pública na Baía de Guanabara e nos portos. Para tanto, indagou-se sobre o aparato normativo legal e infralegal sobre a matéria, passando por diferenciar intervenção federal de garantia da lei e da ordem, tratando dos planos previstos no MD33-M-10 e do plano de intervenção federal para entender se a Marinha do Brasil possui poder de polícia para tanto ou se trata, exclusivamente, de uma Força Armada para atuar de forma cooperativa com os órgãos de segurança. Entendeu-se no estudo que a competência da segurança pública da Baía de Guanabara é da polícia federal e que deve ser realizada junto da polícia marítima, cabendo à Marinha do Brasil a cooperação nas ações de segurança da região.

Palavras-chave: Intervenção federal; Garantia da lei e da ordem; Segurança pública; Baía de Guanabara; Marinha do Brasil; Polícia federal.

ABSTRACT

THE FEDERAL INTERVENTION AND SECURITY RESPONSABILITY IN GUANABARA

This research focus in analyzing the decrees of Operations of Law and Order Guarantee and Federal Intervention in Rio de Janeiro. In addition, it verifies if the Brazilian Navy must act alone in matters regarding public security in Guanabara Bay and the ports. Therefore, inquiries were made on legal and infralegal apparatuses on the matter, differentiating the Federal Intervention from the Law and Order Guarantee, dealing with the plans provided in MD33-M-10 and the Federal Intervention Plan to understand if the Brazilian Navy possesses police power to do so or is exclusively an Armed Force entitled to act in cooperation with the security forces. Conclusions were drawn indicating that Guanabara Bay's public security is competence of the Federal Police and is to be held with the maritime police. And the Brazilian Navy will be responsible for the cooperation regarding the security actions in the region.

Keywords: Federal Intervention. Law and Order Guarantee. Public Security. Guanabara Bay. Brazilian Navy. Federal Police.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1019

Data de recebimento: 20/10/2018 – Data de aprovação: 30/06/2019

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a situação da segurança pública na Baía de Guanabara (RJ) após a autorização do emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem no estado do Rio de Janeiro, com o decreto de 28 de julho de 2017 e, logo após, com o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que determinou a intervenção federal no estado fluminense. Durante o estudo, analisam-se juridicamente a intervenção federal e as operações de garantia da lei e da ordem, observando-se todo o aparato normativo que autoriza o uso das forças militares, especialmente da Marinha do Brasil, além de adentrar na esfera de competência da Polícia Federal na segurança da Baía de Guanabara. Assim, o objetivo principal do estudo consiste em verificar qual força de segurança possui, atualmente, competência para garantir a fiscalização da baía e do porto, bem como da entrada e saída de embarcações e contêineres, ou se essa competência, hoje, pertence às Forças Armadas. A abordagem será delimitada pela investigação dos diversos aparatos normativos legais e infralegais.

De acordo com declarações apresentadas pelo governador do Rio de Janeiro à época, Luis Fernando Pezão (PMDB), o estado passava por uma intensa crise de segurança pública, com aumentos em todos os índices de violência, o que justificaria, a necessidade da intervenção federal. Esta foi decretada em 2018, pelo presidente Michel Temer, para que as forças de segurança, em conjunto com as Forças Armadas, fossem utilizadas para “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” no estado. Destaca-se que a Baía de Guanabara é uma das rotas alternativas utilizadas para o transporte de armas e entorpecentes, abastecendo diversas facções criminosas no Rio de Janeiro e fortalecendo o transporte internacional desse tipo de mercadoria. Tal fato já foi denunciado pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, por meio da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar “o tráfico de armas, munições e explosivos e a consequente utilização desse arsenal, por traficantes de drogas, milicianos e outros bandidos, quadrilhas ou organizações criminosas”, instituída pela Resolução nº 19/2011. Reportagens veiculadas nos meios de comunicação de massa também abordaram o tema, como em “Ilhas da Baía de Guanabara são usadas como rotas do tráfico de armas e drogas: tráfico internacional” (DE LIMA; GALDO, 2018).

Durante esta pesquisa, foram formuladas questões sobre se as forças de segurança da Marinha do Brasil atuariam de maneira conjunta com os demais órgãos ou de maneira individual ante o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Vale observar que, no início do ano, na assinatura do protocolo para as ações de segurança pública, o Exército ficou incumbido, entre outras medidas, de bloquear rodovias como as BRs 01, 116, 040 e 493, criando postos de revistas, enquanto os planos reservados para a Marinha seriam de fiscalização na Baía de Guanabara e no porto, com o controle de entrada e saída de navios. Além disso, embarcações que ancoram afastadas para esperar a fila do porto e as de passeio e de pesca também seriam alvo de vigilância. Perquire-se sobre qual seria o enquadramento legal possível para esse tipo de fiscalização e qual embasamento normativo para que a Marinha atue sozinha ou em conjunto com as demais forças de segurança.

Mediante a realização de pesquisa exploratória legislativa, levantamento bibliográfico e revisão de literatura, pretende-se analisar a conceituação da intervenção federal e como se dá a operação militar da garantia da lei e da ordem (GLO), em conformidade com: o artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil; o Decreto 3.897, de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas nas operações de GLO; a Portaria Normativa nº 3.461, que dispõe sobre a garantia da lei e da ordem – MD33-M-10 – 1ª Edição/2013 (BRASIL, 2013); os decretos de 28 de julho de 2017 (BRASIL, 2017a, 2017b)

e o Decreto nº 9.288 (BRASIL, 2018), de 16 de fevereiro de 2018, que vão adentrar a esfera específica da intervenção federal do Rio de Janeiro; o Plano Estratégico da Intervenção Federal, elaborado pelo Gabinete de Intervenção na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIF/RJ); as normas e procedimentos da Capitania dos Portos do Rio de Janeiro; e por fim a Instrução Normativa nº 2, de 5 de agosto de 1999, do Departamento de Polícia Federal.

Pretende-se, assim, entender o contexto de competência para a segurança realizada na Baía de Guanabara, ante a recente captura de fuzis e drogas na região da Praia Vermelha, na Urca (RJ), e a responsabilidade de Órgãos de Segurança Pública e das Forças Armadas pela vulnerabilidade na baía.

HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988)

A intervenção federal encontra embasamento normativo no Capítulo VI da Constituição Federal de 1988. Vale observar que se trata de ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Intervenção nada mais é que antítese de autonomia. Com ela, afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do estado, Distrito Federal ou município que a tenha sofrido (SILVA, 2014).

O instituto da intervenção vai operar como um garantidor da integridade e do equilíbrio da Federação para além da autonomia que demarca a condição dos seus estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios. Apesar de ocasionar uma maior ou menor interferência no ente que sofre a intervenção, ela só irá ocorrer para preservar o interesse maior da União e, conseqüentemente, dos demais entes federativos (SARLET, 2017).

A intervenção é medida excepcional e só deve ocorrer em casos específicos previstos no aparato normativo da Constituição da República Federativa do Brasil. O artigo 34 é taxativo:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2000).

A intervenção federal efetiva-se por decreto do presidente da República, o qual deixará de maneira clara e específica toda a sua abrangência, o seu tempo de duração e as condições para que seja executada, de acordo com o art. 36, § 1º. Dependendo do tipo de intervenção federal, existe a possibilidade de a figura do interventor não existir. Observa-se que o ato de intervir poderá atingir qualquer órgão do Estado. No caso do estado do Rio de Janeiro, a nomeação de um interventor se fez necessária para o exercício de parte das funções do governador, exclusivamente da pasta da segurança pública, não havendo intervenção em outras áreas do governo.

Ao tratar do controle político, o mesmo ocorre após o decreto ser submetido pelo presidente da República ao Congresso Nacional. O prazo para essa submissão é de 24 horas e, em igual prazo, deverá ser convocado o Congresso de maneira extraordinária, caso não esteja funcionando, para conhecer do ato (art. 36, §§ 1º 2º).

O controle jurisdicional não se aplica no caso de intervenção federal. Há de se observar que o ato de intervenção tem natureza política. A exceção para aplicabilidade do controle jurisdicional ocorre se há infringência às normas constitucionais ou quando a intervenção tenha sido suspensa pelo Congresso Nacional e persista, tendo em vista que, neste último caso, ela perderá legitimidade. O controle jurisdicional, em si, se dá com relação aos atos praticados pelo interventor federal (SILVA, 2014).

Após cessadas as causas que motivaram a intervenção federal, as autoridades que foram afastadas de seu cargo, em regra, retornam. A exceção se dá se ficar constatado algum impedimento legal, conforme art. 36, § 4º. A intervenção é um ato temporário e a sua duração deve ser estabelecida no decreto assinado pelo presidente da República.

Por fim, verifica-se que a intervenção federal possui uma característica excepcional, prazo limitado e é taxativa, aplicando-se apenas nas hipóteses legais rígidas expressas na Constituição Federal. Na maioria dos casos, ocorre com a nomeação de um interventor federal que possuirá as funções do governador do estado, sendo, portanto, uma medida mais severa do que as operações de garantia da lei e da ordem.

GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)

As missões de garantia da lei e da ordem (GLO) ocorrem especificamente nos casos em que as forças tradicionais de segurança, como polícia militar, bombeiros e polícia civil, não conseguem preservar a ordem pública, a integridade da população e o regular funcionamento das instituições. Para que as missões possam ser realizadas, é necessário que o presidente da República, por ordem expressa, embasado pelo art. 142 da Constituição, bem como pela Lei Complementar 97 e pelo Decreto 3.897, de 2001, conceda aos militares, de maneira provisória, a possibilidade de utilizarem o poder de polícia até o restabelecimento da normalidade. Cabe destacar que, diferentemente da intervenção federal, em que existe a figura do interventor, nas operações de garantia da lei e da ordem as Forças Armadas (FA) estão subordinadas ao Secretário de Segurança do Estado.

No Brasil, é possível perceber a intensificação do uso das FA em conjunto com as demais forças de segurança. De acordo com dados do Ministério da Defesa, de 1992 até março de 2019, foram instauradas no Brasil 136 operações de garantia da lei e da ordem. Só no ano de 2017 foram deflagradas oito operações dessa natureza. No Rio de Janeiro, especificamente, o emprego das Forças Armadas aconteceu com o

decreto de 28 de julho de 2017, com a justificativa do governo estadual no que diz respeito ao aumento exorbitante do número de crimes no estado, especialmente do roubo de cargas nas estradas que cortam o Rio de Janeiro (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020). Todavia, os dados apresentados pelo Instituto de Segurança Pública revelam que os índices de criminalidade, na comparação com os três anos anteriores à intervenção, apresentaram similaridades que não justificariam as declarações dos representantes do governo estadual fluminense (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

Vale observar que a atuação das Forças Armadas nas atividades de segurança pública não descaracteriza sua natureza militar. Assim, na hipótese de alguma violação legal por parte dos agentes militares que estiverem executando determinada operação, a competência será da Justiça Militar, e não da Justiça Comum, exatamente de acordo com o art. 15, § 7º da Lei Complementar 97, de 1999. Além do mais, a partir da Lei nº 13.491, de 2017, a competência para julgamento e processamento dos crimes de militares contra civis, que antes era da Justiça Comum, passou a ser regulamentado pela Justiça Militar (BRASIL, 2017).

DECRETO DE 28 DE JULHO DE 2017 E O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Decreto de 28 de julho de 2017 foi o décimo a autorizar, no Rio de Janeiro, o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem por motivos de violência urbana. De acordo com o texto legal, ante a imensa situação de calamidade, especificamente na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, autorizou-se que as Forças Armadas dessem apoio às ações do Plano Nacional de Segurança Pública.

Cabe esclarecer que o Plano Nacional proposto em 2017 tinha como objetivo trabalhar de forma integrada com todas as esferas do poder público, não apenas com o Executivo, Legislativo e Judiciário. A União teria uma integração com todos os entes federativos objetivando melhorar a segurança no país. Assim, ainda em 2017, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado a receber ações do Plano Nacional de Segurança Pública, apresentando três principais objetivos: redução de homicídios dolosos, feminicídios e casos de violência contra a mulher; racionalização e modernização do sistema penitenciário; e combate integrado à criminalidade organizada transnacional. Como metas, foram apresentadas as seguintes: para os homicídios dolosos, redução anual de 7,5% nos municípios abrangidos pelo plano. No combate à violência doméstica, aumento e celeridade das investigações e dos processos. No que diz respeito ao sistema penitenciário, trazer informações completas e detalhadas em tempo real de todo o sistema e, por fim, aumento na quantidade de apreensão de armas e drogas, para o combate ao crime organizado (BRASIL, 2017a).

MANUAL MD33-M-10

Objetivando aplicar de maneira mais contundente as missões de GLO, foi elaborado o Manual MD33-M-10, aprovado pela Portaria Normativa 3.461/2013, do Ministério da Defesa e atualizado em 2014 com a Portaria Normativa 186. O referido manual estabelece orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, conceituadas como:

Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos

instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem. (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001). (BRASIL, 2014).

Ainda de acordo com o MD33-M-10, as operações de garantia da lei e da ordem objetivam uma atuação de forma integrada. Ou seja, o planejamento e a execução dessas operações contemplam a possibilidade de participação das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública, do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outros órgãos ou agências afins e de interesse da operação. No planejamento, tanto o conhecimento quanto a experiência dos diversos órgãos de segurança pública devem ser explorados. No que tange às ações, os órgãos com vocação para a atividade em questão devem ter prioridade de emprego.

Especificamente no que diz respeito à Marinha do Brasil, o Manual entende que ela pode realizar diversas ações de segurança. Entre elas, destaca-se a ação de proteção aos portos, seus acessos e fundeadouros, estaleiros ou águas marítimas restritas.

Assim, as operações de garantia da lei e da ordem ocorrem apenas nos casos específicos elencados na lei. Diferentemente da intervenção federal, elas mantêm a gestão de segurança nas mãos do secretário estadual de segurança, e não nas mãos do interventor federal. Cabe destacar, ainda, que com a Intervenção na pasta de Segurança Pública, o secretário de segurança pública ficou hierarquicamente vinculado ao interventor, e não mais ao governador. Certo é que, assim como para a intervenção federal, há necessidade de autorização expressa pelo presidente da República para que seja aplicada. No que tange às ações dessas operações, o MD33-M-10 entende a necessidade de uma cooperação das FA com todas as forças de segurança. Salienta-se, ainda, que a prioridade nas operações é dos órgãos com vocação para tal ato. No que diz respeito à Marinha do Brasil, ela tem poder, mas não é obrigada a realizar ações de segurança, principalmente no que diz respeito à proteção dos portos e seus acessos.

INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO

DECRETO Nº 9.288, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2018

O Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, determinou a intervenção federal do estado do Rio de Janeiro. Seu objetivo era exclusivamente pôr fim ao grave comprometimento da ordem pública no estado fluminense (BRASIL, 2018). A intervenção federal tem prazo determinado. De acordo com o art. 1º do referido decreto, a data de encerramento é 31 de dezembro de 2018. Além do mais, é importante salientar que a intervenção limita-se à área de segurança pública.

O decreto estabelece que o cargo de interventor federal é de natureza militar, sendo nomeado o general do Exército Walter Souza Braga Netto. A natureza militar do interventor foi definida pelo decreto e não por força da Constituição Federal. Vale destacar que o interventor subordina-se ao presidente da República, não estando sujeito a qualquer norma estadual que conflite com as medidas necessárias para a consecução da intervenção.

O interventor tem a possibilidade de requisitar os meios necessários para o objetivo da intervenção a quaisquer órgãos, sejam civis sejam militares, da administração pública federal. E, pode, ainda, solicitar, durante o período de intervenção, os bens, serviços e servidores das áreas da Secretaria de Segurança, da

Secretaria de Administração Penitenciária e do Corpo de Bombeiros Militar do estado do Rio de Janeiro, para emprego nas ações de segurança pública.

PLANO ESTRATÉGICO DA INTERVENÇÃO FEDERAL (PORTARIA NORMATIVA Nº 5/GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL, DE 29 DE MAIO DE 2018)

O Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIF/RJ), para garantir maior efetividade nas suas ações, aprovou o Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIF, 2018). Sua finalidade é estabelecer as bases do planejamento estratégico e de gestão das atividades a serem desenvolvidas no âmbito do GIF/RJ. Em um viés político, salienta que o interventor é equivalente ao governador do estado para todos os assuntos referentes à segurança pública, respondendo diretamente ao presidente da República.

O nível estratégico da intervenção federal compõe-se pelo Gabinete de Intervenção Federal e pelo Comando Militar do Leste, com ligação estreita com os Ministérios da Defesa e Extraordinário da Segurança Pública e com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Eles são responsáveis pela coordenação e integração das ações que viabilizam a intervenção federal. Todos os objetivos, estratégias, metas e ações estabelecidos no plano estratégico coordenam-se com o Comando Conjunto e as secretarias de governo do estado, atuando de forma integrada a elas (BRASIL, 2018).

A Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Força de Segurança Pública e a Agência Brasileira de Inteligência compõem, com o Comando Conjunto e as secretarias do governo estadual, o elemento operacional da intervenção federal. Vale observar que este possui uma forte característica interagências nas esferas municipal, estadual e federal. O elemento tático, por sua vez, é composto pelas tropas federais das Forças Armadas, que estão adjudicadas ao Comando Conjunto, e pelos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, ou seja, a polícia militar, a polícia civil e o corpo de bombeiros.

Todas as atividades de segurança pública, administração penitenciária e de defesa civil têm planejamento e efetividade atribuídos às suas respectivas secretarias, por meio dos órgãos de segurança pública e demais instituições. E, sempre que necessário, atuam em conjunto, com a cooperação das Forças Armadas, que já foram empregadas nas ações de garantia da lei e da ordem com o decreto publicado em 27 de julho de 2017. Todas as atividades são executadas nos eixos de segurança pública e de defesa.

O eixo da segurança pública compreende as atividades da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia civil, polícia militar, corpo de bombeiros e guarda municipal. Verifica-se que as atividades contempladas são de ações de polícia ostensiva, preservação da ordem pública e ordenamento urbano, segurança viária e controle de tráfego, segurança de infraestruturas críticas, polícia judiciária, polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, inteligência e polícia civil.

Já no eixo da defesa, as atividades são desenvolvidas pelo Comando Conjunto das Forças Armadas, especialmente para as ações de garantia da lei e da ordem no estado do Rio de Janeiro, sendo contempladas operações aéreas, ações marítimas e fluviais, ações de transporte aéreo logístico, fiscalização de produtos controlados, proteção de estruturas estratégicas, policiamento ostensivo sempre em reforço aos órgãos de segurança pública, operações especiais com tropas especializadas das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública e de assistência militar.

Em síntese, de acordo com o Plano Estratégico da Intervenção Federal, não há que se falar em poder de polícia das Forças Armadas. Trata-se única e exclusivamente de um eixo de defesa que objetiva trabalhar de maneira cooperativa e como reforço aos demais órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, deixando-se bem claro que o eixo de segurança pública destina-se às atividades da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia civil, polícia militar, corpo de bombeiros e guarda municipal.

ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA MARÍTIMA

A Constituição da República Federativa do Brasil expõe no seu artigo 144, com detalhamento, quais são os órgãos de segurança pública. Para tanto, elenca em cada um dos seus incisos, respectivamente, que a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e o corpo de bombeiros militares são as forças de segurança pública que exercem, respeitadas as competências privativas e exclusivas de cada uma, as funções de polícia judiciária e de polícia ostensiva (BRASIL, 1988).

Verifica-se que a atividade policial, seja ela de polícia ostensiva seja judiciária, é elencada no artigo 144. Assim, considerando que o § 1º determina que a polícia federal não é destinada apenas para as funções de polícia judiciária da União, entende-se que ela também tem atribuição de atividade de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (BRASIL, 1988). Nesse sentido, no que tange à repressão de ilícitos praticados a bordo, como a repressão ao tráfico de drogas, contrabando e descaminho, de acordo com a Constituição de 1988, a atividade é de competência da polícia federal.

NORMAS E PROCEDIMENTOS DA CAPITANIA DOS PORTOS

As Normas e Procedimentos para a Capitania dos Portos do Rio de Janeiro (NPCP), no seu capítulo 3, ao tratarem de procedimentos para navios no porto, estabelecem na Seção IV, segurança, que a autoridade competente para investigar e coibir ilícitos penais a bordo de embarcações, de acordo com a legislação vigente, é a polícia marítima, aérea e de fronteiras, que é exercida exclusivamente pela polícia federal.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 5 DE AGOSTO DE 1999)

Nesse esteio, o departamento de polícia federal, por meio da Instrução Normativa nº 2, de 5 de agosto de 1999, disciplina toda a organização e o funcionamento das atividades dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (Nepom), além de estabelecer suas competências e atribuições:

Considera-se Polícia Marítima a atividade de competência privativa do Departamento de Polícia Federal, exercida por seus servidores policiais, em âmbito nacional, pelo SERVIÇO POLÍCIA MARÍTIMA, AEROPORTUÁRIA E DE FRONTEIRAS da DPMAF e, regionalmente, por intermédio de suas Unidades de Polícia Marítima, com atuação nos portos e mar territorial brasileiro, objetivando principalmente a prevenção e a repressão aos ilícitos praticados a bordo, contra ou em relação a embarcações na costa brasileira, e a fiscalização do fluxo migratório no Brasil (entrada e saída de pessoas), sem prejuízo da prevenção e repressão aos demais ilícitos de competência do DPF, inclusive estendendo-se além do limite territorial, quando se fizer necessário e observadas as normas específicas da Marinha do Brasil. (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, 1999, p. 1).

Além do mais, ainda se compreendem como atividades de polícia marítima as providências ou medidas que devam ser implementadas nos portos, terminais e vias navegáveis, objetivando manter a segurança, quando não constituam atribuições específicas da polícia civil, polícia militar ou das Forças Armadas.

Cabe ressaltar que, entre as competências da polícia marítima presentes no art. 7º da Instrução Normativa nº 5, constam especificamente a prevenção e repressão dos crimes de competência do departamento de polícia federal praticados na área portuária, em suas adjacências e no mar territorial brasileiro, incluindo o tráfico de armas de fogo, de pessoas, armas químicas, nucleares, biológicas e congêneres; o terrorismo por via aquática; e outros crimes praticados no âmbito marítimo que tenham repercussão interestadual ou internacional e que exijam repressão uniforme. A IN nº 5 trata ainda da expedição de passe de entrada e de saída para embarcações fiscalizadas em cada porto e do policiamento da área portuária, mediante o patrulhamento sistemático marítimo e terrestre (BRASIL, 1999).

Assim, verifica-se que entre os órgãos de segurança pública elencados no art. 144 da Constituição, cabe à polícia federal realizar, através da polícia marítima, todo o patrulhamento e segurança no que tange ao deslocamento de entorpecentes e armas na Baía de Guanabara.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção federal é excepcional, possui prazo predeterminado e se aplica nas hipóteses taxativas previstas na Constituição Federal. Nem sempre existe o interventor federal, mas, na maioria das hipóteses conhecidas, essa figura se faz presente substituindo as funções de governador do estado que está sofrendo a intervenção. Trata-se, evidentemente, de uma medida mais severa que as missões de garantia da lei e da ordem.

Verificou-se também que as operações de garantia da lei e da ordem dependem da autorização expressa do presidente da República. Além do mais, diferentemente da intervenção federal, as operações de GLO mantêm nas mãos do secretário estadual de segurança, e não nas do interventor federal, a gestão da segurança pública.

No que tange às operações de GLO, verificou-se a existência de um manual conhecido como MD33-M-10, que determina a cooperação das Forças Armadas com todas as forças de segurança. Além do mais, destacou-se que a prioridade nas operações é dos órgãos que possuem vocação para tal ato. No que diz respeito especificamente à Marinha do Brasil, entendeu-se que ela possui poder para atuar na proteção dos portos e seus acessos, mas não possui dever para tanto.

Com relação ao plano estratégico da intervenção federal, elaborado pelo gabinete de intervenção federal do Rio de Janeiro, não há que se falar de um poder de polícia das Forças Armadas. Estas são consideradas um eixo de defesa que tem como objetivo trabalhar de forma a reforçar os demais órgãos de segurança e cooperar com eles. Estabelece-se, de maneira clara, que o eixo de segurança pública é destinado às atividades das polícias federal, rodoviária federal, civil, militar, do corpo de bombeiros e da guarda municipal.

Por fim, de acordo com o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, a competência da segurança pública na Baía de Guanabara é da Polícia federal, realizada por meio da polícia marítima, que deve manter o patrulhamento e a segurança da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 27ª ed. Atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.
- BRASIL. **Decreto de 28 de julho de 2017**. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro. Brasília, DF: jul 2017b.
- BRASIL. **Decreto nº 3.897**, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, DF: ago. 2001.
- BRASIL. **Decreto nº 9.288**, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília, DF: fev 2018.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29**, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF, 13 set. 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: jun 1999.
- BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**: 2017. Brasília, DF: 2017a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-en-tre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- BRASIL. **Portaria Normativa nº 3.461/MD**, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. Brasília, DF: dez 2013.
- BRASIL. **Portaria Normativa nº 186/MD**, de 31 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. Brasília, DF: dez 2014.
- CÂMARA, Heloísa Fernandes; MOREIRA, Egon Bockmann. Intervenção Federal: existe algo de jurídico neste ato político? Disponível em: . Acesso em: 10.ago.2018
- CAPITANIA DOS PORTOS DO RIO DE JANEIRO. Normas e procedimentos. Disponível em: “<https://www.marinha.mil.br/cprj/npcp>”; Acesso em 10/agosto/2018.
- DE LIMA, Ludmilla; GALDO, Rafael. Ilhas da Baía de Guanabara são usadas como rotas do tráfico de armas e drogas. **O Globo**. 28 out. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/ilhas-da-baia-de-guanabara-sao-usadas-como-rotas-do-traffic-de-armas-drogas-23191898>>. Acesso em 12 de nov. 2019.
- DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Instrução Normativa Nº 2, de 5 de agosto de 1999. Disponível em: “https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/sssta/legislacao/inst_normativa/inst_norm2.pdf”; Acesso em 10/agosto/2018.
- GIF. Gabinete de Intervenção Federal. Brasil. **Portaria Normativa nº 5**, de 29 de maio de 2018. Aprova o Plano Estratégico da. Intervenção Federal na Área da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: GIF, maio 2018.
- GODOY, Marcelo. Forças Armadas vão atuar para deter entrada de drogas e armas no Rio. **O Estado de São Paulo**. 21 fev. 2018. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,forças-armadas-vaio-atuar-para-deter-entrada-de-drogas-e-armas-no-rio,70002197516>>. Acesso em 12 ago. 2018

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria de Estado de Segurança Pública (2020). Estatísticas de segurança: série histórica anual no estado desde 1991 (taxas por 100 mil habitantes). Disponível em <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/DOMensalEstadoDesde1991TAXA.csv>> Acesso em: 15 mai. 2020.

GOVERNO Federal e Rio assinam protocolo para ações de segurança pública. **Ministério da Defesa**. 12 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/38609-governo-federal-e-rio-assinam-protocolo-para-acoes-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 22 ago. 2018

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACEDO, Aline; TEIXEIRA, Fábio. Índices de violência sobem no Estado do Rio. **O Globo**. 17 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/indices-de-violencia-sobem-no-estado-do-rio-22407369>>. Acesso em: 22 ago. 2018

MINISTÉRIO DA DEFESA. Chefia de operações conjuntas. Subchefia de operações. Seção de operações complementares. Histórico de GLO. Brasília, DF: mar 2020. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.TABELAS_GLO_atualizada_em_MAR_20.pdf>. Acessado em: 15 mai. 2020.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 12ªed. - revista, atualizada e ampliada. Salvador: JusPODIVM, 2017.

OUCHANA, Giselle; GOULART, Gustavo. Órgãos de segurança não se entendem sobre policiamento na Baía de Guanabara. **O Globo**. 14 jun. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/orgaos-de-seguranca-nao-se-entendem-sobre-policiamento-na-baia-de-guanabara-22773485#ixzz5QeqAP5Y3>>. Acesso em: 22 ago. 2018

RIO DE JANEIRO registra, em média, 23 roubos de carga por dia; frequência de casos encarece preços de diversos produtos. **Bom Dia Rio**. 16 jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-registra-em-media-23-roubos-de-carga-por-dia-frequencia-de-casos-encarece-precos-de-diversos-produtos.ghtml>>. Acesso em 09 set. 2018.

RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa do Estado – ALERJ. Comissão Parlamentar de Inquérito (Resolução nº 19/2011). Relatório final da CPI com a finalidade de investigar, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o tráfico de armas, munições e explosivos e a conseqüente utilização desse arsenal, por traficantes de drogas, milicianos e outros bandos, quadrilhas ou organizações criminosas. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/259466-Assembleia-legislativa-do-estado-do-rio-de-janeiro-relatorio-final.html>>. Acesso em 12 nov. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. . **Curso de direito constitucional**. / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

ATORES NÃO ESTATAIS VIOLENTOS TRANSNACIONAIS NA AMÉRICA DO SUL: UM EXAME DOS CASOS DO PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL E DA FAMÍLIA DO NORTE¹

MARCOS ALAN S. V. FERREIRA

Docente no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Bolsista Produtividade Nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). É também Professor Visitante no Mestrado em Desenvolvimento Social na Universidad Núr (Bolívia).

RODRIGO DE SOUZA FRAGMENTO

Pesquisador Associado ao Grupo de Estudos em Paz, Ética e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (GEPERI/UFPB) e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo descrever a evolução histórica e institucional de duas das principais organizações criminosas brasileiras, o Primeiro Comando da Capital e a Família do Norte. A metodologia se baseia em uma análise qualitativa, por meio da revisão bibliográfica de literatura, além de se fundamentar em entrevistas feitas pelos autores no decorrer de dois anos de investigação científica. Os resultados indicam que as organizações criminosas brasileiras aqui estudadas se desenvolveram em meio ao vácuo da atuação estatal, possibilitando seu crescimento e a ameaça à paz não só da região, mas de toda a América Latina.

Palavras-chave: Violência; Crime organizado; Brasil; Primeiro Comando da Capital; Família do Norte.

ABSTRACT

TRANSNATIONAL VIOLENT NON-STATE ACTORS IN SOUTH AMERICA: AN ANALYSIS OF PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL AND FAMÍLIA DO NORTE

This article aims to present and describe the historical and institutional evolution of two of the main Brazilian criminal organizations, the First Command of the Capital and the Northern Family. The methodology is based on a qualitative analysis, through a literature review relevant to the topic, as well as being based on interviews made by the authors during two years of scientific research. The results show that the Brazilian criminal organizations studied here have developed in the midst of a vacuum of state intervention, enabling them to grow and threaten peace not only in the region but also in Latin America as a whole.

Keywords: Violence; Organized Crime; Brazil; PCC; FDN.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1011

Data de recebimento: 01/10/2018 – Data de aprovação: 22/03/2019

¹ Este artigo apresenta resultados parciais do projeto "Atores Não-Estatais Violentos na América do Sul como Desafios à Paz na América do Sul: uma análise comparada do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte", vinculado à Bolsa Produtividade (2020-2023) de Marcos Alan S. V. Ferreira financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

INTRODUÇÃO

Em um contexto de desintegração social e desigualdade, redes ilícitas criminosas plantam na América do Sul suas bases em um terreno fértil em que são colhidas rapidamente milhares de mortes e obstáculos imensos ao desenvolvimento regional (HEINEMANN; VERNER, 2006). Assim, em muitos dos rincões da sociedade sul-americana sequer a paz negativa foi alcançada, fruto da desigualdade social e o aproveitamento dessa mesma condição por parte de atores não estatais e, frequentemente, pelo próprio Estado (GLEDHILL, 2015). Neste cenário, não surpreende que precisamente no desigual continente da América a violência seja maximizada e o crime encontre mais força e letalidade (GENEVA DECLARATION, 2015).

Um dos elementos centrais neste cenário são os atores não estatais violentos, atualmente um dos maiores problemas enfrentados pela América Latina e pelo Brasil em particular. Estes atores, constituídos especialmente na forma de organizações criminosas, são resultado de distintas variáveis relacionadas com a deficiência da atuação do Estado. No Brasil, por exemplo, a falha do Estado se configura em frentes diversas, como uma política carcerária deficiente, constante desrespeito aos direitos humanos no sistema prisional e uma justiça criminal seletiva que reproduz desigualdades (FELTRAN, 2018; MANSO; DIAS, 2018, GLEDHILL, 2015; DIAS, 2011b).

Perante este contexto desafiador, este artigo apresenta e descreve as duas maiores organizações criminosas do Brasil: a Família do Norte (FDN) e o Primeiro Comando da Capital (PCC). Com origens temporal, espacial e contextual distintas, esses dois grupos entraram em choque recentemente para o domínio de uma das principais rotas de tráfico do arco amazônico da América do Sul, a Rota do Solimões². Tal apresentação é feita com base no conceito de atores não estatais violentos, em que se destaca sua capacidade coercitiva com autonomia frente ao Estado, não integração às instituições formais e desafio ao monopólio mesmo do Estado através de violência organizada.

A metodologia se baseia em uma análise qualitativa, por meio da revisão bibliográfica de literatura pertinente para o tema e de entrevistas semi-estruturadas feitas pelos autores no decorrer de dois anos de investigação científica. Assim, caracterizam-se o PCC e a FDN como atores não estatais violentos. O artigo está dividido em três partes. A primeira introduz brevemente o conceito de ator não estatal violento e como tal definição se relaciona com o contexto latino-americano. Em seguida, apresentam-se as origens e a expansão do PCC para dentro e fora dos presídios e do estado de São Paulo, Brasil e da região, em três momentos, como sugerido por Dias (2009a). Posteriormente demonstra-se a atuação do PCC em termos de expansão territorial e intensidade da violência. Na terceira parte, que antecede as considerações finais, são abordadas as origens, a atuação e a organização da FDN.

VIOLÊNCIA CRIMINAL ORGANIZADA E ATORES NÃO ESTATAIS VIOLENTOS

A paz entre Estados na América do Sul não se traduz em paz social. Os dados e os índices alarmantes de violência são um retrato de que a América do Sul está longe de ser uma região pacífica e justa, o que torna o debate sobre o crime organizado ainda mais urgente e relevante. Neste contexto, como afirmado por

² Apesar de traficar menos drogas, tem a grande vantagem de ser muito menos vigiada que a sua contraparte na região centro-sul do país, a Rota Caipira, além de uma maior proximidade com os mercados de consumo e distribuição da América Central e do mercado norte-americano, em especial os Estados Unidos.

Johan Galtung, “há muitas fronteiras transversais na humanidade, criando gradientes íngremes no grau de integração e vontade de usar a violência”, em que “apenas algumas destas fronteiras são fronteiras nacionais” (GALTUNG, 1964, p. 2). De modo consoante aos pressupostos dos estudos de paz, neste artigo *as causas da violência são precipuamente a unidade de análise* (WALLENSTEEN, 2001; GALTUNG, 1996), na qual o crime organizado se configura como ator não estatal causador desta violência.

Em geral, na definição mais ampla de atores não estatais, podem ser incluídas as corporações trans e multinacionais, organizações não governamentais, organizações intergovernamentais e regionais e atores violentos como guerrilheiros, gangues e grupos criminosos. Para superar a ambiguidade do conceito *não estatal*, o artigo focaliza um tipo muito específico de ator não-estatal: o que utiliza a violência como ferramenta para alcançar seus objetivos. Isso porque a simples definição de ator não estatal pode ser insuficiente conceitualmente se incluirmos atores que aparentemente “só têm em comum que não são o estado, e nem o governo” (PETERS et.al. 2009, p. 14).

Robert Mandel (2013, p. 42) define os atores não estatais violentos, ou ANEVs, “como organizações relativamente autônomas (que não estão sob o controle completo e direto do Estado) com capacidades coercivas significativas e persistentes para a violência organizada”. Além disso, como indicado por Ulrich Schneckener (2009), tais grupos têm duas características adicionais: a não integração a instituições estatais formalizadas e relativo grau de autonomia em relação à política, às operações militares e aos recursos.

Entre esses grupos, alguns emergem em resposta direta à autoridade do Estado – como insurgentes, rebeldes ou grupos guerrilheiros – enquanto outros se levantam em resposta a oportunidades sistêmicas oferecidas pela fragmentação da autoridade do Estado em diferentes níveis de governança de segurança, como grupos paramilitares, gangues juvenis e crime organizado. Segundo Phil Williams (2008, p. 4), os ANEVs são entidades que desafiam o “monopólio do Estado quanto ao uso da violência dentro de um território geográfico específico”. Ainda que haja algumas divergências sobre os tipos de ANEVs, há também um consenso na literatura de que as organizações criminosas se configuram claramente como um tipo de ator não estatal violento (EZROW, 2017; MANDEL, 2013).

Por sua vez, tais atores merecem um exame mais cuidadoso por parte de acadêmicos da área de Relações Internacionais, Ciência Política e Políticas Públicas. Em uma sociedade global interconectada em que facilmente as fronteiras podem ser desafiadas em prol de interesses específicos fundamentados em meios ilícitos, os ANEVs emergem como um problema central que solapa Estados e o tecido social.

Com esta base conceitual, busca-se neste artigo contribuir para avançar em uma abordagem ainda pouco explorada na literatura, focalizada em compreender dois atores não estatais violentos que impactam diretamente a paz da América do Sul.

PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL – PAZ ENTRE OS LADRÕES E GUERRA CONTRA A POLÍCIA

O Primeiro Comando da Capital (também conhecido por PCC, Partido, Comando ou 1533 – contagem das iniciais em ordem de números ordinais) surgiu em 1993³, na Casa de custódia de Taubaté, em São Paulo. Atualmente, o

³ Biondi (2009) atenta para o fato de que suas pesquisas não puderam precisar a data de criação do PCC e que essa versão só ficou famosa após a publicação do livro *Cobras e Lagartos*, de Josmar Jozino.

grupo controla regiões periféricas, tráfico de drogas, roubo de banco e de veículos pesados, sequestros e ataques não só na capital paulista, mas nas grandes cidades do estado e também fora dele (BIGOLI; BEZERRA, 2015; BIROL; DAL RI JUNIOR, 2011). Estima-se que domine 90% das prisões do estado de São Paulo (DIAS, 2011b). Com o intuito de entender melhor o processo de criação e consolidação do grupo, Dias (2009a) propõe a divisão da análise do grupo nos três períodos aqui descritos. O processo histórico sugerido por Dias (2009a) foi adotado como referência, uma vez que a pesquisa efetivada convergiu para o que já havia indicado a autora.

PRIMEIRA FASE: 1993 A 2001

O ano de 1993 é amplamente afirmado como o de fundação do grupo. Seu crescimento acompanha o aumento das rebeliões em todos os anos seguintes, culminando na megarebelião de 2001. A origem do grupo está no vácuo de um canal de comunicação que pudesse dar voz aos presos diante da administração prisional, de modo que o PCC se edifica por se constituir como meio alternativo para o atendimento das demandas dos presos (ALVAREZ; SALLA; DIAS, 2013).

Em especial, o respeito aos direitos humanos emerge como demanda básica do grupo em um sistema prisional que reproduz as desigualdades sociais. Engendrado na Casa de Custódia de Taubaté, pode-se dizer que o PCC surge como um movimento de indignação contra o massacre do Carandiru, que vitimara 111 encarcerados somente um ano antes, e pelo fato de seu diretor ter sido transferido justamente para Taubaté, tentando impor a mesma política repressiva (MARQUES, 2010). Surge aqui um ator não estatal com um claro objetivo de desafiar as instituições formais – no caso, o Estado – exatamente como conceituado por Schneckener (2009). O que se veria adiante seria o escalamento de uma tensão contra o Estado, unido a um fortalecimento do poder social do PCC com fortes capacidades coercitivas. Ou seja, configura-se um ator não estatal violento, exatamente como caracterizado pela literatura (MANDEL, 2013).

De acordo com relatos de Geleirão, um dos membros fundadores do PCC, a administração penitenciária autorizara a realização de um campeonato de futebol, para o qual formam-se dois times, o Comando da Capital, composto por presos da cidade de São Paulo, e o Comando Caipira, com membros do interior do estado. Porém, após fortes provocações provenientes de desentendimentos anteriores, gera-se uma briga sangrenta, em que Geleirão destronca o pescoço de um dos adversários, matando-o (CHRISTINO; TOGNOLI, 2017). Os oito membros do time da capital, com a certeza de uma forte punição, selam um pacto de união e criam um código de proteção (DIAS, 2009b; CHRISTINO; TOGNOLI, 2017).

Logo no início, Mizael, um dos fundadores, faz o estatuto do Partido (FELTRAN, 2018). Cabe salientar que esse estatuto tem grande inspiração não só na ideologia dos grupos de esquerda dos anos de 1960 e 1970 (FERREIRA, 2019; DIAS, 2009a), mas também nos dez mandamentos bíblicos do cristianismo (BIONDI, 2008). Entre as principais regras do grupo estão: lealdade, respeito e solidariedade; jamais usar o nome do Partido para resolver questões pessoais; mortes só com o aval das instâncias superiores; proibição das relações com a mulher de outro irmão; proibição da cobiça, mentira, inveja, traição, calúnia e furto contra membros do grupo e em regiões onde o grupo atua. Algumas das regras não estão necessariamente no estatuto, mas integram, segundo membros do Comando, uma cartilha (DIAS, 2009a; FELTRAN, 2018).

Nesse momento, a estrutura do ANEV segue o modelo piramidal, com o controle de três presos: Geleirão (José Márcio Felício dos Santos), Cesinha (César Augusto Roriz) e Bandeirão (José Eduardo Moura da Silva) (MARQUES, 2010). Há primeiro um foco na estruturação financeira, por meio da realização de assaltos milionários, principalmente a bancos, e o envolvimento desde cedo com o tráfico de drogas, respondendo

à necessidade de aumentar a capacidade coercitiva política e econômica do grupo, nos moldes de outros ANEVs regionais, como o Comando Vermelho. Soma-se aqui o desafio à autoridade do Estado, característica elementar de um ANEV como defendido por Phil Williams (2008). Já o fortalecimento do grupo ocorre por meio de grandes demonstrações de poder, visto que se buscava demarcar domínios, destruir inimigos e disseminar terror e caos (BIGOLI; BEZERRO, 2015; DIAS, 2011b), muitas vezes com o uso extensivo de violência organizada, como tribunais paralelos, torturas e assassinatos seletivos.

Outro elemento instaurado desde o início do grupo é a exigência do batismo para integrar as fileiras do Comando. Para isso, o indivíduo deve ser indicado por um membro, que se torna seu padrinho e responsável pelo seu comportamento. Após a cerimônia, o novo integrante passa a ser chamado de irmão (DIAS, 2011b). Nesse processo também são fornecidas várias informações, que ficam no cadastro do ANEV, como nome, matrícula, apelido, moradia, três últimas prisões em que cumpriu pena, dados sobre punição anterior, data e local de batismo, padrinhos dentro do grupo, entre outros (LESSING; WILLIS, 2019).

SEGUNDA FASE: 2001 A 2006

A segunda fase inicia-se com a exposição do grupo na mídia pela megarrebelião de 18 de fevereiro de 2001, que conta com 29 penitenciárias da capital e do interior de São Paulo e cerca de 28 mil presos envolvidos. Essa rebelião tem como objetivo pressionar pela volta dos líderes da facção para presídios comuns, além de pedir o fim do anexo no sistema encarceramento individual (solitária) com suas rígidas regras disciplinares, melhoria das condições prisionais e fim dos maus-tratos (BIROL; DAL RI JUNIOR, 2011; SALLA, 2006). Por ocorrer justamente em dia de visita, domingo, as autoridades têm que lidar com a situação sem causar mortes. Ainda assim, o saldo de mortos fica entre 16 e 20, além de 77 feridos, grande parte deles provavelmente desafetos da organização. É importante ressaltar que essa rebelião não excede os limites das prisões, mas demonstra a capacidade do grupo para organizar-se coercitivamente à margem do Estado dentro de um local que, teoricamente, seria de monopólio legítimo da autoridade estatal (FERREIRA, 2019; SALLA, 2006).

Só a partir deste grave acontecimento o estado de São Paulo reconhece o ANEV. Entre as estratégias de enfrentamento a esse cenário, a única contramedida que se efetiva é o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Esse regime de encarceramento mostra-se muito mais rígido, sem visita íntima, apenas uma hora de banho de sol e controle de comunicação com visitas e advogados. Outra ação, na penumbra ente o legal e o ilegal, é o Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância (Gradi), que por meio do apoio de parte do Judiciário realiza grampos ilegais, torturas, sequestros e infiltração de presos e policiais em ações do PCC (ALVAREZ; SALLA; DIAS, 2013).

Outro fato importante do período é a mudança da estrutura e da liderança do ANEV. Marcos Willians Herbas Camacho, conhecido como Marcola, acusa Geleião e Cesinha, líderes da facção, de cometerem atrocidades ainda maiores do que as que prometeram combater. O estopim desse atrito surge com o assassinato da ex-esposa de Marcola em circunstâncias até hoje não esclarecidas, mas com atribuição do crime pela mídia à esposa de Cesinha (MARQUES, 2010).

A advogada Ana Maria Olivatto morre em outubro de 2002, alvejada por tiros na porta da sua casa e, segundo parte da mídia, Geleião teria contado da desconfiança de Cesinha, de que ela estaria passando informações do grupo para a Secretaria da Administração Penitenciária (AZEVEDO, 2009). Após o debate da cúpula, Cesinha e Geleião são expulsos da organização, Cesinha pelo suposto envolvimento com o

crime e Geleirão por ter delatado o PCC para reduzir sua pena e a da sua mulher, o que o leva a ser jurado de morte, pelas regras do proceder (MARQUES, 2010; AZEVEDO, 2009).

A ascensão de Marcola leva ao fim da estrutura piramidal e faz com que as decisões sejam tomadas por uma cúpula, e não mais isoladamente, como acontecia com Cesinha e Geleirão. Assim, além da adição do lema de igualdade à bandeira do grupo, adota-se uma estrutura celular, com vários níveis intermediários, tanto para dificultar investigações quanto para responder ao crescimento do grupo (DIAS, 2011b; BIGOLI; BEZERRO, 2015; MARQUES, 2010).

Constitui-se assim uma organização horizontalizada e com autonomia em diferentes esferas do sistema carcerário paulista e além. Surpreendentemente, este nível organizacional é atingido a partir de uma instituição formal do próprio Estado, qual seja, o sistema carcerário. A negligência estatal em controlar uma instituição sob sua responsabilidade gera nos anos seguintes uma onda de violência sem precedentes e que afeta a paz social.

TERCEIRA FASE: 2006 A DIAS ATUAIS

O último período do histórico do PCC é marcado por mais uma rebelião, na qual o PCC leva 74 unidades prisionais a se rebelarem simultaneamente. Iniciada em 12 de maio de 2006 na Penitenciária de Avaré, envolve mais da metade dos presídios do estado (MARQUES, 2010). Essa nova movimentação ocorre porque lideranças do PCC, incluindo Marcola, foram transferidas de prisão (BIROL; DAL RI JUNIOR, 2011).

A novidade consiste na extrapolação da rebelião para além das unidades prisionais. São queimados 95 ônibus e vários carros do metrô são alvejados por tiros, levando à paralisação dos serviços de transporte e deixando 5,5 milhões de habitantes sem esses serviços. Soma-se aqui ainda a paralisação do aeroporto de Guarulhos por suspeita de bomba (BIROL; DAL RI JUNIOR, 2011). Somam-se 1.325 ataques (DIAS; SALLA, 2013), de acordo com a polícia, com 261 pessoas mortas, sendo oito guardas de prisão, 31 policiais e 210 suspeitos de integrarem o PCC. Entre estes, 84 são mortos por vingança dos policiais, por meio da formação de esquadrões da morte (DIAS; DARKE, 2016).

Esse período também é marcado pela consolidação do poder do PCC como ator violento nos presídios, tornando desnecessário o simbolismo que caracterizava seus homicídios nos anos iniciais, como nas mortes por decapitação. Em vez dos homicídios⁴, tornam-se comuns outras formas de punição, como suspensão, exclusão ou humilhação, o que parece ter sido o motivo para a trajetória decrescente dos homicídios no estado de São Paulo. Esse contexto de “paz” acaba por legitimar cada vez mais a facção, por demonstrar sua capacidade de gestão e de mediação de conflitos entre membros e não membros. Essa posição coloca o ANEV como legítimo porta-voz da massa carcerária, canalizando suas demandas. Paradoxalmente, mostra-se também útil ao Estado, pois a imposição das suas leis sem provocar violência direta acaba por facilitar a gestão dos presídios em comparação com o caos reinante nos anos 1990 (DIAS, 2011b).

Além dos homicídios, as rebeliões nos presídios diminuem drasticamente. Em 1993, o estado presencia 56 rebeliões, já em 2000 contam-se 73 eventos como esse e, em 2002, ocorrem oito rebeliões (DIAS; SALLA, 2013). Entre os elementos que contribuem para a consolidação dessa fase menciona-se o corpo normativo do grupo, materializado no seu estatuto.

4 A decapitação era um dos símbolos do grupo e também havia outros tipos de assassinato, como os olhos arrancados, para traidores, boca encadeada para informantes e corações arrancados para inimigos (DIAS; SALLA, 2013).

Organizado em redes nas penitenciárias sob seu controle, o PCC emula o modelo das *quebradas*. Abaixo da sintonia geral final – órgão máximo do ANEV composto originalmente por oito membros, ainda que só cinco estejam vivos⁵ –, abrem-se dois ramos: o primeiro, organizado a partir de divisões geográficas, e o segundo, baseado em áreas temáticas. São duas as divisões geográficas: a *sintonia* do estado de São Paulo e a *sintonia* de outros estados e países. No estado de São Paulo, as células são divididas de acordo com as áreas do telefone. Por exemplo, em áreas onde o prefixo é 013 (região litorânea do estado de São Paulo), pelo menos duas células operam: para as prisões e para os bairros pobres (LESSING; WILLIS, 2018; MANSO; DIAS, 2018). Na *sintonia* para outros estados e países, cada uma tem suas células tanto para as prisões quanto para as *quebradas*. Todas essas células possuem missões e responsabilidades específicas para administrar seus recursos humanos, estimados entre 20 mil e 30 mil membros “batizados” espalhados no Brasil e no exterior (LESSING; WILLIS, 2019; FELTRAN, 2018). Por isso, Dias defende que o modelo celular é o mais adequado para definir como o grupo se organiza, pois não existe uma posição central de tomada de decisão e o poder se divide em zonas de influência (DIAS, 2011a).

Pesquisas de órgãos públicos afirmam que 80% dos lucros da organização originam-se do tráfico de drogas, movimentando cerca de 40 toneladas de cocaína por ano, o que equivale a 200 milhões de dólares anuais. O restante corresponde a roubos a banco, sequestros, tráfico de armas, contrabando e a mensalidade paga pelos criminosos que estão em liberdade, hoje estimada em cerca de R\$ 600,00 (FERREIRA, 2019). No entanto, o estudo de Feltran (2018) coloca que o valor movimentado pelo PCC é muito maior, dado que um helicóptero com 400 quilos que cocaína tem potencialmente 40 milhões de Euros em mercadoria.

ATUAÇÃO NAS PRISÕES

O domínio do PCC significou muitas mudanças para o dia a dia nas prisões de São Paulo. Em particular, configurou-se aquela capacidade de um ator não estatal violento definida por Mandel (2013), que afirma que este tipo de ator social conta com capacidades autônomas de agir coercitivamente. Anteriormente, havia guerra entre ladrões, extorsão de valores de novatos, comercialização desenfreada de crack e mortes frequentes, de maneira que o poder fosse exercido pelo indivíduo com mais recursos e força para se sobrepor, gerando um sistema instável e completamente inseguro (MARQUES, 2010; DIAS, 2009b).

Esse quadro muda drasticamente com o surgimento do PCC, com medidas que ajudam a manter a “paz entre os malandros”, como o fortalecimento dos faxinas (ou pilotos), tornando-se grandes responsáveis pela resolução de litígios sem prejuízo às partes (MARQUES, 2010). Além disso, em troca da fidelidade, os membros do PCC ganham melhores condições de vida no presídio, como artigos de higiene, alimentação, roupas e garantia de auxílio aos familiares em caso de necessidade (BIGOLI; BEZERRO, 2015).

Desse modo, o ANEV se coloca acima dos presos, como a autoridade mediadora de conflitos e criadora de um sistema *ad hoc* de governança. Assim, procede a um julgamento que se coloca, pelo menos no discurso, como imparcial e impessoal e impõe seu veredicto, em que a punição deve ser executada por um membro que tem essa função específica. Essas penas têm como objetivo evitar a propagação a desordem (DIAS, 2009b), substituindo o papel do estado e solapando sua autoridade, tal como sugerido por Phil Williams (2008) ao conceituar os ANEVs.

5 Marcos Herbas Camacho (conhecido como Marcola); Abel Pacheco de Andrade (Vida Loka); Rogério Geremias de Simone (Gegê do Manguê, morto); Roberto Soriano (Tiriça); Daniel Vinicius Canônico (Cego); Fabiano Alves de Souza (Paca, morto); Edilson Borges Nogueira (Biroška, morto); Júlio Cesar Guedes de Moraes (Julinho Carambola).

Dentro da prisão, consolida-se a posição do “disciplina”, encarregado da manutenção da ordem em sua área predeterminada, como cozinha, oficina, faxina, esportes e raio dos pavilhões. Também há o responsável pelas cobranças de dívidas, geralmente relacionadas a drogas, mediando a relação entre comprador e vendedor e evitando conflitos maiores. Já os “sintonias” são responsáveis por repassar informações dentro das unidades, como a chegada ou saída de detentos, e pelos salves. Por fim há os responsáveis pelos raios das unidades e o piloto geral, cargo mais alto dentro da prisão (DIAS, 2009a).

Entre as regras que não estão no estatuto, mas que são aplicadas nos presídios, estão: abolição do crack por gerar muitos conflitos e pouco lucro; a responsabilização dos atos dos batizados pelos padrinhos, para responder ao rápido crescimento do ANEV e para buscar um perfil homogêneo dos iniciados; gradação das punições, a depender da infração; o fim do uso de facas nos presídios, visto que se todos são irmãos na cadeia, não há necessidade de autoproteção. Portanto, a atuação do PCC nos presídios é similar a um poder que congrega elementos legislativos, executivos e judiciários, onde todos os presos, sendo membros ou não, devem buscar o ANEV para pedir justiça, favores e resolver seus conflitos (DIAS, 2009b). Configura-se assim exatamente aqueles elementos descritos por Mandel (2013) e Williams (2008), dado que o PCC combina autonomia coercitiva e desafio latente às instâncias formais de poder.

ATUAÇÃO NAS RUAS

A partir de 2000, o PCC amplia suas atividades tanto dentro quanto fora das prisões. O grupo estabelece uma presença completa em áreas de periferia sem o controle rígido do território e fornecendo drogas para a sua ampla rede de “irmãos”. O que se observa é que o ANEV estabelece o monopólio não no varejo de drogas, que fica a cargo dos afiliados, mas do uso da força por meio de sua ampla rede de regras. Segundo Lessing e Willis (2019), o estabelecimento do grupo nesses territórios é acompanhado de uma grande redução na criminalidade na cidade de São Paulo (LESSING; WILLIS, 2019), o que pode ter ocorrido pelo fato de que, em 2009, o grupo domina 7% do território da capital paulista (BIDERMANN et al., 2014).

Um dos principais símbolos do poder do grupo é o transbordamento dos “debates” das prisões para as ruas, onde regulam crimes violentos, roubos e brigas. Essas cortes reúnem membros da organização a fim de prover à vítima uma resposta e dar à população um mecanismo *ad hoc* de justiça. Nos “debates”, há a atuação da defesa, acusação, família da vítima, testemunhas e dos juízes, muitos deles de alto escalão, que estão presos e por isso participam por meio de telefone. E na maioria dos casos, só os membros do PCC podem executar a pena, que tende a ser gradativa conforme o problema julgado (BIROL; DAL RI JUNIOR, 2011; MANSO; DIAS, 2018).

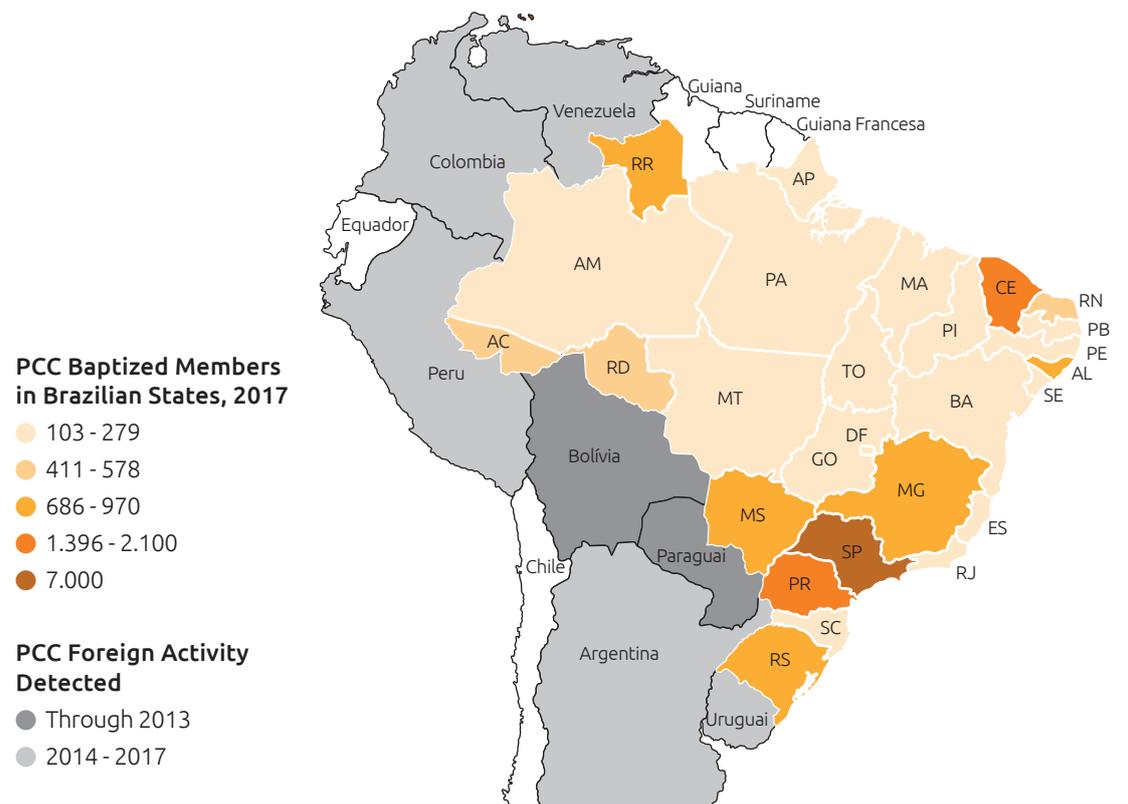
Nas regiões onde o PCC domina, os “debates” são vistos de maneira positiva pela população, diante da ausência do Estado nesses locais na forma de policiamento e da aplicação da lei e justiça (BIROL; DAL RI JUNIOR, 2011; FERREIRA, 2019). O PCC cumpre o papel que o Estado é incapaz de exercer, sendo um ANEV com monopólio da violência direta e que aplica seu próprio seu código de conduta, policiamento e justiça em áreas sob seu domínio (FERREIRA, 2019). Dado esse contexto, é de se esperar que as taxas de delitos nessas regiões sejam baixas não pelo fato de haver menos crimes de fato, mas por subnotificação.

Tratando agora da atuação fora de São Paulo e do país, existem células do PCC em vários estados, que até meados de 2016 buscavam a cooperação com os grupos locais e evitavam conflitos com estes. A atuação do PCC em outros estados foi muito facilitada pela política do Estado em transferir os principais membros do grupo presos para longe do estado de origem, a fim de enfraquecer sua liderança. Mas o que

aconteceu é que esses líderes acabaram por entrar em contato com outras facções e estabeleceram novas alianças (FERREIRA, 2019). A Figura 1 mostra a presença desse ANEV em todo o país.

FIGURA 1

Número de membros batizados do PCC no Brasil e atividade na América do Sul, 2013-2017.



Fonte: Lessing; Willis (2019, p. 5).

Desde 2001, o grupo opera na fronteira com a Bolívia, mas somente em 2006 suas ligações internacionais são reconhecidas. Acredita-se que antes disso o grupo já operava na fronteira com Peru, Colômbia e Paraguai. Neste último caso, depois de atuar nas fronteiras, o passo seguinte foi operar dentro do conjunto do país, estabelecendo seus líderes, além de começar a processar cocaína na Bolívia. De acordo com o jornalista Alexandre Hisayasu, o grupo atua também na Venezuela, Argentina, Portugal e Holanda (HISAYASU, 2016 *apud* FERREIRA, 2019). Assim, o grupo opera uma das maiores rotas de tráfico do mundo, partindo dos países produtores, atravessando o Brasil principalmente via Paraguai até o Porto de Santos, distribuindo a droga no país e exportando-a principalmente para Europa, África e Ásia (FERREIRA, 2019).

Este alargamento das capacidades organizativas do PCC demonstra que este ANEV tem hoje um alto grau de complexidade, com diferentes frentes de governança e controle. Sua violência deixou de ser aquela restrita às cadeias paulistas para hoje ser capaz de desferir ataques sofisticados contra grupos inimigos, por exemplo contra o traficante Jorge Rifaat Toumani em 2016 (MANSO; DIAS, 2018). De modo não muito diferente, mas em uma escala menor, nota-se algo similar no desenvolvimento da Família do Norte.

FAMÍLIA DO NORTE: A GUERRA SÓ COMEÇOU⁶

A Família do Norte (FDN) é a terceira maior organização criminosa do país e tem um contexto de surgimento bastante diferente – e mais atual – do que as duas maiores (Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital). O grupo só foi amplamente investigado graças à operação “La Muralla”, instaurada em 20 de maio de 2014 e concluída em 19 de janeiro de 2016 pela superintendência da Polícia Federal do Amazonas. Dado esse contexto, inexistem estudos acadêmicos que se aprofundem nos meandros da organização, o que justifica uma abordagem exploratória desse ANEV por meio da triangulação de dados oriundos do relatório final da operação supracitada (BRASIL, 2016), combinados com entrevistas e fontes de imprensa.

A operação “La Muralla”, que investigou o grupo, foi iniciada após apreensão de R\$ 200 mil em 4 de abril de 2014, valor que seria enviado como carga para a tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru. As informações dessa apreensão foram cruzadas com as informações de outras cinco grandes apreensões de drogas e dinheiro, levantando a suspeita da atuação de uma organização criminosa sediada em Manaus, mas com base em Tabatinga, cidade amazonense na fronteira com Peru e Colômbia (BRASIL, 2016).

O ANEV nasce da aliança entre Gelson Lima Carnaúba (apelidado de G) e José Roberto Fernandes Barbosa (Zé Roberto da Compensa⁷, Messi, ou Pertuba). Após cumprirem suas penas em presídios federais pelo país, ambos voltam para Manaus com o intuito de criar uma organização criminosa para controlar o mercado varejista de drogas local (BRASIL, 2016). Sobre o surgimento e a liderança do grupo, o jornalista do website UOL com longa experiência de cobertura sobre o PCC, Flávio Costa, afirmou em entrevista que o grupo nasceu entre 2006 e 2007 no sistema penitenciário manauara, sendo uma resposta dos criminosos supracitados à ascensão do PCC na região, com o objetivo de dominar o tráfico na Região Norte e controlar a Rota do Solimões, principal rota de tráfico regional. Também segundo o entrevistado, os dois líderes teriam funções distintas: José Roberto Barbosa, pela sua experiência em comandar quadrilhas de traficantes, ficou responsável pela parte operacional do grupo e Gelson Carnaúba, por criar contatos estratégicos com líderes do Comando Vermelho (CANDOTTI; CUNHA; SIQUEIRA, 2017). No segundo escalão estariam Geomilson de Lira Arante (Roque ou Cantor), Cleomar Ribeiro de Freitas (Copinho ou CP), Alan de Souza Castimário (Nanico ou Perna de Alicate), João Pinto Carioca (João Branco, JB ou Potência Máxima). Juntos, esses atores formam o conselho e tomam todas as principais decisões da organização criminosa (BRASIL, 2016).

Um dos primeiros passos é a criação do estatuto do grupo, em que se deixa claro o caráter hierárquico da organização, visto que todas as decisões devem passar pelo crivo dos dois fundadores. O Portal do Holanda (2013), baseado em Manaus, divulga uma notícia de que um integrante da FDN fora preso portando um documento que seriam as regras do grupo. Os dois primeiros itens desse documento dizem respeito aos pilares da FDN, “liberdade, respeito, luta, justiça e união”. No quarto item, afirma-se que os conselhos são compostos por 23 pessoas, entre eles o presidente, vice-presidente, porta-voz e tesoureiro. No sétimo e oitavo itens, há a proibição da entrada no grupo de criminosos de outros estados onde já exista uma facção, proibição de agressões e de roubo entre os integrantes do grupo, morte de inocentes

⁶ Trecho do “Funk Massacre da FDN”, cuja autoria é atribuída aos integrantes da Família do Norte. Ver mais em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8Yq9cKCjaOk>>. Cabe salientar que a assimetria no artigo no tratamento ao PCC em comparação à FDN se dá por diversas razões. A principal delas é o fato de a FDN ser muito mais recente. Soma-se aqui a falta de estudos mais consolidados sobre a FDN, para o que este artigo busca contribuir, ainda que timidamente.

⁷ Compensa é uma referência ao bairro manauense homônimo, onde Gelson atuava como traficante e território com o qual atualmente a FDN tem forte atuação.

**Atores não estatais violentos transnacionais na América do Sul:
um exame dos casos do Primeiro Comando da Capital e da Família do Norte**

Marcos Alan S. V. Ferreira e Rodrigo de Souza Framento

e de membros do grupo sem a consulta do conselho. No nono e décimo itens, coloca-se que os membros que cometerem uma falta grave serão expulsos e que aqueles que incorrerem em faltas “super graves” serão mortos. No penúltimo item, declara-se que a FDN constitui uma organização progressista e unida e, no último, reflete-se sobre a luta contra o sistema prisional (PORTAL DO HOLANDA, 2013).

Entre milhares de interceptações de mensagens e ligações, fica clara a proximidade da FDN com o Comando Vermelho (CV), organização criminosa originada no Rio de Janeiro e de oposição direta ao PCC no mercado doméstico de entorpecentes. A parceria entre o ANEV do Norte do país e o do Rio de Janeiro ocorre após a passagem de Gelson Carnaúba pelo presídio federal de Campo Grande, onde este se encontrou com Caçula, um dos representantes do CV que também estava preso ali. A aliança não significa submissão da organização nortista, visto que várias mensagens interceptadas demonstram a atuação independente do grupo, inclusive evidenciando atritos com o Comando Vermelho em supostas ingerências em assuntos que seriam da FDN (BRASIL, 2016).

Em um movimento parecido com o do PCC, a organização amazonense vem buscando exercer o controle dos seus membros por meio de um cadastro, composto por nome, bairro e tipo de crime em que é especializado, recebendo então um número cadastral na facção. Esta busca de autonomia que é característica de um ANEV se deu através de laços entre os presos, já que o integrante deveria estar diretamente ligado a um dos líderes supracitados. Assim como na organização paulista, estes também devem contribuir mensalmente para o financiamento do grupo. Sozinha, essa contribuição geraria um capital de R\$ 100 mil por mês, dinheiro usado para financiar as ações do grupo, principalmente no tráfico de drogas e também para amenizar as precárias condições dos presos no estado do Amazonas (BRASIL, 2016).

Os principais líderes do ANEV controlam regiões geográficas da cidade de Manaus, onde levam seus negócios de maneira autônoma, mas sempre contribuindo para os negócios comuns da FDN. O grupo controla a maioria dos pontos de venda de droga da cidade. Cada um desses líderes é responsável por uma equipe, tendo sido identificadas pelo menos quatro. Essas equipes atuam, por exemplo, no assassinato de inimigos ou de afiliados que desrespeitam as regras do grupo, mediante decisão da cúpula, para que as lideranças encarreguem seus subordinados da execução da tarefa (BRASIL, 2016).

Há também lideranças dentro dos presídios, que são indicados pela facção e são responsáveis por gerir todo o ambiente de acordo com as regras coercitivas do ANEV e aplicar punições, caso seja necessário. Deste modo, quando um novo detento dá entrada em um presídio dominado pelo grupo, é entrevistado a fim de saber detalhes de como atua, para quem trabalha, entre outras informações. De maneira similar ao PCC, existe na FDN os chamados tribunais do crime, que decidem, através de um conselho, sobre questões de assassinato, roubos violentos, sequestros e tortura. Esses tribunais regulam os crimes que estão “autorizados”, podendo inclusive decretar a morte de algum membro em caso de descumprimento das regras. Tal sistema gera uma forte regulação sobre os crimes que podem ser cometidos nos locais onde sua atuação é efetiva, inclusive como medida para atrair menos atenção das forças de segurança. É também comum a execução de indivíduos inimigos de maneira simbólica, como gravar a sigla do grupo no corpo da vítima (BRASIL, 2016; CANDOTTI; CUNHA; SIQUEIRA, 2017; SIQUEIRA; PAIVA 2019).

Assim como nos primeiros anos do PCC, o grupo parece buscar se afirmar como principal facção na região por meio da execução de rivais e da afirmação de seu poder simbólico por meio do caráter de suas execuções. A Secretaria de Segurança Pública do Amazonas afirma que entre os 800 homicídios cometidos

do primeiro dia de 2015 até 19 de dezembro do mesmo ano, pelo menos 266 foram motivados por questões que concernem ao tráfico de drogas, com o conhecimento e/ou consentimento do conselho da FDN. Entre esses assassinatos, uma parte considerável foi perpetrada contra membros do PCC, principalmente dentro de presídios nas cidades de Manaus (AM) e Boa Vista (RR). Mas também houve assassinatos de vários indivíduos integrantes da facção rival, conhecida como Família Esparta 300, organização criminosa menor na região (BRASIL, 2016).

O maior escândalo envolvendo a FDN ocorre nas eleições de 2014, quando se noticia que o então subsecretário de Justiça e Direitos Humanos do Amazonas, Carliomar Brandão, teria se encontrado com José Roberto Barbosa no COMPAJ (Complexo Penitenciário Anísio Jobim) para negociar o apoio do grupo à reeleição do governador José Melo no segundo turno (FOLHA DE S.PAULO, 2014). Na gravação divulgada pela mídia⁸, o líder do grupo promete mais de 100 mil votos e, em troca, o subsecretário teria prometido que o governo não interviria nos presídios dominados pela FDN.

Embora tenha havido negociações entre o PCC e o governo do estado de São Paulo pelo fim dos ataques em maio de 2006, o grau de coordenação entre a FDN e o governo é algo a se destacar. Este episódio demonstra que o ANEV adquiriu tal grau de autonomia que se permitiu entrar em negociações com o Estado e obter dele proteção para a governança de suas atividades ilícitas dentro um órgão do próprio Estado. O encontro de Carliomar Brandão com as lideranças da FDN representa um recuo do governo e, mais preocupante, um reconhecimento da legitimidade do poder de um ator não estatal violento de tipologia criminosa.

Posteriormente, Brandão afirma que a visita objetivava evitar o planejamento de mortes dentro do presídio (LEITÃO, 2017). Igualmente esta é uma afirmativa surpreendente, na medida em que a contenção de mortes é responsabilidade do Estado – monopolizador que seria da força física – e não um resultado de negociações com um ANEV. O subsecretário é exonerado e o governador, reeleito (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014). Todavia, o mandato de José Melo é posteriormente cassado por ele ter cometido crime eleitoral, neste caso, a compra de votos para a sua reeleição (RAMALHO, 2017).

Outros esquemas de corrupção seriam responsáveis por conceder prisão domiciliar e liberdade provisória a membros do grupo, além do uso de contas bancárias em nome de terceiros para depósitos milionários. Entre as apreensões de drogas feitas durante a operação La Muralla da Polícia Federal, são confiscados 729,3 quilos de cocaína, 22 quilos de cloridrato de cocaína e cerca de 2 toneladas de maconha do tipo skank, considerada de altíssima qualidade e, por isso, vendida com valor até oito vezes maior que a produzida no Paraguai (BRASIL, 2016; PRAZERES, 2018).

A apreensão desse tipo de maconha, de qualidade superior e até oito vezes mais valiosa que a paraguaia (PRAZERES, 2018), parece coincidir com a informação disponibilizada pelo jornalista Flávio Costa de que o Comando Vermelho e a Família do Norte estariam operando uma nova rota de tráfico da droga na Região Norte, como alternativa ao domínio do PCC no trajeto entre Paraguai e os Portos de Santos e Paranaguá, a chamada “rota caipira”. Assim, a maconha do tipo skank seria proveniente da Colômbia, em um movimento que se intensificou em 2017, quando os Estados Unidos, principais compradores das mercadorias colombianas, reduziram sua demanda por causa da legalização da maconha em vários estados.

8 Trechos da gravação podem ser encontrados em Folha de São Paulo (2014) e mais informações sobre o caso se encontram em Prazeres (2018).

Verifica-se que a FDN aos poucos passou a se configurar como um ANEV de grande abrangência, afetando a segurança e o meio social não só do Amazonas, mas também de países vizinhos. Sua ligação com outro grupo poderoso, o CV, deu amplitude à violência e extensão dos negócios, sendo hoje um problema de natureza transnacional diante de sua forte capacidade organizativa e coercitiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diferentemente do que ocorre com outros ANEVs regionais, como as Bandas Criminales na Colômbia, as principais organizações criminosas brasileiras nasceram dentro do contexto prisional. Porém, seja na prisão seja nas ruas, imperam a profunda desigualdade e omissão estatal que afligem a região, criando um cenário perfeito para a atuação de grupos como o PCC e a FDN. Ambos mostram facilidade em trazer toneladas de drogas para o país devido à porosidade das fronteiras brasileiras, por meio da Rota Caipira (desde o Paraguai até os portos do Sul e Sudeste) ou da Rota do Solimões (desde a Colômbia até o Oceano Atlântico via rios amazônicos). A falta de capacidade gerencial do Estado em controlar e manter uma mínima organização dentro do sistema prisional, somada a casos gritantes de corrupção, permitiu a ascensão de grupos capazes de criar, de maneira eficiente, regras de convívio entre os detentos, além de ofertarem apoio material aos detentos e a suas famílias.

Diante da incapacidade do Estado em atuar de maneira efetiva dentro das áreas mais carentes nas cidades, principalmente proporcionando educação e renda, os ANEVs atuam no sentido de promover regras de convívio, resolver litígios e também prover bens materiais aos mais necessitados, em especial membros do grupo e suas famílias. Além disso, os grupos criminosos são uma fonte de renda para muitos dos jovens mais impactados pela violência cultural, estrutural e direta que assola gerações que vivem em ambientes periféricos urbanos. Os ganhos proporcionados pelo crime são também uma maneira de contornar a frustração de expectativas e desejos de consumo dos jovens, praticamente impossíveis de serem alcançados.

Assim, o crime organizado nasce, se estrutura e se fortalece, com uma atuação cada vez mais transnacional e ligações cada vez mais fortes com grupos regionais e internacionais. Os ANEVs analisados contam com capacidade coercitiva de concorrer com o monopólio da violência legítima do Estado, autonomia e descolamento das instituições formais na consecução de suas atividades. Adicionalmente, a expansão das organizações criminosas traz a real possibilidade de conflito pelo domínio da Rota do Solimões e, conseqüentemente, do tráfico na Região Norte. Este conflito, já representado na violência nos presídios no Norte do país em janeiro de 2017, pode se ampliar conforme PCC e FDN ganham mais capacidade violenta de agir à margem do Estado em prol de seus interesses econômicos e, até mesmo, sociais.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pelo apoio por meio do programa PIBIC, nos anos de 2017 e 2018. Também somos gratos aos pareceristas e aos colegas Filipe Mendonça e Geraldo Zahran, que incentivaram a submissão do artigo a este importante veículo de debates sobre crime organizado e segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes. Das comissões de solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. **Tempo Social**, v. 25, n. 1, p. 61-82, 2013.

AZEVEDO, Solange. A estranha ascensão de Marcola. **Istoé**, n. 2087, 11 nov. 2009. Disponível em: <https://istoe.com.br/7581_A+ESTRANHA+ASCENSAO+DE+MARCOLA/>. Acesso em: 31 mar. 2018.

BIGOLI, Paula dos Santos; BEZERRA, Eduardo Buzetti Eustachio. Facções Criminosas: o Caso do PCC – Primeiro Comando da Capital. **Colloquium Humanarum**, v. 11, n. 3, p. 71-84, 2015.

BIDERMAN, Ciro et al. Pax monopolista and crime: the case of the emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo. **Domestic Violence**, n. 3, p. 1-35, 2014.

BIONDI, Karina. A ética evangélica e o espírito do crime. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 26., 2008, Goiânia. **Anais...** Goiânia, 2008.

BIONDI, Karina. **Junto e Misturado: imanência e transcendência no PCC**. 198 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Ufscar, São Carlos, 2009.

BIROL, Alinne Pedra Jorge; DAL RI JUNIOR, Arno. The role of organized crime in informal justice systems: the Brazilian case. **Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi**, p. 59-80, 2011.

BRASIL. Polícia Federal. Superintendência Regional no Amazonas. **Operação La Muralla**. Manaus: Delegacia de Repressão a Entorpecentes, 2016.

CANDOTTI, F. M.; CUNHA, Flávia M. da; SIQUEIRA, Ítalo B. L. Crime e Estado no Amazonas. **Le Monde Diplomatique Brasil**, mar. 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/crime-e-estado-no-amazonas/>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

CHRISTINO, Marcio; TOGNOLI, Claudio. **Laços de Sangue – A História Secreta do PCC**. São Paulo: Matriz, 2017.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Da guerra à gestão: trajetória do Primeiro Comando da Capital (PCC) nas prisões de São Paulo. **Revista Percurso**, Maringá, p. 79-96, 2009a.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Ocupando as brechas do direito formal: o PCC como instância alternativa de resolução de conflitos. **Dilemas**, Rio de Janeiro v. 2, n. 4, p. 83-106, 2009b.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista**. 386 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – USP, São Paulo, 2011a.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. **Tempo Social**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 213-233, 2011b.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; DARKE, Sacha. From dispersed to monopolized violence: expansion and consolidation of the Primeiro Comando da Capital's Hegemony in São Paulo's prisons. **Crime, Law and Social Change**, v. 65, n. 3, p. 213-225, 2016.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; SALLA, Fernando. Organized crime in Brazilian prisons: The example of the PCC. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 2, p. 397-408, 2013.

EZROW, Natacha. **Global politics and violent non-state actors**. Los Angeles: Sage, 2017.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). **Trends In Organized Crime**, v. 22, p. 148-165, 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.1007/s12117-018-9354-7>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Gravações revelam governo do AM negociando apoio de facção criminosa. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ZDm67Q>>. Acesso em: 3 maio 2018.

GALTUNG, Johan. Editorial. **Journal of peace research**, v. 1, n. 1, p. 1-4, 1964.

GALTUNG, Johan. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. London: Sage, 1996.

GENEVA DECLARATION. **Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2015.

GLEDHILL, John. **The New War on the Poor: The Production of Insecurity in Latin America**. Londres: Zed Books, 2015.

HEINEMANN, A.; VERNER, D. **Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean**. World Bank Policy Research Working Paper 4041, Washington DC, 2006.

LEITÃO, Leslie. Governo do Amazonas negocia apoio de traficantes para o 2º turno. **Veja**, 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/governo-do-amazonas-negocia-apoio-de-trafficantes-para-o-2-turno/>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

LESSING, Benjamin; WILLIS, Graham Denyer. Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars, **American Political Science Review**, v. 113, n. 2, p. 584-606, May 2019. doi:10.1017/S0003055418000928, 2019.

MANDEL, Robert. **Global Security Upheaval: Armed Nonstate Groups Usurping State Stability Functions**. Redwood City, US: Stanford Security Studies, 2013.

MANSO, Bruno; DIAS, Camila. **A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

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

PETERS, Anne; KOEHLIN, Lucy; ZINKERNAGEL, Gretta. Non-state Actors as Standard Setters: Framing the Issue of an Interdisciplinary Fashion. In: PETERS, Anne; KOEHLIN, Lucy; FÖSTER, Till; ZINKERNAGEL, Gretta (orgs.). **Non-State Actors as Standard Setters**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PORTAL DO HOLANDA. Comando Vermelho tem estatuto apreendido em poder de traficante em Manaus. 2013. Disponível em: <<http://www.portaldoholanda.com.br/amazonas/comando-vermelho-tem-estatuto-apreendido-em-poder-de-trafficante-em-manaus>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

PRAZERES, Leandro. CV e Família do Norte exploram nova rota de tráfico de maconha na Amazônia. **UOL**, Brasília, DF, 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/26/cv-e-familia-do-norte-exploram-nova-rota-de-traffic-de-maconha-na-amazonia.htm>>. Acesso em: 3 maio 2018.

RAMALHO, Renan. TSE decide manter cassação do governador do Amazonas. **G1**, Brasília, DF, 4 maio 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/i84w2a>>. Acesso em: 3 maio 2018.

SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 274-307, 2006.

SCHNECKENER, Ulrich. Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood. **SFB-Governance Working Paper Series**, Berlin, n. 21, Oct. 2009. 36 p.

SIQUEIRA, Ítalo; PAIVA, Luis. “No Norte, tem Comando”: as maneiras de fazer o crime, a guerra e o domínio das prisões do Amazonas. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, n. 17, p. 125-154, 2019.

WALLENSTEEN, Peter. **The Growing Peace Research Agenda**. The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies. Occasional Paper, 2001.

WILLIAMS, Phil. **Violent non-state actors and national and international security**. **International Relations and Security Network**. Zurich: Swiss Federal Institute of Technology, 2008. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/93880/VNSAs.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

UMA ANOMALIA COMUM: A FRONTEIRA ENTRE DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA NA COLÔMBIA E O CIRCUITO HEMISFÉRICO DE SABERES MILITARES

MANUELA TRINDADE VIANA

Professora no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), no qual ela também coordena o Programa de Graduação em Relações Internacionais. Possui doutorado em Política Internacional (2017) pelo IRI da PUC-Rio. Manuela é também research fellow do Centre for Military Studies (CEMIS), Stellenbosch, África do Sul. Este artigo resulta de uma pesquisa parcialmente financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Brasil (Código de Financiamento 001).

RESUMO

Neste artigo, exploro a fronteira que tradicionalmente separa “defesa” de “segurança pública”, confrontando as premissas que dão sustentação a essa diferenciação. Para tal, tomo como ponto de partida o caso da Colômbia, frequentemente considerada uma anomalia no que diz respeito à referida fronteira. Primeiramente, discuto como a contrainsurgência foi alçada a uma posição privilegiada na doutrina militar colombiana na segunda metade do século XX. Em seguida, inscrevo a dinâmica envolvendo Estados Unidos e Colômbia em um escopo mais amplo de circulação de saberes militares: as Américas. Com isso, mostro que, para compreender como os limites espaciais e funcionais da defesa vieram a ser historicamente constituídos na Colômbia, é preciso rastrear as pegadas transnacionais que vieram a constituir práticas de defesa nesse país. Assim, sustento que uma perspectiva focada na circulação de saberes militares revela não apenas que os domínios da segurança pública e da defesa são indissociáveis entre si, mas também transnacionalmente constituídos. Por fim, analiso as principais implicações teórico-conceituais dessa abordagem para as premissas subjacentes à afirmação de uma fronteira entre defesa e segurança pública – as mesmas que levam ao enquadramento da Colômbia como uma anomalia.

Palavras-chave: defesa; segurança pública; Colômbia; transnacional; contrainsurgência.

ABSTRACT

NOT SO UNUSUAL AFTER ALL: THE TRANSNATIONAL MAKING OF THE BOUNDARY BETWEEN “DEFENSE” AND “PUBLIC SECURITY” IN COLOMBIA

This article argues that the translation of counterinsurgency operations into public order practices in the context of “post-conflict” in Colombia has allowed for the military to diffuse their “expertise” to countries allegedly far from an “internal war” condition. By its turn, this dynamic has nurtured the expansion of the circuit of military savours in the South-South axis. The argument unfolds into three main parts. Firstly, I trace the historical footprints of the crystallization of counterinsurgency in Colombia, by inscribing the production of the “military professional” in this country into a broader circuit of military savours. In a second analytical move, I analyze how discourses of national security doctrine in Colombia have been historically entangled with counterinsurgency practices. More

than this: they found in the latter their center of gravity. Finally, the article faces the re-articulations of the role of the military in Colombia in the context of "post-conflict". It claims that the penetration of military savoirs into modes of public ordering constitutes the condition not only for claims to peace in Colombia, but also for the re-positioning of Colombia as a reference in public order in the South-South circuit of military savoirs.

Keywords: armed forces; public safety; Colombia; transnational.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1021

Data de recebimento: 20/10/2018 – Data de aprovação: 11/04/2019

Em março de 2015, em uma entrevista¹ conduzida na Escola Superior de Guerra na Colômbia (Esdegue), foi dito que, devido ao conflito armado, defesa e segurança pública vieram a ser organizados como esferas indissociáveis naquele país. "Sem condições internas básicas de segurança, não é possível voltar nossa atenção a temas tradicionais de defesa, pois a integridade do território colombiano tem sido por décadas ameaçada". A conexão feita pelo entrevistado entre defesa e segurança pública coloca esta última como uma condição para a primeira – ou seja, a violência do conflito armado impede que as forças militares colombianas atuem nos "temas tradicionais de defesa". Ao mesmo tempo, essa condição define os termos dentro dos quais os militares seriam capazes de desempenhar seu "papel tradicional": em um cenário pós-conflito, quando não houver mais ameaças ao território e à população da Colômbia, não mais será necessário um engajamento dos militares com o domínio da segurança pública.

O depoimento do entrevistado convida a interpretá-lo como um esforço em justificar uma anomalia dentro do que se entende por "defesa" e "segurança pública" – anomalia esta que emerge de uma alegada falha na divisão do trabalho entre as forças policiais e militares na Colômbia. Em torno desse dever-ser que caracteriza a produção da fronteira entre "defesa" e "segurança pública", orbitam referências àquele país como uma anomalia, seguidas de reivindicações por uma fronteira mais marcadamente "moderna" entre o trabalho do militar e aquele do policial.

Aqui, ofereço uma interpretação distinta. Ao invés de ler a fronteira entre defesa e segurança pública na Colômbia como um desvio da norma, utilizo-a como ponto de partida para uma provocação feita ao recorrente enquadramento desse país como uma anomalia no que toca à divisão do trabalho entre policiais e militares (ROUQUIÉ, 1984; PIZARRO L., 1987a, 1987b; ATEHORTÚA C.; VÉLEZ R., 1994; VARGAS V., 2003; VELÁSQUEZ R., 2015, para mencionar alguns dos principais casos). Cabe destacar que meu objetivo não é justificar e defender o envolvimento de militares com "questões de segurança pública" na Colômbia. Argumento que a construção da Colômbia como uma anomalia perde de vista a discussão fundamental sobre as premissas que constituem as disputas quanto à sua anomalia/normalidade.

Desse modo, este artigo mobiliza a Colômbia como um ponto de entrada para analisar os processos históricos por meio dos quais a fronteira que distingue defesa de segurança pública veio a ser produzida.

¹ A entrevista foi realizada na Esdegue, em 9 de março de 2015. Conforme solicitado pelo entrevistado, seus detalhes pessoais não são públicos. Para mais informações sobre o conteúdo da entrevista, contatar a autora: m.trindadeviana@gmail.com. A entrevista inscreve-se em uma pesquisa sobre as transformações e reminiscências históricas do profissional militar na Colômbia, no contexto do "pós-conflito". Mais precisamente, busquei compreender como as regras de uso da violência transmitidas nas escolas e nos centros de treinamento do Exército da Colômbia foram rearticuladas, por meio do discurso do pós-conflito. Conduzida de 2013 a 2017, a pesquisa realizou 15 entrevistas semiestruturadas com profissionais militares ligados a esses centros de profissionalização, buscando identificar principalmente as transformações nos currículos, programas de treinamento, perfis e fluxos de alunos colombianos e estrangeiros, bem como nos perfis e fluxos de professores e instrutores.

Sustento que uma perspectiva focada na circulação de saberes militares² revela não apenas que os domínios da segurança pública e da defesa são indissociáveis entre si, mas também transnacionalmente constituídos. Em outras palavras, longe de configurar uma idiossincrasia colombiana, o entrelaçamento de segurança pública e defesa deve ser entendido como uma prática articulada transnacionalmente por meio da circulação de saberes militares.

O leitor pode afirmar que a mobilização do caso colombiano para argumentar que a fronteira entre defesa e segurança pública é inevitavelmente confusa constitui uma tarefa fácil, pois não se pode esperar nada diferente de um país onde as forças militares têm sido, por décadas, engajadas em temas de “ordem pública” (PIZARRO L., 1987a). Meu argumento, entretanto, é que compreender como os limites espaciais e funcionais da defesa vieram a ser historicamente constituídos na Colômbia exige inscrever esse país em uma dinâmica mais ampla de circulação de saberes militares no hemisfério – o que chamo de circuito de saberes militares (VIANA, 2017). Nesse sentido, mostro como essa dinâmica é chave para que seja possível capturar os termos dentro dos quais o papel dos profissionais militares colombianos no domínio da segurança pública foi definido *como* uma questão de defesa.

O argumento é estruturado em duas partes. Na primeira, discuto como a contrainsurgência foi alçada a uma posição privilegiada na doutrina militar colombiana na segunda metade do século XX. Concentro-me no Exército da Colômbia³, por constituir o braço das forças militares que ocupou posição protagonista na destilação de saberes militares ao longo desse período. Nesse processo, exponho a posição central dos Estados Unidos na confecção de uma doutrina de segurança nacional que veio a compor a coluna vertebral da política de defesa na Colômbia – e, por conseguinte, também da política de segurança pública. A segunda parte do argumento inscreve a dinâmica envolvendo Estados Unidos e Colômbia em um escopo mais amplo de circulação de saberes militares: as Américas. Diante desse quadro, identifico os principais mecanismos com que essa circulação ocorre e mostro como a Colômbia veio a se reposicionar nesse circuito no período recente. Com isso, argumento que confinar na Colômbia a leitura de uma anômala divisão do trabalho entre policiais e militares perde de vista as pegadas transnacionais que vieram a constituir práticas de defesa nesse país. Por fim, analiso as principais implicações teórico-conceituais deste artigo para as premissas subjacentes à afirmação de uma fronteira entre defesa e segurança pública – as mesmas que levam ao enquadramento da Colômbia como uma anomalia.

UMA CONTRAINSURGÊNCIA A LA COLOMBIANA À IMAGEM DOS ESTADOS UNIDOS

A literatura especializada sobre profissionalização dos militares na Colômbia associa o papel protagonista do Exército na segurança pública com a interação de militares colombianos e estadunidenses na segunda metade do século XX (ROUQUIÉ, 1984; PIZARRO L., 1987b; ATEHORTÚA C.; VÉLEZ R., 1994; LEAL B., 2002; RODRÍGUEZ H., 2006; VARGAS V., 2014). Para que possamos compreender as principais características dessa profissionalização e identificar os mecanismos com que essa articulação entre Colômbia e Estados Unidos foi tornada concreta, cabe voltar nossa atenção para a década de 1950. Trata-se do período em que uma então incipiente interação com o Exército dos Estados Unidos na Guerra da Coreia começou a

² Saberes militares são aqui definidos como conhecimentos técnicos cuja autoridade deriva da experiência extraída de um domínio profissional específico. Mais adiante, retomarei a importância desse entendimento para a análise avançada neste artigo.

³ As Forças Armadas da Colômbia são formadas pelas Forças Militares (Exército, Força Aérea e a Força Naval, chamada “Armada”) e a Polícia Nacional.

ser cristalizada em programas de assistência, materiais de instrução e programas de treinamento. Aqui, interessa-me explorar como oficiais militares capitalizaram a experiência com a referida Guerra como uma oportunidade para a intensificação da profissionalização do Exército segundo as “linhas dos Estados Unidos” (ATEHORTÚA C., 2008, p. 67-70).

Com efeito, os oficiais colombianos desempenharam um papel chave na tradução dessa experiência em aprimoramentos “técnicos” no Exército (PIZARRO L., 1987b, p. 32; LEAL B., 2002, p. 20; RODRÍGUEZ H., 2006). O general Alberto Ruiz Novoa é exemplo emblemático disso: após participar da Guerra da Coreia de 1952 a 1953, registrou o que considerava as principais contribuições dessa experiência⁴. No nível tático, os aspectos destacados pelo general estão relacionados à guerra de guerrilha e ao uso da propaganda, entendido como útil para a desmoralização das guerrilhas comunistas na Colômbia (RODRÍGUEZ H., 2006, p. 64-66).

Tais elementos tiveram seus traços reforçados com a criação do Plano Lazo, conjunto de operações militares lançado em 1962, quando o general Ruiz Novoa ocupava a pasta de ministro da Guerra. A racionalidade com que operava o Plano se baseava na ideia de “‘remover a água do peixe’, ou seja, remover o apoio dos camponeses à guerrilha” (RUIZ N., 1992 apud LEAL B., 2002, p. 44) por meio de políticas sociais e econômicas empreendidas lado a lado com os combates militares.

As forças militares que participaram das operações sob o Plano Lazo foram treinadas na Escola de Lanceiros, criada em 1955 como uma unidade de infantaria especializada em guerra irregular. Meses antes do estabelecimento da Escola, uma comissão formada por cinco oficiais de alta patente do Exército colombiano visitou as instalações do Forte Benning, nos Estados Unidos, para realizar um “curso de *ranger*” (LEAL B., 2002, p. 44; RODRÍGUEZ H., 2006, p. 77). Formalizados em 1951 como um departamento dentro da Escola de Infantaria do Exército dos Estados Unidos, os *rangers* são soldados ágeis e flexíveis, que atuam em pequenas unidades de combate irregular. Sua formação é estruturada em cursos de curta duração, pautados em uma doutrina de contraguerrilha, instruções focadas em emboscadas e infiltração e exercícios de preparação física (RODRÍGUEZ H., 2006, p. 77). Com a assistência do capitão do Exército dos Estados Unidos, Ralph Puckett, a Escola de Lanceiros foi construída à imagem e semelhança da Escola de *Rangers*.

Em um artigo publicado em 1959 na revista oficial da Escola de Infantaria do Exército dos Estados Unidos (*Infantry Review*) e posteriormente na colombiana *Revista Militar*, os capitães Ralph Puckett e John Galván destacaram que o interesse do Exército colombiano no “curso de *ranger*” derivava da presença massiva de guerrilhas e bandoleiros no país. Para eles,

Esses grupos irregulares têm sido, por muito tempo, uma contínua ameaça à paz e à segurança do povo colombiano; sendo especialistas nos caminhos das montanhas e da floresta, são muito difíceis de encontrar e derrotar, e o Exército não tem sido exitoso em dominá-los. Para superar essa dificuldade, [...] era necessário que oficiais e suboficiais selecionados fossem treinados para que combatessem o inimigo em seu próprio terreno, e com seus próprios métodos. Essa era a missão da Escola de Lanceiros (PUCKETT; GALVÁN, 1959, p. 94 apud RODRÍGUEZ H., 2006, p. 78).

Como mostra o trecho anterior, a criação da Escola de Lanceiros era considerada uma resposta concreta a uma necessidade de segurança, dada a “contínua ameaça à paz e à segurança do povo colombiano”.

4 Os títulos desses trabalhos são: El Batallón Colombia en Korea: 1951-1954 (publicado em 1956); Enseñanzas militares de la campaña de Corea aplicables al Ejército de Colombia (1956); e El Gran Desafío (1965).

Essa versão da doutrina de segurança nacional tornou-se o eixo principal em torno do qual práticas de defesa foram empreendidas na Colômbia. Como sustenta o capitão Puckett, a Escola de Lanceiros tinha por missão combater “o inimigo em seu próprio terreno, e com seus próprios métodos”, oferecendo não apenas a ágil mobilidade exigida pela guerra irregular, mas também um saber especializado nos terrenos em que guerrilhas e bandoleiros eram especialistas: a montanha e a floresta. De acordo com um manual de campanha de 1944, traduzido e adaptado pela missão dos Estados Unidos para as forças militares colombianas, “Na guerra na floresta, o soldado combate dois diferentes inimigos: homem e natureza. Entre eles, a natureza é com frequência o mais impressionante” (ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, 1944, p. 5). Tal declaração possui duas implicações principais.

Em primeiro lugar, a dependência em relação à “população nativa”. Para familiarizar os soldados com as condições hostis da floresta, o manual instruía as tropas a contar com “guias locais cuidadosamente selecionados, cuja lealdade e integridade sejam inquestionáveis” (ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, 1944, p. 50). Ou seja, ao mesmo tempo em que é necessária para que os militares se sintam seguros em um terreno com o qual não estão familiarizados, a “população nativa” coloca um perigo potencial, pois inimigos podem estar infiltrados na tropa. Mais do que isso, segundo o manual, “O uso de tropas nativas organizadas [...] não apenas ajudará a dissipar qualquer oposição à presença de nossas tropas, mas também estimular a solidariedade contra um inimigo comum” (ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, 1944, p. 51). A população circunscreve, assim, o inimigo a ser derrotado e o ativo a ser explorado para que a operação seja exitosa – constituindo, neste último caso, uma fonte de legitimidade, inteligência e conhecimento sobre o terreno.

A segunda implicação do combate onde e como os grupos insurgentes lutam diz respeito ao programa de treinamento. Com a assistência da missão estadunidense, a Escola de Lanceiros dedicou parte significativa de seu programa de treinamento à familiarização dos soldados com as condições hostis da floresta e com as operações psicológicas. Os primeiros grupos formados na Escola de Lanceiros foram mobilizados em regiões “infestadas com guerrilhas”, nas palavras de dois oficiais militares colombianos, em artigo publicado em 1960 (VÁSQUEZ; NEGRET V., 1960, p. 60 apud RODRÍGUEZ H., 2006, p. 81). Anos depois, essa especialização da infantaria já correspondia à coluna vertebral do Plano Lazo.

Os traços constitutivos do Plano correspondem aos eixos estruturantes do que viemos a conhecer como contrainsurgência⁵: i) ênfase na tática; ii) abordagem centrada na população; e iii) ênfase na inteligência. Desse modo, a análise até aqui desenvolvida expõe como o Plano Lazo foi central para a emergência da contrainsurgência a uma posição privilegiada na doutrina militar colombiana, bem como para uma interação mais sistemática com os Estados Unidos no que diz respeito à estruturação do programa de profissionalização do Exército colombiano na segunda metade do século XX.

Outra peça fundamental no quebra-cabeças é o Plano Colômbia. Por um lado, as análises produzidas sobre o Plano não raro ofuscam a importância da Guerra da Coreia e do Plano Lazo na consolidação das características mencionadas anteriormente. Se entendido como um ponto de inflexão dentro de uma trajetória mais ampla, entretanto, o Plano Colômbia de fato constitui tema incontornável quando se trata das implicações da produção do profissional militar para a fronteira entre defesa e segurança pública na Colômbia. Isso porque eleva a outra escala não apenas a profissionalização do Exército colombiano na área de contrainsurgência, como também as relações com os Estados Unidos.

5 Para uma análise sobre as transformações históricas da contrainsurgência de finais do século XIX até meados do século XX, ver Porch (2013).

Entre 2000 e 2006, a assistência estadunidense para a Colômbia somou US\$ 4,7 bilhões, 80% dos quais se concentraram no treinamento militar e policial, em equipamentos, armas e veículos (ISACSON, 2006), fazendo da Colômbia a principal destinatária da ajuda militar dos Estados Unidos na América Latina, e a terceira no mundo, depois de Israel e Egito. Além disso, se é verdade que o Plano Lazo já havia resultado na especialização das forças de combate dentro do Exército colombiano, o Plano Colômbia marca o aprofundamento desse processo. Isso ocorreu com a criação de unidades especializadas em características geográficas do território colombiano, a exemplo dos Batalhões de Alta Montanha; em habilidades táticas específicas, como no caso das Brigadas Móveis e a Força de Desdobramento Rápido (Fudra, sigla em espanhol); e em categorias de ameaça, a exemplo das Brigadas Contranarcóticos (BACN).

Entre essas forças especializadas, as BACN ilustram com clareza como os Estados Unidos se engajaram com o treinamento de forças militares sob o Plano Colômbia. Criados em 1999, os Batalhões Contranarcóticos que compõem as BACN foram treinados pelas Forças Especiais dos Estados Unidos, no Forte Tolemaida. O programa de treinamento combinava o foco na preparação física com a familiarização dos soldados com a floresta e a montanha, expondo a persistente relevância dos *rangers* como uma forma irregular de guerra na Colômbia. O que é específico ao Plano Colômbia, todavia, é a explícita incorporação das operações antinarcóticos ao domínio de *expertise* militar⁶.

Nesse sentido, o Plano promove a rearticulação da contrainsurgência na Colômbia, de modo a contemplar táticas antiterrorismo e antinarcóticos de forma mais sistemática⁷. Como exposto, o histórico engajamento das forças militares em operações de segurança pública é indissociável da afirmação de um problema crônico de violência no país – inicialmente entendido em termos de comunismo e, desde a década de 1990, como narcoterrorismo. O intenso projeto de modernização do Exército colombiano sob o Plano Colômbia e de sua sucessora, a Política de Defesa e Segurança Democrática (MINISTERIO DE DEFENSA, 2003), está na base do discurso de que o país logrou superar seus principais problemas de segurança interna em meados dos anos 2000 (DeSHAZO *et al.*, 2007; ISACSON, 2010; TICKNER, 2014).

Oras, se os problemas de segurança constituíam o principal entrave ao desempenho de “funções tradicionais de defesa” por parte dos militares colombianos, conforme destacado na entrevista que inaugurou o presente artigo, seria de esperar que a afirmação de um “pós-conflito” implicasse a rearticulação do papel historicamente desempenhado pelas forças militares no país. Assim, é curioso observar que o chamado “pós-conflito” na Colômbia – e as políticas de segurança elaboradas em seu seio (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011, 2019) – mantém as prerrogativas de atuação das forças militares na área de segurança pública.

Identificando a persistente ameaça de grupos armados à margem da lei, financiados com recursos do narcotráfico, a Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP), aprovada em 2011 pela administração de Juan Manuel Santos (2010-2018), preservou uma posição privilegiada das forças militares na manutenção da ordem pública. Com efeito, a *expertise* acumulada pelo Exército desde o início dos anos 2000 em operações antinarcóticos era entendida como central no combate àqueles grupos, embora a PISDP enfatizasse a importância de que tais esforços fossem empreendidos conjuntamente com as forças policiais colombianas (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011).

6 De finais da década de 1970 até finais da década de 1990, as operações antinarcóticos figuravam exclusivamente na expertise da Polícia Nacional da Colômbia (VARGAS V., 2012).

7 Como veremos mais adiante, são esses os domínios pelos quais a Colômbia passou a circular na América Latina como uma referência em saberes militares.

Para pensarmos quais as implicações disso para o enquadramento da Colômbia como uma anomalia quanto à fronteira entre defesa e segurança pública, a próxima seção inscreve os processos aqui analisados em uma dinâmica mais ampla de circulação de saberes militares no âmbito hemisférico.

O LUGAR DA COLÔMBIA NA CIRCULAÇÃO HEMISFÉRICA DE SABERES MILITARES

Ao mapear os principais eixos que constituem as práticas de defesa no Exército colombiano na segunda metade do século XX, a seção anterior revelou um aspecto fundamental desse processo histórico: uma menção inevitável ao Exército dos Estados Unidos como a referência para sua contraparte colombiana na estruturação, organização e execução daqueles programas de profissionalização. Nesta seção, argumento que esse entrelaçamento é uma expressão específica de uma circulação mais ampla de saberes militares na América Latina⁸ – um circuito que também é caracterizado pela posição dos Estados Unidos como um *hub* difusor e pela valorização da contrainsurgência como um saber militar referencial em programas de profissionalização.

O tecido institucional que constitui o circuito hemisférico de saberes militares começou a ganhar contornos nos anos 1940, no contexto da Guerra Fria, e contribuiu para a criação de sinergias entre as forças militares nas Américas. Para ser mais precisa, a organização de reuniões e competições regulares e a criação de comissões permanentes sobre tópicos específicos permitiu o intercâmbio de materiais de doutrina e instrução, a comparação das forças, o desenho de mecanismos de cooperação, a articulação de agendas comuns, bem como a criação de redes entre esses profissionais. As interações proporcionadas através desse tecido institucional têm como um de seus principais efeitos a harmonização – apesar da preservação de particularidades – dos saberes militares no hemisfério.

Para ilustrar esse ponto, cabe lançar um olhar mais atento para a Escola das Américas (SOA, sigla em inglês), criada em 1946 pelo Exército dos Estados Unidos no Panamá, com o objetivo de operar como um *hub* difusor de saberes militares na América Latina. Na SOA, a Colômbia só passa a apresentar uma população mais expressiva de alunos a partir da década de 1970. Entre 1970 e 1979, Bolívia, Chile, Colômbia, Honduras, Panamá e Peru enviaram entre 1.100 e 1.800 alunos cada, respondendo por 63% do fluxo total de alunos na Escola (GILL, 2004, p. 78). Já na década de 1980, apenas México, El Salvador e Colômbia respondiam por 72% da população total dos alunos (GILL, 2004, p. 83). Ao retornarem da SOA, os oficiais latino-americanos não raro traziam o material dos cursos para que pudesse ser utilizado nos programas de profissionalização em seus respectivos países de origem (GILL, 2004, p. 99).

Com o passar das décadas, a rearticulação daquilo que se considera uma ameaça teve efeitos expressivos sobre o repertório de cursos da SOA. De fato, a cristalização do tráfico de drogas como uma das principais ameaças à segurança hemisférica a partir de meados da década de 1980 fez com que a Agência para o Controle das Drogas (DEA, sigla em inglês) e o Departamento Federal de Investigação (FBI, sigla em inglês) viessem a deslocar – mas não substituir – o papel de profissionais da Agência Central de Inteligência (CIA, sigla em inglês) e da Escola de Operações Especiais do Exército estadunidense na condução dos cursos oferecidos na SOA.

⁸ Também seria possível tratar de tais dinâmicas como parte de um fenômeno global. Porch (2013), por exemplo, mostra como profissionais militares da França e do Reino Unido viajaram aos Estados Unidos nos anos 1960 para discutir como suas respectivas experiências na Argélia, de um lado, e na Índia e Irlanda do Norte, de outro, poderiam ser mobilizadas em táticas contrainsurgentes que os Estados Unidos empreendem à época no Sudeste Asiático. Por sua vez, em um livro editado por Arielli e Collins (2012), os autores chamam a atenção para o fato de que a circulação de profissionais militares não é uma dinâmica confinada a uma geografia específica, tampouco ao período contemporâneo.

O banco de dados da SOA Watch⁹ ilustra essa “ascensão e queda” dos cursos oferecidos pela Escola. Por exemplo, o curso “Operações de Patrulha”, que contou com 129 oficiais militares de baixa patente (subtenente a major) e suboficiais da Colômbia durante os anos 1980, desapareceu do rol de cursos da SOA nos anos seguintes. Alguns dos cursos eram criados especialmente para atender às particularidades de alguns países. Por um lado, os cursos com maiores índices de comparecimento em determinado contexto podem sugerir uma transformação dos saberes militares ao longo da segunda metade do século XX. Contudo, todos os cursos mencionados anteriormente estão inscritos naquilo que se conhece por contrainsurgência – de modo que parece mais apropriado ler essa transformação como uma série de refinamentos nas táticas contrainsurgentes, derivados de diferentes interpretações de ameaça em contextos históricos específicos.

Embora os Estados Unidos desfrutem de uma posição de autoridade na difusão da contrainsurgência para outros países do hemisfério, os refinamentos e ajustes táticos nessa ampla categoria de saber militar apontam para a agência dos profissionais militares da América Latina nesse processo. Como já mencionado, a oferta de cursos é também guiada pela demanda – ou seja, uma resposta da SOA àquilo que as forças militares na região consideram uma prioridade em termos de aprimoramento tático. Com efeito, a circulação de oficiais latino-americanos nessas escolas é, antes de tudo, condição para a existência dessa rede hemisférica de profissionais militares, bem como para a legitimação do discurso sobre o escopo regional das ameaças enfrentadas – discurso este subjacente ao tecido hemisférico das instituições militares.

A fotografia desse circuito de saberes militares está em processo de transformação no período recente, com a Colômbia operando como um *hub* de difusão de saberes militares na região. Somente no Forte Tolemaida, entre 2009 e 2013, o Exército e a Polícia Nacional da Colômbia treinaram 10.310 profissionais da força pública do México; 3.026 do Panamá; 2.609 de Honduras; 1.732 da Guatemala; 1.132 do Equador; 510 do Peru; 465 de El Salvador; e 377 da Costa Rica (TICKNER, 2014, p. 3). Em abril de 2013, a Escola de Lanceiros, uma das nove escolas de treinamento no Forte Tolemaida, concluiu seu 367º curso, resultando no treinamento não apenas de militares colombianos, mas também de 582 alunos internacionais, de 19 países – entre eles, Brasil, Canadá, Equador, El Salvador, Estados Unidos, França e Peru¹⁰.

Esses números revelam que outros países, principalmente os da América Latina, vieram a tomar a Colômbia como uma referência para o treinamento de unidades militares e policiais. Essa posição privilegiada da Colômbia no circuito de saberes militares encontra seu centro de gravidade no Forte Tolemaida, uma instalação cuja modernização e transformação em um centro de excelência no que toca a treinamento militar dependeu de parcelas significativas dos recursos do Plano Colômbia, originários dos Estados Unidos.

A circulação de profissionais militares no período recente está inscrita em um discurso segundo o qual a Colômbia, tendo superado os problemas de insurgência em seu território, agora está em posição de ensinar domínios específicos de sua *expertise* a outros países. Nas palavras do ministro da Defesa (2011-2015) da Colômbia à época, Juan Carlos Pinzón (2015, p. 8):

Devido ao progresso sustentado desde a virada do século, e a seu *expertise* e experiência excepcionais, as Forças Armadas da Colômbia estão bem posicionadas para desenvolver uma

9 Acessado pela última vez em fevereiro de 2017 (no link <<http://soaw.org/about-the-soawhinsec/13-soawhinsec-graduates/4281-soa-grads-database-online-ur>>), o banco de dados da SOA Watch não mais está disponível.

10 Ver: <<http://www.cenae.mil.co/?idcategoria=344179>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

liderança regional em treinamento e educação e para ativamente participar de operações de paz internacionais, assistência humanitária e de missões de socorro em situações de catástrofe no mundo. A experiência exitosa da Colômbia no combate a grupos insurgentes, facilitadores ilícitos, organizações criminosas transnacionais e organizações de tráfico de drogas faz com que seja extremamente capaz e qualificada para auxiliar outras nações que hoje, ou um dia, podem enfrentar ameaças similares.

Para aqueles dispostos a concordar com os termos com que a fronteira entre defesa e segurança pública veio a governar a divisão do trabalho entre forças policiais e militares, o reposicionamento da Colômbia coloca problemas analíticos fundamentais. A seção anterior revelou que o engajamento do Exército com a ordem pública foi preservado mesmo diante da afirmação do pós-conflito como um contexto de superação do problema da insurgência na Colômbia. Diante desse quadro, como explicar o intenso trânsito, nesse “país anômalo”, de profissionais militares do Chile, França e Reino Unido, para citar apenas alguns casos, em busca do aperfeiçoamento de seus profissionais militares? Dentro desses termos, a inscrição da Colômbia em um circuito mais amplo de saberes militares parece apontar para a necessidade de projetar o discurso da “anomalia” para todo o circuito hemisférico – e não exclusivamente para a Colômbia.

Contudo, a análise aqui desenvolvida nos permite confrontar as premissas que sustentam, simultaneamente, o enquadramento da Colômbia como uma anomalia e a reivindicação da fronteira entre defesa e segurança pública como a forma moderna de organização dos trabalhos entre policiais e militares. Na próxima seção, recupero os movimentos analíticos desenvolvidos neste artigo para discutir suas implicações para o repertório teórico-conceitual com que a fronteira entre defesa e segurança pública é tradicionalmente pensada.

A PRODUÇÃO TRANSNACIONAL DA FRONTEIRA ENTRE DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA

A fronteira entre defesa e segurança pública remete àquilo que é comumente entendido como “ser moderno”, na medida em que está ancorada em uma divisão funcional e espacial entre o trabalho do policial e aquele do militar no que diz respeito à organização da violência no Estado moderno¹¹. Sob esse discurso, cabe ao policial a autoridade sobre a condução de políticas de segurança pública, isto é, o controle das condutas sociais internas por meio da aplicação da lei e da ordem (SAINT-PIERRE, 2011, p. 425). Ao militar, cabe a proteção das fronteiras do Estado em relação a ameaças externas, por meio da guerra, mesmo que apenas potencialmente (SAINT-PIERRE, 2011, p. 425).

Diante desses pilares constitutivos do discurso moderno sobre a organização da violência no Estado, uma série de análises produzidas de finais da década de 1990 até os dias atuais aponta para um recente processo de confusão dessa fronteira entre o militar e o policial (KALDOR, 2007) – seja pela ênfase em uma crescente semelhança da guerra com o combate ao crime (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 31) ou em uma crescente militarização da segurança pública (BIGO, 2000). O pós-Guerra Fria é recorrentemente mobilizado como um marco temporal relevante nesse campo de estudos. Para Andreas e Price (2001, p. 32), “uma das mais importantes confusões de fronteiras tradicionais observada na era do pós-Guerra Fria é aquela entre uma polícia doméstica orientada para dentro e uma esfera militar orientada para fora”.

11 Em outro trabalho, desenvolvo em maior profundidade essa análise, por meio de uma leitura cruzada de *O processo civilizador*, de Norbert Elias, e *A Política como Vocaçào*, de Max Weber. Ver: Viana (2017) – em especial o intervalo entre as páginas 109 e 134.

Saint-Pierre (2011) localiza na “segurança multidimensional” o ponto nevrálgico do problema da confusão na fronteira entre defesa e segurança pública. Para ele, a emergência desse conceito no pós-Guerra Fria possui o efeito político de revestir, com uma agenda ampliada de novas ameaças à segurança (como migrações, energia e pobreza), as disfunções de determinados Estados na provisão de condições econômicas e sociais capazes de garantir a segurança de seus cidadãos (SAINT-PIERRE, 2011, p. 408-409). Reivindicando a importância da fronteira entre defesa e segurança pública para a democracia, Saint-Pierre argumenta que a “cristalização jurídica dessa relação de forças constitui o ‘direito internacional’, que define e normatiza sobre a guerra e a paz, o conflito e a cooperação, cerne da política internacional” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 424-425).

Em contraste com os termos colocados anteriormente, a análise desenvolvida neste artigo permite deslocar as categorias pretensamente estáveis do discurso da modernidade que confere sustentação à fronteira entre defesa e segurança pública. São três os principais eixos desse deslocamento. Em primeiro lugar, a mobilização da história feita nas duas seções anteriores deste artigo confronta a narrativa do pós-Guerra Fria como um divisor de águas da confusão do trabalho do policial com o do militar. Com efeito, em toda a trajetória aqui percorrida, da segunda metade do século XX a inícios do XXI, a profissionalização do Exército da Colômbia foi ancorada em práticas de ordenamento no âmbito interno. Nesse sentido, mobilizar a história tendo como perspectiva a socialização de oficiais militares na destilação de programas de profissionalização do Exército colombiano permite identificar mais continuidades que rupturas nessa trajetória. O papel do militar no contexto de uma confusa fronteira entre defesa e segurança pública não constitui, portanto, uma especificidade do pós-Guerra Fria, tampouco do período marcado pela emergência de regimes militares na América Latina, entre as décadas de 1960 e 1980. O percurso histórico aqui analisado poderia apontar para o reforço dos traços “anômalos” com que a Colômbia passou a ser caracterizada, tendo em vista o histórico e sistemático engajamento do Exército colombiano com a manutenção da ordem pública nesse país.

Contudo, este artigo também avançou um deslocamento dos pilares espaciais em que se sustenta a fronteira entre defesa e segurança pública, ao sublinhar a necessidade de contemplar a ativa participação do Exército dos Estados Unidos na emergência da contrainsurgência como o principal saber militar que guia o engajamento do Exército colombiano com a segurança pública. Ou seja, é impossível compreender o que o Exército colombiano veio a praticar como defesa sem trazer os Estados Unidos para o terreno analítico. Ademais, argumentei que é preciso inscrever essa interação em um circuito hemisférico de saberes militares. As pegadas transnacionais que vieram a constituir a prática da defesa *como* segurança pública na Colômbia indicam os limites do confinamento da “anomalia” a determinado contêiner territorial. Afinal, a confusão entre esses dois domínios é produzida na relação entre profissionais militares estadunidenses e colombianos – dinâmica esta que, por sua vez, está inscrita em um circuito mais amplo de saberes militares.

Peça central desse esforço é justamente a costura da análise com base em saberes militares rotinizados, e não em função da ascensão e queda de grandes eventos que definiram a prática da defesa como política de segurança pública. Entendidos como conhecimentos técnicos cuja autoridade deriva da experiência extraída de um domínio profissional específico, os saberes militares constituem uma versão do que Huysmans (2006) chamou de conhecimento tecnocrático dos profissionais da segurança. Para o autor, o enquadramento de determinado fenômeno como um problema de segurança não pode ser dissociado da incrustação de saberes técnicos em rotinas burocráticas de profissionais da segurança (HUYSMANS, 2006, p. 2-6). Nos termos da análise aqui desenvolvida, a definição de uma ameaça não é externa a um conjunto de pressupostos, formas e postulados que vieram a caracterizar os saberes dos quais os profissionais militares derivam sua autoridade para falar sobre o tema.

Como busquei argumentar, esses saberes militares circulam transnacionalmente –por meio do trânsito de profissionais militares, pela tradução de manuais comuns, pela publicação de artigos em periódicos oficiais ou pela harmonização de programas de profissionalização, para citar alguns dos principais mecanismos com que se dá essa circulação. “Transnacional” é, portanto, utilizado para qualificar um fenômeno que não apenas extrapola as fronteiras nacionais, mas que o faz de modo ancorado em nichos tecnocráticos (BIGO, 2016). Isso porque a circulação dos profissionais militares tem como condição o fato de que, por serem socializados de modo semelhante, esses profissionais se enxergam como parte de uma mesma comunidade. Por sua vez, essa circulação torna possível uma harmonização cada vez maior em termos de jargão, rotinas e rituais.

Um terceiro deslocamento promovido por esta análise diz respeito às categorias funcionais em que repousa a diferenciação entre o trabalho do militar e aquele do policial. As duas seções anteriores expuseram a posição privilegiada da contrainsurgência na produção das práticas de defesa como segurança pública na Colômbia, bem como no edifício hemisférico de saberes militares. As múltiplas apropriações que diferentes tempos e países revelaram acerca da contrainsurgência compartilharam, todas, um elemento constitutivo: a população no centro das preocupações táticas. É justamente esse aspecto que faz da contrainsurgência um saber militar com afinidades eletivas com o saber policial – se este for entendido como um conjunto de técnicas de ordenamento social. Afinal, as condições para a mobilização de modalidades de guerra em práticas de ordenamento público estão no anseio por domesticar determinada população, tarefa empreendida por meio da combinação do imperativo de “conquistar corações e mentes” com táticas ágeis de asfixia de focos insurgentes.

É para esse aspecto que devem atentar aqueles investidos no debate sobre a “militarização” da segurança pública na América Latina e no mundo. A análise aqui desenvolvida convida a uma investigação sobre como circulam os saberes policiais no âmbito hemisférico, de modo que possamos identificar como os programas de profissionalização na polícia articularam mecanismos de controle da população. Talvez uma empreitada como essa resulte no esvaziamento da reivindicação da “militarização” da segurança pública como um fenômeno marcante do período recente. Isso porque a emergência da polícia como um grupo tecnocrático cuja autoridade deriva de um conhecimento sobre práticas de ordenamento social já coloque, como sua própria condição de emergência, o sonho de projeção, para o corpo social, o “mecanismo do exército perfeito, da massa disciplinada, da tropa dócil e útil” (FOUCAULT, 1997, p. 162).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que premissas repousa a fronteira que desenhamos entre defesa e segurança pública? Este artigo engajou com essa pergunta por meio da mobilização da Colômbia como um ponto de entrada analítico. O que torna esse país relevante como um estudo de caso é justamente o recorrente enquadramento da Colômbia como uma anomalia, fundamentado pelo persistente engajamento das forças militares com a segurança pública nesse país.

A análise desdobrou-se em dois movimentos analíticos principais. No primeiro, sustentei que esse engajamento dos militares passa, inequivocamente, pelo envolvimento de oficiais estadunidenses em programas de profissionalização do Exército na Colômbia. Em um segundo momento, mostrei como essa dinâmica constitui uma expressão particular de fluxos mais abrangentes de circulação de saberes militares no âmbito hemisférico. Com isso, discuti os deslocamentos temporais, espaciais e funcionais que a análise desenvolvida permite avançar em relação a categorias centrais ao discurso da modernidade.

Assim, ao oferecer uma análise sociológica sobre a circulação de saberes militares no hemisfério, este artigo confronta o discurso da Colômbia como uma anomalia em matéria de diferenciação entre defesa e segurança pública. E isso precisamente porque implode as premissas segundo as quais viemos a organizar nossos imaginários de “interno” e “externo”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From war fighting to crime fighting: transforming the American National Security State. **International Studies Review**, vol. 3., n. 3, p. 31-52, 2001.

ARIELLI, Nir; COLLINS, Bruce (eds.). **Transnational soldiers: Foreign Military Enlistment in the Modern Era**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León. Colombia en la Guerra de Corea. **Folios**, n. 27, p. 63-76, jan.-jun, 2008.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León; VÉLEZ RAMÍREZ, Humberto. **Estado y Fuerzas Armadas en Colombia**. Cali: TM, 1994.

BIGO, Didier. Sociology of Transnational Guilds. **International Political Sociology**, vol. 10, n. 4, p. 398-416, 2016.

BIGO, Didier. When two become one: internal and external securitisations in Europe. In: KELSTRUP, M. W. **International Relations Theory and the Politics of European Integration**. Power, Security and Community. London: Routledge, 2000. p. 171-204.

DeSHAZO, Peter; PRIMIANI, Tanya; McLEAN, Phillip. **Back from the Brink**. Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007. Washington, DC: CIS, 2007.

ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES. REPÚBLICA DE COLOMBIA. **La Guerra en La Selva**. Manual de Campaña. Bogota, DC: Sección Imprenta y Publicaciones, 1944.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GILL, Lesley. **The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas**. Durham and London: Duke University, 2004.

HUYSMANS, Jef. **The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU**. New York: Routledge, 2006.

ISACSON, Adam. **Don't call it a model**. On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of “success” don't stand up to scrutiny. Washington, DC: WOLA, July 14, 2010.

ISACSON, Adam. Plan Colombia – six years later: report of a CIP staff visit to Putumayo and Medellín, Colombia. **International Policy Report**. Center for International Policy, nov. 2006.

KALDOR, Mary. **New and old wars: organized violence in a global era**. 2nd ed. Stanford: Stanford, 2007.

LEAL BUITRAGO, Francisco. **La Seguridad Nacional a La Deriva**. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría. Mexico, DC: Alfaomega, 2002.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. **Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad**. Presidencia de la República de Colombia: Mindefensa, 2019. Disponível em: <<https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2019/02/Poli%CC%81tica-de-Defensa-y-Seguridad-%E2%80%93-PDS.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2019.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Presidencia de la República de Colombia: Mindefensa, 2011. Disponível em: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019.

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**. Presidencia de la República de Colombia: Mindefensa, 2003. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2019.

PINZÓN, Juan Carlos. Colombia Back from the Brink: From Failed State to Exporter of Security. **Prism**, vol. 5, n. 4, p. 2-9, 2015.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. La Profesionalización Militar en Colombia (1907-1944). **Análisis Político**, n. 1, May/Aug. 1987a.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. La Profesionalización Militar en Colombia (II): El Periodo de La Violencia. **Análisis Político**, n. 2, Sep./Dic. 1987b.

PORCH, Douglas. **Counterinsurgency: Exposing the Myths of the New Way of War**. Cambridge: Cambridge University, 2013.

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Saúl Mauricio. **La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano, 1951-1959**. Medellín: La Carreta, 2006.

ROUQUIÉ, Alain. **El Estado Militar en América Latina**. Buenos Aires: Emecé, 1984.

SAINT-PIERRE, Hector. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, vol. 33, n. 2, p. 407-433, jul.-dez. 2011.

TICKNER, Arlene B. **Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy**. Washington, DC: WOLA, Mar. 2014. Disponível em: <<http://www.wola.org/files/140318ti.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2018.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. The profile of the Colombian Armed Forces: A Result of the Struggle against Guerrillas, Drug Trafficking and Terrorism. In: MARES, David E.; MARTÍNEZ, Rafael (eds.). **Debating Civil-Military Relations in Latin America**. Brighton: Sussex Academic Press, 2014. p. 130-154.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. **Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas**. Medellín: La Carreta, 2012.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Los militares en el Postconflicto. **El Tiempo**, jan. 2003. Available at: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-968820>>. Acesso em: 24 set. 2018.

VELÁSQUEZ, Carlos Alfonso. **La fuerza pública que requiere el postconflicto**. . Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, mayo 2015. Working Papers n. 13.

VIANA, Manuela Trindade. **Preparing for War, Preparing for Peace: the Colombian “success story” and the transformation of the military professional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da PUC Rio. Rio de Janeiro, 2017.

APRESENTAÇÃO

DOSSIÊ: SENTIDOS DO FAZER JUDICIAL E POLICIAL: ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E SISTEMA DE JUSTIÇA

FERNANDA BESTETTI DE VASCONCELLOS

Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã (UFRGS). Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e do Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Criminal (GPESC/PUCRS) e associada ao FBSP. Contato: fernanda.bestetti@ufrgs.br

IZABEL SAENGER NUÑEZ

Doutora em Antropologia pelo PPGA/UFF (2018). Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo PPGSD/UFF (2012). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS (2007). Atualmente é pesquisadora de pós doutorado (PNPD/CAPES) vinculada ao Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa (NUFEP/PPGA/UFF). É vice coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Sujeitos, Sociedade e Estado (NEPSSE/UFF) e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e da FGV Direito Rio. Contato: izabelsn@gmail.com.

Os trabalhos incluídos nesse dossiê foram apresentados, em versões preliminares, no Grupo de Trabalho intitulado *Sentidos do fazer judicial e policial: administração de conflitos e Sistema de Justiça*, que teve a sua primeira edição no 8º Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, realizado no ano de 2018, na Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF. O Grupo de Trabalho é fruto de uma parceria entre pesquisadoras do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração de Conflitos, o INEAC¹, sediado na UFF, mas que conta com pesquisadoras e pesquisadores de diferentes estados do país e de fora dele. Os interesses comuns e experiências de pesquisa direcionaram os objetivos da criação do GT: a ideia de conhecer e debater com outros (as) pesquisadores (as) seus processos de produção de pesquisas sobre os fazeres judicial e policial.

A iniciativa de criação do grupo de trabalho está vinculada a uma tradição das ciências sociais brasileiras que, desde a década de 80, têm voltado o olhar para a administração de conflitos produzida pelo sistema de justiça. O crescimento dessas pesquisas no contexto nacional teve como reflexo, por exemplo, a criação do GT Direito e Sociedade nos encontros anuais da ANPOCS, que aconteceram entre os anos de 1979 até 1989. Desde então, tanto o campo da antropologia quanto o da sociologia, e também o da ciência política, vêm produzindo pesquisas sobre as representações e práticas dos agentes desse sistema, constituindo o que se pode chamar de um campo de estudos sociojurídicos. Tais trabalhos têm utilizado diferentes abordagens teóricas e metodológicas para compreender fenômenos jurídicos e apreender os diversos sentidos de *fazer justiça* e do *fazer judicial e policial*, produzindo assim uma agenda de pesquisa e criando um espaço de confluência e diálogo entre o Direito e as Ciências Sociais.

A ideia de modificar a perspectiva de análise do Direito, observando o mesmo como um fenômeno social, em contraste com o que tradicionalmente fazem os profissionais que atuam dentro do que pode ser

¹ Trata-se de um empreendimento coletivo, aprovado em fevereiro de 2009, pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, através do Programa "Institutos de Ciência e Tecnologia" - Edital 15/08, proposto pelo CNPq em parceria com a FAPERJ. Faz, então, parte de um conjunto de 122 INCTs aprovados à época, dentre dos quais somente dois foram constituídos na área induzida de Segurança Pública, um com sede no estado do Rio de Janeiro (UFF) e um no estado de São Paulo (USP).

chamado campo jurídico (Bourdieu, 1989), fornece novos elementos para a sua compreensão e permite a produção reflexões originais sobre o seu funcionamento. É preciso considerar que, no Brasil, o campo jurídico não é majoritariamente afeito a relativizar categorias e conceitos e/ou desconstruir verdades consagradas: o olhar dogmático do “dever ser” costuma apresentar-se como imperativo neste campo (Kant de Lima e Lupetti Baptista, 2014). Neste sentido, voltar o olhar do pesquisador para o “ser” (que é precisamente o que o olhar empírico se propõe) proporciona a observação do Direito enquanto fenômeno concreto e permite que sua análise seja realizada a partir de um olhar externo (Sadek, 2002).

No mesmo sentido, a sociedade brasileira parece permanecer refém de uma cultura jurídica que, imiscuída nas relações sociais cotidianas, busca a administração de conflitos, ora pela ideologia da harmonia, ora pela da repressão. Tanto uma quanto a outra aparentam resultar de uma percepção hierarquizada e desigual da sociedade, de modo que manifestações populares ou do cidadão comum, devem ser sufocadas, quando parecem ameaçar o *status quo* vigente. Isto significa que o motor das relações sociais e das políticas da ordem social seguem o princípio jurídico de que “manda quem pode, obedece quem tem juízo” ou do ritual do “você sabe com quem está falando?” (Mello e Azevedo, 2017).

Assim, desde uma perspectiva crítica, que observa a atuação do Estado na administração de conflitos por meio do sistema de justiça formal como um fenômeno passível de análises amparadas por metodologias de pesquisa utilizadas pelas ciências sociais, verificam-se como necessárias para a compreensão do fenômeno questões como: a quem tais práticas atendem? Quais são os valores morais e as moralidades que as informam? Quais os seus significados nos diferentes contextos em que ocorrem? O que se entende por “pacificação social”? Trata-se, por fim, de um mecanismo de autonomização, comunicação, satisfação e conquista da justiça pelos indivíduos, ou de normalização do seu comportamento?

O peso da tradição inquisitorial (Kant de Lima e Mouzinho, 2017), a baixa adesão ao paradigma dos direitos humanos, a interveniência de moralidades que enfatizam hierarquias sociais e desigualdades (Nuñez, 2018), especialmente de classe e de gênero, a validação da violência como forma legítima de resolver conflitos, são características recorrentemente apontadas por pesquisas desenvolvidas especificamente sobre a justiça criminal: a baixa resolutividade dos crimes de homicídio (Cerqueira, 2012; Ribeiro, 2014; Costa, 2015;), o crescimento de índices de violência letal policial e a quase inexistência de práticas que busquem coibir de forma efetiva tal padrão de atuação institucional (FBSP, 2019; 2018; 2017; 2016; 2015) e a violência contra a mulher encontra sérias barreiras para ser adequadamente administrada pelas vias judiciais. (Gregori, 2006; Debert e Gregori, 2008; Debert e Oliveira, 2014; Vasconcellos, 2019).

Ainda, os estudos tendem a enfatizar a emergência de novos conflitos institucionais, de saberes e de práticas no campo da administração institucional de conflitos e buscam encontrar fissuras nas concepções e moralidades dos agentes judiciais. A maioria destes estudos demonstra a existência de enormes barreiras organizacionais e valorativas para o sucesso de inovações especialmente na justiça criminal (Costa, 2015; Azevedo, 2001), assim como nos Juizados Especiais (Lima, 2014; Azevedo, 2000) e também na esfera cível (Baptista, 2013). O papel crescente do Ministério Público (Arantes, 1999; Kerche, 2018) na definição das tendências judiciais e o papel de instituições alternativas ao penal, seja a justiça restaurativa, seja a rede de atendimento e proteção às mulheres em situação de violência (Vasconcellos, 2019), foram alguns dos novos temas de pesquisa que emergiram na última década.

Nesse dossiê estão reunidos trabalhos que se voltaram para o funcionamento do sistema de justiça e policial, no contexto brasileiro. O texto escrito por Otávio Fantoni Constantino, intitulado *A política de*

atendimento aos presos provisórios da Defensoria Pública de São Paulo atenta para a atuação dessa instituição, ainda muito pouco estudada no contexto nacional. Para tanto, traz reflexões sobre a efetivação de novos procedimentos no contexto do referido órgão estatal. Ao analisar como se deu a implementação de uma política pública, nos mostra as complexidades e os desafios inerentes ao processo de transformação das leis em práticas, desde a criação de sucessivas regulamentações até a dicotomia explicitada entre as comarcas do “interior” e da “capital” que revelam as hierarquizações no texto da lei.

O artigo de Lívia Bastos Lages, intitulado *O sistema acusatório diante da prisão em flagrante: como o direito a defesa é exercido em fase de audiência de custódia?*, nos apresenta reflexões sobre as audiências de custódia. Mais especialmente, sobre como o direito de defesa tem sido tratado, respeitado ou não, no contexto de realização dessas audiências. Por meio da apresentação de dados quanti e qualitativos, a autora demonstra a existência de uma distância entre os princípios orientadores do processo penal e a prática cotidiana dos operadores do direito, na esteira do que diversas pesquisas já vêm demonstrando sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro.

O trabalho de Perla Alves Bento de Oliveira Costa, *“Tem que abordar para conhecer” - o nascimento do X-9 : um instrumento de investigação utilizado pelos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro*, descreve ao leitor as abordagens policiais no caso de usuários de drogas e como esses usuários posteriormente se transformam em informantes da polícia, formando um “circuito moral de trocas”. A pesquisa indica ainda como o processo de incriminação se dá na prática, bem como os usos da informação como “mercadoria política” (Misse, 1997, 2006) que forma um sistema de trocas. A inovação reside também no diálogo da pesquisadora com policiais militares e nos dados qualitativos que é capaz de produzir, justamente em razão da sua atuação profissional, ela própria policial militar.

Finalmente, o artigo *Uma luz no “fundo do poço”: uma análise das premissas do tratamento oferecido aos policiais militares “dependentes químicos” pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*, de Fernanda Novaes Cruz, nos apresenta um interessante olhar sobre o tratamento de policiais militares dependentes químicos, no contexto interno da corporação. Ao acompanhar a equipe que atende esses profissionais, a pesquisadora dialoga com os conceitos de instituição total e instituição reinventiva, propondo um conceito híbrido ao elaborar um modelo de análise capaz de dar conta dos desafios e das complexidades dessa abordagem. Ao mesmo tempo, mostra as moralidades que levam à busca por tratamento por parte dos policiais, que não se explicitam pelo uso de substâncias químicas ilícitas, mas sim no receio de expulsão por da corporação baseado em outras justificativas como atrasos e condutas classificadas como “inapropriadas”.

Esperamos, então, que os textos aqui reunidos sejam integrados ao acervo de pesquisas sobre segurança pública e justiça criminal, que vem sendo formado desde a década de 1980 em nosso país, permitindo com isso o alargamento da compreensão de fenômenos sociais tão complexos e expandido a produção intelectual nacional. Com isso nossos gestores poderão, quem sabe, elaborar melhores e mais eficazes políticas públicas baseadas em evidências científicas.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

AZEVEDO, Rodrigo G. de. Juizados especiais criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 47, out. 2001.

_____. **Informalização da Justiça e Controle Social – Estudo Sociológico da Implementação dos Juizados Especiais Criminais em Porto Alegre**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **Paradoxos e ambiguidades da imparcialidade judicial: entre “quereres” e “poderes”**. Sergio Antonio Fabris Editor, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difusão Editorial, 1989.

CERQUEIRA, Daniel. Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 16, n. 2, p. 201-235, jun. 2012

COSTA, Arthur Trindade M. (2015), “A (in)efetividade da justiça criminal brasileira. Uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal”. **Civitas**, Porto Alegre, 15, 1: 7-10.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 66, fev. 2008.

DEBERT, Guita Grin; OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a “violência doméstica”. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 29, dez. 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo, 2019.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. São Paulo, 2018.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo, 2017.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. São Paulo, 2016.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. São Paulo, 2015.

GREGORI, Maria Filomena. Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos. In: Debert, Guita G.; Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs). **Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças**. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP, 2006.

KANT DE LIMA, Roberto e LUPETTI BAPTISTA, Bárbara Gomes. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. **Anuário Antropológico**. I | 2014, 9-37. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/aa/618>; DOI : 10.4000/aa.618>. Acesso em: 14, fev., 2018.

KANT DE LIMA, Roberto; MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. (2016), Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: Entre delações e confissões premiadas. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, 9 (3), 505-529.

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Cad. CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 567-580, dez. 2018.

LIMA, Michel Lobo Toledo. **Próximo da Justiça e Distante do Direito**: Um Estudo Num Juizado Especial Criminal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2014. 170 p. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia (IESP) da UERJ. 2014.

MELLO, Kátia Sento-Sé e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Mecanismos alternativos de resolução de conflitos na justiça brasileira: um balanço. In VALOIS et. al (orgs.), **Justiça Restaurativa**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2017.

MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio.. **Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 93-116, 1997.

_____. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

NUÑEZ, Izabel Saenger. "Aqui não é casa de vingança, é casa de justiça!": moralidades, hierarquizações e desigualdades na administração de conflitos no Tribunal do Júri. 2018. 273 f., Tese (Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói: 2018.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de (org). **Justiça em Foco: estudos empíricos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça. **Mensurando o tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais**. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

SADEK, Maria Tereza. Estudos sobre o sistema de justiça. In: O que ler na ciência social brasileira (1970-2002). São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais. 2002.

VASCONCELLOS, Fernanda B.. **Punir, proteger, prevenir? : a lei Maria da Penha e as limitações da administração dos conflitos conjugais violentos através da utilização do direito penal**. 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: Autografia, 2019.

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

DOSSIÊ: SENTIDOS DO FAZER JUDICIAL E POLICIAL: ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E SISTEMA DE JUSTIÇA

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AOS PRESOS PROVISÓRIOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO¹

OTÁVIO FANTONI CONSTANTINO

Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas e bacharel em Direito e Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo.

RESUMO

O trabalho é fruto pesquisa sobre a implementação da política de atendimento à pessoa presa provisoriamente no estado de São Paulo, elaborada Defensoria Pública do Estado, e os resultados dela decorrente. Os objetivos específicos da pesquisa são: i) historiar e avaliar o contexto de elaboração e implementação da política de atendimento da Defensoria Pública do Estado à pessoa presa provisoriamente; ii) analisar os mecanismos desenhados para o monitoramento da política e; iii) analisar os resultados já colhidos pela política pública. Como metodologia adotada, a pesquisa trabalha com análise documental – resolução que instituiu a política de atendimento; registro das sessões do Conselho Superior da DPE que trataram desse assunto; e Atos publicadas no Diário Oficial do Estado que regulamentaram a prática – e análise quantitativa dos dados dos atendimentos disponibilizados pela instituição. A política de atendimento à pessoa presa provisoriamente, implementada a partir de meados 2014, foi articulada e desenhada em conjunto com a sociedade civil, tendo como principais fatores de motivação a necessidade de uma atuação da Defensoria Pública logo após a prisão, aperfeiçoando a atuação institucional a partir da supressão de gargalos nos fluxos do conhecimento das prisões pelos defensores públicos e maior presença institucional nos Centros de Detenções Provisórias, possibilitando além de qualificação técnica da defesa a prevenção de eventuais violações de direitos fundamentais das pessoas presas. Contudo, interesses internos à instituição e advindos do Poder Executivo limitam a concretização das expectativas que impulsionaram a criação dessa política, bem como o seu monitoramento.

Palavras-chave: Defensoria Pública; preso provisório; política pública.

ABSTRACT

THE DEFENSORIA PÚBLICA'S POLICY OF ASSISTING THE PROVISIONAL PRISONERS

This paper presents the results of a research on the implementation of the Defensoria Pública's policy of assisting the person imprisoned in the state of São Paulo. It aims to: i) evaluate how the process of elaboration and implementation of the policy was conducted; ii) analyze the mechanisms designed for monitoring the policy; and iii) analyze the results already gathered by public policy. As a method, this research uses document analysis - the resolution and acts that institutes and regulated this public policy and the records of the sessions of the Defensoria Pública's Superior Council - and the quantitative analysis of the data of the resources available by the institution. A policy for assisting the person in custody, implemented since mid-2014, was articulated and created

¹ Artigo apresentado e discutido no GT 19 – “Os sentidos do fazer judicial e policial: administração de conflitos e sistema de justiça”, do VIII Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, realizado em 2018 na Universidade Federal de Juiz de Fora e organizado pela Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED).

with a civil society, with the main motivating factors being the need for the Public Defender to act immediately after an arrest, perfecting a practice institutional based on the elimination of bottlenecks in the knowledge flows of public defenders and greater institutional presence in the Centros de Detenção Provisória (CDPs), making it possible, in addition to the technical practice of defending and preventing possible violations of the fundamental rights of those present. However, the institution's internal interests and the resources of the Executive Branch limit the fulfillment of the expectations that drove the creation of this policy, as well as its monitoring.

Key-words: Defensoria Pública, remand in custody, provisional prisoners, public policy.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1069

Data de recebimento: 05/01/2019 – Data de aprovação: 11/04/2019

INTRODUÇÃO

O estudo sobre políticas públicas inovou o campo da Ciência Política ao centrar a análise nas ações governamentais que propunham a transformação (ou a manutenção) de aspectos da realidade, em vez de manter o olhar sobre a distribuição do poder político a partir do voto e das regras eleitorais. Em outras palavras, mostrou que, para além das disputas pelos espaços de poder, a forma pela qual o resultado dessas disputas é traduzido em um sistema técnico-racional (REIS, 1989) também é relevante e merece atenção. Contudo, essa abordagem ainda é fortemente marcada pela análise das ações do Poder Executivo e dos arranjos determinantes para a sua concretização.

Segundo Limongi et al. (2015), no Brasil, apenas no final da década de 1990 é que se iniciaram pesquisas sobre a participação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas. Atualmente, já existem sólidas linhas de pesquisa, inclusive com contribuição da Ciência Jurídica (BUCCI, 2013; COUTINHO, 2013), sobre *a centralidade do Direito na estruturação da ação governamental* e sobre *a judicialização das políticas públicas*, isto é, sobre a interferência da Justiça na execução dos programas de governo. Porém, faltam trabalhos que abordem, especificamente, as políticas públicas elaboradas e implementadas pelas próprias instituições do sistema de justiça.

Provavelmente, essa escassez está relacionada à difusão de uma visão estreita de separação de poderes, que associa os processos de decisão política aos Poderes Executivo e Legislativo e os processos de decisão técnico-jurídica ao Poder Judiciário. Mas o que essa longa trajetória de estudos mostrou é que os Poderes são permeáveis, convivem sob influência mútua, e executam competências semelhantes, embora não com a mesma intensidade. Por exemplo, da mesma forma que instâncias do Poder Executivo promovem julgamentos de processos administrativos com base em procedimentos técnico-jurídicos, o Poder Judiciário toma decisões para fins de gestão e incremento das atividades exercidas por ele.

Nesse sentido, numerosas práticas relacionadas às instituições inerentes à Justiça poderiam ser consideradas objeto de estudo do campo de políticas públicas. Afinal, além de interventor – característica fortemente realçada nos trabalhos sobre judicialização da política –, o Judiciário também é formulador e implementador de ações governamentais, muitas delas relacionadas ao acesso e ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Diante desse contexto, o objetivo do presente artigo é investigar a formulação e a estruturação de uma política específica promovida por uma instituição que compõe o sistema de justiça: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP).

A escolha do tema deveu-se ao envolvimento profissional do autor² com a implementação da Política de Atendimento ao Preso Provisório da Defensoria, projeto que promoveu mudança significativa na atuação de defensores públicos oficiais na área criminal, na medida em que organizou a visita periódica desses servidores públicos às unidades prisionais.

Mas tratar dessa instituição não é tarefa simples. Afinal, a Defensoria Pública (ainda mais a de São Paulo) é uma organização relativamente nova se comparada às outras instituições que integram o sistema de justiça³, tais como o Judiciário, o Ministério Público e a OAB, e, por conta disso, passa despercebida no debate público, principalmente no meio acadêmico. Para ajudar na articulação das discussões pretendidas, foram utilizados os trabalhos de Coslovsky (2016) e Cardoso (2011), os quais também se propuseram a investigar as práticas da DPESP a partir da literatura do campo de políticas públicas. Coslovsky (2016), no seu artigo, argumenta como os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública de São Paulo são importantes atores na implementação da política urbana, definida por leis federais e municipais. Já Cardoso (2011) trata da criação da Defensoria e a incorporação de mecanismos de participação social (especificamente a ouvidoria externa e os ciclos de conferência) na sua gestão, o que também poderia ser compreendido como uma política pública institucional a ser investigada a partir desse quadro teórico.

Afinal, *política pública* não é um dado evidente e inequívoco que se encontre no mundo à espera de ser descoberto. Trata-se de uma construção analítica que seleciona e agrupa fenômenos relacionados às práticas estatais e sociais e, assim, define o seu conteúdo (HECLO, 1972). Nessa perspectiva, um mesmo fenômeno pode ser enquadrado como pertencente a uma dada política ou a outra, a depender da proposta investigativa. A Política de Atendimento ao Preso Provisório, por exemplo, poderia ser analisada a partir das práticas e das discussões relacionadas à sua formulação ou como resultado da política institucional voltada à garantia da participação da população nos rumos da administração da Defensoria Pública⁴. Contudo, este trabalho adota a primeira perspectiva, embora essa reflexão seja constante, inclusive como forma de dar subsídios para testar as conclusões apresentadas por outras pesquisas relacionadas a esse universo.

Sendo assim, o artigo se propõe a: i) registrar como a proposta de visita aos presos provisórios entrou na agenda da Defensoria; ii) descrever os elementos que estruturam a política de atendimento, especificados pela Deliberação nº 297 do Conselho Superior da instituição; e iii) apresentar alguns de seus dilemas, retratados a partir de abordagens quantitativas e qualitativas. Para tanto, foram utilizados como fontes: i) os relatórios dos ciclos de conferência da Defensoria; ii) as publicações de entidades engajadas no tema; iii) as deliberações do Conselho Superior e atos normativos da administração da instituição que estruturaram e regularam as atividades da política; iv) os dados disponibilizados mediante solicitação ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); e v) as gravações audiovisuais das sessões do Conselho Superior que debateram os rumos da política. As duas primeiras fontes serviram para a reconstrução das origens e do problema enfrentado por essa mudança institucional. Já as fontes normativas permitiram expor os arranjos e os recursos destinados a ela, e os dados fornecidos pelo SIC, o alcance da política em relação à população prisional. Por último, as gravações dos debates travados nas sessões do Conselho evidenciaram os interesses em disputa, dando sentido às descrições realizadas nesse trabalho.

2 Entre junho de 2014 e novembro de 2015, o autor foi Assistente Técnico (cargo de livre provimento em comissão) na divisão vinculada à Assessoria Criminal da Defensoria Pública-Geral responsável pela implementação da política pública estudada.

3 Embora o estado do Rio de Janeiro conte com uma Defensoria desde o início da República, a instituição só foi alçada como essencial à Justiça com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual previu capítulo específico para o órgão (artigos 134 e 135). Contudo, muitas Defensorias estaduais demoraram para sair do papel. A de São Paulo foi constituída apenas em 9 de janeiro de 2006, com a Lei Complementar Estadual nº 988/2006.

4 Essa pesquisa, por sua vez, poderia ser vista como resultado da implementação das políticas de transparência de dados (pelo Serviço de Informação ao Cidadão) e de participação social (pela gravação e disponibilização das sessões do Conselho Superior da DPESP no canal da Ouvidoria Geral no Youtube), fontes de dados primordiais para a elaboração deste trabalho.

Cabe ainda pontuar que se optou por usar fontes de informação totalmente disponíveis ao público e tratar propriamente da estruturação e dos debates sobre os rumos da política – deixando de abordar as práticas e as rotinas – para não expor e não responsabilizar quaisquer pessoas envolvidas com a atividade⁵. Contudo, foi a relação do pesquisador com essas pessoas e com as práticas vivenciadas que permitiu dimensionar a importância de certas fontes, compreender suas finalidades, interpretar seus dados e até selecioná-las.

ENTRANDO PARA A AGENDA E SAINDO DO PAPEL

A drástica expansão do número de pessoas presas no país é inquestionável. Levantamento feito pelo Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2017) constatou não só que, em 2016, o Brasil era um dos países que mais encarceravam no mundo, como também que o incremento dessa massa carcerária se deu pelo (ab)uso da prisão provisória. De 2010 a 2016, a porcentagem de pessoas presas sem condenação passou de 33% para 40%. Ou seja, quase metade da população prisional encontrava-se nessa situação por uma prisão precária, que deveria ser alternativa excepcional segundo as normas da Constituição Federal (art. 5º, incisos LIV, LV, LVII e LXVI) e do Código de Processo Penal (art. 282, § 6º e art. 310, inciso II).

Esse descompasso entre a excepcionalidade e o excesso do uso da prisão provisória, bem como o distanciamento dos órgãos responsáveis pela fiscalização dos estabelecimentos prisionais e pela efetivação do direito das pessoas presas, foi (e ainda tem sido) apontado por entidades da sociedade civil como um dos principais problemas do funcionamento do sistema de justiça criminal. Diante disso, instituições responsáveis por intervir nesse ambiente foram pressionadas a formular ações para enfrentar tal situação. Em São Paulo⁶, a Defensoria Pública foi uma das acionadas, até pelo fato de essa pauta estar diretamente ligada à sua missão institucional: prestar assistência jurídica integral aos economicamente hipossuficientes (condição da maioria das pessoas presas)⁷.

É importante destacar também o fato de a Defensoria Pública de São Paulo ter mecanismos que facilitam esse tipo de relação com grupos organizados da sociedade civil. Segundo Cardoso (2011, p. 1), a previsão da ouvidoria externa e dos ciclos de conferência na criação da DPESP inaugurou “um novo paradigma participativo [...] no inacessível universo das instituições de nosso sistema de justiça”. Isso porque, enquanto a ouvidoria externa permite uma forma de representação da sociedade civil na Defensoria, os ciclos de conferências consubstanciam momentos de consulta pública para a construção coletiva do plano bienal de atuação da instituição. Ainda de acordo com a autora, esses dois mecanismos abriram a possibilidade para uma gestão democrática a partir da formulação e concretização de “políticas públicas deliberadas”, algo comum nas instituições do Poder Executivo e Legislativo, mas totalmente novo no Judiciário (CARDOSO, 2011, p. 2).

E foi por meio do ciclo de conferências que os problemas do excesso de prisões provisórias e da necessidade da maior presença da Defensoria nas unidades prisionais foram formalmente apresentados. Já no primeiro ciclo, ocorrido em 2007, surgiu a proposta de “intensificar o contato pessoal do defensor

5 *Haja vista que o texto começou a ser escrito enquanto o autor ainda trabalhava na Defensoria.*

6 *Estado que comportava um terço da população carcerária nacional (BRASIL, 2017), em que 32% eram de presos provisórios.*

7 *Não há lei que defina objetivamente as pessoas consideradas hipossuficientes. A Constituição, ao tratar da Defensoria, apenas determinou como sua missão atender os insuficientes de recurso. O poder de delimitar o público-alvo acaba sendo exercido de maneira discricionária pela instituição. O parâmetro mais utilizado é a renda familiar (até 3 salários mínimos). Entretanto, para questões criminais, a Defensoria atende todas as pessoas que não tiverem defesa constituída. Isso porque tanto a Constituição como o Código de Processo Penal garantem o direito à ampla defesa. Mas o acusado que não for pobre e que se beneficiar da assistência judiciária gratuita será obrigado a pagar os honorários do seu Defensor (§ único do artigo 263 do CPP). Como essa situação não é habitual, pressupõe-se que as pessoas presas e sem advogado particular sejam hipossuficientes.*

público com o preso provisório para qualificar sua defesa processual”. Contudo, ela foi condicionada pela própria administração da DPESP à “criação de mais cargos de defensores públicos” (DEFENSORIA, 2009, p. 27). No terceiro ciclo, em 2011, foi novamente aprovada a proposta de “efetivar as visitas periódicas a estabelecimentos prisionais” (DEFENSORIA, 2012a, p. 33).

No mesmo sentido, mas por outro caminho de pressão, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) e a Pastoral Carcerária lançaram em 2012 a pesquisa Tecer Justiça: Presas e Presos Provisórios na Cidade de São Paulo, que apresentou como recomendação a necessidade de a “Defensoria Pública garantir a presença de defensores públicos permanentemente no interior das prisões a fim de prover acesso rápido à Justiça, reduzir a tensão entre presos e agentes e preservar os direitos da pessoa presa” (INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA; PASTORAL CARCERARIA, 2012, p. 95). Ou seja, por maneiras formais e não formais de pressão, a pauta da prisão provisória e a da necessidade de maior presença da Defensoria Pública no ambiente carcerário entraram na agenda da instituição.

Ainda em 2012, ano da publicação da pesquisa, o Conselho Superior da Defensoria Pública aprovou a Deliberação nº 246, que organizou “a política institucional de atendimento às pessoas presas provisoriamente e de monitoramento das condições de detenção dos atendidos pela Defensoria Pública”. Na verdade, conforme se observa no art. 1º das disposições transitórias, tratou-se mais da criação de um projeto-piloto, com prazo de duração de seis meses, a ser implementado em seis unidades prisionais – quatro na capital (Centro de Detenção Provisória I, II, III e IV de Pinheiros), uma na região metropolitana (Centro de Detenção Provisória de Franco da Rocha) e uma no interior (Centro de Detenção Provisória de Ribeirão Preto). Na Deliberação, por exemplo, não estava clara a forma preferencial de atendimento. Nos seus artigos 3º e 4º, havia tanto a previsão de atendimento nas dependências do Fórum da Comarca, mediante requisição da pessoa presa, como no estabelecimento prisional, quando a requisição não fosse deferida ou quando a situação fosse “propícia à visita”.

Além disso, o fluxo das informações não estava bem delineado. De acordo com o § 2º do artigo 5º, caberia ao defensor responsável pela defesa do preso solicitar ao defensor participante da atividade a realização da visita, bem como enviar informações necessárias para o atendimento. Mas, em caso de urgência, a despeito da solicitação, caberia ao defensor envolvido com a atividade realizar o atendimento e encaminhar as informações colhidas ao defensor responsável pelo processo (art. 7º e art. 3º, § 1º, das disposições transitórias). Quando a situação tratasse de violação de direitos relativos à condição de aprisionamento, o defensor visitante também deveria encaminhar as informações ao Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC). No mesmo sentido, segundo o § 2º do artigo 2º do Ato da Defensoria Pública-Geral de 21 de junho de 2012 – que abriu a inscrição de defensores para oito vagas no projeto-piloto –, caberia ao defensor visitante encaminhar ao Núcleo Especializado de Infância e Juventude (NEIJ) informações sobre presos ou presas com filhos sob sua responsabilidade no momento da prisão.

Em suma, havia a previsão de muitas atribuições ao defensor participante da atividade. Além das já mencionadas, caberia a ele, conforme o artigo 3º do referido Ato: i) passar por treinamento relacionado ao projeto; ii) enviar, mensalmente, o relatório de atividades e a relação dos presos atendidos; iii) seguir um roteiro de atendimento previamente estipulado; iv) distribuir uma cartilha produzida com a finalidade de orientar os presos e seus familiares a respeito dos andamentos do processo penal; e v) participar

⁸ Os núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo são órgãos vinculados à administração superior com autonomia para atuação estratégica e temática em áreas sensíveis à população atendida pela instituição. Geralmente, os núcleos atuam com litigância estratégica e com demandas coletivas.

da comissão de avaliação. Trata-se, em alguma medida, de um desenho de política *descentralizado*, vez que ficaria sob inteira responsabilidade do defensor participante a seleção, o atendimento dos presos, o registro e o fluxo das informações da atividade, apenas com o posterior controle dos órgãos da administração superior da instituição. Como contrapartida a tais atribuições, o Ato estabeleceu (no art. 5º) o pagamento de uma gratificação ao mês, fixada em 15% do salário-base da carreira, por execução de atividade extraordinária⁹, nos termos do inciso XX do artigo 4º da Deliberação CSDP nº 109. Ao mesmo tempo, vedou a possibilidade de pagamentos de diárias e outras custas com deslocamento.

Outro ponto não tão claro na Deliberação CSDP nº 246 foi a previsão da criação de dois grupos: i) o grupo de trabalho no âmbito da Defensoria Pública-Geral (art. 4º das disposições transitórias) – composto por representante do NESC, do Núcleo Especializado de Direitos Humanos (NEDH), da Escola da Defensoria Pública (EDEPE), da Ouvidoria Geral, da Regional Criminal da Capital, de alguma comarca do interior com atribuição criminal e da administração superior –, responsável por desenvolver, em 90 dias a partir do início dos trabalhos, o material e a metodologia necessários para a realização das visitas de atendimento e de verificação das condições de aprisionamento; e ii) a comissão participativa (§ 4º do artigo 1º das disposições transitórias) – formada por representantes da administração superior, do NESC, do NEDH, da EDEPE, pelos participantes do projeto, além de representantes da Ouvidoria Geral e da sociedade civil –, responsável por analisar os relatórios dos defensores visitantes e por desenvolver um plano de expansão da atividade.

Apesar de os grupos serem distintos, é possível perceber grande semelhança entre suas composições e suas finalidades, o que evidencia a sobreposição das funções e até a desnecessidade da previsão. Bastaria apenas um para cumprir com as metas estipuladas pela Deliberação. E, provavelmente, é o que deve ter ocorrido. Afinal, foi identificado no Diário Oficial do Estado apenas o ato da defensoria pública-geral de 21 de junho de 2012, publicado no dia posterior, instituindo o grupo de trabalho e determinando o início das reuniões para julho de 2012. Mas nada em relação à comissão participativa. Além do mais, era o grupo de trabalho que tinha prazos claros para a apresentação dos resultados dos seus encontros.

A despeito dos prazos estipulados e do acúmulo referente aos estudos e às experiências proporcionadas pelo projeto-piloto, a Política de Atendimento ao Preso Provisório só entrou em vigor um ano e meio após a previsão do término da atividade experimental. Tendo outras datas como referência, foram: sete anos após a aprovação da proposta no primeiro ciclo de conferências (junho de 2007); quatro anos e meio após a promulgação da Lei Complementar nº 1.098/2009, que aumentou em 100 o número de vagas para defensor público¹⁰ – justificativa para a postergação da proposta apresentada no primeiro ciclo de conferências; e três anos após a aprovação dessa proposta no terceiro ciclo de conferências (junho de 2011). Isso significa que, embora o problema tenha sido diagnosticado há muitos anos e a solução formulada tempos depois, o início da política não coincidiu com o casamento desses dois elementos. Outros fatores influenciaram essa união.

O modelo de fluxos múltiplos, proposto por John Kingdon (2006), oferece boas ferramentas para compreender tal descompasso entre os tempos da política. O autor, de maneira geral, buscando entender

⁹ Na Deliberação CSDP nº 109, havia hipóteses para concessão de gratificação para atividades relacionadas a visitas em estabelecimentos prisionais, mas apenas aos defensores atuantes na execução da pena. Nenhuma delas mencionava a atuação com presos provisórios, motivo pelo qual a atividade teve que ser enquadrada como extraordinária.

¹⁰ A DPESP foi criada em 2006 com 400 vagas para defensor, das quais apenas 87 foram inicialmente preenchidas com a transferência de procuradores da Assistência Judiciária (PAJ) do Estado. Nos três anos subsequentes, a instituição promoveu concursos que preencheram, praticamente, a totalidade das vagas (BRASIL, 2009). No fim de 2009, com a edição da Lei Complementar nº 1.098, houve o aumento de 100 vagas. E, no fim de 2012, com a Lei Complementar nº 1.189, houve novo aumento, agora de 400 vagas para defensor, perfazendo o total de 900. Até 2015, apenas 719 delas tinham sido preenchidas (BRASIL, 2015).

por que algumas pautas políticas recebem mais atenção do que outras, constatou que as soluções só são articuladas aos problemas se houver um contexto político favorável. É a confluência dos fluxos desses três fatores (problema – solução – contexto político favorável) que ele chamou de *janela de oportunidade*. Não havendo essa janela, a despeito da relevância do problema ou da pertinência da solução, políticas públicas não são criadas¹¹.

Quanto ao *fluxo do problema*, Kingdon (2006) afirma que uma dada situação receberá maior ou menor atenção a depender do meio pelo qual o agente público toma conhecimento dela ou pela forma como ela foi definida como um problema. Relacionando isso ao tema pesquisado, é possível dizer que os relatórios do Departamento Penitenciário Nacional e do ITTC com a Pastoral Carcerária ajudaram a lançar luz sobre a questão do excesso do uso das prisões provisórias. Ao mesmo tempo, o fato de isso ter sido discutido nos ciclos de conferências – ou seja, em um espaço legítimo de participação – fez com que essa pauta ganhasse relevância na agenda da DPESP.

Já o *fluxo da política*, independente do *fluxo do problema*, é influenciado por “mudanças na atmosfera política nacional, eleições [que] trazem novos governos e novas configurações partidárias ao Congresso, e grupos de interesse [que] pressionam o governo com suas demandas” (KINGDON, 2006, p. 229). Segundo o autor, um novo governo, por exemplo, impõe suas concepções de problemas e suas propostas. Entretanto, isso é mais difícil de ser percebido no caso discutido, embora seja possível criar algumas hipóteses a partir do quadro teórico tratado. Os mandatos do defensor público-geral e dos conselheiros, por exemplo, duram dois anos, o que pode significar tempo exíguo para a formulação e coordenação de políticas institucionais complexas e longevas. Todavia, políticas fortemente relacionadas à missão institucional da Defensoria teriam força suficiente para superar as trocas de gestão.

Além dessa questão interna, também é preciso considerar a dimensão externa da relação da Defensoria com o Poder Executivo estadual, responsável pela provisão orçamentária que garante a autonomia institucional e o incremento do quadro dos seus servidores. Segundo o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, 2015), enquanto 66,1% dos defensores paulistas acreditavam ter autonomia em relação ao Poder Legislativo estadual, 60,4% acreditavam ter autonomia em relação ao Executivo estadual. Embora tais números passem dos 50%, revelam que há influência dos outros Poderes, especificamente do Executivo, nos rumos da instituição. Mas qual a relevância dessa influência para a política analisada? Por enquanto, ainda faltam elementos para responder a essa pergunta, mas isso será retomado com a análise dos debates travados no Conselho Superior da DPESP acerca da política institucional.

Quanto ao *fluxo das soluções*, Kingdon (2006, p. 232) afirma que, a despeito da identificação da urgência do problema, há uma pluralidade de alternativas que competem entre si para serem selecionadas como a melhor saída. No caso dos presos provisórios, por exemplo, seria possível pensar como alternativa a busca pela redução dos prazos processuais ou dos recursos de defesa como forma de transformá-los, o quanto antes, em presos definitivos. O ponto é que as soluções, apesar de estarem em conflito, passam por critérios de seleção, tais como “viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos”. Mas a calibragem desses critérios depende, em grande medida, da atuação dos *empreendedores políticos*, os quais, diante de conjunturas políticas favoráveis, promovem um “pacote de problemas e soluções” de sua preferência

11 Essa abordagem inovou o estudo de políticas públicas, uma vez que mostrou que “as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (SECCHI, 2012, p. 43).

(KINGDON, 2006, p. 234). Assim, ao mesmo tempo em que a pressão por determinada alternativa tem relevância no momento da sua escolha, ela precisa de uma sustentação técnica (lógica). Por conta disso, envolve duas operações: a persuasão, vinculada ao discurso racional/científico, e a negociação, vinculada ao debate político.

Olhando para o objeto pesquisado, é possível perceber que, não só o problema do excesso de prisão provisória foi apresentado à Defensoria Pública, como foi associado à necessidade de expansão da assistência jurídica gratuita no interior dos presídios. Ou seja, para além da iluminação do problema, as organizações da sociedade civil indicaram soluções de sua preferência a uma instituição cuja missão é receptiva a elas. Certamente, a mesma solução não seria apresentada às outras instituições do sistema de justiça, embora o problema também esteja relacionado ao funcionamento delas. Quanto ao crivo técnico da solução, a realização do projeto-piloto e a atuação do grupo de trabalho viabilizaram a alternativa imaginada, permitindo que ela saísse do papel.

Tendo esse quadro teórico em vista, é possível descrever que a existência de mecanismos sociais de participação na DPESP, a elaboração de pesquisas e a atuação de empreendedores políticos inseriram na agenda da Defensoria Pública a necessidade de combater o excesso de prisões provisórias. Todavia, a limitação de pessoal impediu, de plano, que o atendimento dos presos nas unidades prisionais fosse apontado como a melhor solução. Com o passar do tempo, e a superação (ainda que parcial) dessa limitação, a ideia pôde ser experimentada e testada, de modo a contribuir com a formulação da ação adotada pela instituição. Mas ela só foi encampada pelos tomadores de decisão da DPESP diante de circunstâncias políticas favoráveis, o que será tratado mais adiante. Isso explica a forma e os motivos pelos quais a Política de Atendimento saiu do papel. Agora, é possível tratar da sua estrutura e da previsão de suas rotinas.

DESCRIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Uma forma de analisar uma política pública é começando pela descrição do seu plano de atuação. É claro que, da previsão da ação à concretização, há muitos fatores no caminho que modificam a decisão adotada pelos formuladores da política. Afinal, como apontaram Pressman e Wildavsky (1973, apud MARQUES, 2013), a cadeia hierárquica da burocracia pela qual a decisão ganha vida não é uma mera correia de transmissão, mas também uma etapa de transformação da política, uma vez que a acomoda e a adequa diante dos desafios da realidade (muitos dos quais não previstos no processo de elaboração).

Contudo, é importante destacar que, diferentemente de uma política planejada pelos Poderes Executivo e Legislativo – em que há forte cisão entre os agentes políticos responsáveis pela formulação e os agentes burocráticos responsáveis pela implementação –, ou até das políticas planejadas pelo Judiciário e pelo Ministério Público – instituições marcadas por diferenças hierárquicas na carreira¹² –, as políticas da Defensoria Pública (e a Política de Atendimento ao Preso Provisório, especificamente) não apresentam essa grande clivagem entre a decisão tomada e a sua implementação. Isso ocorre por dois motivos: o primeiro é que as políticas são pensadas por agentes que também são responsáveis

¹² No Judiciário, são os desembargadores que assumem a chefia da instituição e formulam políticas a serem implementadas por juízes e servidores. No Ministério Público, são os procuradores que comandam a instituição e que tomam decisões de gestão a serem seguidas pelos promotores de justiça e funcionários. Na Defensoria, não há hierarquia entre defensores, apenas faixas de carreira distintas.

por implementá-las¹³, e segundo, é que, no caso em análise, a Política de Atendimento decorreu de um projeto-piloto, cujas experiências, debatidas pelo grupo de trabalho, contribuíram para o aprimoramento do seu desenho final.

As ideias até aqui expostas não servem para questionar a importância do estudo do dia a dia das políticas públicas, mas para enfatizar a relevância da análise do plano de atuação, consubstanciado, no caso tratado, numa norma jurídica¹⁴. Inclusive, esse é o enfoque preferencial de autores do campo da Ciência Jurídica, como Bucci e Coutinho, que têm como objeto de estudo as traduções técnico-jurídicas das decisões políticas adotadas. Bucci (2015), por exemplo, propõe um “método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas”, o qual parte da “norma que institui o programa e as disposições mais importantes para o seu funcionamento”, capazes de “descrever a organização do programa, numa visão macro”. Isso por entender que, mesmo que não seja seguida à risca, a norma orienta condutas e serve de parâmetro para avaliá-las.

Em sentido semelhante, Coutinho (2013) busca entender as funções desempenhadas pelo Direito na estruturação de políticas públicas, compreendendo-o como uma tecnologia jurídica de gestão. Segundo o autor, a norma pode assumir as seguintes funções: i) definir os objetivos; ii) desenhar o arranjo institucional (regulação de procedimentos, articulação de atores, distribuição de competências, etc.); iii) vocalizar demandas (criando espaços de participação); e iv) servir de meio para a consecução de fins. Seguindo essa ferramenta descritiva proposta pelo autor, buscou-se analisar a Deliberação CDSP nº 297, que instituiu a Política de Atendimento ao Preso Provisório.

Aprovada por unanimidade na 61ª Sessão Extraordinária do Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo e publicada no Diário Oficial do Estado em 14 de maio de 2014, a respectiva Deliberação foi a medida adotada para a criação de mais uma atividade a ser desempenhada pelos defensores públicos, bem como a estipulação dos prazos e da infraestrutura necessária para a sua implementação. Se não fosse por esse meio, dificilmente a política sairia do papel, haja vista que, conforme o artigo 31, incisos III e IV, da Lei Complementar nº 988/06, cabe ao Conselho Superior, mediante deliberação, exercer o poder normativo e tratar de matéria relativa à autonomia funcional e administrativa da instituição.

A normativa apresentou como principal motivo para a sua formulação a necessidade da presença do defensor público nos estabelecimentos prisionais e do contato direto com o usuário logo após a sua prisão, de modo a: i) exercer a prerrogativa institucional de adentrar nos estabelecimentos de custódia; ii) garantir a missão constitucional da instituição; e iii) proteger os direitos da pessoa presa previstos tanto em tratados internacionais como em vários dispositivos legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

DEFININDO OBJETIVOS E ESTABELECENDO AS REGRAS GERAIS

Em seu artigo 1º, foram elencados os objetivos da política, entre os quais se destacam: i) a prestação da assistência jurídica antes da e durante a fase processual penal; ii) a identificação de violências sofridas pelos usuários desde o momento da prisão e a tentativa de preveni-las; iii) a manutenção do contato

¹³ No caso da política analisada, foi possível identificar na lista dos participantes da atividade o nome de defensores que ocuparam importantes cargos da administração da DPESP durante o processo de formulação e implementação da medida. Entre eles, a defensora pública-geral e a segunda e a terceira subdefensora da gestão 2012/2013, o primeiro subdefensor da gestão 2014/2015, e o defensor público-geral e a primeira subdefensora da gestão 2016/2017.

¹⁴ Que não representa a política em si, mas um importante instrumento para a sua efetivação.

com o preso e com os seus familiares; e iv) a identificação e o encaminhamento de casos que demandem atuação em favor da manutenção do poder familiar.

À primeira vista, é possível perceber uma visão ampla acerca do fenômeno e dos efeitos da prisão provisória. Afinal, os objetivos da política inaugurada não se limitaram à efetivação da defesa técnica e pontual no âmbito do processo penal; eles também abarcaram outras demandas que decorrem da imposição desse tipo de aprisionamento, como a quebra do vínculo familiar e a violência praticada pelo Estado contra o indivíduo sob sua custódia.

Visitas

Na sequência, a Deliberação tratou das regras gerais da atividade. Logo de cara, estabeleceu a entrevista pessoal na unidade prisional como sendo a forma prioritária de atendimento da pessoa presa provisoriamente, sem prejuízo de outros “meios” adequados à concretização da ampla defesa. Essa previsão foi um avanço em relação ao projeto-piloto, que não deixava claro em que local o atendimento ocorreria. Além disso, a opção por esse modo de atuação adequou-se aos vários objetivos da política tratados anteriormente, uma vez que o contato direto viabilizaria maior percepção do defensor acerca das reais condições de aprisionamento dos seus atendidos.

Nesse contexto, encontra-se a regra prevista no artigo 4º, a qual impôs ao defensor público o dever de indagar o custodiado sobre a existência de eventual ameaça, violência física ou psicológica desde o momento da prisão¹⁵, e sobre gestação, lactância ou existência de filhos sob sua exclusiva responsabilidade. Se o atendimento não fosse pessoal e na unidade prisional, não seria possível a construção de um espaço de confiança, o testemunho ocular do defensor, e nem haveria a possibilidade de obtenção direta de provas, tais como relatórios clínicos, fotos de lesões, declarações assinadas pelos presos, etc.

Formulário de atendimento

Ainda em relação à visita, a Deliberação previu o uso de um formulário, a ser preenchido durante a entrevista do defensor com o preso (regra já prevista no projeto-piloto). Ao Núcleo Especializado de Situação Carcerária ficaria a tarefa de elaborá-lo e alterá-lo, com a posterior aprovação do Conselho Superior.

No anexo da Deliberação, constam dois modelos de formulário: um destinado ao atendimento dos homens e outro ao das mulheres presas. Os dois documentos são divididos em três seções. A primeira contempla as informações pessoais do entrevistado, tais como: nome, idade, identidade racial (baseada na autodeclaração), telefone e endereço de referência para contato com familiares, e ocupação laboral exercida antes da prisão. Já a segunda destina-se à defesa técnica e ao registro de informações relacionadas ao tipo de crime imputado, à existência ou não de fiança, à versão do réu acerca dos fatos que ensejaram a prisão, e a indicação de possíveis testemunhas. Por último, a terceira seção, intitulada “outras informações”, permite o registro de fatos relacionados às denúncias decorrentes de violências sofridas desde a prisão e à necessidade de manutenção do poder familiar. A diferença entre os dois formulários

¹⁵ O que seria inviável se o atendimento ocorresse no Fórum, dado que os presos são constantemente acompanhados por policiais militares e não há privacidade no contato prévio com a defesa, como apontou o relatório do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) sobre as Audiências de Custódia (2016, p. 74).

encontra-se na última parte, mais extensa no modelo das mulheres por coletar dados sobre situação de lactância, gestação e maternidade.

Essa peculiaridade faz sentido não só pelo fato de homens e mulheres sentirem os efeitos do cárcere de formas diferentes, mas também porque a própria Defensoria Pública possui uma política (prevista na Deliberação CSDP nº 291) destinada às mães encarceradas e à manutenção do vínculo familiar, o que justificaria a coleta de dados específicos sobre o tema.

Defensor visitante e remuneração por gratificação

Com relação ao profissional responsável pelas visitas, a normativa determinou em seu artigo 5º que a atividade seria desempenhada pelos defensores ofiçantes em Varas Criminais, Singulares ou do Júri, Juizados Especializados em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (quando a atuação compreender a defesa do acusado), Juizados Especiais Criminais e Unidade DIPO da Regional Criminal da Capital. Ou seja, deu preferência àqueles servidores com atuação no processo de conhecimento na área criminal. Além disso, a Deliberação estipulou que o número de defensores necessários para atividade seria definido por ato normativo conjunto da Segunda e da Terceira Subdefensorias (órgãos internos da administração superior da DPESP).

Analisando os atos publicados, é possível observar que a Defensoria escolheu remunerar essa atividade por meio da gratificação, algo já previsto no ato do defensor público-geral que convocou voluntários para o projeto-piloto. Naquela ocasião, a Deliberação que tratava da gratificação era a de nº 109, a qual só previa bonificação por visita a estabelecimento prisional realizada por defensores atuantes na execução criminal. Para contornar essa restrição, o defensor público-geral teve que considerar o projeto-piloto como atividade extraordinária, nos termos do inciso XX do artigo 4º, para justificar o pagamento. Contudo, essa Deliberação foi revogada pela de nº 286, de 29 de novembro de 2013, que passou a prever as visitas periódicas a estabelecimentos prisionais, independentemente da atribuição do defensor que as realiza, como atividade de especial dificuldade, remunerada com gratificação mensal no valor de 10% do salário-base da carreira. É importante notar que essa alteração ocorreu entre o fim do projeto-piloto e o início da Política de Atendimento, o que sugere que os debates internos sobre pagamentos e a melhor regulamentação da atividade de visita aos presídios para fins de gratificação condicionaram a concretização da política, apesar de não estarem relacionadas diretamente ao seu escopo.

Atualmente, é a Deliberação CSDP nº 340, de 28 de agosto de 2017, que regulamenta as gratificações e ela trouxe como novidade, pelo menos em relação ao assunto tratado, a majoração dos pagamentos, fixados em 15% do salário-base da carreira, mudança que causou impacto nos custos da política, como será mostrado adiante.

Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório (DAP)

A Deliberação CDSP nº 297 previu também a criação da Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório (DAP), órgão administrativo vinculado à Assessoria Criminal¹⁶ e incumbido de: i) organizar as visitas; ii) preparar a escala de defensores e a documentação necessária para o atendimento dos presos; iii) organizar e executar os fluxos de comunicação e o encaminhamento dos casos; e iv) armazenar e sistematizar as informações relacionadas às atividades desenvolvidas, bem como os dados obtidos por meio delas.

¹⁶ O órgão foi criado pelo Ato do Defensor Público-Geral nº 86, de 1º de julho de 2014. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=57913&idModulo=9788>.

A criação desse órgão reduziu, na comparação com o projeto-piloto, a responsabilidade do defensor visitante quanto ao encaminhamento das informações colhidas durante os atendimentos, uma vez que fixou a necessidade de os defensores visitantes se relacionarem apenas com o órgão. Isso resultou na mudança de uma concepção mais descentralizada de política para uma mais centralizada.

Em suma, para além de um órgão meramente operacional, a DAP foi desenhada para ocupar papel central na atividade, sendo responsável não só pela sistematização e pelo fluxo das informações relacionadas às visitas, mas também pela sua gestão política, haja vista a posição privilegiada de interlocução dentro da Defensoria e com outros órgãos ligados à atividade, como a Secretaria estadual de Administração Penitenciária e entidades da sociedade civil.

Comissão de monitoramento

Para acompanhar a implementação da Política de Atendimento às pessoas presas provisoriamente, foi prevista a criação de uma comissão de monitoramento, composta por um representante do Conselho Superior da Defensoria Pública, um representante da Defensoria Pública-Geral, um do Núcleo Especializado de Situação Carcerária e um da sociedade civil, indicado pela Ouvidoria Externa da DPESP¹⁷. Essa comissão ficaria responsável por elaborar relatórios semestrais, a serem encaminhados ao Conselho Superior e disponibilizados no portal eletrônico da Defensoria, visando ao aperfeiçoamento da atividade.

AS REGRAS ESPECÍFICAS: OS DIFERENTES ARRANJOS PARA O ATENDIMENTO NO INTERIOR E NA CAPITAL

A Deliberação CDSP nº 297 estabeleceu duas sistemáticas distintas para a realização da Política de Atendimento ao Preso Provisório: uma voltada para a capital e outra para o interior. Começando pela mais simples, a do interior estipula que o defensor deve atender o preso provisório que esteja defendendo, recluso em unidade prisional localizada próxima à sua Comarca de atuação, logo após a abertura do prazo para a apresentação da resposta à acusação¹⁸. Ou seja, segundo o modelo voltado ao interior, o atendimento ocorreria no curso do processo penal, já com a denúncia oferecida e o réu citado para se defender. Com efeito, pelo fato de o preso ser atendido pelo defensor natural (aquele responsável por sua defesa), não haveria a necessidade do preenchimento do formulário de atendimento, bem como do envio dos dados à DAP, uma vez que o destinatário final das informações estaria em contato direto com a sua fonte (o que evidencia a manutenção de uma concepção descentralizada da política).

Já o modelo da capital é diferente. Devido à grande quantidade de processos que tramitam na Comarca, ao elevado número de presos provisórios e de unidades destinadas à custódia desse tipo de prisão, e ao elevado número de defensores que atuam na área criminal, não seria viável ao defensor visitar todas as unidades prisionais para o atendimento inicial dos presos que defende (realidade já prevista no projeto-piloto). Por conta disso, ele ficou responsável por realizar atendimentos apenas numa certa unidade prisional durante o período de seis meses, independentemente de os presos serem ou não réus de processos sob sua responsabilidade.

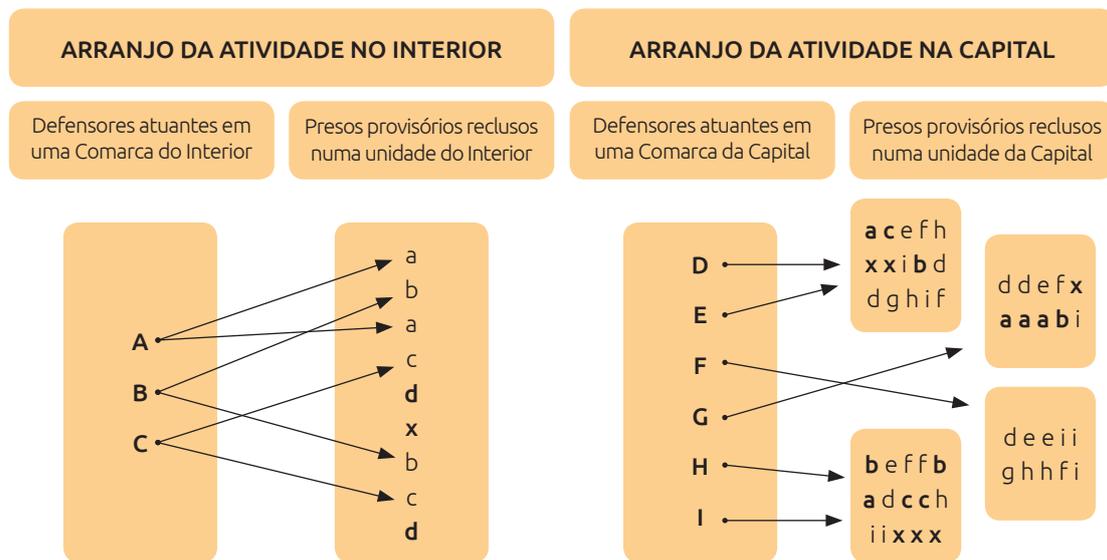
¹⁷ Isso, em alguma medida, ilustra o que Coutinho (2013) quis dizer sobre a função vocalizadora das normas que estruturam as políticas públicas, vez que se trata da previsão de um espaço de acompanhamento da política pela sociedade civil.

¹⁸ Etapa processual prevista no artigo 396 do Código de Processo Penal.

Por isso, antes da escolha dos presos a serem atendidos, a Deliberação previu a necessidade de definição das unidades prisionais a receberem visitas da Defensoria. Para deixar clara a inexistência de vínculo entre o atendimento do preso e a atuação processual ordinária do defensor visitante, os artigos 9º e 11 determinaram que toda a lista de inclusão de presos dos Centros de Detenção Provisória (CDPs) da capital e da região metropolitana que recebessem presos respondendo a processos na capital seria abarcada pela visita dos defensores atuantes na capital (Figura 1).

FIGURA 1

Sistemática dos atendimentos realizados na Capital e no Interior 2014-2017



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Em negrito, são as pessoas que respondem a processos criminais em Comarcas diferentes daquela em que se encontram reclusos. O caso "x", em especial, representa pessoa que responde a processo em Comarca onde não há defensor com atuação criminal.

De maneira geral, o modelo da capital é mais abrangente do que o do interior, pois busca abarcar a totalidade da inclusão de presos provisórios das unidades prisionais (com exceção daqueles com advogado particular constituído), a despeito da Comarca em que tramitam os respectivos processos criminais. Pelo seu arranjo, por exemplo, é possível que um defensor visitante atenda um preso cujo processo tramita em Comarca diversa da Capital (casos *a*, *b*, *c*, *x*), com ou sem atuação estruturada da Defensoria na área criminal (respectivamente, os casos *a*, *b* e *c*, e *x*)¹⁹ – situação prevista no artigo 7º da Deliberação. Já pelo esquema da atividade do interior, não há a garantia de que todos os presos provisórios incluídos no sistema prisional sejam atendidos. Os casos *d* e *x*, por exemplo, não seriam atendidos, pois os processos vinculados a eles não são acompanhados por defensores da Comarca (o processo do preso *d* tramita na capital, ao passo que o processo do preso *x* tramita em Comarca sem atuação direta da Defensoria). A despeito dessa lacuna no modelo dos atendimentos do interior, é importante destacar que ele acaba favorecendo a construção de um vínculo entre o réu e o seu defensor, uma vez que quem realiza a visita é também aquele que acompanha o caso do começo ao fim.

¹⁹ Como a DPESP ainda não está estruturada em todas as Comarcas do estado e como a Secretaria de Administração Penitenciária pode manter uma pessoa custodiada em unidade prisional distante da Comarca em que tramita o seu processo (seja por razões de segurança ou relativas à existência de vagas no sistema), é frequente que pessoas presas na Capital respondam a processos em Comarcas sem atuação criminal da Defensoria. Nesses casos, a assistência judiciária gratuita é prestada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mediante convênio com a DPESP.

Além dessas diferenças, é necessário fazer um apontamento quanto ao momento da visita. Na sistemática do interior, o preso teria contato com o defensor a partir da abertura do prazo para a apresentação da resposta à acusação, quando o defensor toma ciência da existência de um processo de sua atribuição – o que acontece, aproximadamente, 80 dias após a prisão em flagrante (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 2011)²⁰. Já na sistemática da capital, a Deliberação fala apenas da necessidade de atendimento do preso recém-incluído na unidade prisional. Isso quer dizer que, logo após a prisão em flagrante, antes mesmo oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, já seria possível a realização da visita à pessoa presa (desde, é claro, que ela tenha sido encaminhada a um CDP da Região Metropolitana participante da política), o que permitiria um encontro inicial mais célere.

A POLÍTICA EM NÚMEROS

Buscando mais informações acerca do andamento da Política de Atendimento às Pessoas Presas Provisoriamente, foi solicitado ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da Defensoria Pública o número de pessoas atendidas por mês e por unidade prisional – contando as da capital e as do interior – desde o início da atividade até dezembro de 2017.

Ao mesmo tempo, o sítio eletrônico do Diário Oficial do Estado²¹ foi consultado com vistas à identificação de atos e normas relacionados à política. Afinal, como enfatiza Bucci (2015, p. 7), “além de uma lei ou decreto principal de organização, ‘camadas’ de disposições, veiculadas em todo tipo de suporte jurídico (portarias, instruções ou outras leis e decretos) [...] também incidem sobre o programa”. No caso da política analisada, além da Deliberação CSDP nº 297, os atos da Defensoria Pública-Geral e da Segunda e Terceira Subdefensorias também regulamentaram, em alguns aspectos, o funcionamento da atividade, inclusive registraram mudanças no plano geral de atuação.

Na pesquisa, foram identificados seis conjuntos²² de atos da Segunda Subdefensoria Pública-Geral designando os defensores para a atividade na capital – i) os atos de 8, 23 e 25 de julho de 2014²³, que primeiro regulamentaram a atividade, determinando o seu início em 1º de agosto do mesmo ano; ii) os atos de 23 e 30 de março de 2015, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 1º de abril de 2015; iii) os atos de 25 de setembro e 13 de outubro de 2015, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 19 de outubro do mesmo ano; iv) os atos de 19 de maio e 1º de junho de 2016, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 6 de junho de 2016; v) os atos de 5 e 25 de abril de 2017, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 1º de maio de 2017; e vi) os atos de 27 de novembro e 6 de dezembro de 2017, que passaram a regulamentar a atividade a partir de 1º de dezembro de 2017.

Além desses grupos, também foram identificados três atos relevantes para o desenvolvimento das atividades no interior²⁴: i) o ato conjunto do segundo e do terceiro subdefensores públicos-gerais, de 6 de

20 Esse dado foi obtido a partir de pesquisas com processos criminais relacionados a crimes de tráfico de drogas que tramitaram entre 2010 e 2011 na Comarca de São Paulo. Não há informações sobre a média de tempo dos processos criminais que tramitaram no interior ou dados mais atualizados referentes a outros tipos de crime.

21 Estabeleceu-se como temporalidade o período entre 1º de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2017. As palavras-chave foram “defensoria provisório”, “defensoria provisoriamente” e “presos provisórios”, na parte destinada ao Poder Executivo. Isso gerou uma lista de publicações que foram acessadas.

22 Trata-se de “conjuntos” porque, ante o modelo de visitas da capital, havia a possibilidade de edição de até três atos regulamentadores da política em um dado período: um ato convocando os defensores interessados para a realização da inscrição; um segundo ato determinando o local de atuação dos inscritos (isto é, as unidades prisionais onde atuariam); e um terceiro ato para corrigir eventuais erros ou designar certos defensores para o preenchimento de vagas abertas.

23 As datas referem-se ao que consta nos atos. As respectivas publicações no Diário Oficial do Estado ocorreram nos dias subsequentes.

24 Foram identificados também vários atos que designavam ou cessavam a designação individual de defensores no seu envolvimento com a política, muito provavelmente por motivos de transferência ou mudança de competência (defensor mudou-se de comarca, ou passou a trabalhar com assuntos cíveis e não mais criminais, por exemplo). Contudo, diante da imensidão de atos desse tipo, muito dos quais se anulavam – por afastar um defensor da atividade e designar outro –, a pesquisa restringiu-se aos mais amplos, indicados acima.

maio de 2015, que determinou o início dos atendimentos no interior no dia 18 do mesmo mês e ano; ii) o ato do terceiro subdefensor público-geral de 14 de setembro de 2015, que expandiu a atividade para o CDP de São Vicente a partir de 1º de outubro de 2015; e iii) o ato do terceiro subdefensor público-geral de 6 de fevereiro de 2017, que expandiu a atividade para o CDP de Taíuva, a partir do dia 1º de fevereiro de 2017.

Esses atos, como abordado anteriormente, delimitavam o número de defensores necessários para a atividade na capital e no interior em cada período, definiam quais unidades prisionais receberiam visitas ordinárias da Defensoria Pública, estipulavam o número de visitas por mês e o número médio de presos a serem atendidos por visita, e indicavam a gratificação como forma de remuneração da atividade e o pagamento de diárias²⁵ para os defensores que realizassem a atividade fora da comarca de atuação. Além disso, estabeleciam regras para o caso de férias e licenças, bem como para o caso de impossibilidade do atendimento, o que influenciaria a capacidade da instituição em atender presos, algo relevante principalmente para o modelo da atividade na capital.

A partir das informações contidas neles, foi possível montar as seguintes tabelas e orientar a análise quantitativa por dois eixos: i) a estrutura da Defensoria destinada à política; e ii) a abrangência da política.

TABELA 1

Número de defensores, de atendimentos e média de custos da política relacionados às visitas às unidades prisionais da Capital e da Região Metropolitana

2014-2017

Unidades prisionais atendidas	Número de defensores	Número de defensores de outras Comarcas	Número máximo de atendimentos por visita	Número máximo de visitas por mês	Número máximo de atendimentos por mês	Gasto mensal com gratificações pagas aos defensores (em R\$)	Gasto mensal com diárias pagas aos defensores (em R\$)	Custo médio mensal da política (em R\$)
Ato de 09/07/2014 que passou a vigorar a partir de 01/08/2014								
CDP II de Guarulhos	22	22	10	2	440	39.600	13.200	
CDP I de Belém	10	0	12	2	240	18.000	0	
CDP II de Belém	10	0	12	2	240	18.000	0	
CDP I de Pinheiros	16	0	12	2	384	28.800	0	
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP III de Pinheiros	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP IV de Pinheiros	5	0	12	2	120	9.000	0	
CDP de Vila Independência	11	0	12	2	264	19.800	0	
CDP de Franco da Rocha	9	9	10	2	180	16.200	5.400	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	99				2.252	178.200	18.600	196.800
Ato de 24/03/2015 que passou a vigorar a partir de 01/04/2015								
CDP II de Guarulhos	20	20	10	2	400	36.000	12.000	
CDP I de Belém	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP II de Belém	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP I de Pinheiros	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP III de Pinheiros	8	0	12	2	192	14.400	0	
CDP IV de Pinheiros	4	0	12	2	96	7.200	0	
CDP de Vila Independência	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP de Franco da Rocha	12	12	9	2	216	21.600	7.200	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	96				2.152	172.800	19.200	192.000

continua

25 Diferentemente do ato do defensor público-geral que convocou defensores para o projeto-piloto.

Unidades prisionais atendidas	Número de defensores	Número de defensores de outras Comarcas	Número máximo de atendimentos por visita	Número máximo de visitas por mês	Número máximo de atendimentos por mês	Gasto mensal com gratificações pagas aos defensores (em R\$)	Gasto mensal com diárias pagas aos defensores (em R\$)	Custo médio mensal da política (em R\$)
Ato de 25/09/2015 que passou a vigorar a partir de 19/10/2015								
CDP II de Guarulhos	12	12	10	2	240	21.600	7.200	
CDP I de Belém	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP II de Belém	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP I de Pinheiros	13	0	12	2	312	23.400	0	
CDP II de Pinheiros	4	0	12	2	96	7.200	0	
CDP III de Pinheiros	9	0	12	2	216	16.200	0	
CDP IV de Pinheiros	6	0	12	2	144	10.800	0	
CDP de Vila Independência	12	0	12	2	288	21.600	0	
CDP de Franco da Rocha	16	16	9	2	288	28.800	9.600	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	98				2.208	176.400	16.800	193.200
Ato de 19/05/2016 que passou a vigorar a partir de 06/06/2016								
CDP II de Guarulhos	20	20	10	2	400	36.000	12.000	
CDP I de Belém	7	0	12	2	168	12.600	0	
CDP II de Belém	11	0	12	2	264	19.800	0	
CDP I de Pinheiros	16	0	12	2	384	28.800	0	
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP III de Pinheiros	6	0	12	2	144	10.800	0	
CDP IV de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	0	
CDP de Vila Independência	18	0	8	2	288	32.400	0	
CDP de Franco da Rocha	14	14	8	2	224	25.200	8.400	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	98				2.016	176.400	20.400	196.800
Ato de 25/04/2017 que passou a vigorar a partir de 01/05/2017								
CDP II de Guarulhos	13	13	10	2	260	23.400	35.100	7.800
CDP I de Belém	5	0	12	2	120	9.000	13.500	0
CDP II de Belém	8	0	12	2	192	14.400	21.600	0
CDP I de Pinheiros	9	0	12	2	216	16.200	24.300	0
CDP II de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0
CDP III de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0
CDP IV de Pinheiros	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0
CDP de Vila Independência	21	0	8	2	336	37.800	56.700	0
CDP de Franco da Rocha	11	11	8	2	176	19.800	29.700	6.600
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	76				1.516	136.800	205.200	14.400
Ato de 06/12/2017 que passou a vigorar a partir de 01/12/2017								
CDP II de Guarulhos	14	14	10	2	280	37.800	8.400	
CDP I de Belém	5	0	12	2	120	13.500	0	
CDP II de Belém	6	0	12	2	144	16.200	0	
CDP I de Pinheiros	8	0	12	2	192	21.600	0	
CDP II de Pinheiros	4	0	12	2	96	10.800	0	
CDP III de Pinheiros	3	0	12	2	72	8.100	0	
CDP IV de Pinheiros	0	0	12	2	0	0	0	
CDP de Vila Independência	9	0	10	2	180	24.300	0	
CDP de Franco da Rocha	11	11	8	2	176	29.700	6.600	
CDP II de Osasco	0	0	0	0	0	0	0	
Total	60				1.260	162.000	15.000	177.000

Fonte: elaboração própria

Nota: A coluna "Gasto mensal com gratificações...", na parte referente a maio de 2017 e novembro de 2017, está dividida em duas, pois houve uma alteração nos valores pagos no fim de agosto de 2017. Antes dessa data, vigorava a Deliberação CSDP nº 286, que fixou (no seu artigo 5º) o valor da gratificação em 10% do salário-base dos defensores públicos (R\$ 1.800,00). Com a aprovação da Deliberação CSDP nº 340, o valor da gratificação passou a ser 15% do salário-base (conforme regra do artigo 4º, inciso I), o que dava R\$ 2.700,00. Por conta desses dois valores, foram feitos dois cálculos médios: os da primeira coluna referentes às despesas até agosto de 2017 e os da segunda referentes às despesas de setembro de 2017 em diante, até a entrada em vigor do novo ato.

Nota: O valor da diária paga no período era de R\$ 300,00, conforme artigo 3º, II, da Deliberação CSDP nº 13.

TABELA 2

Número de defensores, de atendimentos e média de custos da política relacionados às visitas às unidades prisionais do Interior

2014-2017

Unidades prisionais atendidas	Número de defensores	Número de defensores de outras Comarcas	Número máximo de atendimentos por visita	Número máximo de visitas por mês	Número máximo de atendimentos por mês	Gasto mensal com gratificações pagas aos defensores (em R\$)		Gasto mensal com diárias pagas aos defensores (em R\$)	Custo médio mensal da política (em R\$)	
Ato de 08/05/2015 que convocou os defensores para o início da atividade em 18/05/2015										
CDP de Diadema	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP I de Guarulhos	7	0	12	2	168	12.600	18.900	0		
CDP de Mauá	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de Mogi das Cruzes	2	0	12	2	48	3.600	5.400	0		
CDP de Santo André	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de São Bernardo do Campo	6	0	12	2	144	10.800	16.200	0		
CDP de Piracicaba	6	3	12	2	144	10.800	16.200	900		
CDP de Bauru	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP de Caiuá	2	2	12	2	48	3.600	5.400	600		
CDP de Campinas	6	0	12	2	144	10.800	16.200	0		
CDP de Caraguatatuba	3	2	12	2	72	5.400	8.100	600		
CDP de Franca	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de Jundiá	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP de Praia Grande	2	0	12	2	48	3.600	5.400	0		
CDP de Ribeirão Preto	5	0	12	2	120	9.000	13.500	0		
CDP de São José do Rio Preto	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
CDP de São José dos Campos	7	0	12	2	168	12.600	18.900	0		
CDP de Suzano	3	3	12	2	72	5.400	8.100	900		
CDP de Sorocaba	4	0	12	2	96	7.200	10.800	0		
CDP de Taubaté	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
Penitenciária de Araraquara	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
Total	83				1.992	149.400	224.100	3.000	152.400	227.100
Ato de 14/09/2015 que convocou os defensores para o início da atividade no CDP de São Vicente em 01/10/2015										
CDP de São Vicente	3	0	12	2	72	5.400	8.100	0		
Total Agregado	86				2.064	154.800	232.200	3.000	157.800	235.200
Ato de 06/02/2017 que convocou os defensores para o início da atividade no CDP de Taiuva em 01/02/2017										
CDP de Taiuva	2	2	12	2	48	3.600	5.400	600		
Total Agregado	88				2.112	158.400	237.600	3.600	162.000	241.200

Fonte: elaboração própria

Nota: A coluna "Gasto mensal com gratificações..." está dividida em duas, pois houve uma alteração nos valores pagos no fim de agosto de 2017. Antes dessa data, vigorava a Deliberação CSDP nº 286, que fixou (no seu artigo 5º) o valor da gratificação em 10% do salário-base dos defensores públicos (R\$ 1.800,00). Com a aprovação da Deliberação CSDP nº 340, o valor da gratificação passou a ser 15% do salário-base (conforme regra do artigo 4º, inciso I), o que dava R\$ 2.700,00. Por conta desses dois valores, foram feitos dois cálculos médios: os da primeira coluna referentes às despesas até agosto de 2017 e os da segunda referentes às despesas de setembro de 2017 em diante.

Nota: O valor da diária paga no período era de R\$ 300,00, conforme artigo 3º, II, da Deliberação CSDP nº 13.

Estrutura destinada à política

Começando pelo primeiro eixo, é possível verificar que, no final de 2015 (momento em que tanto os atendimentos da capital quanto os do interior já estavam em andamento), havia 184 defensores convocados para participar da Política de Atendimento aos Presos Provisórios. Isso representava 25,5% do total de 719 defensores públicos da instituição²⁶. Ou seja, quer dizer que parcela considerável do quadro de defensores (ainda mais da área criminal) foi destinada à realização das visitas.

²⁶ De acordo com o IV Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2015, p. 15), havia 719 defensores na ativa em 2015. No momento em que essa pesquisa foi realizada, havia 749, segundo dados do site: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2871>>. Acesso em 3 de janeiro de 2019.

Do ponto de vista territorial, os defensores atuantes estavam lotados em 29 Comarcas²⁷. Considerando que a Defensoria Pública de São Paulo estava estruturada em 42 Comarcas²⁸, quer dizer que, em 69% das unidades da instituição, o atendimento aos presos provisórios passou a integrar as suas rotinas.

No que tange aos gastos com o pagamento dos defensores atuantes na política (sem contar os custos com a equipe da DAP e outras despesas eventuais, e considerando a mudança do valor da gratificação, ocorrida em setembro de 2017 com a aprovação da Deliberação CSDP nº 340), foi possível fazer uma estimativa semestral dos valores despendidos pela instituição²⁹, conforme a Tabela 3.

TABELA 3**Custos semestrais (em R\$) estimados da Política de Atendimento aos Presos Provisórios****2014-2017**

	2º/2014	1º/2015	2º/2015	1º/2016	2º/2016	1º/2017	2º/2017	Média mensal	Média anual
Capital	967.725,00	1.157.475,00	1.137.675,00	1.153.774,98	1.161.574,98	1.081.687,50	1.122.787,50	189.821,95	2.271.658,32
Interior	0	152.167,85	927.707,10	945.362,46	943.862,46	945.099,96	1.276.899,96	167.454,83	2.015.572,78
Total	967.725,00	1.309.642,85	2.065.382,10	2.099.137,44	2.105.437,44	2.026.787,46	2.399.687,46	357.276,78	4.287.231,10

Fonte: elaboração própria

A partir da Tabela 3, verifica-se que a média de gastos anuais com a política girou em torno de R\$ 4 milhões, ao passo que a média de gastos mensais correspondeu a aproximadamente R\$ 357 mil – com esse valor, daria para pagar, por exemplo, o salário de 19 novos defensores, fato relevante dentro de um contexto de dificuldade de expansão institucional. A despeito das médias, é possível notar uma tendência de crescimento dos gastos, que se acentuou com a alteração da porcentagem usada para o cálculo das gratificações (de 10% para 15% do salário-base do cargo de defensor público nível I, conforme Deliberação CSDP nº 340). Contudo, a tendência de crescimento não foi acentuada, pois houve, no período, a redução do número de defensores envolvidos com a atividade na capital. Em suma, apesar de menos defensores, eles foram mais bem remunerados.

Mas, se esse duplo movimento permitiu certo equilíbrio nas finanças, causou impacto significativo na abrangência da política, o segundo eixo de análise proposto. Sobre isso, a Tabela 4, elaborada a partir das informações contidas nos atos publicados no Diário Oficial do Estado, retrata a evolução da capacidade máxima semestral de atendimentos da política³⁰:

27 São Paulo, Diadema, Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes, Santo André, São Bernardo do Campo, Piracicaba, Limeira, Bauru, Presidente Prudente, Campinas, Franca, Jundiaí, Praia Grande, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Jacareí, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, São Vicente, Santos, Sorocaba, Taubaté, Caraguatatuba, São Sebastião, Araraquara e Barretos.

28 Informação obtida no site: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2873>>. Acesso em 30 de novembro de 2017.

29 Como a pesquisa no Diário Oficial do Estado não permitiu o acompanhamento preciso das variações do número de defensores envolvidos com a atividade no interior (conforme nota 25), o cálculo foi feito a partir dos atos que deram início aos atendimentos nas Comarcas. Além disso, metade do pagamento das diárias no mês de dezembro foi desconsiderada devido ao recesso do Judiciário. E 1/12 do total gasto anualmente com diárias também foi desconsiderado devido às férias dos defensores, que, embora continuassem recebendo a gratificação, não receberam diárias quando a atividade não foi realizada.

30 O cálculo levou em conta a previsão da frequência de visitas por mês; a quantidade máxima de presos previstos para atendimento por visita; o fato de, em dezembro, esse potencial estar reduzido pela metade (por conta do recesso forense); e o fato de as férias dos defensores não os obrigar a compensar eventual falta (motivo pelo qual 1/12 da capacidade mensal de atendimento fora desconsiderada).

TABELA 4

Estimativa da capacidade máxima de atendimento por semestre

2014-2017

	2º/2014	1º/2015	2º/2015	1º/2016	2º/2016	1º/2017	2º/2017	Média mensal	Média anual
Capital	9.288	12.108	10.950	11.968	10.164	10.874	7.522	1.777	21.195
Interior	0	1.826	10.208	11.352	10.406	11.572	10.648	1.806	21.674
Total	9.288	13.934	21.158	23.320	20.570	22.446	18.170	3.584	42.869

Fonte: elaboração própria

Como é possível notar, a média anual da capacidade de atendimento no período analisado era de 42.869 pessoas. Isso significa que, se fossem inseridos até 42.869 presos provisórios por ano no sistema carcerário paulista, a Defensoria Pública, em tese, daria conta de atender todos eles por meio da sua política institucional (tendo em vista o número máximo de atendimentos por defensor a cada visita definido nos atos dos subdefensores públicos-gerais).

É verdade que, devido à diferença entre a sistemática dos atendimentos do interior e da capital, essa conclusão não é muito precisa. A estimativa da capacidade máxima, por exemplo, só serviria de baliza para a avaliação da atividade do interior se cada preso tivesse sido encaminhado para a unidade prisional da Comarca em que tramitava o seu processo. Do contrário, mesmo que até 21.674 presos fossem inseridos nas unidades prisionais do interior, haveria grande chance de muitos deles não serem atendidos, mas não por falta de capacidade dos defensores, e sim por causa do gargalo no esquema das visitas, conforme discutido.

Porém, esse dado é pertinente em relação à atuação na capital, visto que, independentemente da origem dos processos, os defensores visitantes têm que atender a totalidade de presos provisórios recém-incluídos nas unidades prisionais da cidade de São Paulo. Ou seja, se até 21.165 pessoas fossem presas preventivamente e encaminhadas a algum CDP da Região Metropolitana ao longo de um ano, a Defensoria deveria dar conta de atender todas elas por meio da sua política institucional. Por conta da pertinência desse número, será discutida a capacidade máxima de atendimento semestral tendo em vista o modelo da capital.

De acordo com a Tabela 4, há um pico da capacidade máxima no começo de 2016, mas uma forte redução no período subsequente. Isso reforça o que foi mencionado anteriormente: embora os custos semestrais com a política na capital tenham flutuado no mesmo patamar, houve um aumento dos gastos com gratificações e diárias acompanhado pela redução do número de defensores envolvidos com as visitas (conforme se verifica na Tabela 1), o que causou a diminuição da capacidade de atendimento da instituição.

Soma-se a isso o fato de alguns atos terem reduzido o número máximo de atendimentos por visita em algumas unidades prisionais, como no CDP II de Guarulhos e no CDP de Franco da Rocha – de 12 para 10 e de 12 para 8, respectivamente –, sob a justificativa de que o excesso de atendimentos por visita em unidades fora de São Paulo poderia atrapalhar o início das atividades ordinárias dos defensores no período da tarde. Contudo, a quantidade de presos provisórios encaminhados a essas unidades se manteve, exigindo que mais defensores fossem escalados para dar conta da demanda. A consequência desse rearranjo foi o aumento de pagamentos de diárias, dado que essas unidades se encontram na Região Metropolitana. É o que se observa na Tabela 1, na passagem do ato de 25 de setembro de 2015 para o ato de 19 de maio de 2016.

Independentemente da capacidade máxima de atendimentos, é necessário tratar dos atendimentos efetivamente realizados. O Gráfico 1, elaborado a partir dos dados fornecidos pela Defensoria Pública

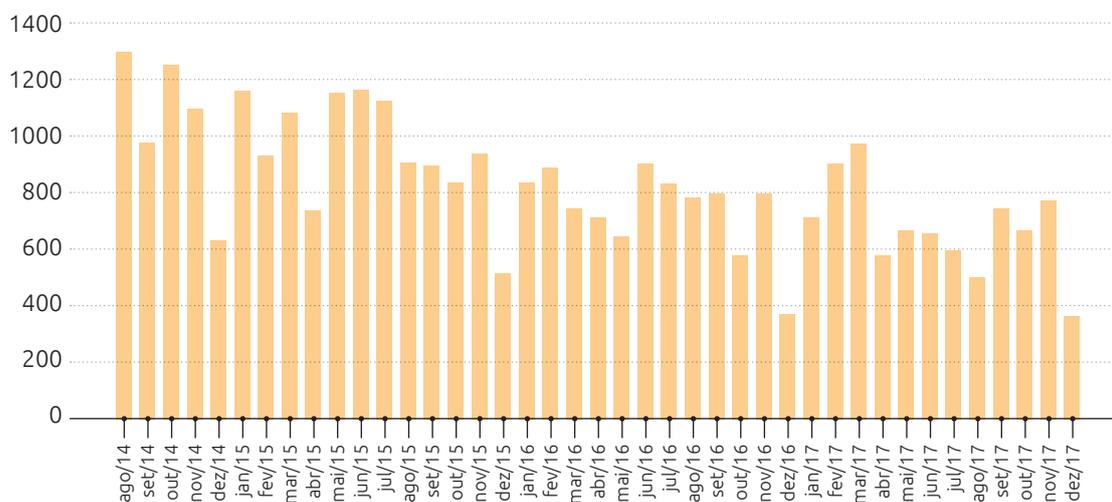
(mediante solicitação ao Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP), mostra a variação do número de pessoas atendidas por defensores da capital³¹.

No Gráfico 1, os números não retratam o montante de presos provisórios incluídos nas unidades prisionais da capital em cada mês. Eles mostram apenas os atendimentos realizados, determinados, em primeiro lugar, pela capacidade e organização da Defensoria na realização da atividade. Afinal, se houvesse poucos defensores designados para atuar em uma unidade prisional que recebesse grande contingente de presos provisórios, haveria um montante de pessoas não atendidas, por exemplo, o que seria solucionado ou com a redução da inclusão na unidade ou com a designação (mediante a edição de novo ato) de mais defensores para desempenhar a atividade no local. Isso mostra que a variação ou a manutenção do número de pessoas atendidas por mês são influenciadas pelo planejamento e pela estruturação da política.

Ao mesmo tempo, a quantidade de atendimentos realizados também é afetada pelo número de inclusões de presos no sistema. E se ele não pode ser retratado fielmente por cada barra do gráfico (pelo motivo exposto anteriormente), a tendência de diminuição da quantidade de atendimentos pode evidenciar a redução do número de pessoas inseridas mensalmente no sistema carcerário. Uma explicação para isso pode ser o surgimento das audiências de custódia.

GRÁFICO 1

Número de pessoas contempladas pela Política de Atendimento aos Presos Provisórios nas unidades prisionais da Capital e Região Metropolitana 2014-2017



Fonte: Defensoria Pública de São Paulo

Em fevereiro de 2015, iniciou-se na Comarca de São Paulo o projeto-piloto do Conselho Nacional de Justiça para a implementação das audiências de custódia, posteriormente ampliado para outras Comarcas do estado. A despeito das críticas tecidas quanto à manutenção de traços autoritários na sua

³¹ Os números encaminhados pela DPESP acerca dos atendimentos realizados no interior estavam incompletos, sem qualquer explicação. Por isso, a análise focaliza os atendimentos da capital.

institucionalização (INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA, 2016), o incremento dessa etapa processual viabilizou mais um momento de defesa, oportunizando o aumento do número de solturas de presos em flagrante. E é justamente isso o que o Gráfico 1 mostra: a partir de meados de 2015, houve a diminuição do número de atendimentos³².

Um último comentário refere-se ao baixo número de atendimentos nos meses de dezembro. Isso se deve ao recesso do Judiciário (período em que os defensores não trabalham, a não ser em escalas de plantões) e não à baixa inclusão de presos provisórios. Prova disso é que, nos meses subsequentes, o número de atendimentos sempre aumentou, dado o passivo de casos não atendidos em dezembro. Essa e as outras situações narradas evidenciam que, apesar de o planejamento da política e o número de inclusões no sistema serem variáveis distintas que explicam o número de atendimentos realizados, elas se influenciam mutuamente.

Dando um passo além e juntando todas as informações até agora trabalhadas (estimativas de gastos no período, capacidade máxima de atendimentos e atendimentos efetivamente realizados), é possível fazer um balanço da atividade na capital.

TABELA 5

Atendimentos, eficiência e custos semestrais da Política de Atendimento aos Presos Provisórios nas unidades prisionais da Capital e Região Metropolitana 2014-2017

	2º/2014	1º/2015	2º/2015	1º/2016	2º/2016	1º/2017	2º/2017
Total de presos atendidos	5.213	6.186	5.172	4.700	4.142	4.463	3.612
Capacidade máxima de atendimento	9.288	12.108	10.950	11.968	10.164	10.874	7.522
Taxa de eficiência (%)	56,12	51,09	47,23	39,27	40,75	41,04	48,02
Estimativa de custos (R\$)	967.725,00	1.157.475,00	1.137.675,00	1.153.774,98	1.161.574,98	1.081.687,50	1.122.787,50
Custo médio por preso atendido (R\$)	185,63	187,11	219,96	245,48	280,43	242,36	310,84

Fonte: elaboração própria

Cruzando os dados já discutidos anteriormente, é possível criar duas variáveis: a taxa de eficiência e o custo médio de atendimento por preso. A primeira permite concluir que a capacidade máxima de atendimento – ou seja, a previsão da Defensoria, estipulada nos atos, quanto ao número de defensores e ao número de atendimentos por visita necessários para dar conta da inclusão de presos provisórios no sistema – nunca foi atingida. Na verdade, o número de atendimentos efetivamente realizados ficou, praticamente, abaixo de 50% da capacidade total. Não é possível saber se essa taxa foi constante no atendimento realizado em todas as unidades prisionais. Pode ser que, em algumas delas, a capacidade total de atendimentos tenha sido atingida (motivando, inclusive reajustes), enquanto em outras, tenha ficado muito mais abaixo dos 50%. De qualquer forma, essa taxa média mostra que a DPESP poderia ter mobilizado estrutura menor para o cumprimento dos objetivos da política. Em outras palavras, não parece que a Defensoria tenha utilizado racionalmente – pelo menos em relação às finalidades declaradas da política – os seus recursos financeiros e humanos. Alguns defensores poderiam ter sido remanejados para desempenhar outras atividades ou, pelo menos, não escalados para as visitas aos presídios, o que teria evitado gastos desnecessários com gratificações e diárias.

³² Essa diminuição não ocorreu logo após o início das audiências de custódia. Mas é possível que, devido à existência de passivos decorrentes de desajustes na política (corrigidos com a publicação do ato de 24 de março de 2015), os reflexos da novidade processual tenham impactado com certo atraso o número de atendidos.

Isso remete à análise da segunda variável. De modo geral, o custo médio de atendimento por preso na capital aumentou. Essa é a prova concreta do que foi argumentado anteriormente: que os defensores passaram a ser mais bem remunerados pela atividade desempenhada. Ora, se o número de atendimentos nas unidades da capital caiu e se o número de defensores envolvidos com a atividade também (o que justifica o aumento da taxa de eficiência no segundo semestre de 2017 e simboliza certa tendência no período subsequente), e os gastos da instituição com a política se mantiveram em um mesmo patamar, isso quer dizer que os defensores passaram a receber mais em função da mesma ou até de menor atividade desempenhada.

Como informado, houve o incremento das gratificações pagas (de R\$ 1.800,00 para R\$ 2.700,00), o que justifica o acréscimo significativo do custo médio por atendimento no segundo semestre de 2017. Dado que essa alteração ocorreu no fim do ano e que a Deliberação CSDP nº 355 (de julho de 2018) autorizou o pagamento integral de diárias no valor de R\$ 600,00 (antes fixadas em R\$ 300,00), é certo que o custo médio do atendimento de um preso passa, e muito, de R\$ 310,00. Aplicando-se esses novos valores para o cálculo dos gastos do segundo semestre de 2017, cada atendimento realizado teria custado, em média, R\$ 377,07.

Esse dado coloca em discussão os valores gastos pelas instituições na seara criminal. Segundo informações do Conselho Nacional de Justiça³³, o Brasil paga, em média, R\$ 2.400,00 por preso, referentes a custos com sistema de segurança, contratação de agentes penitenciários, alimentação, vestuário, assistência médica e jurídica, entre outros. Apesar disso, no estado de São Paulo, há muitas denúncias de que produtos básicos de higiene não são fornecidos. Em 2012, a Secretaria da Administração Penitenciária disponibilizou dados que indicam gastos com produtos de higiene da ordem de R\$ 45,20 ao ano por preso³⁴. Segundo Godoi (2017), não só algumas unidades gastam menos do que isso, como também a distribuição dos utensílios ocorre de forma desigual. Essa situação obriga as famílias a arcar com os produtos básicos dos seus parentes presos, despesa que gira em torno de R\$ 100,00 a R\$ 300,00 mensais.

Ou seja, enquanto o governo gasta, em média, R\$ 45,20 por preso com produtos de higiene (o que obriga as famílias a arcarem com o restante), a Defensoria gasta, em média, mais do que R\$ 300,00 por preso para realizar um atendimento. O intuito de colocar esses valores lado a lado não é desmerecer a política, mas evidenciar a contradição expressa nos números e questionar o papel das gratificações como forma de remuneração das atividades desempenhadas pelos defensores.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que esses dois gastos guardam relação direta com a situação do preso no ambiente prisional. Nesse sentido, parece contraditório a Defensoria exigir do Estado maiores recursos para a melhora das condições de aprisionamento se fecha os olhos para a forma como emprega os seus próprios recursos. Sem maiores questionamentos, os defensores visitantes passaram a receber no segundo semestre de 2017 praticamente o mesmo valor da hora de consulta dos advogados particulares, fixado na tabela da OAB/SP de 2017 (R\$ 309,73)³⁵. A diferença é que o “fluxo de clientes” dos defensores é garantido. Isso mostra como o custo médio por preso, divulgado pelo CNJ, não decorre apenas da soma de gastos essenciais, mas também da soma de gastos com trabalhos “bem cobrados”, cujos preços são atribuídos sem maiores justificativas pelas instituições do sistema de justiça.

33 Informação obtida no site: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85104-brasil-tem-menor-gasto-de-custeio-com-presidios-da-america-latina-2>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

34 Informação obtida no site: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,em-cdp-gasto-anual-por-presos-e-de-r-12-imp-959992>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

35 Informação obtida no site: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-24/oab-sp-atualiza-tabela-honorarios-reajuste-658>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

Em segundo lugar, a despeito dos valores, a própria gratificação como forma de remuneração deveria ser questionada. Afinal, se é prerrogativa do defensor público o livre acesso aos estabelecimentos prisionais e se é direito do réu ter uma defesa técnica ampla e de qualidade³⁶, o atendimento aos presos provisórios não deveria ser considerado atividade de especial dificuldade³⁷, mas atribuição do cargo de defensor público, devendo, pois, ser remunerado com o próprio salário.

Abrangência da política

Em que pese a discussão quanto aos valores e aos atendimentos individualmente considerados, há que se ter em mente que um dos objetivos da Política de Atendimento aos Presos Provisórios também era tornar rotineira a presença da Defensoria nas unidades prisionais. Nesse sentido, também é importante avaliar a abrangência da política em relação ao tamanho do sistema carcerário paulista.

De acordo com os atos pesquisados, 33 unidades prisionais foram contempladas pela atividade: 32 CDPs³⁸ e 1 penitenciária com anexo de detenção provisória. Segundo dados da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)³⁹, havia 41 CDPs e 4 penitenciárias com anexo de detenção provisória no estado de São Paulo no momento que a pesquisa foi realizada. Isso quer dizer que a política institucional da Defensoria Pública abarcava 73,33% das unidades prisionais paulistas vinculadas à SAP e destinadas à custódia cautelar.

Das unidades prisionais não abarcadas⁴⁰, todas (com exceção do CDP I de Osasco e da penitenciária com anexo de detenção provisória de São Vicente) estavam localizadas em Comarcas onde não havia Defensoria estruturada. Já entre as unidades contempladas pela política, apenas os CDPs de Caiuá, Suzano e Taiúva também se encontravam em Comarcas onde a Defensoria não estava estruturada. Isso permite concluir, num primeiro momento, que a organização da Política de Atendimento aos Presos Provisórios conectava-se, intimamente, com a distribuição da DPESP no estado.

Porém, no estado de São Paulo, os CDPs e as penitenciárias com anexo de detenção provisória não eram as únicas unidades que custodiavam pessoas presas cautelarmente. Havia informações de que carceragens de delegacias, cadeias públicas e penitenciárias também recebiam o público-alvo da política. Isso quer dizer que, apesar de a Política de Atendimento aos Presos Provisórios ter contemplado um número significativo de unidades prisionais destinadas à custódia da prisão cautelar, não abarcava outras que também recebiam o público-alvo da atividade. Consequentemente, algumas pessoas deixavam de ser atendidas.

Esse gargalo prejudicava especialmente as mulheres presas. Afinal, existia apenas um CDP em todo o estado de São Paulo destinado à custódia cautelar do público feminino (o de Franco da Rocha, abarcado pela política), e como ele não comportava toda a demanda, muitas mulheres acabavam sendo encaminhadas para outros tipos de unidade prisional⁴¹, e, com isso, ficando de fora do fluxo da política.

36 Qualidade essa que a própria Deliberação nº 297, que estruturou a Política de Atendimento, assumiu que só poderia ser atingida mediante o contato prévio entre o defensor e o réu preso.

37 Como consta da Lei Complementar nº 988/2006 do estado de São Paulo, que organiza a DPESP.

38 Os CDPs de Osasco II e de Pinheiros IV, apesar de não terem recebido visitas em certos períodos, foram abarcados pela política. A falta de atendimentos nos locais foi motivada pela proibição, feita pela Justiça, de inclusão de novos presos nos respectivos estabelecimentos, dadas as condições de aprisionamento, conforme justificativa apresentada nos atos.

39 Disponível em <<http://www.sap.sp.gov.br/>> na área referente às unidades prisionais. Acesso em 9 de novembro de 2015.

40 CDPs de Itapeverica da Serra, Cerqueira Cesar, Capela do Alto, Riolândia, Serra Azul, Pontal, Osasco I, Hortolândia, e Americana, e penitenciárias com anexo de detenção provisória de Iperó, São Vicente e Assis.

41 Para ilustrar a situação, a pesquisa do ITTC com a Pastoral Carcerária (2012) foi realizada com presas provisórias reclusas na penitenciária feminina de Santana.

De maneira geral, três fatores limitavam, em alguma medida, a maior abrangência da Política de Atendimento aos Presos Provisórios: i) a ausência da Defensoria Pública em determinadas Comarcas do estado; ii) a diferença entre os modelos destinados aos atendimentos da capital e do interior; e iii) a atuação apenas em unidades destinadas originalmente à custódia da prisão cautelar. Os gargalos derivados desses fatores mostram como o objetivo proposto pela Defensoria – de atender todos os presos provisórios – era, praticamente, irrealizável.

AS DICUSSÕES INTERNAS SOBRE A POLÍTICA

Nessa parte da análise, buscou-se iluminar as “entrelinhas” da Política de Atendimento às pessoas presas provisoriamente, isto é, apresentar as possíveis disputas em torno da forma como a política foi pensada e concretizada pela Deliberação CSDP nº 297 e pela sucessão dos atos tratados. Para isso, foram utilizados os registros audiovisuais das sessões do Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP)⁴² que abordaram assuntos relevantes sobre a política. Em linhas gerais, foram observadas as discussões de quatro sessões: a 61ª Sessão Extraordinária, de 8 de maio de 2014; a 389ª Sessão Ordinária, de 12 de setembro de 2014; a 523ª Sessão Ordinária, de 28 de julho de 2017; e a 524ª Sessão Ordinária, de 4 de agosto de 2017.

A partir da análise dos materiais, formulou-se uma hipótese explicativa sobre as tensões relacionadas à política institucional. Em termos gerais, ela seria fruto de três interesses distintos⁴³: i) o das organizações que militam com a questão carcerária e de todos aqueles que valorizam a proximidade da Defensoria com a sociedade civil organizada; ii) o corporativo, relacionado à valorização da carreira de defensores e da estabilização das rotinas de trabalho; e iii) o do governo do estado de São Paulo e daqueles que buscam manter uma boa relação entre a Defensoria e o Poder Executivo estadual.

É importante destacar que esses três interesses, apesar de poderem ser veiculados por atores externos, estão presentes no interior da Defensoria, o que ratifica a tese apresentada por Coslovski (2016) de que essa agência burocrática não é nem homogênea, tampouco separada da sociedade civil, como pressupunham alguns estudiosos da relação entre burocracia e políticas públicas. Isso fica evidente logo na primeira sessão do CSDP analisada, que aprovou a deliberação que organiza a Política de Atendimento aos Presos Provisórios.

O conselheiro relator do procedimento (SESSÃO..., 12/05/2014, a partir do 8min15s) iniciou sua fala parabenizando todos os defensores públicos e organizações da sociedade civil envolvidos na construção da proposta da política, dando a entender que houve cooperação entre eles. Entretanto, a situação se alterou com o início da leitura do voto. Afirmou o relator que “a proposta apresentada foi elaborada em decorrência da sistemática de atividades de especial dificuldade adotada na Deliberação CSDP 286/2013”. Ou seja, ele fundamentou a estruturação da política na necessidade de regulamentar uma atividade passível de gratificação, qual seja, a visita periódica aos estabelecimentos prisionais. Ora, o que antes se justificava a partir dos interesses de organizações da sociedade civil e das propostas aprovadas nos ciclos de conferências da instituição passou a ser relacionado aos interesses corporativos da carreira de defensores públicos.

42 Todos disponibilizados pela Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo na sua página do Youtube: <<https://www.youtube.com/user/ouvidoriageraldpesp>>. A identificação do material, porém, dependeu da relação do autor com o antigo trabalho, com o acesso a resumos das discussões do Conselho Superior de 2014 a 2017. A partir desses documentos de circulação interna, foi possível identificar os dias em que temas relacionados aos presos provisórios e à atividade em si foram debatidos. Com a relação dos dias, foi possível acessar as gravações correspondentes.

43 Um a mais do que os apresentados por Coslovski (2016).

Esse dado é revelador e ratifica uma hipótese já apresentada: de que a alteração da Deliberação CSDP nº 109 (que não previa o atendimento ao preso provisório como atividade gratificada) foi essencial para tirar a política, cobrada desde 2007, do papel. Não à toa, após a aprovação da Deliberação CSDP nº 286, no final de 2013, ela deslançou. Isso mostra como as gratificações possuíam um papel central na promoção e manutenção da política institucional ora discutida.

Outro momento importante da sessão foi protagonizado pelo Primeiro Subdefensor da época, um dos proponentes do projeto. Após ter aceitado todas as alterações indicadas pelo relator e diante da possibilidade de a decisão ser postergada por um pedido de vista, ele afirmou que “o Governador [...] tem noticiado em reuniões a preocupação [...] com a situação prisional e afirmou, textualmente, que incumbiu a Secretaria de Justiça de formular um projeto baseado em advogados da OAB para atendimento dos presos provisórios, se a Defensoria não atender a essa demanda”. Aqui fica clara a pressão do governo estadual sobre a atuação da Defensoria, com força suficiente para influenciar a celeridade da aprovação da proposta.

Isso acrescenta mais um elemento à explicação iniciada na segunda parte desse artigo: se, antes, não havia elementos para caracterizar o *fluxo da política*, tratado por Kingdon (2006), agora eles ficaram evidentes. De acordo com Moreira (2016, p. 21), a disputa entre a OAB e a Defensoria é antiga, e remonta à sua criação em 2006. Afinal, a DPESP ocupou espaço que pertencia aos advogados dativos nomeados pelo Estado na prestação da assistência judiciária gratuita. Nesse contexto, deixar de atender a um pedido do governador, ainda mais ante a possibilidade de fortalecer o papel da OAB na atividade judiciária gratuita, poderia ser algo muito arriscado para a instituição.

Mas, diferentemente dos outros interesses pontuados, não há clareza quanto às intenções do governo com a promoção dessa política institucional. Se a preocupação era com o sistema carcerário, ele poderia muito bem intervir por meio da sua Secretaria da Administração Penitenciária, melhorando as condições de aprisionamento, ou da sua Secretaria de Segurança Pública, controlando o aumento do número de prisões efetuadas pela polícia. De qualquer forma, é inegável que esse “pedido” favoreceu o desenrolar da formulação da política estudada.

Essas duas situações – a fala do conselheiro relator e a do Primeiro Subdefensor-Geral – dão conta de ilustrar a existência desses três grupos de interesse no processo de formulação da política. É possível perceber a manifestação deles ainda em outras discussões travadas no Conselho Superior. Foi unânime, por exemplo, a posição dos conselheiros – tanto na 61ª Sessão Extraordinária (12/05/2014, a partir de 8min15s), que aprovou a Deliberação da política, quanto na 389ª Sessão Ordinária (15/09/2014, a partir de 24min06s.), que aprovou o formulário de atendimento – em relação à primazia do objetivo da qualificação da defesa técnica e da prestação de informações atinentes ao processo criminal em detrimento dos demais objetivos previstos pela política de atendimento. À primeira vista, essa concepção articulava-se ao interesse corporativo dos defensores, na medida em que conformava a atividade a uma prática que já estavam acostumados a desempenhar. A mesma questão perpassou outros temas, pontuados a seguir.

Encaminhamento dos casos de tortura

Ao longo da 389ª Sessão (15/09/2014, a partir de 24min06s), os conselheiros mencionaram haver uma proposta dos Núcleos Especializados de Situação Carcerária e de Cidadania e Direitos Humanos de aplicar um formulário específico para casos de violência estatal identificados nos atendimentos, o que

foi rechaçado pelo Conselho. Os seguintes argumentos foram apresentados: i) o atendimento aos presos provisórios não se destinava à inspeção do ambiente prisional; ii) a medida causaria a burocratização da atividade, o que atrapalharia a conciliação dos atendimentos com a atividade ordinária dos defensores; e iii) fluxos diversos do atendimento jurídico voltado à defesa técnica processual deveriam ser tratados por outra Deliberação. O único argumento favorável à aplicação do questionário foi o de auxiliar a defesa técnica, desde que a violência contra o preso tivesse sido perpetrada para que ele assumisse a autoria de algum crime ou para coagir testemunhas.

Ou seja, verifica-se novamente a preferência por uma política adequada às rotinas já estabelecidas pelos defensores, travestida do argumento de primazia da defesa técnica. O resultado dessa discussão foi a ausência de um procedimento na Deliberação CSDP nº 297 relacionado ao encaminhamento de denúncias sobre práticas de torturas, apesar de isso fazer parte dos seus objetivos gerais. No formulário de entrevista, por exemplo, não foram identificados campos capazes de colher informações necessárias para a apuração de eventuais denúncias⁴⁴, o que, por tabela, converge para os interesses do governo estadual, não favorável à apuração da violência causada pelos seus agentes de segurança pública.

A DAP e a informações estatísticas colhidas

Outro ponto “suplantado” pela primazia da defesa técnica foi o papel da DAP como órgão gestor e sistematizador dos dados colhidos durante os atendimentos. Para gerar informações, a Divisão precisaria de uma amostra consistente, representativa de toda a política. Entretanto, quando os conselheiros aprovaram normas eximindo os defensores de enviar informações à DAP⁴⁵, sob o argumento de desburocratizar a atividade, prejudicaram a capacidade de sistematização dos dados. A partir do texto aprovado, nenhum formulário oriundo do interior seria contabilizado e registrado pela DAP, por exemplo. Talvez por isso os dados fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão da DPESP estavam incompletos.

A aversão dos conselheiros à “pesquisa” ficou patente na 389ª Sessão (15/09/2014, a partir de 24min06s), que aprovou o formulário de entrevista. Por maioria dos votos, a pergunta sobre raça/cor do entrevistado foi aprovada sob condição de o Núcleo Especializado de Combate à Discriminação apresentar, após seis meses, um relatório apontando a utilidade dos dados gerados com ela. Segundo muitos conselheiros, essa pergunta não agregaria à defesa técnica, tendo finalidade apenas estatística (o que não estaria previsto na Deliberação nº 297). Se não fosse a articulação de alguns defensores e de movimentos sociais para defender a pertinência e a manutenção desse quesito no “momento aberto” da sessão, a pergunta que possibilitaria evidenciar o caráter racial do cárcere seria extirpada do formulário.

Comissão de monitoramento

Observando os debates sobre a comissão de monitoramento (SESSÃO..., 12/05/2014, a partir de 8min15s), foi possível perceber que, a despeito de a política ter sido proposta e impulsionada por organizações da sociedade civil que se envolveram nos espaços institucionais de participação da DPESP, o Conselho

⁴⁴ O formulário colhe informações sobre o tipo de violência sofrida (ameaça, psicológica ou física) e permite um campo descritivo, sem muitas orientações. O modelo não contém pergunta sobre o autor ou eventuais testemunhas.

⁴⁵ Mais precisamente o art. 2º, § 2º, o qual exime o defensor de enviar formulários quando for o defensor natural do caso, e o art. 8º, § 2º, o qual exime o defensor natural de enviar informações relacionadas às medidas adotadas no caso quando tiver entrado em contato com preso em até 30 dias após a visita.

preferiu dar mais espaço para a fiscalização da política aos defensores públicos. A Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública e o Núcleo Especializado de Situação Carcerária até tentaram propor uma comissão paritária (entre defensores e membros da sociedade civil), o que não foi aceito sob a justificativa de que se tratava de órgão não deliberativo.

Contudo, a decisão, claramente, favoreceu os interesses corporativos, em detrimento de uma visão comprometida com a construção de uma entidade aberta ao controle da sociedade. A esse respeito, embora Cardoso (2011) tenha defendido que a criação da DPESP inaugurou um novo paradigma de gestão democrática no seio das instituições do sistema de justiça paulista (por conta da previsão de mecanismos participativos), é evidente que a consolidação desse paradigma ainda está em disputa na própria instituição que o inaugurou.

Uma das consequências dessa disputa para a política pública estudada foi a ausência da disponibilização de qualquer da comissão no sítio eletrônico da Defensoria, apesar do comando do § único do artigo 16 da Deliberação CSDP nº 29746.

Atendimento por videoconferência

Na 524ª Sessão Ordinária, de 4 de agosto de 2017, um coletivo de defensoras apresentou, no “momento aberto”, um pleito ao Conselho em relação à situação das mulheres defensoras grávidas. Disse que não seria razoável realizarem visitas às unidades prisionais, o que foi enfatizado por uma das conselheiras. Quanto a isso, a então Primeira Subdefensora disse que a DAP já havia readaptado a atividade, possibilitando a realização do atendimento dos presos provisórios por videoconferência. Isso fica comprovado nos atos de convocação para a atividade publicados a partir de 2017, os quais passaram a conter a seguinte redação: “a defensora gestante poderá optar, havendo lista, por fazer o atendimento por meio de videoconferência”.

Apesar de o motivo ser de suma importância, a possibilidade de atendimento por videoconferência é polêmica e divide a carreira. Segundo informação colhida no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, 2015), 46,6% dos defensores públicos entrevistados eram favoráveis à medida e 40,0% eram contrários. Porém, como já tratado, a obrigatoriedade da visita presencial no presídio era a única forma de garantir os objetivos da política, os quais dependiam da criação de um espaço seguro entre defensor e entrevistado para viabilizar a coleta das informações.

Esse assunto seria mais delicado se não fosse o fato de o atendimento realizado pela Defensoria estar aquém da capacidade máxima prevista. Como discutido, tinham mais defensores envolvidos na atividade do que o necessário. Nesse sentido, não haveria motivo para envolver defensores (no caso, defensoras) que não estivessem em condições de realizar as visitas – o que não significa desrespeitar o direito e a dignidade dessas profissionais, haja vista que o salário e a licença estavam garantidos durante a gestação e a maternidade. O ponto é que a gratificação foi posta no debate como se fosse um direito, mesmo que a atividade de especial interesse não fosse realizada, ou fosse de forma diferente da planejada (inclusive prejudicando os objetivos declarados da política).

46 Havia um procedimento no Conselho Superior da Defensoria de nº 524/2015 para apurar o relatório 2014/2015 da comissão, mas até a sessão de 4 de agosto de 2017 ele não havia sido discutido e aprovado pelo órgão colegiado.

A opção adotada pela administração foi manter as defensoras grávidas na atividade, garantindo o recebimento da gratificação, o que reforça a prevalência do interesse corporativo na condução da política.

Audiências de custódia

Na 523ª Sessão Ordinária, de 28 de julho de 2017, que discutiu a destinação de cinco novos cargos de defensores, o Defensor Público-Geral justificou a abertura de uma vaga no Fórum Criminal da Barra Funda devido ao excesso de trabalho causado pela implementação das audiências de custódia. Nisso, retrucou um conselheiro, dizendo que “o aumento da atuação da Defensoria em audiências de custódia geraria uma diminuição da necessidade e efetividade do atendimento aos presos provisórios em CDPs”. Outro disse que “a mesma pessoa atendida em audiência de custódia pela Defensoria, seria também atendida posteriormente durante as visitas aos CDPs [...] [configurando] um retrabalho com muito esforço para pouco resultado”. Encerrando a conversa, um terceiro conselheiro apontou que “houve uma redução sensível do número de visitas a presos provisórios e que, no atual contexto, a tendência é de que os defensores realizem as audiências de custódia e que, em apenas casos pontuais, sejam realizadas visitas aos CDPs”.

Dessa conversa, é possível perceber o impacto político do advento das audiências de custódia. Como já apontado, realmente elas foram responsáveis, em alguma medida, pela redução no número de presos provisórios encaminhados às unidades prisionais da capital. Mas isso justificaria apenas a redução do número de defensores escalados para as visitas, e não a reconfiguração da política de atendimento em si, como sugerido por um dos conselheiros.

Realmente, a política institucional buscava combater o excesso do uso da prisão provisória – mesmo discurso que impulsionou a implementação das audiências de custódia. Contudo, os objetivos da política da DPESP iam além. Ela se destinava a: colher informações para a defesa técnica; garantir medidas para a manutenção do poder familiar de pais e mães presos; aproximar os defensores dos presídios; e buscar coibir a prática de torturas contra os reclusos. Ou seja, nem de longe a rotina da Defensoria Pública nas audiências de custódia daria conta de abarcar todos esses pontos.

Mas, diante da necessidade de se destinar defensores para uma certa atividade, também gratificada e mais inserida nas rotinas de trabalho desses servidores, os conselheiros mostraram-se favoráveis a mudanças radicais na política de visitas, sem ao menos terem discutido ou aprovado qualquer relatório da comissão de monitoramento.

Isso evidencia que os objetivos traçados para a Política de Atendimento aos Presos Provisórios não foram assimilados pelos tomadores de decisão da DPESP. Na verdade, a política se sustentava enquanto fazia sentido ao interesse corporativo presente na instituição. A administração até tentou conciliar as duas atividades discutidas, por meio do Ato Conjunto da Segunda e Terceira Subdefensorias, de 20 de abril de 2016, o qual, no seu artigo 4º, autorizava os defensores visitantes que também realizavam audiências de custódia a irem apenas uma vez ao mês nos estabelecimentos prisionais. Não fica claro se eles receberiam ou não o valor integral das gratificações, mas a medida retrata uma solução paliativa para uma questão estrutural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar uma política pública formulada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, algo não tão comum, dado que os estudos sobre políticas públicas se concentram nas ações dos Poderes Executivo e Legislativo. Diante da novidade, foi possível testar a abordagem de autores como Kingdon (2006) para explicar algumas etapas constitutivas da política formulada no seio de uma instituição do sistema de justiça.

Como percurso de análise, discutiu-se como a questão do excesso de prisão provisória e a proposta de aproximar os defensores das unidades prisionais entrou na agenda da instituição e se transformou numa política pública. Também foi descrita a política formulada, organizada por meio da Deliberação CSDP nº 297. Num segundo momento, os números da política foram analisados, discutindo-se a estrutura institucional destinada a ela e sua abrangência. Por último, foram abordadas as principais disputas envolvendo os seus rumos.

Em termos gerais, por trás da política estudada, três interesses estiveram em constante disputa: os relacionados à sociedade civil, os do governo estadual e os apresentados pela carreira de defensores. Entretanto, ao passo que o primeiro interesse esteve mais em evidência na promoção da agenda, pressionando a DPESP desde o seu surgimento para adotar medidas em relação ao problema do excesso de prisão provisória, foram o segundo e o terceiro interesses que impulsionaram a política e a fizeram sair do papel.

Com relação ao interesse do governo, ele foi levado em consideração pelos conselheiros tanto para evitar potencial disputa entre a DPESP e a OAB na prestação da assistência judiciária gratuita, como para manter boas relações com o Poder Executivo. Com relação ao interesse corporativo dos defensores, a política foi defendida e aprovada porque regulamentava uma atividade de especial dificuldade, remunerada por meio de gratificação – elemento central para compreender o funcionamento e os debates relacionados à política institucional.

Contudo, tais interesses muitas vezes se antagonizaram no processo da política, fazendo com que regras e práticas contraditórias fossem adotadas, apesar da primazia dos interesses corporativos. Tanto é que, a partir do momento em que nova atividade gratificada, mais compatível com as rotinas ordinárias dos defensores, surgiu no horizonte, a política passou a ser questionada, mesmo sem ter atingido os seus objetivos e mesmo que a avaliação de sua implementação não tenha sido discutida.

Tudo isso é revelador sobre o perfil de uma instituição do sistema de justiça como a DPESP: apesar de ser constituída por uma pluralidade de interesses e afetada por elementos externos (COSLOVSKY, 2016) – como o governo e a sociedade civil –, são os interesses do corpo dos seus componentes, relacionados à estabilização das rotinas de trabalho e à valorização da profissão (percebida em termos remuneratórios), que influenciam o dia a dia das políticas promovidas por ela, o que mitiga a visão otimista de Cardoso (2011).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Atualização – Junho de 2016**. Brasília, 2017, 65 p. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2015, 140 p. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, 2009, 268 p. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag_DefensoriaP.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 7-11. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Participação Social na Defensoria Pública: inovações democráticas na esfera do Sistema de Justiça. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 35, 2011, Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu, 2011, 19 p. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/sp-2/sp01-2/1284-participacao-social-na-defensoria-publica-inovacoes-democraticas-na-esfera-do-sistema-de-justica/file>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

COSLOVSKY, Salo. Beyond Bureaucracy: How Prosecutors and Public Defenders Enforce Urban Planning Laws in São Paulo, Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**. v. 39, 6 ed., 2016, p. 1103-1119.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **Política Pública como Campo Disciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Deliberação CSDP nº 109, de 19 de dezembro de 2008. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, Seção I. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=3561&idModulo=5010>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório do I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública**. São Paulo, 2009, 60 p. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Monitoramento%20%20Ciclo.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Propostas da III Conferência Estadual da Defensoria Pública**. São Paulo, 2012a, 46 p. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%C3%A2ncias/Monitoramento%2010.04.2013.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Deliberação CSDP nº 246, de 23 de março de 2012. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 14 abr. 2012b, Seção I, p. 51. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=39026&idModulo=5010>>. Acesso em: 22 set. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Deliberação CSDP nº 297, de 8 de maio de 2014. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 14 maio 2014, Seção I, p. 56. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=50676&idModulo=5010>>. Acesso em: 22 set. 2017.

GODOI, Rafael. **Fluxos em Cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. São Paulo: Boitempo, 2017.

HECLO, Hugh. Review Article: Policy Analysis. In: **British Journal of Political Science**, v. 2, 1 ed., jan. 1972, p. 83-108.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. **Monitoramento das Audiências de Custódia em São Paulo**. São Paulo, 2016, 81 p. Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relatorio-AC-SP.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA; PASTORAL CARCERÁRIA. **Tecer Justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2012, 100 p. Disponível em: <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2013/02/rel_tecer_justic%CC%A7a_net.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 225-247.

LIMONGI, Fernando; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FREITAS, Andrea. **Da sociologia política ao (neo) institucionalismo**: trinta anos que mudaram a ciência política no Brasil. [2015]. Disponível em: <https://www.academia.edu/15209689/DA_SOCIOLOGIA_POL%C3%8DTICA_AO_NEO_INSTITUCIONALISMO_TRINTA_ANOS_QUE_MUDARAM_A_CI%C3%8ANCIA_POL%C3%8DTICA_NO_BRASIL>. Acesso em: 27 out. 2018.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: Marques, Eduardo; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 40, 2016, Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu, 2016, 31 p. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10216-a-criacao-da-defensoria-publica-nos-estados-conflitos-institucionais-e-corporativos-no-processo-de-uniformizacao-do-acesso-a-justica/file>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. **Prisão Provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo, 2011, 158 p. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down254.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

REIS, Elisa Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, Alexandrina de (org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 90-104.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

Sessão Ordinária de 04/08/2017 (Bloco 2 de 2) do Conselho Superior da Defensoria Pública SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 4 ago. 2017, 2:34:01 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cYxOynu6A-U&index=2&list=PLqc-3UA4FQGeguNY_QCnhl9oTRbtDbx9h>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SESSÃO Ordinária de 28/07/17 do Conselho Superior da Defensoria Pública de SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 28 jul. 2017, 3:26:35 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zPtMDaZ6qwa&list=PLqc-3UA4FQGF9PDvVWzC-tbcsEEHwRfw8>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SESSÃO Ordinária de 12/09/14 (Bloco 4 de 5*) do Conselho Superior da Defensoria Pública de SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 15 set. 2014, Filmagem: Karoline Lopes / OGDPEP, 49:38 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8A-FpDHVAuM&list=PLqc-3UA4FQGc6iyWjr8YXr6CSt2bhA_-5&index=4>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SESSÃO Extraordinária de 08/05/14 (Bloco 3 de 4*) do Conselho Superior da Defensoria Pública de SP. Gravado pela Ouvidoria Geral da DPESP. São Paulo: Ouvidoria Geral. Publicado em: 12 maio 2014, Filmagem: Karoline Lopes / OGDPEP, 54:46 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YPTKrsCoQC0&list=PLqc-3UA4FQGdNmXCfNJqe+7FAj+DLD1ZESm&index=3>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

DOSSIÊ: SENTIDOS DO FAZER JUDICIAL E POLICIAL: ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E SISTEMA DE JUSTIÇA

O SISTEMA ACUSATÓRIO DIANTE DA PRISÃO EM FLAGRANTE: COMO O DIREITO A DEFESA É EXERCIDO EM FASE DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA?¹

LÍVIA BASTOS LAGES

Graduada em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em sociologia pela mesma universidade, na linha da sociologia do crime, do desvio e do conflito. Atualmente, é pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG).

RESUMO

Este trabalho busca compreender a prática do direito a defesa no âmbito das audiências de custódia e, desse modo, debater a incorporação de princípios acusatoriais diante da prisão em flagrante. Para sua elaboração, foram utilizados dados qualitativos e quantitativos, produzidos pela pesquisa de monitoramento executada pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/ UFMG), em parceria com o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD). A partir da análise de práticas institucionais adotadas pelos operadores do direito no âmbito das audiências e das decisões proferidas, os achados indicam que, embora as audiências tenham sido instauradas com vistas a possibilitar o direito a defesa da pessoa presa, na prática há uma padronização da resposta jurisdicional, observando-se a “justiça em linha de montagem”, que transforma a ideia do contraditório em mero mito processual e prejudica sobremaneira os interesses do custodiado.

Palavras-Chave: Audiências de custódia; Direito a defesa; Sistema inquisitorial; Práticas cerimoniais da justiça.

ABSTRACT

THE ACCUSATORY SYSTEM WHEN THE ARRESTEE IS CAUGHT IN THE ACT: HOW IS THE DEFENSE EXECUTED DURING THE CUSTODY HEARING?

This work attempts to comprehend the practice of the accusatory system when the arrestee is caught in the act. To do so, it analyses the practice of the defense at the custody hearings, from qualitative and quantitative data, produced by monitoring research carried out by the Center for the Study of Crime and Public Security (CRISP / UFMG), in partnership with the Institute for the Defense of the Right to Defense (IDDD). The analysis of institutional practices adopted by the legal operators in the scope of hearings and decisions suggests that there is a patternization of the jurisdictional decision, which transforms the idea of contradictory in mere procedural myth, which can be greatly detrimental to the interests of the defense.

Key Words: custody hearing, right of defense, ceremonial practices.

¹ Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no VIII Encontro de Pesquisa Empírica do Direito, realizado em Juiz de Fora (MG), em 2018. Após a apresentação, o texto foi modificado a partir das sugestões dos debatedores. Destaca-se, ainda, que o trabalho fundamenta-se em dados coletados para a minha dissertação de mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em março de 2019.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1074

Data de recebimento: 05/01/2019 – Data de aprovação: 29/04/2019

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender as dimensões do direito a defesa exercido em sede de audiência de custódia e, assim, em que medida há maior abertura aos princípios acusatoriais, que se fundam na possibilidade de contradizer os argumentos da parte contrária, logo após a prisão em flagrante. Tal audiência foi introduzida na administração da justiça penal em 2015, com vistas a garantir a apresentação de toda pessoa presa em flagrante à autoridade judicial em até 24 horas e, assim, qualificar o processo decisório do juiz acerca da decretação da prisão preventiva e de outras medidas cautelares, a partir da participação do Ministério Público (MP) e da defesa.

Dessa forma, a pessoa custodiada, logo após a sua prisão, deve ser apresentada à autoridade judicial, que, além do Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), nesta audiência tem a sua disposição o relato do custodiado, o parecer ministerial e da defesa sobre a necessidade de imposição das medidas cautelares.

Antes da instituição das audiências de custódia, a decisão era tomada pelo juiz em seu gabinete, com acesso apenas aos documentos produzidos pela polícia a partir da efetivação do flagrante, os quais são produzidos sem a participação direta do custodiado. Nesse sentido, a audiência de custódia veio possibilitar à pessoa presa o exercício do direito a defesa, ou seja, a possibilidade de contradizer a versão apresentada nos documentos policiais, e assim interferir na decisão judicial sobre a sua liberdade durante o inquérito e o processo penal.

Conforme a legislação vigente, há no Brasil o modelo misto: a investigação penal é guiada por princípios inquisitoriais e o processo penal, iniciado a partir da denúncia do Ministério Público, por princípios acusatoriais. De acordo com Kant de Lima (2008), o sistema inquisitorial tem origem romano-canônica e, a partir de uma notícia-crime, anônima ou não, inicia-se um procedimento investigatório sigiloso, sem participação da defesa, que visa encontrar indícios e provas que confirmem determinada versão e, no caso, a versão policial dos fatos (KANT DE LIMA, 2008). De forma oposta, no sistema acusatório há uma acusação pública, da qual o acusado se defende e, até que se prove o fato, é considerado inocente (KANT DE LIMA, 2008).

Nesse sentido, a fase policial investigativa é tradicionalmente sigilosa e, a partir da denúncia, a fase judicial é pública e aberta ao contraditório e à ampla defesa. De acordo com Aury Lopes Junior,

O contraditório conduz ao direito de audiência e às alegações mútuas das partes na forma dialética. Por isso, está intimamente relacionado com o princípio do *audiatur et altera pars*, pois obriga que a reconstrução da “pequena história do delito” seja feita com base na versão da acusação (vítima), mas também com base no alegado pelo sujeito passivo. O adágio está atrelado ao direito de audiência, o qual o juiz deve conferir a ambas as partes, sob pena de parcialidade. (LOPES JÚNIOR, 2014, p. 165).

Assim, a observância do direito a defesa e do contraditório não se restringe à formalidade processual, mas abrange a possibilidade efetiva de os argumentos de ambas as partes serem igualmente capazes de influenciar a decisão judicial. Já o modelo inquisitivo é unilateral: para Foucault (2001), o inquérito,

procedimento formal utilizado na investigação criminal, consolidou-se como forma de saber e de autenticar a verdade monopolizada pelo Estado.

Ocorre, porém, que apesar de o sistema brasileiro ser legalmente classificado como misto, alguns estudos têm caracterizado o processo criminal, de forma geral, como inquisitorial. Para Joana Vargas, o inquérito policial é peça chave para a produção da verdade sobre os fatos, da formação de culpa do investigado e para a progressão do processo penal, mesmo a partir da denúncia. Nesse sentido, a inauguração de princípios acusatoriais na fase judicial não seria capaz de igualar a participação da acusação e da defesa no processo, uma vez que a verdade produzida durante o inquérito é reproduzida após a propositura da ação, de modo que a defesa assumiria uma participação meramente cerimonial no fluxo da justiça (VARGAS; RODRIGUES, 2011).

Considerando então o possível hiato entre os preceitos legais e as práticas adotadas no sistema jurídico, Joana Vargas alerta para a possibilidade de as diretrizes formais serem socialmente construídas no ambiente como mitos, em vez de orientarem as práticas dos membros das organizações. Dessa forma, mesmo se a atividade é realizada em oposição ao procedimento previsto, ela é apresentada como se estivesse de acordo com as regras. A autora ainda aponta que, caso haja o questionamento das práticas adotadas, os membros da instituição ou substituem a fiscalização por manifestações de confiança e boa fé ou produzem narrativas que argumentam pela razoabilidade de determinada forma de atuação (VARGAS, 2014).

Para Kant de Lima, o sistema inquisitorial dá à polícia grande discricionariedade, de forma que o que orienta a atuação policial, mais do que a lei penal, é um senso de justiça próprio dos policiais, o qual concebe a estrutura social brasileira de forma hierárquica e, a partir dela, atribui diferentes graus de cidadania e acesso a direitos a estratos distintos da população. O Judiciário, então, se beneficia desse “filtro” e, em sua prática, se diz preso à legalidade e se mantém puro aos olhos sociais (KANT DE LIMA, 2008).

Nesse mesmo sentido, Lemgruber e Fernandes (2015), ao analisarem casos de tráfico de drogas no Rio de Janeiro, reconhecem que há um déficit de defesa ao longo do processo criminal, que se inicia pela não participação de um advogado ou defensor no momento da efetivação da prisão e da sua comunicação à autoridade judiciária (97% dos casos). Esse déficit é aprofundado pela ausência de assistência jurídica até a distribuição do processo, ou seja, momento em que a investigação já foi finalizada e a denúncia criminal aceita pelo Judiciário. Desse modo, quando os interesses da pessoa presa finalmente entram em cena, o papel da defesa se limita a uma formalidade, pois toda a narrativa do delito já foi estipulada pela polícia e avalizada pelo Promotor de Justiça.

Tais trabalhos são consonantes no sentido de que prevalece o caráter inquisitorial do processo criminal brasileiro exatamente porque a defesa técnica só é obrigatória após a propositura da denúncia, mesmo que a produção de provas e de construção da narrativa do delito se dá majoritariamente na fase policial. Assim, mesmo que tais procedimentos sejam posteriormente repetidos ao longo do processo, a verdade construída no inquérito continua a balizar o andamento processual, inclusive a sentença de absolvição ou condenação (VARGAS; RODRIGUES, 2011).

As audiências de custódia podem representar uma oportunidade de acesso a defesa técnica em momento preambular do fluxo de justiça, inclusive, logo no início da instauração do inquérito. Assim, num plano normativo, as audiências de custódia representam maior alinhamento do processo criminal com os princípios acusatoriais, mas, na prática, é possível que não estejam concretizando o direito a defesa nesta fase pré-processual. É o que mostram algumas pesquisas já realizadas sobre as audiências: no relatório

Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento, Ballesteros (2016) salienta que os operadores têm questionado a veracidade do relato da pessoa presa diante da versão policial dos fatos, utilizando uma linguagem jurídica, de forma a impedir o custodiado a entender o debate em audiência, e têm padronizado as decisões judiciais, com pouca consideração às peculiaridades de cada caso.

Essas práticas se distanciam das diretrizes legais e consistem em real perda do direito a defesa, pois implicam a ausência de participação do custodiado na construção da decisão. Não à toa, o relatório conclui que “as audiências ocorrem muito mais voltadas ao cumprimento do ritual que lhes foi imposto do que para averiguar a real necessidade de manutenção da prisão e as reais circunstâncias da prisão” (BALLESTEROS, 2016, p. 44).

Nessa mesma linha, João Vitor Abreu (2018), a partir de pesquisa de campo realizada no Rio de Janeiro, aponta que as práticas dos operadores se opõem diretamente aos objetivos da audiência de custódia, pois os juízes decidiriam sobre os casos apresentados na pauta do dia antes mesmo de as audiências acontecerem. Desse modo, o contato face a face com a pessoa presa tem apresentado pouco ou nenhum efeito na construção da decisão, além de evidenciar pouca abertura dos operadores para o exercício do contraditório e para o debate em audiência.

A partir de uma perspectiva mais otimista, a dissertação de Küller (2016) aponta a audiência de custódia como um *loci* de tensionamento, já que, embora seja possível observar a permanência da centralidade dos documentos para a tomada de decisão, a defensoria pública exerce o papel de propor novas interpretações jurídicas favoráveis à pessoa presa. Dessa forma, a efetivação das audiências, numa perspectiva material e não apenas formal, deve ser vista como um processo, de modo que a redução do uso das prisões preventivas e a abertura ao direito a defesa não consistem num resultado obtido da noite para o dia.

Considerando esse contexto, em que a implementação das audiências de custódia não necessariamente garante a participação da pessoa presa na construção da decisão, o objetivo deste trabalho é analisar as práticas adotadas durante audiências realizadas em Belo Horizonte entre abril e junho de 2018, com vistas a observar se a garantia normativa do direito a defesa logo após a prisão em flagrante é capaz de assegurar o seu exercício de forma substantiva ou, ao contrário, se ele é exercido de forma meramente cerimonial e ritualística.

Para a organização do texto, o primeiro tópico apresenta a metodologia e a pesquisa realizada em Belo Horizonte, o segundo discute o papel da defesa em audiência de custódia, tendo em vista que ainda não há uma acusação formal ao custodiado, o terceiro trata da prática da defesa nas audiências acompanhadas e então são apresentadas as considerações finais do trabalho.

A PESQUISA REALIZADA EM BELO HORIZONTE

Para a consecução deste estudo, foram utilizados dados qualitativos e quantitativos, produzidos na comarca de Belo Horizonte pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/UFMG), em parceria com o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), no âmbito do Projeto de Monitoramento de Implementação, Expansão e Realização das Audiências de Custódia. Tal projeto já empreendeu duas rodadas nacionais de monitoramento: a primeira foi realizada entre setembro de 2015 e abril de 2016 e a segunda entre abril e junho de 2018, na qual 380 audiências de custódia foram acompanhadas pelos pesquisadores

(14% do total realizado no período). Neste trabalho, são considerados os dados mais recentes, produzidos nesta segunda rodada de monitoramento,² no qual houve o apoio da Fapemig (APQ-01744-17).

Em Belo Horizonte, as audiências de custódia são realizadas diariamente no Fórum Lafayette, sendo que, de segunda a sexta-feira, contam com a participação de juízes, promotores de justiça e defensores públicos incumbidos pelas respectivas instituições para atuar nas audiências de custódia. Nos finais de semana e feriados, os operadores são plantonistas e, desta forma, durante a semana atuam em outras esferas da instituição. As audiências têm início às 8h da manhã, uma na sequência da outra, e perduram até que se finalize o quantitativo de pessoas presas na véspera. Nos finais de semana e feriados, ocorre a “pauta dupla”: dois juízes, dois promotores e dois defensores, todos plantonistas, atuam simultaneamente em salas separadas, de modo que as audiências de custódia ocorrem apenas no turno da manhã.

Para o acompanhamento proposto, a pesquisa conjugou dados qualitativos – coletados a partir da observação direta das audiências e de entrevistas com juízes, promotores de justiça e defensores públicos – e dados quantitativos – extraídos de dois questionários de pesquisa. O primeiro questionário, aplicado durante a audiência, buscou informações sobre o perfil da pessoa presa e dos pedidos das partes, Ministério Público e defesa. O segundo questionário, por sua vez, foi preenchido a partir da análise documental, sobretudo do Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD), da Certidão de Antecedentes Criminais (CAC) e da decisão judicial das respectivas audiências acompanhadas, e teve o objetivo de sistematizar dados sobre a ocorrência da prisão em flagrante e da decisão proferida.

Entre as audiências acompanhadas, em 37,2% dos casos houve a decisão pela manutenção do encarceramento; em 60,3%, os indivíduos foram liberados, com a imposição de medida cautelar diversa da prisão; em 2,4%, houve o relaxamento da prisão em flagrante. É interessante notar que, de todos os casos analisados, não houve sequer uma concessão da liberdade provisória de forma plena, sem a imposição de qualquer medida cautelar. Desse modo, com exceção dos casos de relaxamento, todas as pessoas presas em flagrante foram, de alguma forma, mantidas sob controle do Estado.

Ressalta-se, ainda, que embora a prisão preventiva represente uma parcela considerável das decisões proferidas (37,2%), comparativamente, na pesquisa nacional coordenada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2017 houve 54% de conversões do flagrante em prisão preventiva (AZEVEDO et al., 2017) e, na pesquisa realizada pelo Crisp em Belo Horizonte em 2015/2016, houve 53,6% de prisões decretadas (RIBEIRO, 2017). Dessa maneira, apesar de não ser possível mensurar uma tendência à diminuição do encarceramento cautelar, é importante afirmar que em Belo Horizonte, em 2018, diferentemente das pesquisas citadas, a prisão preventiva não representou a principal resposta jurisdicional aos casos de prisão em flagrante, pois mais da metade das pessoas apresentadas foram liberadas pela Justiça com outras medidas cautelares. Assim, no âmbito deste trabalho, interessa discutir o papel da defesa nesses resultados.

No que tange ao tipo de defesa exercido em audiência de custódia, a maioria dos custodiados (75%) foi assistida pela defensoria pública, enquanto 25% foram acompanhados por um advogado constituído. A opção da maioria dos custodiados pela defensoria pública já aponta determinado perfil das pessoas presas em flagrante: de forma geral, são homens (87,4%), jovens com até 25 anos (47,1%), de baixa escolaridade (75,8% tinham ensino médio incompleto) e pobres (41% ganhavam até dois salários mínimos). A cor da pele, infelizmente, foi

² A autora participou do trabalho de campo de acompanhamento das audiências, da realização das entrevistas e do preenchimento dos questionários na pesquisa realizada entre abril e junho de 2018.

uma variável prejudicada do banco de dados: a sua coleta era feita por meio da análise documental do Registro de Defesa Social (Reds), peça administrativa que formaliza a ocorrência e que tem um campo específico para a cor da pessoa. Porém, por não ser uma peça obrigatória para a Justiça, muitas vezes não se tinha acesso a tal documentação. Mesmo com tal perda (29,2%), os negros representavam 42,9% e os brancos, 27,9%.

Além desse perfil social, há também uma filtragem dos crimes apresentados nas audiências: muitas pessoas foram presas por tráfico de drogas (31,1%) e por delitos patrimoniais (23,4% por furto e 13,7% por roubo), o que aponta um viés das prisões em flagrante, as quais foram efetivadas em 96,4% dos casos pela polícia militar. Vale notar que tal recorte não é restrito ao universo das audiências de custódia acompanhadas: outras pesquisas (AZEVEDO et al., 2017; DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2017; RIBEIRO, 2017; SILVA; BANDEIRA, 2017) apontam também a predominância de homens, jovens, pretos e pardos, majoritariamente pobres e de baixa escolaridade, presos por tráfico de drogas ou delitos patrimoniais por policiais que realizavam policiamento ostensivo.

Entender o perfil dos custodiados neste trabalho é importante porque a violação do direito a defesa aqui em debate não é de todo e qualquer sujeito, mas de determinada parcela da população, alvo da atuação policial. Isso posto, no próximo tópico debate-se o papel da defesa logo após a efetivação da prisão em flagrante.

AFINAL, QUAL É O PAPEL DA DEFESA EM SEDE DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA?

As audiências de custódia foram regulamentadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução 213, de 15 de dezembro de 2015. De acordo com o seu artigo 8º, §1º, é vedada em audiência o debate sobre o mérito dos fatos, já que, ainda antes da eventual denúncia pelo MP, o propósito da audiência é analisar a necessidade de imposição de medidas cautelares ao longo da investigação e do processo penal, e não a responsabilidade penal do custodiado. Dessa forma, embora não caiba à defesa ou ao MP argumentos de mérito, cabem às partes analisar a necessidade de imposição das medidas cautelares e, entre elas e em último caso, a necessidade da prisão preventiva.

É importante pontuar que as audiências de custódia representam um direito de toda pessoa presa, conforme previsto no art. 7º, item 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), bem como no art. 9º, item 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), ambos incorporados ao direito interno brasileiro. Essas audiências foram implementadas num contexto de superlotação carcerária e hiperencarceramento no Brasil: de acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2017), em números absolutos, a população penitenciária cresceu de 232.755 pessoas nos anos 2000 para 726.712 pessoas encarceradas, em junho de 2016. Com este panorama, o Brasil apresenta a terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China (JUNIOR, 2017). Nesse mesmo período, a taxa de aprisionamento no Brasil, calculada pelo número de pessoas presas por 100 mil habitantes, subiu de 137,0 para 352,6, ao passo que a taxa de aprisionamento mundial é de 144,0 por 100 mil habitantes, conforme os dados de 2015 do Institute for Criminal Policy Research (INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH, 2016).

No que tange às prisões provisórias, 40,2% da pessoas presas em âmbito nacional ainda não foram formalmente condenadas e aguardam atrás das grades a decisão do juiz. Em Minas Gerais, a porcentagem é de 57,8%, de forma que mais da metade da população carcerária não está, para a Justiça, em

cumprimento de pena (INFOPEN, 2017). Foi a partir desse cenário que o CNJ lançou o “Projeto Audiência de Custódia”, com vistas a reduzir o uso abusivo da prisão preventiva. Conforme relatório lançado pelo próprio Conselho, “As audiências de custódia são uma providência concreta para fazer frente à idéia de que, com a prisão, tudo se resolve. Essa cultura se instalou entre nós e está arraigada na forma como agem os atores da justiça criminal” (BRASIL, 2016, p. 13).

Diante essa expectativa de que as audiências de custódia mudem o panorama nacional de encarceramento, a defesa ganha papel fundamental: o de propor novas interpretações jurídicas que relativizam a necessidade da prisão preventiva, prezando para que, de fato, a liberdade, e não a prisão, seja a regra de tratamento durante a investigação e o processo penal³. Nota-se que se a lei prescreve a prisão preventiva como medida excepcional, mas se na maioria dos casos os operadores de direito observam essa excepcionalidade, não é possível esperar a redução do quantitativo de prisões preventivas a partir da audiência de custódia. Contudo, se há uma pluralidade de interpretações que possibilitam outras formas de avaliação dessa necessidade, é possível esperar a redução de prisões preventivas.

Considerando a proposta de as audiências garantirem maior adequação das medidas cautelares aos casos apresentados, nas entrevistas realizadas com os defensores públicos, foi colocado que o papel da instituição envolve criticar as medidas disponíveis e buscar a humanização do atendimento da pessoa presa:

eu acho este é o papel da defensoria pública, [...] qual a diferença da audiência de custódia para quando não havia? Humanizar, né? É trazer quem é aquele indivíduo que tá ali, de quem é essa história, de quem é essa trajetória, para daí a gente conseguir entender e ver se realmente é uma situação de necessidade de controlar a pessoa ou não né, e, se sim, de qual tipo de medida, de qual tipo de suporte. Aí o preso traz informações importantes, né. [...] a gente tem uma atribuição, além da defesa técnica né, desde a prisão até a última instância [...] a gente tem uma atribuição maior, que é a defesa integral né, e essa defesa integral ela não é da ordem só jurídica, né. E na minha opinião a defensoria tem esse papel, [...] esse acesso à justiça verdadeira, não apenas ao Judiciário. Assim, o objetivo é fazer com que esse indivíduo tenha esse acolhimento para a gente tentar realmente que ele não volte a cometer crimes, que ele tenha um acolhimento adequado, que ele tenha o apoio da família sim, então, eu acho que a gente tem que ir além. (Defensora Pública, 2018).

Eu particularmente acho que o papel [da defensoria] na audiência de custódia em primeiro lugar deveria ser criticar essa questão das medidas cautelares e o pós-audiência de custódia, porque aquela pessoa que sai daqui e teve a decretação da preventiva, ela é ainda um preso provisório ou presa. Por exemplo, [sobre a decretação do recolhimento domiciliar integral caso não seja comprovado o trabalho formal em 30 dias] o cara tá há dois anos desempregado e tem 30 dias para arrumar um emprego, senão vai ficar preso dentro de casa. Essas cautelares, elas são ridículas” (Defensor Público, 2018).

Nesse sentido, a defensoria pública assume a sua atuação de forma parcial, ou seja, considerando os interesses do custodiado e qual seria a medida cautelar mais adequada a ele. O ministério público, diferentemente, percebe a sua atuação de forma técnica, imparcial e, por isso, com pouca abertura a

3 De acordo com o art. 5º LXVI da Constituição, “ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança.” O Código de Processo Penal, por sua vez, estabelece nos termos do art. 282 § 6º, que “A prisão preventiva será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar”.

novas interpretações. Quando perguntado sobre sua função, o promotor de justiça disse, objetivamente, que era “Em primeiro lugar verificar a ilegalidade da prisão e, uma vez legal, verificar a necessidade dessa prisão, né?” (Promotor de Justiça, 2018). Ademais, relatou que o que mais atraía na carreira do Ministério Público era a sua posição, de poder analisar um processo de forma objetiva, sem compromisso em pedir a condenação ou a absolvição:

Sem um preconceito contra a defesa, mas essa posição do Ministério Público de você analisar um processo de caráter objetivo e ter a possibilidade de pedir uma absolvição sempre me atraiu demais e atrai até hoje. (Promotor de Justiça, 2018).

Nas audiências de custódia, ainda não há denúncia e, mais do que o exercício da função acusatória, o papel do Ministério Público é zelar pelos interesses da sociedade, de modo que a objetividade e imparcialidade da análise são apresentadas como essenciais. Assim, enquanto o promotor percebe a sua atuação de forma técnica, sem interesse na prisão ou liberdade do custodiado, a defesa é parcial, assume a defesa da liberdade e procura tanto “humanizar” o atendimento, com vistas ao acesso à justiça, como problematizar a aplicabilidade das medidas cautelares ao caso concreto.

Pelo exposto, o papel da defesa em audiência de custódia é de grande relevância, pois, com vistas a reduzir o quantitativo de presos provisórios, são necessárias novas interpretações sobre a necessidade das medidas cautelares, para além daquelas postas pelos operadores de direito até então. Porém, sobretudo antes da proposição da denúncia, o Ministério Público não se apresenta como parte acusatória, com um pedido e um interesse claro na prisão. Como órgão técnico e imparcial, mais do que figurar em um dos polos para o exercício do contraditório, a posição ministerial se aproxima mais da do juiz, que também não tem interesse no resultado da causa. Nesse cenário, como ficam a existência da dialética do contraditório e, conseqüentemente, as possibilidades reais de as partes influenciarem a construção da decisão judicial? Para responder a essa pergunta, no próximo tópico, analisa-se o exercício do direito a defesa nas audiências de custódia acompanhadas.

COMO A DEFESA É EXERCIDA NA PRÁTICA?

O exercício do direito a defesa representa a individualização do caso diante das inúmeras demandas que chegam ao tribunal diariamente. Para que cada um possa se defender, é preciso ver cada caso como único. Hagan (1979) aponta que essa demanda por uma justiça individualizada surgiu com o objetivo de humanizar a burocracia numa era pós-industrial. Contudo, mesmo diante de diretrizes que determinam a individualização dos casos e a garantia do direito a defesa, os operadores muitas vezes continuam a tratar os diversos casos de forma padronizada, pois essa individualização da prestação jurisdicional é uma demanda inversamente relacionada à eficiência institucional.

De acordo com Saporì (1995), a busca pela eficiência da prestação judicial é um dos argumentos que legitimam a razoabilidade de práticas jurídicas desconexas dos preceitos legais, de modo que os atores passam a atuar em verdadeira linha de montagem, tratando os casos de forma categorizada e desconsiderando as individualidades do processo. Para ele,

Na justiça linha de montagem as individualidades dos processos são desconsideradas, sendo que prevalece o tratamento categorizado deles. São empregadas técnicas padronizadas que

permitted the dispatch of processes in a serial manner, in large quantities and in a short time interval. (SAPORI, 1995, p. 3).

In the accompanied hearings, both the qualitative and quantitative data evidenced the operationalization of this logic, in a way that efficiency, understood as the rapid resolution of the hearing in the shortest possible time, was seen as a common goal that overlapped the other procedural principles. To demonstrate how the justice in assembly mode operates, some practices observed throughout the research.

The first practice observed understood the construction of decisions not only during the hearing, but also in the intervals between one and another, starting from the informal conversations between the legal operators. However, in most cases, the technical defense was not present in these informal conversations. While the conversation between the prisoner and the defender took place, they remained in the hearing room, the judge, the prosecutor, the intern or clerk, responsible for drafting the hearing terms, and possible listeners, such as researchers or law students. In this informal moment, the operators talked about their personal lives, but also about the cases of arrest in flagrante presented that day. Not rarely, even in this informal moment and without the presence of the defender, there was also discussion about what would be the best legal response to a determined case. These debates did not include explicit agreements about the theory of the decision, but, in a correlative way, the operators conversed informally and, together, concluded about the decision more accurately for the case.

The episode most notorious in this sense, witnessed by the researchers, occurred on a day of the plant, in which the prosecutor and the judge talked about a case during the interval and, in the hearing, the judge said directly to the defender what was his position and that of the prosecutor, which coincided. In the sequence, he asked the defender if he still had anything to add. Thus, the prosecutor never positioned himself during the hearing, limiting his participation to the informal moment between the operators, to which the defender did not participate.

In this sense, in an interview with a public defender, the following was reported:

Às vezes a gente sente como, [...] Como que eu falo a palavra... [pausa] Dando a legalidade para aquele ato ali, um ator que tá ali mas que efetivamente... Às vezes a gente infelizmente não consegue contribuir. [...] Em regra infelizmente eu acho que a gente tá ali assim, né, as decisões já estão prontas né, na verdade obviamente é por que o juiz já teve um estudo do processo e tudo mais, então ele já concebeu a convicção dele ali... (Defensora Pública, 2018).

Another practice that deserves attention is respect for the defense exercised by public defenders: when the Ministério Público required provisional liberty, in most cases the request for the defense limited itself to a "de acordo" (in agreement) with the ministerial request, without problematizing the precautionary measures imposed. Moreover, after realizing their request, it was common for them to leave the hearing room and not wait for the judge to issue the decision. These practices sought to expedite the hearing of the arrested person and to hold more hearings in less time. In this way, although the public defenders in the interviews affirmed trying to question the imposed measures and humanize the service, they did not always manage to do so.

Despite being a practice of fact exercised by public defenders, it is challenged by the other legal operators of justice, who have the good flow of the agenda as a constant goal. It is highlighted that

promotores e juízes têm como única atividade institucional os casos de audiência de custódia, ao passo que os defensores públicos, além de exercerem a defesa no momento da prisão, também são responsáveis por outros processos e atividades da instituição de origem para além da realização da audiência, pois integram o núcleo de urgências criminais da defensoria pública. Ou seja, o objetivo da lógica da eficiência aplicada pelos defensores não se limita ao final do expediente, mas também conseguir viabilizar a execução de outros afazeres institucionais.

Como terceira prática observada, destaca-se que, na audiência, não havia um momento destinado a ouvir a pessoa sobre o caso e sobre suas demandas, a fim de já compatibilizá-las, se fosse o caso, com medidas cautelares eventualmente impostas. Para além da defesa técnica, a participação da pessoa presa na audiência era limitada a responder a algumas perguntas realizadas pelo juiz, como estado civil, trabalho, renda mensal e uso de drogas, mas era recorrente a pessoa presa querer dar a sua versão dos fatos ou apresentar alguma demanda pessoal – como o cuidado com os filhos, o envolvimento em algum estudo ou recente trabalho informal de iniciativa privada. Contudo, tais manifestações não eram atendidas e, em grande parte dos casos, a pessoa presa recebia um “cutucão” do agente penitenciário que a acompanhava, na tentativa de informá-la de que aquele não era o momento para se manifestar. Finalmente, quando a ata da audiência já estava finalizada, não raramente o juiz facultava à pessoa presa fazer alguma pergunta sobre os termos da decisão ou outro comentário, mas, reitera-se, neste momento a decisão já havia sido proferida.

As práticas descritas anteriormente, que eram rotineiras nas audiências de custódia em Belo Horizonte, revelam o não reconhecimento do custodiado como sujeito apto a ser ouvido em audiência pelo juiz. Vale ressaltar que, para além desse não reconhecimento da subjetividade do custodiado e do exercício cerimonial do direito a defesa, tais práticas implicam inclusive efeitos negativos para a eficiência do Judiciário: ao não reconhecer as demandas da pessoa presa em audiência, há o risco de as decisões proferidas não serem cumpridas, pois desconexas de sua realidade. Um exemplo citado pelos dois defensores foi a medida cautelar de recolhimento noturno e nos dias de folga, que, caso a pessoa presa não demonstrasse vínculo empregatício ou estudantil em um mês, esse recolhimento passaria a ser integral. Essa medida era vista como desconexa do contexto econômico do país e que acabava sendo descumprida, de modo a aumentar o trabalho do Judiciário:

essa questão da determinação do recolhimento após os 30 dias integral eu acho que tem que... Uma questão que vai contra a realidade do país né? E que propicia lá na frente um descumprimento e todo um retrabalho do próprio Judiciário, um gasto público maior e desnecessário é... Então acho que uma melhor qualificação das cautelares é necessária. (Defensor Público, 2018).

Desse modo, a eficiência a que tais práticas diziam respeito era a rápida conclusão da pauta do dia, sem real interesse sobre o cumprimento ou não das decisões proferidas, ou sobre o retrabalho para o próprio Judiciário. Assim, nesse sistema de justiça em linha de montagem, em que a decisão é fruto de um processo padronizado que visa uma eficiência imediata, os interesses da pessoa presa não entram na “linha de produção”. Seja pelos acordos informais sem a defesa técnica, pelo não acompanhamento do defensor durante toda a audiência, pela não problematização das medidas cautelares requeridas pelo Ministério Público ou, ainda, pela impossibilidade de manifestação direta do custodiado em audiência, as práticas observadas não materializavam a ideia de contraditório e de imparcialidade do judiciário.

Do ponto de vista quantitativo, os dados corroboram a ideia de audiências de custódia em linhas de montagem, sem abertura aos interesses do custodiado. De início, percebeu-se que o tipo de defesa, se pública ou privada, não implicava uma diferença substantiva no resultado da decisão proferida:

TABELA 1

Distribuição de custodiados, por tipo de defesa, segundo tipo de decisão proferida em audiência de custódia

Belo Horizonte, abr. 2018-jun. 2018

	Defensoria Pública	Advogado Particular	TOTAL
Prisão preventiva	106 (37,2%)	38 (40,0%)	144
Liberdade provisória	172 (60,3%)	56 (58,9%)	228
Relaxamento do flagrante	7 (2,5%)	1 (1,1%)	8
TOTAL	285 (100%)	95 (100%)	380

Para verificar a relevância dessa associação, realizou-se o teste Qui-quadrado, que, de acordo com Lobo (2018), permite comparar as frequências observadas com as frequências esperadas, de modo a perceber se existe relação estatisticamente significativa entre duas variáveis. Por meio do programa SPSS, realizou-se o teste entre o tipo de defesa e de decisão do juiz e, com 95% de confiança, observou-se que a defesa realizada por defensor público ou advogado particular não se mostrou associada ao desfecho da audiência, seja a liberdade seja a prisão do indivíduo. No teste, observou-se um Qui-quadrado de Pearson de 0,838 e a significância estatística (2 lados) de 0,658, valor superior a 0,05, o que indica que, com 95% e confiança, a presença de uma variável não está associada à presença da outra (dados não mostrados).

A diferença pouco expressiva do tipo da defesa no resultado da decisão aponta o fato de que, seja defensor público seja advogado particular, não há na prática das audiências abertura para os argumentos trazidos pela defesa. Ao contrário, as decisões judiciais parecem estar bem alinhadas com os pedidos realizados pelo membro do Ministério Público, vez que a decisão do juiz coincidiu em 80,5% dos casos com o pedido ministerial, seja o pedido de liberdade seja de prisão:

TABELA 2

Número e distribuição de decisões proferidas em audiência de custódia, segundo condição de igualdade com o pedido do Ministério Público

Belo Horizonte, abr. 2018-jun. 2018

	N	%
Decisão não é igual ao pedido ministerial	74	19,5
Decisão é igual ao pedido ministerial	306	80,5
TOTAL	380	100,0

Realizou-se o teste Qui-quadrado, que desta vez apresentou significância estatística: o pedido de prisão pelo Ministério Público e a decisão de prisão apresentaram Qui-quadrado de Pearson de 203,847 e significância estatística (2 lados) de 0,000. No que tange ao pedido de liberdade, o Qui-quadrado de Pearson apresentado foi de 174,431 e a significância estatística (2 lados) de 0,000. Como os valores apresentaram foram inferiores a 0,05, com 95% de confiança observou-se que a decisão proferida esteve associada ao pedido do MP, seja de liberdade ou de prisão.

Por estes dados, verificou-se que a decisão tomada em audiência de custódia acerca dos casos de prisão em flagrante se deu mais a partir de uma relação de afinidade entre o Judiciário e o Ministério Público do que por uma relação dialética entre este e a defesa. Nesse sentido, não houve embate de posicionamentos

jurídicos, mas o estreitamento do entendimento jurídico entre o Judiciário e Ministério Público sobre a necessidade da prisão. Para comparação, na pesquisa realizada pelo Crisp (2015/2016), a igualdade entre o pedido do promotor de justiça e a decisão judicial foi de 83,5%, reforçando a baixa potencialidade de convencimento da defesa na etapa de audiência de custódia.

Nesta configuração de justiça, observa-se um laço de confiança entre o órgão julgador e o Ministério Público, e não com a defesa, laço esse que se sustenta no interesse tutelado pelas instituições: enquanto o promotor zela pelo interesse público, a defesa técnica cuida de interesse individual. Embora numa esfera mais ampla seja interesse de toda a sociedade a garantia do contraditório e da ampla defesa, nos casos concretos o exercício da defesa representa a tutela do interesse de um indivíduo diante do interesse da sociedade e, nota-se, não de qualquer indivíduo, mas de um indivíduo preso em flagrante.

A Constituição da República de 1988 consolidou o Ministério Público como instituição que zela pelos interesses coletivos, indo além da mera tutela do interesse público como interesse da administração. Para Arantes, trata-se de uma instituição que representa a sociedade, mas “sem se deixar vincular diretamente a ela” (ARANTES, 2012, p. 1). Desse modo, o MP, para além de órgão acusador, torna-se o representante imparcial da sociedade, que não tem interesse direto nem na liberdade nem na prisão do indivíduo. A defesa do preso em flagrante, ao contrário, defende o indefensável – o bandido.

Michel Misse, ao analisar a categoria “bandido”, desenvolveu o conceito de Sujeição Criminal, que é um processo que incrimina os sujeitos não pelos seus atos, mas por serem quem são, a partir de determinadas características físicas, culturais e sociais (MISSE, 2010). Trata-se, assim, de um processo de constituição de subjetividades, que é notado pelo acúmulo de sentimentos de rejeição e pelo desejo de punição mais severa para determinados “tipos sociais”, acusados pela pobreza, pela cor da pele e pelo estilo de vida (MISSE, 2010). A partir desse plano de fundo, atender aos interesses da pessoa presa é atender aos interesses do bandido, daquele que traz insegurança e perigo ao meio social.

Assim, os indivíduos presos em flagrante pela Polícia Militar, de perfil bem determinado – homens, jovens e pobres –, entram na sala de audiências e já são vistos como bandidos, sem terem a chance de apresentar outra versão dos fatos ou de se apresentarem de forma diversa daquela narrada nos documentos policiais, com destaque para o Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD) e o Registro de Defesa Social (REDS). São tais documentos, que narram a pequena história do delito, que substituem a voz da pessoa presa e são eles que, aconteça ou não audiência, parecem influenciar o Ministério Público e o juiz a determinarem o resultado da decisão.

Nas audiências de custódia é vedado o debate sobre o mérito dos fatos; pelos dados produzidos, o tipo penal atribuído pelo delegado de polícia no APFD foi o que mais determinou o resultado da decisão: a maioria das pessoas autuadas pelo crime de roubo foi mantida encarcerada (75%), assim como quantidade substantiva das pessoas autuadas por tráfico de drogas (53,2%). Em contrapartida, 80% de pessoas presas por furto foram liberadas e, no caso da violência doméstica, 66,6%.

Novamente, foi realizado o teste Qui-quadrado, que revelou significância estatística para o tipo penal e a decisão proferida. Destacou-se o caso do roubo, em que o Qui-quadrado de Pearson foi de 35,456 e a significância estatística (2 lados) de 0,000. No caso do tráfico de drogas, observou-se Qui-quadrado de Pearson de 17,471 e significância estatística (2 lados) de 0,000. Como a significância estatística apresentou valores inferiores a 0,05, tanto ser autuado pelo crime de roubo quanto pelo crime de tráfico constituíram

variáveis que, com 95% de confiança e independentemente do tipo de defesa, mostraram-se associadas à decretação da prisão preventiva.

Esses dados indicam que a decisão tomada em audiência de custódia era construída a partir dos documentos policiais, sobretudo pela tipificação do delito pelo delegado de polícia e pelo depoimento dos policiais militares. Dessa forma, considerando que tais documentos eram elaborados sem a participação efetiva da pessoa presa, o processo decisório acerca da prisão preventiva parecia ser indiferente ao debate travado em audiência e à apresentação da pessoa presa. Assim, os documentos oriundos das instituições policiais orientavam o Ministério Público e o juiz, a despeito de qualquer intervenção da defesa, que assumia posição meramente formal.

Nesse contexto, a balança estabelecida na audiência de custódia pendia para o Ministério Público, que teoricamente representaria os interesses imparciais da coletividade, com quem o juiz decidiria de maneira “técnica”, com base nos documentos policiais e sem a participação do custodiado. O direito a defesa, por sua vez, era visto como suposto interesse de bandido e era exercido de maneira meramente formal, mas, ao mesmo tempo, legitimava a decisão do juiz, que fora tomada em audiência e supostamente baseada no contraditório das partes. Dessa forma, dada essa mera formalidade da participação da defesa, a potencialidade de mudanças estruturais com a audiência de custódia é também prejudicada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, a partir de dados qualitativos e quantitativos, compreender a prática do direito a defesa no âmbito das audiências de custódia. Foram levantados pontos qualitativos de análise, fruto do acompanhamento e da observação direta das audiências, que indicam uma distância entre os princípios orientadores do processo penal e a prática cotidiana dos operadores do direito. Destacam-se, então, a ocorrência de acordos informais entre o promotor de justiça e o juiz sem a participação dos interesses da defesa; a ausência do acompanhamento da defesa técnica ao longo de toda a audiência e, ainda, a impossibilidade de a pessoa presa se manifestar. Tais práticas revelam que as audiências de custódia não têm de fato permitido a participação dos interesses do custodiado nas decisões proferidas, de modo que, em vez de alinhar o procedimento penal aos princípios acusatoriais, têm reafirmado uma justiça baseada quase exclusivamente na verdade policial sobre os fatos e sobre a periculosidade da pessoa apresentada, a qual é aceita sem maiores questionamentos pelo MP e pelo juiz.

A decisão, em vez de se basear no contraditório, é formada pelo alinhamento do entendimento jurídico entre o órgão ministerial e o julgador, alinhamento esse que se relaciona com o interesse tutelado pelas respectivas instituições: enquanto a defesa está associada aos “interesses de bandidos”, o Ministério Público está associado aos interesses imparciais da coletividade, apresentando-se como um órgão imparcial, que faz um pedido objetivo e técnico. Esse maior alinhamento entre uma das partes e o juiz é confirmado pelos dados quantitativos: o tipo de defesa – se realizado por advogado ou defensor público – não mostra diferença para o resultado da decisão, mas existe uma grande identidade (80,5% dos casos) entre o pedido do Ministério Público e as decisões proferidas.

Ademais, essa padronização da decisão judicial conforme os interesses ministeriais revela que está em curso nas audiências de custódia a lógica de “justiça em linha de montagem” (SAPORI, 1995), que tem buscado a eficiência das práticas jurisdicionais a partir da transformação do contraditório em mero mito processual e

da utilização dos documentos policiais como fonte legítima de informações para a tomada de decisão. Dessa forma, tais documentos exercem papel fundamental, pois já apresentam a pequena história do delito e o tipo penal estabelecido pelo delegado de polícia, que facilitam a categorização dos indivíduos pelo MP e pelo juiz entre aqueles que serão presos e os que serão liberados, com ou sem medidas cautelares.

Desse modo, conclui-se que, embora a audiência de custódia represente uma garantia formal do direito a defesa logo após a prisão em flagrante, na prática, tende ainda a prevalecer a lógica inquisitorial de produção da verdade: a necessidade ou não da prisão preventiva é ainda determinada de forma unilateral, com base nos documentos policiais e sem a incorporação substantiva dos interesses da defesa. Considerando então o déficit de acesso a justiça apontado por Lemgruber e Fernandes (2015) no Sistema de Justiça Criminal, mesmo se garantida a defesa técnica logo após a prisão em flagrante, na prática o exercício da defesa continua a não constituir resposta eficaz à versão policial dos fatos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, João Vitor Freitas Duarte. **Quando é preciso soltar: os dilemas morais dos magistrados ao conceder o alvará de soltura numa Central de Audiências de Custódia**. Trabalho apresentado no 42o Encontro Nacional da ANPOCS, no âmbito do SPG 8 – Dinâmicas do encarceramento contemporâneo: reflexões sobre a justiça criminal e seus efeitos, 2018.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público à brasileira. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 59 ed., 2012, p. 24-25.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli et al. **Sumário Executivo. Justiça Pesquisa. Direitos e Garantias Fundamentais. Audiência de Custódia, Prisão Provisória e Medidas Cautelares: Obstáculos Institucionais e Ideológicos à Efetivação da Liberdade como Regra**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017. Acesso em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/FBSP_Direitos_Garantias_Fundamentais_CNJ_2018.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.

BALLESTEROS, Paula R. **Audiências de Custódia e prevenção à tortura: análise das práticas institucionais e recomendações de aprimoramento**. Relatório de Pesquisa, Brasília, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 213 de dezembro de 2015**. Brasília, DF, 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (DPRJ). **Umanode Audiência de Custódia no Rio de Janeiro, 2017**. Acesso em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/53f2bf4ac2541d3a0aa8bc6c6243c3e.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

FOUCAULT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 2001.

HAGAN, John. The social and legal construction of criminal justice: A study of the pre-sentencing process. **Social Problems**, v. 22, n. 5, p. 620-637, 1979.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualizado em jun. 2016. SANTOS, Thandara (Org.). Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, 2017.

INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH – ICPR. **World Prison Population List**. 11 ed., 2016. Acesso em: <http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition_0.pdf>. Acesso em: 26 set. 2018.

JUNIOR, Ferraz. Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo. **Jornal da USP**, 2017. Acesso em: <<http://jornal.usp.br/atualidades/brasil-tem-a-terceira-maior-populacao-carceraria-do-mundo/>>. Acesso em: 20 maio 2019.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A Tradição Inquisitorial. In: **Ensaio de Antropologia e de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.

KÜLLER, Laís Boas Figueiredo. **Audiência de Custódia: um ponto de inflexão no sistema de justiça criminal?**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – PPGCHS da Universidade Federal do ABC, 2016.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa. **Boletim Segurança e Cidadania**, v. 17, 2015.

LOBO, Michel. **“Nem Todo Morto é Vítima”: Práticas e Negociações Jurídico-Policiais na Administração e Investigação de Homicídios Dolosos**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), 2018.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MISSE, Michel. Crime, Sujeito e Sujeição Criminal. Aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria bandido. **Lua Nova** [Impresso], v. 79, n. 1, 2010.

RIBEIRO, Ludmila. **Audiências de Custódia em Belo Horizonte: um panorama**. Relatório de pesquisa. Coord. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública CRISP/UFMG, 2017. Acesso em: <<http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/04/Audie%CC%82ncias-de-Custodia-em-Belo-Horizonte.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 9, 1995.

SILVA, Vivian Peres da; BANDEIRA, Ana Luisa da. **Audiência de Custódia: panorama nacional**. Relatório produzido pelo Instituto de Defesa do Direito a Defesa, 2017.

VARGAS, J. D.; RODRIGUES, J. N. L. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, 2011.

VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Segurança e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

DOSSIÊ: SENTIDOS DO FAZER JUDICIAL E POLICIAL: ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E SISTEMA DE JUSTIÇA

“TEM QUE ABORDAR PARA CONHECER” - O NASCIMENTO DO X-9¹: UM INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO UTILIZADO PELOS POLICIAIS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

PERLA ALVES BENTO DE OLIVEIRA COSTA

Pesquisadora vinculada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF). Pesquisadora vinculada ao PSICOCULT/UFF. Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre no mesmo programa. Possui graduação em Pedagogia (UERJ 2012), graduação em Tecnólogo em Segurança Pública e Social (UFF 2016).

RESUMO

Este trabalho apresenta um esforço no sentido de compreender as moralidades que estão envolvidas quando o policial militar aborda um usuário de drogas e não o conduz para a delegacia a fim de fazer o registro de ocorrência. Além disso, discute uma das técnicas de investigação, exercida pelos policiais militares, a utilização do “X-9”, visto como uma “relação de parceria” com os informantes. Após a implantação da lei 11.343/06 percebeu-se um maior número de registros nas delegacias em relação ao tráfico e uma redução no que tange aos registros de posse e uso, que caracterizam usuários. Contudo, a diminuição nos números de registros não significa dizer que as abordagens, aos usuários de drogas realizadas pelos policiais militares tenham se reduzido, já que os procedimentos criminais continuam os mesmos. E a lei é a todo instante atualizada pelos operadores.

Palavras - chave: Abordagem policial; Usuário de drogas; “X-9”.

ABSTRACT

“YOU HAVE TO APPROACH IT TO GET TO KNOW IT” - THE BIRTH OF THE X-9: AN INVESTIGATION TOOL USED BY THE MILITARY POLICE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

The present paper presents an effort to understand the morals that are involved when the military police officer approaches the user of drugs and does not take him to the police station in order to register. In addition, it discusses one of the investigative techniques practiced by the military police, which is the use of “X-9”, seen as a “partnership relationship” with informants. After the implementation of law 11.343 / 06, there was a greater number of registrations in the police stations in relation to the traffic and a reduction in the registers of possession and use, which characterizes users. However, decreasing numbers of records does not mean that the approaches taken by military police to drug users have been reduced, since criminal procedures remain the same. And the law is constantly updated by operators.

Key - words: police approach; drug user; “X-9”.

¹ Em conformidade com os interlocutores, X-9 é aquele que estabelece uma relação de parceria com os policiais. Aquele que “passa as informações em relação à localização das drogas”.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta as práticas dos policiais militares do estado do Rio de Janeiro, no que tange às abordagens aos usuários de drogas e ao posterior relacionamento estabelecido entre os policiais e alguns abordados. Estes configuram - se como “X-9”, uma categoria nativa que indica que os policiais estabelecem uma relação de “parceria” que se aproxima do circuito moral de trocas, expressão cunhada por Mauss (1950), no Ensaio sobre a dádiva, para designar o “dar, receber e retribuir”. O X-9 dá a informação ao policial, que a recebe e retribui com drogas, sexo, dinheiro ou proteção: a forma de retribuição está em conformidade com o relacionamento celebrado entre ambos.

O policial, em seu patrulhamento, pode abordar ou não um usuário de substância entorpecente e, a partir do flagrante, pode conduzir ou não o usuário para a delegacia com a finalidade de fazer o registro de ocorrência. Esta discricionariedade surge como um dos atributos do poder de polícia e traduz-se em livre escolha, para fins de administração da oportunidade e da conveniência em exercer o poder de polícia, bem como, de apoiar as sanções e empregar os meios necessários, para que seja atingido o objetivo desejado, isto é, a proteção de algum interesse público.

Entretanto, tal conceito contém inadequações para explicar algumas práticas policiais. Muniz (2006) aponta três elementos fundamentais para uma definição de discricionariedade policial: o sujeito da decisão, a autonomia da decisão e a escolha entre “agir e não agir”. O primeiro elemento refere-se ao sujeito da ação e associa a discricionariedade a uma capacidade exercida de forma individual pelos policiais, segundo destaca a natureza da autonomia decisória da ação discricionária, possível quando se tipifica como última decisão do policial. Este elemento apresenta a possibilidade de outros cursos de ação ou possibilidades de escolha a serem adotados. O terceiro elemento diz respeito à opção do policial em “agir e não agir”, o que permite o reconhecimento da opção de “inação” do policial. Kant (1995) destaca que o exercício desses poderes discricionários implica uma flexibilidade na aplicação da lei, pois, quando o policial opta por não conduzir o usuário de drogas para a delegacia, baseado em seu poder discricionário, faz uso deste mesmo poder para apreender a substância de forma não oficial.

Quando o policial conduz, é feito, na delegacia, o registro. O usuário pode ser penalizado com advertência sobre os efeitos da droga, prestação de serviço à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo, sendo as duas últimas penalidades permitidas por um período máximo de cinco meses. Tais sanções são aplicadas pelo sistema judiciário e não pela autoridade administrativa, o delegado. O policial pode optar por não conduzir o usuário até a delegacia e, nestes casos, a justificativa permeia desde o tempo empregado para o registro até a aplicação de penas particularizadas pelos policiais.

O campo de pesquisa para a realização deste trabalho foi um batalhão da polícia militar no interior do estado, atende oito municípios e conta com um efetivo de aproximadamente 600 policiais. Por meio de observação participante, a pesquisadora acompanhou as práticas dos policiais e conversou com eles sobre tais comportamentos. Velho (1981) salienta que a observação participante, a entrevista aberta e o contato pessoal direto com o universo investigado constituem métodos de pesquisa tradicionalmente

reconhecidos pela Antropologia. A opção por tal metodologia se deu tendo em vista a atividade policial da pesquisadora, cujas questões e inquietações levaram à percepção da existência de práticas não oficiais que culminam no êxito de ocorrências. O recorte desta pesquisa se restringiu a ocorrências envolvendo drogas.

“O observador participante coleta dados através de sua participação na vida cotidiana do grupo ou organização que estuda” (BECKER, 1993, p. 14). Desta forma, para estudar as atitudes dos policiais, colegas de trabalho da pesquisadora, no que tange a seus procedimentos e lógicas peculiares, foi necessário um afastamento, para que assim se pudesse estranhar o familiar, como sugere Velho (1981). Tal afastamento permitiu o surgimento das inquietações que haviam motivado ao ingresso da autora do estudo no ambiente acadêmico, proporcionando um posicionamento crítico e instigante. Por várias vezes, foi necessário vestir e desvestir dos papéis de policial e pesquisadora, a fim de dar continuidade aos trabalhos acadêmicos e institucionais.

Velho (1981) aponta que o conhecimento cotidiano em relação ao ambiente e aos sujeitos da pesquisa não garante um objeto mais conhecido. Assim, a partir do afastamento, e a cada conversa com os policiais, apresentavam-se nuances até então não percebidas. Este fato, por vezes, levou à percepção de que, mesmo pertencendo à mesma instituição, existiam fatores a distanciar a pesquisadora dos demais policiais.

A identidade dos interlocutores, durante a pesquisa, foi integralmente preservada, em decorrência do caráter prático das respostas que, algumas vezes, distinguiram-se do que é ensinado nos bancos escolares. Dar-lhes nomes poderia gerar uma exposição desnecessária. Do mesmo modo, durante todo o trabalho, os nomes atribuídos aos personagens e aos locais são fictícios.

Os interlocutores não se opunham quando, no meio dos diálogos, eu fazia anotações, no caderno de campo ou, dependendo das circunstâncias, no bloco de notas ao lado do telefone. A pesquisa foi entendida pelos interlocutores como peça fundamental para a realização do mestrado e não observei qualquer interlocutor se esquivando dos meus questionamentos. Muitas praças pediram detalhes em relação ao ingresso no Programa de Pós-Graduação de Sociologia e Direito, como uma expressão de curiosidade e admiração. No âmbito das praças, notou-se um sentimento positivo de “representação”, tendo em vista o pertencimento da autora ao programa de pós-graduação e sua identificação com as demais praças, o que não se observou em muitos oficiais.

A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PMERJ) E SEUS POLICIAIS

Segundo Holloway (1997), as instituições policiais são fundamentais o mundo moderno, pois foi através delas que o poder do Estado invadiu o espaço público para controlar e dirigir o comportamento das pessoas. Desta forma, destaca-se como instituição de controle social. Atualmente, faz-se presente na mídia e, em grande parte, em razão de críticas públicas às atitudes e aos posicionamentos de seus agentes, em fatos ligados à corrupção, abuso de autoridade ou erros técnicos relacionados, por vezes, a falhas no treinamento. São atitudes que comprometem o nome de uma instituição bissecular e que, em sua maioria, são criticadas por não atenderem de forma satisfatória aos anseios e demandas da atual sociedade democrática de direito.

Os policiais, no caso brasileiro, como salienta Kant de Lima (1995), são dotados de uma ética profissional que serve de fundamento para o exercício de uma interpretação autônoma da lei, o que se observa quando um policial aplica a penalidade que julga justa aos usuários de drogas, nas abordagens. A redação da nova lei de drogas, que não penaliza com privação de liberdade os usuários, é entendida pelos policiais de forma negativa. Eles ressaltam que as penalidades previstas na nova lei não são suficientes e “não dão conta do recado”. O trabalho de campo indica que o policial militar vislumbra como ineficaz e ineficiente a não detenção para o usuário. Conforme um interlocutor:

Quando se aborda um usuário com pequena quantidade de drogas, não compensa levar pra DP por questões de tempo gasto na ocorrência e o fato de o acusado não ficar agarrado, mas a gente recolhe o material e geralmente dá um sacode no usuário. Mas quando é de nosso conhecimento que o usuário pretende fazer prova para a polícia, a gente leva. (Subtenente com 18 anos de serviço).

Esse policial por algum tempo comandou o Patamo², e sua fala revela algumas das moralidades presentes em não conduzir o usuário para a DP. No que diz respeito ao tempo para registrar a ocorrência, os interlocutores salientaram que sua burocracia demanda mais tempo para os policiais do que para o usuário e que, quando na delegacia legal, na maioria das vezes, o usuário é liberado primeiro, de modo que os policiais são tomados por uma mistura de sentimentos como insatisfação e desmotivação.

De acordo com a pesquisa de Miranda Oliveira e Paes (2007), o programa delegacia legal apresenta como objetivo reestruturar modelos e práticas que são levadas a cabo pela polícia. Foi proposto no governo de Anthony Garotinho (1999) e continuou nos governos seguintes – Rosinha Garotinho (2003-2006) e Sérgio Cabral (2007). As principais transformações foram: a) a implantação de uma nova forma de organização do trabalho policial. Se antes, três policiais eram responsáveis pela investigação, agora, o inspetor é o responsável pelos procedimentos a que atende, devendo realizar o registro e a investigação; b) os procedimentos passaram a ser coletados e processados sob uma nova forma de registro, com procedimentos informatizados e feitos diretamente no computador em formulários *online*, o que aumentou o tempo para registro de uma ocorrência; c) o programa foi também uma tentativa de mudança comportamental por meio de cursos de capacitação para que os agentes soubessem manusear os novos instrumentos; d) objetivando valorizar a transparência, o monitoramento e o controle das atividades policiais foram socializados em uma rede que liga as delegacias legais.

O fato de o policial recolher a droga, numa abordagem, é naturalizado pelos operadores da lei, não causando estranhamento nem ilegalidade. Os agentes vislumbram tal prática como instrumento necessário para o êxito das ocorrências de apreensões de droga. O “sacode” ao usuário assemelha-se à categoria nativa “esculacho” (PIRES, 2011), em que a abordagem se pauta na premissa de que a pessoa abordada é criminosa. Fazendo uso da violência, que desrespeita o usuário como cidadão, os policiais aplicam as “penas” que julgam eficazes e utilizam-se de práticas inquisitoriais (KANT, 2014) a fim de buscar confissões. Tais confissões, na maioria das vezes, referem-se ao local onde a droga foi adquirida ou à identidade do proprietário.

A substância apreendida serve para incriminar um cidadão que, segundo os policiais, possui envolvimento com o tráfico. A prática de se apoderar indevidamente da substância caracteriza a arbitragem policial

² *Patrulhamento Tático Motorizado complementa o policiamento ostensivo com a formação de grupos treinados e selecionados para ações policiais especiais, em diversas situações. Atua sobre concentrações de delinquentes e ou nitidamente caracterizadas por forte incidência criminal ou contravencional. O patrulhamento é executado dentro de toda a área da Unidade, as atividades são desenvolvidas conforme planejamento estabelecido, por ações diárias, semanais ou mensais. É empenhado em caso de apoio às rádio-patrolhas.*

(KANT, 1995) marcada pelo exercício de práticas não oficiais. Incriminar, neste caso, aproxima-se do conceito de incriminação do sujeito autor do evento (MISSE, 2008), em virtude de testemunhos ou evidências intersubjetivamente partilhadas, e se correlaciona com a sujeição criminal (MISSE, 2008). Esta se refere a um processo de seleção prévia dos sujeitos que irão compor um tipo social cujo caráter é socialmente considerado “propenso a cometer um crime”. Os processos de incriminação e sujeição criminal caminham lado a lado nas abordagens policiais, o que faz perceber que estão correlacionados a uma prática, a um faro policial (ALBERNAZ, 2015), que se refere a um saber-fazer construído a serviço da suspeição, do controle, da previsibilidade e da vigilância. O que condiz com a fala de um interlocutor (cabo, 10 anos de polícia), segundo o qual, para conhecer “os vagabundos” deve-se abordá-los: “Se você não (os) abordar, você não (os) conhece”.

A NECESSIDADE DE ABORDAR

“No dia que a minha guarnição de Patamo está de serviço, duvido que o pessoal do morro desça. Duvido. Somos conhecidos, pelos vagabundos, como a equipe boladão”.
(Sargento com 18 anos de serviço).

O interlocutor ressalta a personalidade da sua guarnição e sua “fama”. Essa personalidade se faz presente na fala de outro interlocutor, tornando-se comum entre os policiais que figuram como os principais autores de ocorrências de apreensão de drogas.

“Eu já prendi um cara com uma trouxinha. Mas eu era o condutor da ocorrência, né! Não acredito que se fosse um PM não conhecido do delegado, isso teria acontecido”.
(Sargento com 13 anos de serviço).

Em outubro de 2006, entra em vigor no país a lei 11.343, que reduziu a pena para o usuário de drogas e, avolumou a pena para o traficante. Na prática policial da autora e em especial no decorrer deste trabalho, percebe-se o descontentamento do policial militar no que diz respeito ao fato de o usuário de drogas não ter sua liberdade cerceada. Isso, segundo os interlocutores, faria com que os policiais ficassem “enxugando gelo”, ou seja, o usuário de drogas, ao ser levado à delegacia, não seria preso pelo delegado e, caso fosse preso por tráfico, seria libertado pelo juiz.

“Essa nova lei de drogas é uma vergonha. Ela desmerece nosso trabalho. Do que adianta pegar o vagabundo se o delegado de polícia vai lá e solta porque a lei não permite que ele fique agarrado? Viciado tem que ficar preso. Viciado é quem financia o tráfico. Se não existisse o consumidor não existiria a oferta do produto. E se não existisse o tráfico não existiria essa guerra que se tornou o Rio de Janeiro”.
(Subtenente com 18 anos de serviço).

Essa condição causa uma grande indignação e revolta nos policiais que, atrelando o usuário à criminalidade, veem na lei um desmerecimento de suas práticas policiais. Como se o policial vislumbrasse que sua única função é prender pessoas e, mais especificamente, prender pessoas que apresentem algum enlace com as drogas. Este descontentamento chama a atenção para qual seria a função da polícia militar, tendo em vista que, constitucionalmente, sua missão é garantir a ordem pública. Contudo, tal conceito é amplo e subjetivo, o que permite uma flexibilização da atuação dos agentes objetivando interesses diversos. O site

do Instituto de Segurança Pública³ categoriza a apreensão de drogas como a principal atividade policial, ao apontar a produção dessa corporação. Segundo a lógica do policial, o usuário de drogas estaria ligado ao crime e, não sendo penalizado com cerceamento de liberdade, o serviço policial não estaria recebendo o devido reconhecimento por parte das autoridades. Esse entendimento fica explícito na declaração de um interlocutor que vislumbra como única punição cabível a um usuário de drogas a privação da liberdade.

Ao se atribuir uma pena mais pesada ao tráfico de drogas, cresce o número de registros categorizados como tráfico em relação à posse e ao uso. Boiteux (2006) sugere que uma das consequências desse rigor penal sobre o tráfico é o aumento da população carcerária, acrescido ao fato da inafiançabilidade do delito, estando proibida a concessão de graça, indulto, anistia e liberdade provisória. Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011) sugerem que o abrandamento da pena a favor do usuário pode servir como um argumento de negociação para os indivíduos flagrados em posse de drogas. Sob esta perspectiva, o abrandamento da punição aos usuários faz com que os policiais mantenham suas atitudes entre a legalidade e a ilegalidade.

A lei não especifica o quantitativo que define o enquadramento como tráfico ou posse e uso, quem define tal classificação é a autoridade policial, agindo sob a influência do discurso do policial militar condutor da ocorrência. A pesquisa realizada por esta pesquisadora tem apontado que os critérios para a autoridade policial registrar o fato como tráfico ou posse e uso são subjetivos e não estão ligados somente à quantidade de drogas apreendida e ao cenário onde se iniciou a ocorrência. Desta forma, corroborando os estudos de Zalar (1999), a quantidade apreendida não é critério diferenciador e esta indefinição do que é posse e do que é tráfico favorece a inflação do poder policial. Isso, por sua vez, proporciona um aumento das práticas que culminam na, como pontuam Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011), a ausência de critérios que facilitem a distinção entre o uso e o tráfico não é uma imperfeição da lei, mas uma consequência da impossibilidade de uma diferenciação objetiva e eficaz. As classificações penais são arbitrárias. A realização da pesquisa de campo tem apontado que a posição que o policial militar ocupa na hierarquia intrínseca⁴ está diretamente relacionada à tipificação do crime com o delegado.

OUTROS CRITÉRIOS, OUTRAS PRÁTICAS

Em diversos momentos, durante a realização deste trabalho, observou-se como a categoria “respeito” se faz presente. Em uma entrevista, um cabo disse que certa vez estava em seu patrulhamento quando abordou um cidadão, que teria dito: *“pode abordar, tá na mente”*, em uma tentativa de justificar que não portava substância alguma que o enquadrasse em um flagrante. O policial disse ter se sentido desrespeitado. O respeito apareceu novamente quando, um usuário de maconha, de aproximadamente 45 anos, relatou ser respeitoso ao fazer uso de drogas. Este usuário era conhecido de vários policiais, pois trabalhava com empréstimo consignado e desta forma tinha a liberdade de entrar nos destacamentos para fazer pequenos empréstimos aos militares. Contudo, ele contou que quando fumava, fazia questão de se manter escondido, numa tentativa de respeitar o outro. Este usuário relatou que uma vez denunciou um rapaz à polícia, porque num comentário esnobe ele teria dito que a PM *“não dá conta do seu recado”*. Durante sua fala, ele repetiu diversas vezes a frase *“mas, eu sou amigo dos policiais”*, como se a amizade com alguns policiais o tornasse indiferente em relação às leis, que são para todos. Ele utilizava essa fala

3 De acordo com seu sítio eletrônico, é uma autarquia criada em 1999 que visa colaborar com a promoção dos saberes comuns à segurança pública, sendo responsável pela divulgação dos índices de criminalidade do estado do Rio de Janeiro.

4 Ver Costa (2018)

como um “escudo”, respeitava a atuação correta da polícia, mas não se sentia “*um qualquer*”, ou seja, na definição de Da Matta (1997), ele se colocava como pessoa e não indivíduo. Essa distinção revela uma hierarquia posicionando o indivíduo de forma superior, merecedor de um tratamento diferenciado.

Marcelo, interlocutor policial, disse que já se deparou com situações em que usuários de drogas não foram conduzidos à delegacia por serem filhos ou parentes de pessoas por quem o policial tinha algum tipo de consideração. Esses casos eram comuns e ocorriam, em especial, quando o envolvido era familiar de outro policial. Nesses casos, o policial que realizara a abordagem, procurava o parente do usuário, relatando o ocorrido. Entre estes dois policiais criava-se uma relação de consideração a partir do fato.

Outra prática rotineira correspondia a “entrar na cabeça”, quando os policiais firmavam a parceria com o X-9 ou, em momento de intimidade com a companheira de um traficante, tentavam convencê-la a deixar o esposo. A prática também compreendia o convencimento do proprietário de uma residência para que permitisse a entrada de policiais para realização de busca. De certa forma, na linguagem policial, “entrar na cabeça” está relacionado com um processo de convencimento para que práticas “ilegalistas” (FOUCAULT, 2009) sejam praticadas. Tal comportamento assemelha-se às práticas dos integrantes da facção criminosa Primeiro Comando da Capital, como bem salientam Biondi e Marques (2010), em que o “entrar na mente” visa manipular o outro a fim de alcançar um objetivo. Assim, por mais que os cenários e os autores sejam distintos, em suma, o propósito é o mesmo.

Quando o policial adentra a casa de uma pessoa, por vezes, não está munido de mandado de busca, desta forma, mediante uma prática de “entrar na cabeça”, faz com que o residente franqueie sua entrada. O franquear a entrada refere-se a um termo comumente perceptível nos diálogos entre policiais ou mesmo na leitura dos registros de ocorrência. Um interlocutor relatou que, para entrar na casa de uma pessoa sem um mandado, seria necessária sua permissão e, para isso, realizava-se uma encenação.

Nessa encenação, cada policial assumia um papel, um “bonzinho” e um “mau”, e como numa peça teatral devidamente acordada, cada qual se utilizava do seu poder de convencimento. Assim, o personagem mal dizia saber que a pessoa era culpada, enquanto o personagem bom dizia confiar na inocência dela, mas que precisaria entrar em sua casa. Os interlocutores apontaram a necessidade de abordar as pessoas, a fim de conhecer “*quem é quem*” em uma localidade. Todavia, a abordagem policial, segundo os preceitos da instituição, está atrelada a uma atitude suspeita, negando-se a existência de indivíduos suspeitos.

Dessa forma, cabe ao policial aplicar a normatização da lei ou o benefício do seu não cumprimento de acordo com sua pessoalidade, catalogando os cidadãos entre aqueles que merecem o rigor da lei e aqueles que merecem seu poder discricionário. “*Para os inimigos, o rigor da lei; para os amigos, suas brechas*”, como bem apontou um sargento com 23 anos de carreira.

“Antigamente, a gente levantava uma prata fazendo umas abordagens. A gente já sabia os locais que podíamos ir e fazíamos a festa. Hoje não dá mais. Hoje qualquer um tem um telefone que grava e que tira foto. Aí fica ruim. Quem fez, quem não fez, não faz mais”.
(Subtenente reformado há 5 anos).

Uma modalidade de abordagem desencorajada pela instituição é o “Pára, Pedro”, que consiste em abordagens inopinadas, extemporâneas, que acontecem, em vias secundárias. Nesta modalidade de abordagem, é comum, diante de alguma irregularidade, seja do condutor do veículo seja da carga, o

pagamento de um “pedágio” para que o caso “morra ali”. A pesquisa de campo permitiu concluir que esta prática se reduziu com o passar dos anos. E, quando questionados, os interlocutores, salientaram a preocupação da guarnição em relação à atitude dos abordados e a facilidade de se comprovar a prática e denunciá-la. É comum entre os interlocutores o reconhecimento da tecnologia como instrumento que causou a redução destas abordagens. Outro fator que pode ser considerado como facilitador, neste caso, é o número de prisões e exclusões de policiais envolvidos em crimes.

O CIRCUITO MORAL DA TROCA

Por mais antigo que seja o ato de trocar, e por mais que o objeto de troca seja simbólico para os envolvidos, a troca era uma prática naturalizada entre os policiais militares e atores com quem esses vislumbravam parcerias. As trocas aconteciam entre pessoas morais (MAUSS, 1950), o que quer dizer que o patameiro⁵ ou o galáctico⁶ eram os principais autores deste movimento.

E o que se trocava? Essas pessoas morais trocavam informações, drogas, sexo, prestígio e proteção. O ato ia muito além de uma troca material somente, relacionava-se com práticas e éticas corporativas que não se apresentavam em qualquer ordenamento jurídico, mas que faziam parte das práticas do policial militar que trabalhava na rua, com especial destaque para os que se encontravam no topo de uma hierarquia tácita, o Patamo e a P2 (serviço reservado). Este movimento de troca se fazia necessário para que as ocorrências (envolvendo drogas) se desenrolassem e o sistema de engrenagem do Estado fosse movimentado. O policial que fazia a ocorrência ganhava, o seu comandante direto e o comandante da unidade ganhavam. E ganhavam o que? Ganhavam prestígio e honra diante de seus pares, subordinados e superiores.

Todas estas instituições exprimem unicamente um fato, um regime social, uma mentalidade definida: é que tudo, comida, mulheres, crianças, bens, talismãs, solo, trabalho, serviços, ofícios sacerdotais e classes, é matéria de transmissão e de entrega. Tudo se passa como se houvesse troca constante de uma matéria espiritual compreendendo coisas e homens, entre os clãs e os indivíduos, repartidos entre as classes, os sexos e as gerações. (MAUSS, 1950, p. 69).

O circuito da troca verificado na pesquisa se aproxima da “regra do direito e do interesse” apontada pelo mesmo autor. O ensaio de Mauss aponta a obrigatoriedade da retribuição nas relações fundadas em presentes. A triangulação dar – receber – retribuir existe desde as sociedades arcaicas, especialmente onde não havia o uso da moeda, e encontra-se nas práticas dos policiais militares até hoje. As dimensões morais que circundam as trocas entre os policiais e os informantes se dão na mesma lógica. Se, por um lado, o informante dá a informação ao policial, este recebe e retribui indo ao local e fazendo a ocorrência, ocasionando, assim, o presente que espera o informante.

NA PRÁTICA

“Não costumo levar o usuário para a delegacia. Ele não fica preso e ainda sai da DP primeiro que a gente. Quando eu vejo um drogado, vou lá abordar, dou o sacode e travo a droga. Sei de colegas que usam. Mas não passo para os colegas, não. Uso essa droga para alimentar meus fiéis ou então

5 *Policiais que atuam no Patamo.*

6 *Policiais que atuam no serviço reservado, que igualmente aos patameiros são os principais autores das ocorrências envolvendo apreensão de drogas.*

plantar em alguém e levar para a DP e enquadrar no tráfico. Grande parte das guarnições sempre tem alguma droga guardada para usar na hora certa”.
(Subtenente com 23 anos de serviço).

“Todo mundo que trabalha na rua tem seu X. Sem o contato, ninguém arruma nada”.
(Cabo com 11 anos de serviço).

“O que se troca? Troca - se tudo. Drogas, dinheiro, sexo e proteção. E o que temos de retorno? A informação. E quem tem informação, tem tudo. Informação é poder”.
(Sargento, com 17 anos de serviço).

Além de servir para incriminar um cidadão, outra utilidade para a droga apreendida era o circuito de troca com o “X-9”. Este pode ser compreendido como uma categoria nativa que se relacionava com os policiais através de uma relação baseada na “parceria”, como diziam os policiais, sendo um ator normalmente oculto, mas que se fazia presente em ocorrências com apreensão de elevadas quantidades de drogas. O X-9 diferenciava-se do colaborador, que era um morador de certa localidade onde o tráfico ocorria e que delatava fatos e pessoas para o policial, que, assim procedia ao flagrante e registrava a ocorrência. O que o colaborador objetivava com a denúncia era o término daquela situação que o incomodava, pois não participava dela, ao contrário do X-9. A relação do policial com o colaborador se dava a partir de contatos sociais, ao passo que com o X-9 isso ocorria, via de regra, por meio da abordagem.

Os interlocutores revelaram que o contato inicial com o “X-9 *viciado*” ocorria em uma abordagem policial em que a droga não era apreendida e uma parceria era estabelecida. Essa parceria seria interessante, pois o “viciado” teria acesso ao local onde a droga era estocada. O policial aguardaria um contato telefônico com informações relacionadas às drogas na “boca de fumo” frequentada pelo usuário. Os interlocutores revelaram que o relacionamento com o X-9 era aprendido com a prática dos mais antigos, ou seja, constituía uma atividade naturalizada compartilhada no dia a dia.

O “X-9 *bandido*”, por sua vez, era aquele que praticava o ilícito, com a ciência dos policiais, e que denunciava o “adversário” a fim de obter maior reconhecimento e publicidade na comunidade. Assim, o informante utilizava-se da polícia como blindagem para a prática de seus ilícitos. Muitos policiais reconheciam que este modelo de informante não deveria ser adotado. Aqueles que, utilizavam o X-9 bandido tendiam a minimizar os delitos por ele cometidos, ao mesmo ao mesmo tempo em que maximizavam a ocorrência que podia surgir a partir da delação. Os que não o utilizavam, apontavam como razão o medo da revelação da verdade.

O “X-9 *viciado*” geralmente passava aos policiais informações referentes à boca de fumo que frequentava, tinha acesso a informações que facilitavam a atuação policial. Esse indivíduo oferecia informações desde que, após a ocorrência, fosse beneficiado com certa quantidade de drogas ou dinheiro. Ao realizar esse movimento com o X-9, o policial se posicionava como um detentor de mercadoria política (MISSE, 2008) que combinava especificamente dimensões políticas e econômicas.

O fato de os procedimentos criminais continuarem os mesmos permite a produção das “mercadorias políticas”, em conformidade com Misse (2008). O policial apreendia a substância entorpecente num momento e, em seguida, passava parte da substância para o X-9. Esta prática naturalizada pelos agentes representa um ilegalismo que, segundo Foucault (2009), são práticas aceitas de fato, mas não de direito.

Interlocutores salientaram que “confiam desconfiando” nas informações emitidas pelo X-9. Confiavam quando averiguavam sua veracidade, mas, desconfiavam por acreditarem que o informante podia estar “armando” contra os policiais. Nos contatos telefônicos, os policiais não informavam sua localização e afirmavam que estavam de serviço todos os dias, numa tentativa de preservar sua família e a si mesmo.

Não raramente, técnica de investigação utilizada pelos policiais militares para se chegar a apreensão de drogas era a aproximação a companheira de traficante de certa localidade. De acordo com os interlocutores, esta prática era rotineira e os encontros ocorriam longe da comunidade de atuação do traficante. A esposa destes, por vezes carente e descontente com alguns de seus posicionamentos, viam no policial um amante e confidente. Assim, o policial tinha acesso a informações importantes do vínculo familiar e do comércio de entorpecentes praticado por aquele traficante. Nesses relacionamentos, por vezes, em momentos de intimidade, o policial expunha os riscos a que a mulher se submetia por estar no “mundo do crime”. Um interlocutor salientou que já se apaixonara por uma X-9 e que “fez um trabalho” no sentido de aconselhá-la a sair do mundo do tráfico. Esta mulher, após certo tempo de relacionamento, separou-se do traficante e mudou-se para outro estado. Esta passagem foi lembrada pelo interlocutor de forma saudosa e com o sentimento de dever cumprido. O policial posicionava as relações afetivas acima da lei e se sentia com o dever cumprido quando a mulher se separava do marido traficante, numa tentativa de mudar de vida. Este dever cumprido não estava relacionado com os regimentos legais e, sim, com uma oficiosidade. Outra história, não teve o mesmo final, quando outra guarnição, em uma troca de tiros, atingiu fatalmente a informante. Assim, verificou-se que a “parceria” sofria variações conforme as pessoas envolvidas, ou seja, suas moralidades, o que era trocado e como era trocado eram situacionais.

Alguns dos interlocutores disseram que o relacionamento com o X-9 causava medo, no decorrer do processo criminal, pois poderia revelar, em juízo, as práticas utilizadas pelos policiais a fim de alcançarem um objetivo, ou mesmo ser objeto de denúncia. O mesmo medo não era observado quando se tratava de um colaborador. A relação estabelecida entre o policial e o informante, seja colaborador seja X-9, era pautada pela preservação da identidade, o que poderia ser óbvio considerando-se os fatos e as pessoas delatadas, mas não era tão evidente em relação aos outros policiais. Segundo um interlocutor, numa guarnição de dois ou quatro policiais, seria comum um policial não saber quem era o informante do outro. Desta maneira, havia um protocolo para se atender o telefone, principal meio de comunicação entre o policial e seu informante: o nome do informante não era pronunciado, nem salvo no aparelho. Quando o informante ligava para o policial, este buscava informações contundentes e precisas em relação ao informe, por temer uma “armadilha”.

UMA CONSTANTE JOGADA DE PROXIMIDADE E DISTANCIAMENTO

Luciano é um interlocutor que sempre chamava a atenção em relação à importância que o policial devia dar a um relacionamento medido com o X-9. Para entender isso, foram necessárias várias interações e diálogos com Luciano. Ele, particularmente neste caso, foi como o Doc (FOOTE WHYTE, 1993), e permitiu compreender a questão que envolve proximidade e distanciamento no relacionamento com o X-9. A noção de proximidade, segundo ele, seria clara. O limite seria estabelecido quando o policial deixava de ter como objetivo a realização de ações que lhe cabiam como agente do Estado e passava a adotar práticas que o aproximavam dos “marginais”, ou mesmo quando deixava o coração falar mais alto que a razão. Esta linha tênue devia ser sempre observada pelo agente para que este “não se perdesse.” Dessa forma, Luciano

pontuou dois casos, um envolvendo o policial Lucas e outro, o policial Márcio. O primeiro mantinha uma relação muito próxima com o X-9, o que lhe proporcionava destacáveis ocorrências de tráfico de drogas. Contudo, a relação deles ultrapassava a “barreira” que os interlocutores julgavam, assim, Lucas “se perdeu”. Já Márcio, também policial, separou-se e assumiu um compromisso com Amanda, ex-mulher de Py, um conhecido traficante local. O contato entre Márcio e Amanda iniciou-se quando, numa abordagem, Márcio adentrou a residência de Py e, de forma discreta, trocou contato telefônico com Amanda. Por algum tempo, Amanda foi X-9 de Márcio, o que levou à ocorrência que ocasionou a prisão de Py.

O CASO DE LUCAS

Lucas é um policial militar com aproximadamente 11 anos de serviços prestados à corporação. Trabalhou, durante algum tempo, na rádio-patrolha, em que registrou, em que registrou ocorrências que tiveram repercussão positiva para ele e, conseqüentemente, para sua unidade. Como era um policial de destacada atuação, mantida por bons X-9, foi convidado a trabalhar no Patamo por sua produtividade, unidade em que seguiu a rotina de apreensões de drogas em quantidades consideráveis. Lucas mantinha, com um de seus X-9, uma relação de amizade. Saíam juntos, frequentavam a casa um do outro. Tal comportamento era desencorajado por outros colegas que trabalhavam na rua. Mas, ao contrário do protocolo de manter a identidade do parceiro no anonimato, Lucas o expunha publicamente.

O parceiro de Lucas era um homem de nome Alex que, já atuara no tráfico, ficara um tempo preso e retornara à sociedade trabalhando como sacoleiro. Alex era privilegiado de informações acerca do tráfico, tendo em vista seu envolvimento, num passado não muito distante. Assim, tinha ciência de quando os carregamentos de drogas chegavam ao morro do Suvaco, área de notável complexidade segundo os policiais, o que justificava o fato de Lucas lavar as ocorrências sempre na mesma área. Alex fornecia informações privilegiadas quanto ao local e forma de armazenamento das substâncias, de modo que o policial sempre lograva êxito em apreender quantidade notável de drogas. Em troca, sabe-se que Lucas fornecia uma pequena quantidade a Alex, que repassava as drogas. Segundo alguns interlocutores, Alex o relacionamento entre os dois se apresentou de tal forma que, Alex passou a ficar com uma quantidade maior de drogas, que alguém de sua confiança revendia, e o dinheiro era compartilhado entre Lucas e Alex.

Isso acarretou o aumento da quantidade de drogas desviava da ocorrência por Lucas para sustentar o comércio paralelo com Alex e, ao mesmo tempo, um comportamento de rejeição dos outros policiais em relação a Lucas. Esse cenário perdeu por um período de tempo que o interlocutor não soube precisar. A interação entre Lucas e Alex ultrapassava o que os policiais julgavam como aceitável, ocasionando a cumplicidade em diversas ilicitudes relevantes, conforme relatado nesta pesquisa.

Em certa ocasião, Alex tomou ciência de que aconteceria um roubo a um estabelecimento comercial da cidade, sabendo precisar o local, a data e os meios que seriam utilizados. Ele compartilhou a informação com Lucas, que ao invés de tomar as medidas pertinentes, como agente do Estado, calou-se e “vendeu o seu silêncio” em troca de certa quantidade de dinheiro que seria subtraído do estabelecimento. A previsão era de que o estabelecimento apresentaria, em torno de 11 horas da manhã, a quantia aproximada de R\$600 mil e, desta forma, quatro pessoas ocupariam um carro e surpreenderiam o gerente quando este estivesse conduzindo o malote para o banco. O fato ocorreria numa segunda-feira, tendo em vista o montante acumulado no final de semana.

O plano era o seguinte: tão logo o gerente saísse do estabelecimento, seria seguido e abordado mais adiante pelos ocupantes do veículo, com a finalidade de pegar o malote. A quantia seria dividida pelos três componentes do carro: Alex, Lucas e o funcionário do estabelecimento que passara as informações para os assaltantes. Lucas, que vendera o seu silêncio e posicionara-se como cúmplice do roubo, usou dos seus conhecimentos como policial militar, monitorou toda a logística da ocorrência. O estabelecimento contava com serviço de segurança desempenhado por policiais. No plano inicial do roubo, não foi prevista a reação do segurança. Contudo, quando o veículo, onde o gerente se encontrava, foi abordado, o policial da escolta do malote, reagiu, ferindo fatalmente um, ferindo outro e sendo atingido fatalmente. Quando a notícia chegou ao batalhão onde esse policial trabalhava, divulgou-se que ele estava na segurança, quando houve uma tentativa de assalto, ele reagiu, foi ferido por um tiro e morreu. Os policiais ficaram comovidos, pois o policial falecido era querido por todos. Houve várias operações nos pontos de saída da cidade e, cerca de 12 horas depois do fato, o veículo usado no asfalto foi encontrado e os envolvidos, presos.

As providências administrativas foram tomadas pelo batalhão, no sentido de comunicar o fato oficialmente à família, com a indicação de um oficial psicólogo, providenciar oficial padre capelão, estabelecer comissão de enterro (policiais escalados para comparecer ao funeral), comunicar o falecimento às seções pertinentes e providenciar o enterro. Este foi agendado para o mesmo dia, e contou com a presença de muitos policiais, oficiais e praças, inclusive os que estavam de folga. Lucas compareceu ao enterro, pois trabalhara com o policial por algum tempo. Ele mostrou-se abalado com o ocorrido. A investigação aconteceu, conectando informações da polícia militar e da polícia civil, o que, identificou os responsáveis pelo roubo. Aproximadamente um mês depois, o processo de investigação concluiu que Lucas tinha participação no fato que culminara na morte de seu colega. Um mandado de prisão foi expedido em desfavor de Lucas. O que não causou surpresa em parte da tropa, tendo em vista a relação de proximidade entre Lucas e Alex, além das práticas do policial, que iam além do interesse público em prol dos privados.

Em outra parte da tropa, houve um sentimento de repúdio, ao sinal de que Lucas teria ciência do rico que o colega corria e nada fez, pelo contrário, compactuou com a situação. Não se obtiveram informações sobre o andamento do processo, mas, segundo interlocutores Lucas encontra-se na Unidade Prisional da Polícia Militar, vivendo em uma pequena cela compartilhada com outros policiais, e demonstrava, não gostar de interações, optando por não receber visitas e não conversar sobre o caso. Práticas como a de Lucas em relação ao seu X-9 eram desencorajadas pelos policiais, o que apontou a existência de uma etiqueta de relacionamento que deveria ser seguida pelo policial. Se por um lado, a aproximação com o informante era necessária, seja colaborador seja X-9, por outro era necessário o enquadramento em relação à proximidade para evitar que o policial “se perdesse”.

O CASO DE MÁRCIO

Márcio era um policial com dez anos de serviço, casado com Lívia, com quem têm um filho de oito anos. Conheceu Amanda e tornaram-se amantes, o que ocasionou o término do casamento e, na sequência, a união de Márcio e Amanda. Conheceram-se quando Márcio entrou, sem mandado, na casa de Py, conhecido traficante da região, com o objetivo de realizar buscas. Era de conhecimento de Márcio e sua equipe que Py realizava comércio ilegal e utilizava-se de armas para proteger sua mercadoria, proteger-se da polícia e se defender, quando necessário.

Amanda é uma mulher bonita. Sua beleza chamou a atenção de Márcio que, num momento oportuno, anotou num pedaço pequeno de papel o número de seu telefone e o entregou de forma discreta à moça. Tão logo os policiais se ausentaram da casa de Py, sem terem encontrado nada que o compromettesse, Amanda iniciou contato com Márcio e, após alguns dias de troca de mensagens, encontraram-se e iniciaram um romance. Py era marido de Amanda e, segundo ela, ele a agredia com frequência e a desrespeitava publicamente. Márcio foi sensível às carências de Amanda e não demorou muito até que ela passasse informações em relação ao recebimento de drogas que abasteciam o tráfico gerenciado por Py. Certa quinta-feira, num horário previsto, a guarnição de Márcio, abordou o veículo que estava trazendo o carregamento de drogas. A droga encontrava-se camuflada dentro de um colchão que era transportado num caminhão de pequeno porte junto com outras móveis, caracterizando uma pequena mudança. Como o esconderijo da droga era de conhecimento de parte dos policiais, esta foi facilmente encontrada e, após um processo de investigação, concluiu-se que a droga pertencia a Py.

Após uma “conversa” entre os policiais e Py, este confessou ser o proprietário da substância. O fato foi encaminhado até a delegacia, onde se realizou o registro, Py foi preso, inicialmente na cela de delegacia, até a chegada do transporte responsável por sua transferência para o presídio. Após a prisão de Py, Amanda sentiu-se, de certa forma, vingada e realizada. Na sequência, Márcio separou-se e assumiu a união com Amanda. Este fato, narrado por um interlocutor, faz questionar até que ponto existiam sentimentos entre Amanda e Márcio, ou se a união era uma ferramenta de vingança de Amanda em relação a Py. Márcio tinha certeza de que Py não ficaria muito tempo preso e não comentava sobre esta questão com os colegas de trabalho, mas vivia uma inquietude perceptível em relação ao fato. Tal qual o episódio ocorrido com Lucas, Márcio retratava a prática de um policial que não seguira corretamente a etiqueta no que diz respeito ao distanciamento do informante, seja X-9 seja colaborador. Desta forma, a pesquisa de campo revela que esta proximidade devia ocorrer até onde os interesses do Estado fossem preservados.

DE “PARCEIRO” A INIMIGO

É possível manter em sigilo a identidade do X-9 por muito tempo? A resposta é não. Por mais que exista todo um esforço em preservá-la, em algum momento, outra guarnição descobre. Esse cenário revela que, não é possível se manter um X-9 por muito tempo, pois a qualquer instante sua identidade pode ser revelada, além disso, demonstra uma certa rotatividade entre os atores que exercem esse papel, ao contrário do que acontece em Buenos Aires, onde é “a polícia que levanta o dado, sendo assim, o informante é sempre o mesmo”. (EILBAUM, 2012, p.86).

A traição apresenta dois enfoques, no que diz respeito ao relacionamento entre policial e X-9. A primeira refere-se à situação de o informante transmitir um informe equivocado de propósito, enquanto o segundo refere-se à transmissão de uma informação correta, contudo, quando os policiais chegam ao local, não encontram nada. Enquanto o segundo enfoque é tido como possível e tolerável, pois, os proprietários da droga podem mudar o local de guardar a substância a qualquer momento, o primeiro é tido como inaceitável. Quando o informante passa o informe equivocado, perde a condição de “parceiro” e assume o papel de “inimigo” do policial. Outro cenário ocorre quando o X-9 é informante da guarnição há muito tempo, desta forma, “sabe muito” em relação aos procedimentos daqueles policiais, fazendo com que estes se sintam ameaçados. Diante desta ameaça, optam por matar o X-9, numa situação que pareça operação policial ou troca de tiros. O termômetro de até onde manter ou eliminar o X-9 se dá a partir de um saber prático, baseado no “bom senso” adquirido pelo policial associado à sua experiência de trabalhar na rua.

É possível que outra guarnição se incomode com a presença do X-9. Como se fosse um constante duelo entre quem consegue maior visibilidade e privilégios diante dos superiores. Nesta lógica, eliminar o X-9 da guarnição “rival” parece ser uma estratégia eficaz, tendo em vista que impacta o número de ocorrências e o prestígio daqueles policiais. Esta eliminação pode acontecer com uma prisão ou mesmo com um tiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe um distanciamento entre o que é ensinado nos bancos de formação policial militar e a prática exercida diuturnamente por seus agentes. Se, por um lado, a Carta Magna de 1988 garante igualdade para todos, por outro lado, a estrutura social estipula uma hierarquia onde cada um possui um nível de cidadania. Além da sociedade, o mercado é um dos responsáveis pela manutenção desta hierarquia. Sendo assim, a lei iguala enquanto o mercado e as relações sociais desigalam e o policial militar figura como um dos responsáveis por um processo de selecionar quem tem mais ou menos direito e a quem cabe o sistema criminal ou não.

A lei é atualizada pelos operadores visando atender objetivos institucionais ou pessoais, dependendo das circunstâncias, indo ao encontro das práticas que representam as éticas corporativas, ou seja, uma ética implícita à qual todos os policiais são compelidos a aderir, como aponta Kant (2007) desrespeitar esta ética não possui o mesmo peso que desrespeitar a lei. No que tange ao desrespeito, convém desrespeitar a lei e preservar a ética. A aplicação particularizada da lei, exemplificada nas práticas do cotidiano policial, corroboram uma falta de protocolo que, leva à adoção de procedimentos distintos conforme as situações se apresentem. O que conduz a uma prática para se cumprir a lei: é necessário descumpri-la, mas mantendo-se fiel a um “código de honra” (KANT, 2014) peculiar dos policiais.

A polícia é uma ferramenta de manutenção e não uma causa da hierarquização. Seu processo de construção da verdade é fundado em consensos temporários, associado ao fato de que as instituições que formam o sistema criminal não fazem uso de uma linguagem padronizada. A aplicação particularizada da lei, o processo de construção da verdade e a utilização do processo como instrumento do Estado para acusar o cidadão podem ser considerados como o pano de fundo de um cenário caracterizado pela imprevisibilidade, onde os policiais militares atuam diuturnamente.

O circuito moral de trocas, realizado por “pessoas morais” (MAUSS, 1950), objetiva êxito nas ocorrências envolvendo apreensão de drogas, o que parece ser a principal função do policial. Para tal, os policiais trocam drogas, sexo, prestígio e proteção ao X-9 (que pode ser considerada uma categoria nativa, como, um instrumento de investigação, que estabelece uma parceria com o policial). Para que grande parte das ocorrências seja registrada, faz-se necessária a utilização deste instrumento. “Para que a lei seja cumprida, é necessário não cumprir a lei”, salientou um interlocutor. A partir deste enfoque, as ocorrências de apreensão de drogas acontecem, isto satisfaz aos interesses dos policiais, e dos governantes e responde aos anseios da sociedade.

Os policiais militares precisam abordar pessoas, esta necessidade é latente. Justificam-se dizendo que é a única forma de conhecer as pessoas, numa prática de controle e vigilância que é reflexo da caserna, isto é, os policiais reproduzem, em suas práticas, o interior das relações que acontecem na caserna. Segundo Bretas (1997), a PMERJ, desde sua criação, é vista como possibilidade de ascensão social para esta parcela da população, uma possibilidade de emprego, o que transformou a polícia militar em “uma agência de produção de empregos na órbita do Estado”.

E a sociedade, o que espera da polícia? Embora espere que a criminalidade seja controlada, e este caminho não se mostre linear, também deseja ser menos controlada, indo contra os pilares da instituição de controle social (HOLLOWAY, 1997).

Desse modo, a origem social dos praças, sua formação e o seu “saber prático” ajudam a entender o processo de sujeição criminal (MISSE, 2008) presente nas abordagens policiais. Cabe ao policial militar selecionar quem vai ingressar ou não no sistema judicial, tendo em vista que a ocorrência nasce, em grande parte, de sua atitude. Para tomada de decisão, o policial baseia-se num universo de subjetividades, tendo em vista seu serviço na rua ser um mar de imprevisibilidades e a instituição não primar por uma formação com cunho humanístico e reflexivo. O Judiciário se posiciona de forma, aparentemente neutra, enquanto cabe aos policiais o “serviço sujo” de classificar e selecionar, incluindo ou não, pessoas no sistema.

Este trabalho realizou um esforço no sentido de compreender moralidades que envolvem os policiais militares nas suas práticas diante de questões de regulação e controle dos usos da droga, seja no enquadramento, como posse e uso, seja no tráfico, seja no detalhamento do que é feito com a droga ao ser retirada das mãos dos usuários e não ser apresentada à delegacia policial. Ao mesmo tempo, descortinaram-se algumas práticas de investigação utilizadas pelos policiais militares que figuram num circuito moral de troca, onde etiquetas são contratadas em um relacionamento necessário, porém, “ilegalista” e baseado na desconfiança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Howard S. Problemas de interferência e prova na observação participante. In: **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.
- BIONDI, K.; MARQUES, A. **Memória e historicidade em dois “comandos” prisionais**. São Paulo: Lua Nova, 2010.
- BOITEUX, L. A nova lei antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 14, n. 167, out. 2006.
- BRETAS, Marcos Luiz. **A Guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.
- DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- COSTA, Perla. Quando a gansóloga sou eu. Uma etnografia sobre as práticas dos policiais militares no Rio de Janeiro. (Dissertação de Mestrado). Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2018.
- EILBAUM, Lucía. **O bairro fala: conflitos, moralidades e justiça no conurbano bonaerense**. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2012.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Histórias da violência nas prisões**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.
- FOOTE-WHYTE, William. **Sociedade de esquina**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1993. Coleção Antropologia Social.
- GRILLO, C. C.; POLICARPO, F.; VERÍSSIMO, M. A “dura” e o “desenrolo”: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 135-148, out. 2011.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

KANT, Roberto de Lima. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos.** Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KANT, Roberto de Lima. Cultura jurídica e práticas policiais. A tradição Inquisitorial. **38º Encontro Anual da Anpocs**, 2014.

MAUSS, M. **Ensaio sobre a dádiva.** Edições 70, 1950. Coleção Perspectivas do Homem.

MIRANDA, A. P. M.; OLIVEIRA, M. B.; PAES, V. F. Antropologia e políticas públicas: notas sobre a avaliação do trabalho policial. **Cuadernos de Antropologia Social**, n. 25, p. 51-70, 2007.

MISSE, Michel. Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. In: **Acusados e Acusadores.** FAPERJ: Editora Revan, 2008.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Discrecionalidade Policial e a aplicação seletiva da lei na democracia.** Algumas lições extraídas de Carl B. Klockars. NEV – USP: São Paulo, mar. 2006.

PIRES, Lenin. **Esculhamba mas não esculacha!** Uma etnografia dos usos urbanos dos trens da Central do Brasil. Niterói: Editora da UFF, 2011.

VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1981.

ZALUAR, Alba (Org.). **Drogas e cidadania: repressão ou redução de riscos.** São Paulo: Brasiliense, 1999.

DOSSIÊ: SENTIDOS DO FAZER JUDICIAL E POLICIAL: ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E SISTEMA DE JUSTIÇA

UMA LUZ NO “FUNDO DO POÇO”¹: UMA ANÁLISE DAS PREMISSAS DO TRATAMENTO OFERECIDO AOS POLICIAIS MILITARES “DEPENDENTES QUÍMICOS” PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FERNANDA NOVAES CRUZ

Pesquisadora de Pós-Doutorado no Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP. Doutora em Sociologia pelo IESP-Uerj. Mestre em Ciências Sociais pelo PPCIS-Uerj. Graduada em Ciências Sociais (UERJ) e Comunicação Social (UFRJ). Pesquisadora Associada do Instituto de Pesquisa, Prevenção e Estudos em Suicídio (IPPES).

RESUMO

O artigo aborda o tratamento oferecido pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) aos policiais militares usuários de drogas lícitas e ilícitas. O objetivo é apresentar as diretrizes adotadas no tratamento e suas justificativas. Desde 1987, a PMERJ mantém um ambulatório para tratamento de dependência química na estrutura de seu hospital central. O principal serviço oferecido é a internação de caráter voluntário. Em 1992, a partir de uma reformulação do serviço, além da desintoxicação, passou a ser adotada ao longo da internação a metodologia dos Doze Passos, oriunda de irmandades como Alcoólicos Anônimos e Narcóticos Anônimos. O trabalho ainda discute, à luz do conceito de instituições totais de Erving Goffman (1968) e de instituições reinventivas de Susie Scott (2013), o processo de reconstrução do indivíduo manejado ao longo do tratamento. O trabalho é resultado de observação participante realizada entre outubro de 2016 e junho de 2017 e entrevistas com funcionários e “conselheiros estagiários”, policiais que já haviam passado pela internação e passaram a colaborar com o funcionamento da clínica, auxiliando no acolhimento aos pacientes.

Palavras-chave: Reabilitação; Drogas; Polícia Militar; Instituições totais; Instituições reinventivas.

ABSTRACT

AN ANALYSIS OF THE PRINCIPLES OF THE TREATMENT TO DRUG USERS INSIDE OF THE MILITARY POLICE OF RIO DE JANEIRO

This paper presents the treatment offered by Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) to their police officers drugs users. The goal is to discuss the treatment and their basis and also the interfaces with the police work. Since 1987, PMERJ maintain a clinic inside their hospital to treat chemical dependency. The main service offered is the voluntary hospitalization. In 1992, besides the hospitalization, they started to practice the Twelve Steps Methodology, arising from Alcoholics Anonymous and Narcotics Anonymous. The article discuss the process of self-reconstruction, considering the concept of total institutions (Goffman, 1968) and

¹ Expressão nativa utilizada para se referir ao momento em que os policiais dependentes químicos buscam por ajuda, o termo também é utilizado em irmandades que adotam os Doze Passos. Para Cardoso (2006) o fundo do poço é “(...) aquele momento estratégico no qual, para determinado indivíduo, o estigma se tornou tão doloroso, que o deslocamento de trajetória converteu-se numa necessidade vital.” (CARDOSO, 2006, p.61)

reinventive institutions (Scott, 2013). This work involves fieldwork and interviews with clinic employees and the police officers that have been hospitalized.

Keywords: *rehabilitation, drugs, Polícia Militar, total institutions, reinventive institutions.*

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1071

Data de recebimento: 04/01/2019 – Data de aprovação: 13/05/2019

INTRODUÇÃO

Apesar de ser usualmente discutido entre os policiais militares, o uso de drogas – lícitas e, sobretudo, ilícitas – por profissionais de segurança pública ainda é um tema pouco explorado pela produção acadêmica e na formulação de políticas públicas. O tabu acerca do tema, especialmente no que tange às drogas ilícitas, pode ser uma das explicações para isso. Evidentemente, esse tabu atinge não apenas a polícia, mas toda a sociedade. Entretanto, considerando que aos policiais cabe um papel importante na cadeia de combate às drogas, entre eles esse tabu pode ser ainda maior. Soma-se a isso a dificuldade do policial com uso problemático de drogas de expor suas fragilidades, desconstruir a figura de herói inabalável e apresentar-se como um indivíduo vulnerável. Diante dessas questões, coloca-se o seguinte dilema: como dar conta de um tema que é amplamente discutido no universo policial, mas pouco abordado no desenvolvimento das políticas públicas e nos debates acadêmicos?

O artigo constrói-se como uma tentativa inicial de abordar esse tema. Certamente, é um desafio teórico abordar o universo de policiais usuários de drogas lícitas ou ilícitas. Para além das questões já colocadas, existe ainda a pluralidade de possibilidades de uso das drogas, ou seja, nem todos os usuários desenvolvem o mesmo comportamento perante as substâncias.

Na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, por meio de uma pesquisa que consiste na aplicação de questionários anônimos autorrespondidos, Minayo et al. (2008) apontam o uso de maconha em 2,3% do grupo composto por policiais oficiais, suboficiais e sargentos e 1% entre cabos e soldados. Com relação ao consumo de crack e cocaína, 2,3% entre o primeiro grupo e 1,1% entre o segundo. Devido ao caráter ilícito do consumo dessas substâncias, as autoras estimam que haja considerável subnotificação desses casos. Como comparação, o consumo diário/semanal de álcool atinge cerca de metade do universo de policiais entrevistados.

Souza et al. (2013) analisam o consumo de drogas lícitas e ilícitas entre os policiais militares e civis do estado do Rio de Janeiro. As autoras identificam que, entre os policiais militares, 1,1% alega o uso de drogas ilícitas (maconha, cocaína ou crack) ao longo do último ano, com uma possível subnotificação nos resultados encontrados. O instrumento de pesquisa adotado também foi um questionário anônimo e autopreenchido.

Em uma tentativa de acessar e conhecer mais profundamente esse tema, este artigo debruça-se sobre o tratamento oferecido pela instituição para policiais dependentes químicos. É preciso destacar as especificidades dos policiais que buscam ajuda, especialmente no interior da corporação, e reforçar que esse grupo não pode representar o universo de policiais usuários de drogas. Neste artigo, propõe-se uma análise inicial das premissas do tratamento para que, em trabalhos futuros, a trajetória anterior e posterior dos indivíduos que buscam o local sejam abordadas e compreendidas.

METODOLOGIA E ACESSO AO CAMPO

A aproximação com o campo de pesquisa se iniciou em outubro de 2011, quando a autora passou a integrar uma equipe de pesquisa que trabalhava a questão do suicídio policial na corporação. Na ocasião, a autora foi incumbida da tarefa de analisar as transcrições das entrevistas sobre o tema, que haviam sido realizadas no ano anterior com policiais militares. Alguns dos policiais que participaram da pesquisa, especialmente os que haviam tentado ou pensado em suicídio², relataram experiências com a clínica para o tratamento da dependência química. Entretanto, o interesse de pesquisa sobre essa clínica ocorreu apenas em 2015, quando, lecionando em um curso de graduação destinado a profissionais de segurança pública, a autora novamente se deparou com debates acerca do uso de drogas entre os policiais. O momento coincidiu com o ingresso no doutorado da autora, que assumiu o tema como objeto de pesquisa.

Evidentemente, a participação na pesquisa sobre o suicídio policial foi fundamental para a abertura do campo. Apesar de não ter participado da etapa de entrevistas da pesquisa, a equipe e o trabalho realizado já eram conhecidos no local, o que contribuiu para conquistar acesso à clínica e às suas atividades, além de confiança por parte dos funcionários. Evidentemente, isso também contribuiu para que, sobretudo no início do trabalho, muitas das explicações à pesquisadora estivessem perpassadas por questões relacionadas ao suicídio e ao adoecimento mental.

Ao longo do trabalho de campo, que durou cerca de dez meses, a autora participou ao menos uma vez de cada uma das atividades oferecidas pela clínica. Nunca foi convidada a se retirar de qualquer das atividades, independentemente do assunto que fosse discutido.

Após o contato com todas as categorias de atividades realizadas e identificação de elementos que chamavam a atenção em todas elas, optou-se por continuar acompanhando os encontros do curso de formação dos “conselheiros estagiários”, onde os casos dos conselheiros e dos pacientes eram discutidos. Os “conselheiros estagiários” são policiais que já haviam passado pela internação são convidados a retornar para a clínica e auxiliar os pares que ainda estão internados. Nestas reuniões, seria possível saber tudo que havia se passado na clínica ao longo da semana. Outras razões também reforçavam o interesse por esse grupo. Enquanto os pacientes ficavam no local por cerca de 45 dias, os conselheiros frequentavam a clínica por mais tempo, o que contribuiu para prolongar as vivências com esse grupo e fortalecer o vínculo de confiança com ele.

Sob a perspectiva da análise do tratamento, os “conselheiros estagiários” eram ex-pacientes que simbolizavam o maior engajamento à proposta de tratamento e por conta disso eram alvo de confiança suficiente para “serem convidados a subir”. Por continuarem frequentando o curso de formação, estavam ainda mais expostos a absorver o conteúdo relacionado ao tratamento orientados pelos coordenadores da clínica. Também experienciavam a responsabilidade de orientar o tratamento de outras pessoas, inspirar e utilizar o sucesso do próprio tratamento como ferramenta de convencimento no tratamento daqueles que ainda estavam ingressando. A trajetória reportada pelos conselheiros precisava se mostrar convincente e adequada aos valores propagados pelo tratamento.

² Na ocasião, foram entrevistados policiais classificados em três categorias: policiais que declararam ter tentado suicídio; policiais que declararam ter pensado em suicídio; e o grupo controle, composto por policiais que não haviam pensado em suicídio, nem tentado cometê-lo. Ver mais em Miranda (2016).

Por conta do universo restrito de atuação profissional dos interlocutores e visando garantir o seu anonimato, nomes, locais ou outras informações que pudessem identificá-los foram omitidos. Com a mesma finalidade, utilizou-se apenas o gênero masculino nas narrativas, dada a maciça presença de homens entre os interlocutores.

O ATENDIMENTO PARA DEPENDÊNCIA QUÍMICA OFERECIDO PELA POLÍCIA MILITAR

O primeiro programa de tratamento para dependência química desenvolvido pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) teve início em 1987, durante a primeira gestão do Cel. Nazareth Cerqueira³. O serviço funcionava em uma enfermaria do Hospital Central da Polícia Militar⁴ (HCPM) e neste artigo é chamado de “clínica”. O tratamento se estruturava basicamente sob o processo de desintoxicação realizado em uma internação de 15 dias. Além disso, contava com visitas esporádicas de grupos de ajuda mútua como Alcoólicos Anônimos (AA). O espaço atendia os policiais militares e seus dependentes.

Nos comandos seguintes, a estrutura física da enfermaria se manteve. No entanto, segundo funcionários do local, o espaço foi progressivamente esvaziado até parar de receber pacientes. Em 1981, quando o governador Leonel Brizola assumiu seu segundo mandato, o Cel. Nazareth Cerqueira foi novamente indicado para o comando da PMERJ e propôs uma grande reformulação no programa.

E aí a previsão era que no final do ano se inaugurasse porque tinha que ter os leitos de novo, a gente queria pintar o espaço, tínhamos trocado o nome, tínhamos pensado num novo nome, [...] a gente acreditava que seria mesmo um renascimento. Criamos uma programação de 35 dias de internação no mínimo, porque o tempo de desintoxicação não contaria. **Seria basicamente 35 dias de programação psicopedagógica.** (Entrevista com ex-funcionário, grifo nosso).

O novo programa passaria a contar com uma equipe maior e interdisciplinar e, além da desintoxicação, passaria a ser ofertada a “programação psicopedagógica”. Passou-se a adotar o método Minnesota (também conhecido como Doze Passos), oriundo de grupos como Alcoólicos Anônimos e Narcóticos Anônimos, em conjunto com o processo de desintoxicação realizado anteriormente.

A partir daquele momento, algumas mudanças importantes ocorreram na clínica. A aposentadoria de alguns funcionários envolvidos no projeto esvaziou parte do quadro de funcionários. Parte dessa carência de profissionais foi enfrentada com a inserção da figura do conselheiro estagiário, um policial que já tinha passado pela internação, que realizava um curso de formação específico e então era convidado a trabalhar no processo de recuperação dos policiais internados. Além da internação, passaram a ser oferecidos: atendimento para os familiares dos pacientes, o Grupo de Prevenção à Recaída e a formação para conselheiro estagiário. Devido ao restrito quadro de profissionais, a clínica deixou de atender os dependentes dos policiais como pacientes.

³ O Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira foi escolhido para comandante geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) durante o primeiro governo de Leonel Brizola, o primeiro governador democraticamente eleito no Rio de Janeiro durante o processo de transição do regime civil-militar para o democrático. O governo de Brizola surge comprometido com o processo de redemocratização do estado. A gestão de Cerqueira é considerada precursora em um projeto de polícia mais democrática e humanitária para os policiais e no atendimento a sociedade (LEAL et al., 2010).

⁴ Na PMERJ, todos os policiais e seus dependentes têm atendimento de saúde da própria corporação. Parte considerável do quadro de saúde da instituição está lotada nos dois hospitais mantidos pela instituição, e os demais espalhados por unidades operacionais em todo o Estado.

O acesso aos serviços da clínica ocorria por meio do encaminhamento realizado pelo setor de psiquiatria da PMERJ. Mesmo nos casos em que o paciente chegava diretamente à clínica, ele precisava ser avaliado por um psiquiatra oficial da corporação antes de ingressar na internação. Além de autorizar a internação, o psiquiatra era responsável por fornecer o afastamento do serviço por meio de uma licença para tratamento de saúde (LTS) e restringir o porte de arma desse policial⁵.

Uma vez autorizada a internação pelo psiquiatra, o policial podia dar entrada na clínica. Nesse momento, ele precisava assinar um contrato e concordar com as regras de convivência estabelecidas⁶. Durante a internação, os familiares do paciente eram convidados a frequentar o Grupo de Apoio aos Familiares, onde recebiam orientação sobre como proceder com os pacientes durante as visitas e após o período de internação. Eles também aprendiam conceitos básicos sobre a dependência química e o impacto da doença nas famílias. Apesar da participação dos familiares ser apresentada como de fundamental importância, a ausência desses atores na atividade não inviabilizava o tratamento oferecido. Cabe destacar que no acompanhamento das atividades identificou-se pouco engajamento dos familiares nessa atividade⁷.

Após os 35 dias de internação o policial recebia alta, mas continuava de LTS. Ele passava a ser considerado pela categoria nativa “adicto em recuperação”⁸. Nesse momento, era aconselhável que frequentasse as reuniões do Grupo de Prevenção à Recaída, que ocorriam três vezes na semana na ala da psiquiatria do hospital. As reuniões também seguiam os moldes de outras irmandades de Doze Passos. Embora o caminho convencional fosse o comparecimento ao grupo após a internação, o policial podia optar por frequentar o Grupo de Prevenção à Recaída sem que tivesse passado pela internação.

O policial que permanecia no Grupo de Prevenção à Recaída por cerca de seis meses e apresentava um comportamento considerado adequado, podia ser convidado a participar do curso de conselheiro estagiário. Nesse curso, ele era capacitado para atuar como conselheiro e auxiliar no tratamento de outros pacientes que estivessem passando pela internação, bem como para conduzir os Grupos de Prevenção à Recaída.

Adotava-se a perspectiva da dependência química como uma doença sem cura. Sendo assim, o “adicto em recuperação” estava o tempo inteiro sujeito a recair. As recaídas eram consideradas comuns dentro do universo da dependência química. Um sujeito poderia recair em qualquer uma das etapas do tratamento. Para alcançar novamente a recuperação, poderia ser necessário refazer o tratamento desde o início. Dessa forma, a recaída era um risco sempre presente na trajetória desses policiais, embora ela não obrigatoriamente fizesse parte da história de todos eles.

A clínica não possuía um método de registro institucional para contabilizar os atendimentos. Uma das justificativas para a ausência de registros formais era a manutenção do anonimato dos policiais que buscavam o atendimento. Informalmente, de acordo com um dos funcionários, desde a inauguração até meados de 2016, o número estimado de atendimentos era de 1.275 internações e cerca de 1.500 prontuários.

À época da pesquisa de campo, a frequência dos pacientes à clínica era registrada apenas em um livro de assinaturas. A partir dos dados oriundos deste livro realizou-se um levantamento do quantitativo de

5 Todos os policiais que ingressavam na clínica deveriam ter o porte de arma restrito a partir do momento de entrada e até pelo menos um ano após o término da internação.

6 Regras como proibição do uso de celular, restrições de visitas, concordar em realizar as atividades propostas, entre outros.

7 Ver mais em Cruz (2019).

8 De acordo com a literatura dos Doze Passos, adicto diz respeito a “escravo de”.

atendimentos realizados entre janeiro de 2016 e março de 2017. Por se tratar de um livro de assinaturas, o nome dos presentes e a data eram as únicas informações disponíveis. Evidentemente, esses dados apresentam limitações, uma vez que não se pode garantir que todos os policiais que buscaram atendimento assinaram o livro. Entretanto, o levantamento representa uma tentativa de demonstrar o alcance do atendimento na corporação. Assim, entre janeiro de 2016 e março de 2017, a clínica atendeu 69 policiais por pelo menos uma vez. Entre esses, 46 ficaram internados pelo menos uma vez ao longo desse período, sendo que 20 deles estavam em sua primeira internação. Todos os 69 policiais frequentaram o Grupo de Prevenção à Recaída ao menos uma vez, embora nem todos tenham dado prosseguimento ao tratamento.

O MÉTODO MINNESOTA OU “DOZE PASSOS E DOZE TRADIÇÕES”

A metodologia dos Doze Passos e Doze Tradições visa ser uma alternativa a métodos com internação para o tratamento da dependência química, do vício por jogos ou demais comportamentos considerados “compulsivos”. Em síntese, o tratamento congrega as seguintes premissas:

- a) O alcoolismo é uma doença tríplice que envolve doença emocional, deterioração física, adição física e um vazio moral ou espiritual;
- b) os alcoólicos possuem uma ansia obsessiva por álcool que produz uma reação alérgica em seus corpos;
- c) alcoólicos perdem a capacidade de controlar seu consumo de bebida, ou de parar de beber por eles próprios;
- d) orgulho próprio, autoilusão e negação são centrais para o adicto e essas emoções se escondem por trás dos sintomas públicos do alcoolismo;
- e) alcoolismo é uma doença hereditária;
- f) a recuperação para o alcoolismo requer abstinência. Nenhum alcoólico poderá retornar ao consumo controlado ou social de álcool;
- g) a recuperação requer uma admissão de impotência perante ao álcool e um desejo de admitir um poder superior a nós mesmos;
- h) a destruição do “eu alcóolico” (entrega) é necessária para a recuperação acontecer;
- i) a entrega eventualmente será acompanhada por uma conversão a um modo de vida “espiritual”. (DENZIN, 1997, p. 61, tradução nossa).

Acrescenta-se às premissas de Denzin (1997) a de que o alcoolismo é concebido como uma doença⁹ sem cura. Para o AA, o alcoolismo é considerado uma “doença incurável, progressiva e fatal”, de base “física e espiritual”, caracterizada pela perda de controle perante o álcool (CAMPOS, 2009, p. 111). Portanto, a

⁹ É importante destacar que para atribuir maior cientificidade ao argumento, esses grupos buscam respaldo na definição de alcoolismo da OMS. Ver mais em Alzuguir (2014).

recuperação é vista como uma sentença de vida e um estado constante de busca: nunca se pode reivindicar estar completamente recuperado, e ao mesmo tempo deve-se permanecer consciente do potencial de recaída (SCOTT, 2011). Sendo assim, independentemente do tempo de sobriedade de um indivíduo, ele sempre será considerado um “adicto em recuperação”. Essa é uma noção extremamente importante dentro da metodologia, uma vez que é sobre ela que se constrói a necessidade da abstinência total por toda a vida do sujeito, como forma de evitar as recaídas.

Apesar de inicialmente ter sido pensado para os alcoolistas, atualmente os Doze Passos são utilizados em grupos como: narcóticos, jogadores de jogos de azar, mulheres com relacionamentos afetivos problemáticos, entre outros. A justificativa para a extrapolação para outros contextos reside na ideia da “compulsividade”. A compulsão é o diagnóstico que faz com que essas pessoas desenvolvam comportamentos semelhantes independentemente da substância ou do comportamento em que elas sejam “viciadas”. Dessa forma, as premissas anteriormente apresentadas em referência ao alcoolista são extrapoladas para todos os comportamentos compulsivos, tornando o mesmo tratamento adaptável para outras formas de adição. Evidentemente, é preciso considerar que há diferenças importantes entre esses grupos, uma delas diz respeito ao estigma. O estigma presente entre os membros dos Narcóticos Anônimos, por se tratar da adição a uma substância ilícita, é consideravelmente distinto do estigma de um membro dos Alcoólicos Anônimos.

A metodologia dos Doze Passos acredita em um processo de recuperação que envolve não apenas a abstinência, mas uma mudança completa do indivíduo. A doença da adição carrega uma série de “defeitos de caráter”. Os adictos são comumente definidos como pessoas mentirosas, arrogantes, dissimuladas e rebeldes (NUNES; SOUZA, 2018). Nos termos nativos, entende-se que “o problema não é a droga, o problema sou eu, eu que preciso mudar”. Dessa forma, para estar em recuperação é necessário afastar-se da vida da “ativa”, ou seja, dos hábitos que possam ter alguma relação com o consumo da substância ou com o comportamento de vício.

POR QUE ADERIR AOS DOZE PASSOS DO TRATAMENTO?

Durante uma entrevista com um funcionário envolvido no processo de criação do novo programa, ele comentou sobre a reformulação:

[...] sei que programa anterior funcionava num esquema de 15 dias de internação. Existiam visitas semanais do Alcoólicos Anônimos, existia uma preocupação com a desintoxicação, mas não existia uma preocupação com a mudança do cognitivo, com a mudança das ideias, com informação sobre a doença, não existia essa parte vamos dizer assim mais pedagógica mesmo, né? que a programação de hoje tem. Então o paciente ficava lá internado, saía prometendo a Deus e o mundo que não ia mais beber, mas vinha a vontade de usar e ele acabava recaindo e aí dava problema no batalhão de novo, voltava de novo... (Entrevista com funcionário).

A nova abordagem de tratamento passou a considerar a dependência química também dentro de uma perspectiva comportamental. Porém, ao contrário das diretrizes da saúde mental vigente no sistema de saúde brasileiro, não excluiu a internação do tratamento¹⁰. É importante considerar que esse aumento

¹⁰ O fato de a clínica manter um regime de internação, enquanto a política de saúde mental brasileira encontra-se em processo de desinternação, é apresentado pelos funcionários do local como um dos grandes pontos de conflito da clínica com outras iniciativas de saúde mental na corporação, como o quadro de psicologia.

no período de internação aconteceu paralelamente com o processo de reforma psiquiátrica no Brasil, que tem início na década de 1970. Progressivamente, as ações do Ministério da Saúde em torno da dependência química passam a ser orientadas pela política de redução de danos, em detrimento de políticas de internação, ou políticas de abstinência completa, tal como os Doze Passos. Dois marcos importantes nesse processo são: a implementação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) em 1992, e em seguida, os Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas (CAPS/AD) em 2002.

Ao mesmo tempo, de acordo com um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a maior parte das Comunidades Terapêuticas (CTs) brasileiras analisadas foi fundada na década de 1990. A ideologia e a finalidade do programa oferecido pela PMERJ muito se assemelham aos métodos aplicados nessas comunidades.

Percebendo os indivíduos adictos como, a um só tempo, doentes e moralmente fracos, os programas terapêuticos das CTs pretendem tanto tratar dos sintomas decorrentes do uso problemático de SPAs [substâncias psicoativas], como também operar uma reforma moral dos sujeitos, que os conduza a uma reinvenção de si. (SANTOS, 2017, p.9).

Essa reinvenção acontece a partir de um sincretismo entre os discursos médico e religioso, por meio de práticas que exaltam valores como a disciplina e o trabalho. Para Scott (2011):

Nessas instituições, a recuperação é concebida como uma jornada de autodescobrimento, a ser vivenciada tanto como um triunfo pessoal do trabalho de identidade quanto como uma trajetória de carreira pública e socialmente negociada. O paciente é redefinido como um cliente, que faz uma escolha ativa de sujeitar a si mesmo ao escrutínio tanto de seus pares, como dos profissionais. Sua conduta é avaliada e julgada não apenas por ele mesmo, como psiquiatricamente sintomático, mas ainda como um indicador do seu status social e moral em relação aos demais membros do grupo. (SCOTT, 2011, p. 142, tradução nossa).

Nick Manning (1989) se debruça sobre o estudo das Comunidades Terapêuticas e destaca a importância da rotina nesses espaços. A rotina é crucial para entender a relação entre existência contínua de uma personalidade segura e a reprodução das instituições estruturadas na sociedade (MANNING, 1989).

Já em sua concepção, o objetivo da reformulação do tratamento estava comprometido com um processo de mudança do indivíduo para além de uma abordagem clínica de abstinência. O aumento do período de internação implicava na ampliação do controle da rotina dos pacientes, visando promover o que o interlocutor chamava de “mudança no cognitivo”.

Em síntese, o tratamento se situava em uma fronteira borrada entre os processos de mudança do indivíduo agenciados entre pares e a perspectiva médica de internação. Os pacientes passavam pelo processo de desintoxicação – com abstinência e administração de medicamentos – conduzido pelo psiquiatra e uma equipe de enfermeiros. E, ao mesmo tempo, realizavam o processo pedagógico conduzido por parte do *staff* e pelos conselheiros estagiários. Uma teoria para dar conta da abordagem de dependência química adotada no local precisaria considerar essa especificidade. Além disso, seria necessário avaliar os impactos que essa perspectiva dupla, e por vezes contraditória, poderia gerar no tratamento, além de problematizar a perspectiva institucional, uma vez que a clínica era específica para policiais, financiada e dirigida pela corporação.

Na clínica, muitos policiais tinham contato pela primeira vez com os Doze Passos. Outros já haviam frequentado grupos externos, buscando um anonimato maior do que o oferecido no local. Na primeira visita da pesquisadora, sinalizou-se que alguns policiais preferiam frequentar os grupos de ajuda da corporação, pois preferiam estar entre pares (policiais), em vez de compartilhar suas histórias externamente, sobretudo por receio de serem identificados como policiais. Entretanto, entre os conselheiros estagiários, todos frequentavam ou haviam frequentado grupos como Alcoólicos Anônimos ou Narcóticos Anônimos após a internação na clínica. Tal constatação poderia estar relacionada com o engajamento ao método dos Doze Passos, que propõe no 12º passo que o membro oferte gratuitamente para outros adictos tudo que recebeu.

INSTITUIÇÕES TOTAIS E INSTITUIÇÕES REINVENTIVAS

Recorre-se ao conceito de instituições totais de Erving Goffman (1968) para analisar o processo de tratamento vigente na clínica. As instituições totais são um híbrido social entre uma comunidade residencial e uma organização formal caracterizada por um grupo de pessoas engajadas em torno de tarefas específicas e organizadas para atingir determinados fins (BURNS, 1992). Quatro elementos essenciais definem as instituições totais¹¹: (a) a ruptura brusca com o mundo exterior; (b) o fato de que todas as atividades às quais se dedicam os internos permanecem sob os cuidados da instituição; (c) o modo de funcionamento burocrático que implica regras e vigilância regular; (d) os contatos limitados entre os internos e o *staff* (GOFFMAN, 1968).

A duração do tratamento é definida por Goffman (1968) como uma das características de uma instituição total, todavia, os trabalhos observados pelo autor descrevem internações consideravelmente superiores à observada neste artigo. Ainda assim, reivindica-se que o conceito pode ser aplicado considerando-se que a proposta e o processo de reconstrução do *self* tinham início durante a internação e que o processo de mudança ultrapassava a internação e os muros da clínica. Constituem exemplos dessa situação as atividades oferecidas após o período de internação, bem como os valores que passariam a orientar a conduta dos pacientes na vida como um “adicto em recuperação”.

Para Goffman (1968), as instituições totais pretendem promover um processo de destruição ou reconstrução da identidade anterior dos internos, seguido por um processo de “ressocialização” do *self*. O processo de despersonalização dos indivíduos tem início com os rituais de entrada, através do controle ou retirada de objetos e características que remetam ao antigo *self*, agora incompatível com o *self* que será construído/reconstruído. Todas essas regras ligadas à despersonalização dos indivíduos aparecem como fundamentais para o tratamento ou a experiência a que o indivíduo será submetido, camufladas por explicações como regras de higiene, convivência, entre outras. Esse processo pretende culminar na formação de uma nova identidade, que equalizará os internos em torno de um rótulo, composto por um conjunto de sintomas e associados a um diagnóstico (GOFFMAN, 1968). Convém ressaltar que esse é o projeto institucional das instituições totais, a conversão ou não desses indivíduos é aprofundada adiante.

Susie Scott (2011) elabora o conceito de instituições reinventivas como uma releitura do conceito de instituições totais (Goffman, 1968). Para Scott (2011), não apenas o contexto físico mudou, de instituições enclausuradas para “instituições sem muros”, mas também o significado simbólico da ressocialização, de uma forma coercitiva de mortificação, para um voluntário aprimoramento do *self*. Nas instituições

11 Cabe destacar que Goffman (1968) exclui da definição de instituições totais espaços como orfanatos, uma vez que esses espaços participam do processo de socialização das crianças e, assim, eram definidos mais como espaços de criação do que de reconstrução do *self*.

reinventivas, os indivíduos não apenas se veem como objetos a serem reconstruídos, como passam a se ver como sujeitos que dirigem o processo de reconstrução. Entretanto, para a autora, o maior anseio do indivíduo por seu aprimoramento não exclui desses espaços as relações de poder. O modelo de poder que opera nas instituições reinventivas pode ser entendido por meio da “regulação performática”:

O que chamo de “regulação performática” é mais do que apenas poder disciplinar imposto a corpos dóceis (FOUCAULT, 1975; ROSE, 1990), pois ela exige o envolvimento ativo dos indivíduos na criação e adesão aos seus próprios regimes, assim como a vigilância dos membros entre seus pares. No entanto, também é mais do que uma ordem de interação democrática (GOFFMAN, 1983) ou ordem negociada (STRAUSS, 1978), pois as relações hierárquicas afetam o modo como as regras institucionais são projetadas e implementadas. A regulação performática, portanto, descreve um fluxo multidirecional de energia, simultaneamente, de cima para baixo, de baixo para cima, horizontal e circulatório. Como nas instituições totais, há uma tensão entre as construções ativa e passiva do *self* na autoria de sua nova identidade, mas o equilíbrio entre as duas mudou de uma agência de coerção/latência manifesta para uma de coerção manifesta/latente. (SCOTT, 2011, p. 30, tradução nossa).

É preciso considerar que as instituições reinventivas dizem respeito a instituições sem brusca ruptura física com o mundo exterior. No caso do tratamento oferecido pela PMERJ, no início tratava-se de um espaço enclausurado e com características semelhantes a uma instituição total. Entretanto, as premissas dos Doze Passos e as fases do tratamento posteriores à internação estruturavam-se em moldes semelhantes aos exemplos analisados por Scott (2011)¹².

Para dar conta do caso analisado, propõe-se um conceito híbrido entre as instituições totais e as instituições reinventivas a partir de cinco apontamentos principais: (a) as motivações e intenções de entrada; (b) a concepção de dependência química adotada no local; (c) as relações de poder entre pacientes e *staff*; (d) a carreira moral do paciente: a compulsão e a (re)construção do passado e do futuro de um paciente em recuperação; (e) as resistências e conversões dos indivíduos envolvidos no tratamento.

O primeiro ponto diz respeito às motivações de entrada. Goffman (1968) reconhece que há diferenças simbólicas¹³ a partir da motivação de entrada. Entretanto, esse quesito não cumpre papel definitivo no engajamento no processo de reconstrução individual. Para Scott (2011), o desejo de autoaprimoramento é uma característica constitutiva das instituições reinventivas. No caso analisado neste trabalho, apesar do caráter voluntário de entrada na clínica, o desejo de busca por aprimoramento de Scott (2011) é insuficiente para entender às razões que levam os policiais a iniciar o tratamento. A busca pelo tratamento pode estar relacionada a um último esforço para evitar a expulsão da corporação. As causas para as ameaças de expulsão estão relacionadas principalmente ao desempenho de condutas inapropriadas, como faltas ou atrasos recorrentes, asseio insuficiente para o desempenho do trabalho policial, entre outros. Tratando-se de indivíduos compulsivos, no cotidiano da clínica esses comportamentos sempre aparecem associados ao comportamento incontrolável característico da doença. Cabe ressaltar que atualmente a dependência química não pode ser utilizada como justificativa para a exclusão do policial da instituição.

¹² São analisados no estudo campos militares, clínicas terapêuticas, sociedades e fraternidades secretas, comunidades espirituais e religiosas, instituições virtuais e colleges universitários.

¹³ Goffman (1968) define a entrada em uma instituição total a partir de três categorias: voluntária, semivoluntária ou involuntária. Para ele, há diferenças simbólicas entre os indivíduos que optam por entrar em uma instituição total voluntariamente, podendo optar por deixá-la, daqueles que são levados de forma involuntária por familiares ou vias institucionais.

Ao mesmo tempo, alguns policiais afirmaram que ingressaram no tratamento a partir de um desejo individual de romper com o uso, como narra Sebastião:

[...] Quando eu fiz 30 anos de polícia eu vim para me reformar. Eu tenho 32 anos de polícia. [...] aí eu senti... eu parei e pensei. Eu tenho 24 horas por dia pra ficar em casa. [...] Eu estava trabalhando e estava com a vida descontrolada. Que eu ficava o dia todo aqui, mas quando chegava eu usava. Ou então faltava [ao] serviço, pegava dispensa. Imagine como é que eu vou ficar 24 horas em casa sem poder trabalhar, eu vou tá reformado, nesse comportamento totalmente descontrolado, sendo controlado pelas drogas. E eu sabia, já tinha ouvido falar da clínica. Eu cheguei, fui na Psiquiatria e pedi... Minha esposa foi no banheiro, eu cheguei lá e pedi ajuda. Pedi ajuda para internar. Ao invés de eu dar entrada na minha reforma, eu preferi me internar. Faltava 15 dias pro meu filho se casar. Eu ia entrar fardado com meu filho no casamento. Eu larguei tudo, preferi primeiro me internar, primeiro tratar. Por que eu pensei nisso? Eu pensei por mim, as pessoas que eu tava fazendo sofrer, e se no dia do casamento do meu filho eu fizesse uma vergonha pro meu filho ou nem fosse?... Ele tinha que entender isso. (Entrevista com Sebastião).

É evidente que a motivação voluntária de entrada precisa ser considerada ao analisar o tratamento. Entretanto, essa perspectiva precisa ser ampliada considerando a intenção de entrada, e entendendo que o engajamento do indivíduo no tratamento pode ocorrer independentemente da motivação de entrada. A decisão de entrada pode ser encarada como um desejo de parar com o consumo da substância, ou apenas como resultado de uma escolha racional visando oferecer uma resposta para os conflitos em que o indivíduo se vê envolvido, sem que ele esteja interessado em uma reconstrução de si mesmo. Em ambas as opções existe agenciamento do indivíduo.

O segundo ponto, que já foi contemplado neste trabalho, diz respeito a uma abordagem conjunta – apesar de aparentemente contraditória – entre a internação e a adoção dos Doze Passos.

O terceiro ponto versa sobre a estrutura de poder na clínica, mais complexa do que identificado por Goffman nas instituições totais. Os processos de reconstrução do *self* da perspectiva das instituições reinventivas são marcados por relações de poder em um fluxo multidirecional, segundo o qual os próprios pacientes também vigiam uns aos outros. Podemos situar essas relações dentro da perspectiva de recuperação entre pares (DENZIN, 1997; SANDERS, 2014; MYERS, 2015). Uma das principais premissas dos grupos conduzidos por pares é utilizar a experiência de pessoas que compartilham (ou compartilharam) do mesmo estigma como processo de recuperação. Na clínica, os conselheiros estagiários cumprem essa função concomitantemente a uma estrutura de poder vertical, composta pelos profissionais de saúde da instituição, e reforçada pela estrutura militarizada da corporação.

O quarto apontamento aborda a carreira moral (GOFFMAN, 1968) dos pacientes, desde os rituais de entrada na instituição até a etapa da conversão. Para o autor, a carreira moral seria composta por “uma sequência regular de mudanças que produzem efeitos no *self* e na maneira de conceber os julgamentos sobre os outros e sobre si mesmo” (GOFFMAN, 1968, p. 119). A despersonalização do indivíduo no interior de uma instituição total é acompanhada por um processo de associação de sintomas a um diagnóstico, o que contribui para criar um sentimento de semelhança entre os pacientes. É comum na fala dos conselheiros e no cotidiano da clínica a frase “eu não sabia que eu era portador de uma doença”, especialmente quando se referem aos episódios ou hábitos anteriores ao tratamento.

Para um seguidor dos Doze Passos, uma vez que um alcoólico em recuperação se concebe como um bebedor desviante, ele carrega a história desse *self* dentro de uma nova personalidade que permite a aparência de “ser normal” dentro de uma sociedade de “normais” (DENZIN, 1997, p. 13). Dessa forma, a relação com o passado e o medo do retorno à situação do “fundo do poço” cumprem papel fundamental para a *carreira moral* de um dependente químico em recuperação. O medo da recaída, somado à ideia de doença incurável, ajuda o indivíduo a reconstruir não apenas o seu passado, mas também seu futuro como um “adicto em recuperação”, o que inclui evitar os espaços, hábitos e pessoas que ele relacionou com o uso da substância. A compulsividade contribui também para que o indivíduo aceite as possíveis recaídas, uma vez que a compulsão está fora de seu controle, conforme aponta o Primeiro Passo.

Portanto, ao assumir-se como um portador da doença e engajar-se no tratamento, o indivíduo tem a possibilidade de reinterpretar suas experiências passadas, relacionando-as a atributos deteriorados dos portadores da doença. Além disso, projetam-se as experiências futuras, que passam a ser pautadas pelo desejo de manter-se em recuperação. Nesse bojo, incluem-se algumas funções ou práticas relacionadas ao trabalho policial que devem ser evitadas por aqueles que desejam se manter em recuperação.

O quinto e último apontamento aborda as resistências e conversões. Para Goffman (1968), ao apreender as regras internas (ajustamentos primários), alguns internos passariam a desenvolver estratégias de adaptação para obter “satisfações proibidas” ou ainda conseguir, por meios proibidos, as “satisfações permitidas”, buscando melhorar a vida internamente (ajustamentos secundários). Geralmente, os ajustamentos secundários são práticas que não desafiam o *staff*, mas que representam, sobretudo, gestos de resistência do interno ao projeto de destruição/reconstrução do *self*.

Para Scott (2011), considerando o estigma que esses indivíduos carregam, somado à postura de “uns contra os outros” que demarca a relação dos internos com o *staff*, essas resistências são consideradas limitadas a situações do cotidiano das instituições e, em última instância, fúteis. Esses gestos de resistência emergem mais como uma necessidade do que como uma escolha dos internos. Nas palavras da autora, “o máximo que um interno em uma instituição total pode esperar é fazer ajustes secundários em sua nova vida e simular bem o suficiente para ser aceito; mais comumente, porém, sucumbe ao processo de mortificação e se vê institucionalizado” (SCOTT, 2011, p. 28, tradução nossa).

Em instituições com “graus de fechamento” menores dos que os discutidos por Goffman (1968), os indivíduos podem escolher por deixar o tratamento, ou ainda levar o tratamento até o final, porém mantendo seu antigo *self*, e assegurando-se assim dos benefícios que a internação pode lhes trazer¹⁴. Dessa forma, a resistência ao projeto de reconstrução não precisa se dar apenas nas tentativas de deixar o local ou no alcance de satisfações cotidianas, mas também na falsa adaptação a uma conduta esperada pelo tratamento, visando os benefícios que tal adaptação pode trazer.

Nas instituições reinventivas (SCOTT, 2011), os indivíduos a todo momento se veem dirigindo o processo de reconstrução. Enquanto os ajustamentos secundários se configuram como um contraponto ao projeto de reconstrução, nas instituições reinventivas compete aos indivíduos refletir sobre suas experiências de vida e ordená-las no intuito de dar sentido ao seu processo de reinvenção.

14 Um exemplo disso é a manutenção do emprego considerando o caso analisado neste artigo.

Dessa forma, o agenciamento do indivíduo está presente nas decisões de entrar, sair ou retornar ao tratamento. Também é possível falar em agenciamento durante o processo de reconstrução do *self*. Nesse sentido, Scott (2011) destaca uma maior possibilidade de negociação entre os pacientes e o *staff* do que foi identificado por Goffman (1968), visto que o desejo de permanecer no local torna-se fundamental para a continuidade do processo. É importante considerar que um contexto de adesão voluntária a um tratamento pode significar uma estrutura de poder menos hierarquizada, ou pelo menos apresentada como tal.

Para pensar sobre resistências e conversões é preciso retornar ao primeiro apontamento a fim de considerar as motivações e intenções dos indivíduos ao buscarem espaços comprometidos com a reconstrução do *self*. Conforme já foi explorado por Barker¹⁵ (1984), a definição de “lavagem cerebral” é muito rasa para explicar as relações entre o indivíduo e a instituição em espaços como esses.

Em espaços de reabilitação para usuários de drogas que trabalham com a ideia de dependência química como doença, é preciso ter em mente que o agenciamento do indivíduo é permeado pelo estigma de dependente químico. Dessa forma, a agência do indivíduo em questão é diferente de um indivíduo saudável, especialmente quando se concebe a dependência química como uma doença incurável, e que afeta o indivíduo física, moral e psicologicamente.

No caso analisado, dialogando com os dois conceitos apresentados, identifica-se o agenciamento do indivíduo não apenas na sua resistência, mas ainda na assimilação que escolhe fazer do tratamento, que nem sempre se traduz completamente no projeto institucional esperado para a sua nova identidade. Ao mesmo tempo, como o indivíduo em questão partilha um rótulo estigmatizado, esse agenciamento está sujeito ao julgamento e descrédito dos indivíduos considerados normais e dos pares. Esse julgamento pode ser operado tanto no sentido de considerar o indivíduo convertido como vítima de uma “lavagem cerebral”, quanto no de atribuir a doença à incapacidade do indivíduo de aderir ao tratamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma teoria capaz de dar conta da multiplicidade dos discursos sobre as drogas ensina que é preciso considerar, além da substância e do indivíduo, o contexto em que é realizado o consumo (POLICARPO, 2016). Os apontamentos realizados neste trabalho representam uma tentativa inicial de compreensão do tratamento oferecido para os policiais militares do estado do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, estabelece diálogos com uma literatura sociológica sobre processos de reconstrução dos indivíduos.

Embora o método dos Doze Passos já tenha sido explorado por diversos trabalhos acadêmicos, alguns deles citados nesse trabalho, o caso analisado aqui é consideravelmente distinto. O entrelaçamento com a dimensão laboral da clínica, somado ao desempenho profissional do agente de segurança pública no combate às drogas contribui para pensar a especificidade e a relevância do caso.

O material empírico coletado foi fundamental para o desenho da análise, calcada sobretudo nas motivações e intenções de entrada e adesão ao tratamento; na concepção de dependência química adotada nessas propostas

¹⁵ O debate entre coerção ou escolha para seguir grupos considerados “totalizadores” foi explorado por Barker (1984) para pensar se os indivíduos inseridos entre os “Moonies” participavam do grupo por escolha própria ou devido a uma lavagem cerebral. Para dar conta dessa questão a autora propõe um modelo para avaliar a escolha a partir de quatro variáveis: (1) individual, composta por nossas predisposições de mundo; (2) suas experiências e expectativas sociais anteriores, (3) o entendimento da doutrina a que o indivíduo será exposto e (4) o contexto imediato em que o indivíduo se encontra. Ver mais em Barker (1984).

de tratamento; nas relações de poder entre pacientes e *staff*; na (re)construção do passado e do futuro de um paciente em recuperação; e nas resistências e conversões dos indivíduos envolvidos no tratamento.

O processo de reconstrução do *self* conduzido na clínica não visa apagar ou escrever um novo processo a partir da trajetória dos indivíduos, mas fornece novas interpretações e justificativas para os seus comportamentos. Essas justificativas estruturam-se no diálogo entre práticas religiosas e um discurso considerado médico-científico. Portanto, no tratamento, as experiências dos indivíduos entrelaçadas ao discurso propagado pelos Doze Passos adquirem importância central. Essa perspectiva permite conceber diversos graus de conversão ao tratamento, que são mediados pelas vivências e, sobretudo, pelos interesses e expectativa dos indivíduos que buscam o tratamento.

Além disso, essa perspectiva fornece alguns apontamentos iniciais interessantes. Um exemplo disso é que ao atribuir a doença a uma pré-disposição individual há uma suavização da relação entre a exposição às drogas e o estresse a que esses sujeitos estão submetidos, em detrimento de uma visão de que esses indivíduos já carregam comportamentos compulsivos antes de entrarem na corporação. Dessa forma, o problema dos policiais usuários de drogas estaria relacionado não ao trabalho policial, mas a falhas no processo de seleção que não identificariam tais comportamentos nos indivíduos ingressantes.

Outro apontamento interessante seria: como encontrar o trabalho policial possível para os policiais que passam pelo tratamento e precisam se manter afastados de ambientes nos quais as drogas estejam disponíveis, uma vez que manter esse afastamento torna-se fundamental para manter-se “em recuperação”?

O próximo passo dessa pesquisa será o avanço da análise dos impactos institucionais sobre o trabalho policial a partir do tratamento oferecido, explorado ainda de forma inicial neste artigo. Ao mesmo tempo, espera-se analisar a relação entre ser policial, tornar-se um policial “adicto em recuperação” e buscar um tratamento para sua “doença” dentro do seu local de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALZUGUIR, F. V. A carreira moral da vergonha na visão de homens e mulheres “alcoólatras”. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 11-29, 2014.

BARKER, E. The making of a Moonie [electronic resource] : choice or brainwashing? Oxford: Basil Blackwell, 1984.

BURNS, T. **Erving Goffman**. London: Routledge. 1992.

CAMPOS, E. A. Alcoolismo: doença e significado em Alcoólicos Anônimos. **Etnográfica** [online], v.13, n. 1, p.103-124,2009.

CARDOSO, R. **Só por hoje**: um estudo sobre narcóticos anônimos, estigma social e sociedade contemporânea. 2006. 113f. Dissertação (Mestrado em História)- Programa de Pós-Graduação em História, Niterói, 2006.

CRUZ, F. N. **Os Doze Passos do “ganso”**: a trajetória de policiais militares usuários de drogas em uma instituição reinterpretativa. 2019. 222f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2019.

DENZIN, N. K. **The alcoholic society**: addiction & recovery of the self. United States: Transaction Publishers, 1997.

LEAL, C; PEREIRA, I; MUNTEAL, O. **Sonho de uma polícia cidadã**: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. 1. ed. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

GOFFMAN, E. **Asylums**: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates. Penguin Books, 1968.

MANNING, N. **The therapeutic community movement**: charisma and Routinization. London: Routledge, 1989. 246 p.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P. (Coords.). **Missão prevenir e proteger**: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008. 328 p.

MIRANDA, D. **Porque os policiais se matam?** Condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. 146 ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2016.

MYERS, N. L. **Recovery's Edge**: an ethnography of mental health care and moral agency. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press, 2015.

NUNES, Matheus; SOUZA, Leticia. Refazer sujeitos: uma etnografia sobre comunidades terapêuticas e seus objetivos. In: POLICARPO, Frederico; LABATE, Beatriz (Coord.) **Drogas**: perspectivas em ciências humanas. Rio de Janeiro, p.19-38, 2018.

POLICARPO, F. **O consumo de drogas e os seus controles**: uma perspectiva comparada entre as cidades do Rio de Janeiro Brasil e São Francisco Estados Unidos. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2016.

SANDERS, J. M. **Women in Narcotics Anonymous**: Overcoming Stigma and Shame. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

SANTOS, Maria Paula Gomes (Org.). **Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2017. [Nota técnica, n. 21]

SCOTT, S. **Total Institutions and Reinvented Identities**. 1 ed. London: Palgrave Macmillan, 2011.

SOUZA, E.; SCHENKER, M.; CONSTANTINO, P.; CORREIA, B. Consumo de substâncias lícitas e ilícitas por policiais da cidade do Rio de Janeiro. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, p.667-676, 2013.

NOTA TÉCNICA

O ESTÁGIO SUPERVISIONADO E A FORMAÇÃO DO FUTURO DELEGADO DE POLÍCIA: ANÁLISE DO PROGRAMA DE ESTÁGIO NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DA PARAÍBA

RAGNER MAGALHÃES

Doutorando em Direito Constitucional (UNIFOR-CE). Mestre em Direitos Fundamentais (UNAMA-PA). Especialista em Direito Constitucional (Universidade Anhanguera-Uniderp). Especialista em Ordem Jurídica, Ministério Público e Cidadania (FESMIP/UNIPE-PB). Bacharel em Direito (UFMG-PB). Professor Universitário de Graduação e Pós-Graduação em Direito. Delegado de Polícia Civil do Estado da Paraíba. Ex-Assessor do Supervisor dos Estágios da Polícia Civil do Estado da Paraíba.

MONICA MOTA TASSIGNY

Graduação em Educação (1986), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (1994), doutorado em *Socio-Economie du développement - Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales* (2002) e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (2002). Atualmente, é professora titular da Universidade de Fortaleza, do programa de pós-graduação em direito constitucional e do programa de pós-graduação administração. Membro titular da Academia Metropolitana de Letras de Fortaleza.

FRANCISCO DAS CHAGAS ALVES FERREIRA

Mestrando em Direito Constitucional (UNIFOR). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Católica do Cariri. Bacharel em Direito pela Universidade Leão Sampaio. Graduado em Filosofia pela Universidade São Judas Tadeu. Graduado em Teologia pelo Instituto Diocesano de Filosofia e Teologia da Diocese de Crato. Advogado.

RESUMO

O trabalho aborda a prática do estágio supervisionado e a sua relevância no processo de formação do futuro Delegado de Polícia, notadamente o programa de estágio supervisionado da Polícia Civil do Estado da Paraíba. Busca-se identificar em que medida o programa de estágio supervisionado na Polícia Civil da Paraíba contribui para a formação do futuro Delegado de Polícia, como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem dos alunos do curso de graduação em Direito. O objetivo da pesquisa é analisar o programa de estágio supervisionado da Polícia Civil da Paraíba, por meio do estudo da Instrução Normativa 01/2015, de forma a contribuir para o seu aperfeiçoamento. Constatou-se o caráter inovador e relevante do programa de estágio supervisionado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba, como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem para alunos da graduação em Direito, com vistas à formação dos futuros Delegados de Polícia.

Palavras-chave: Estágio; Formação profissional; Polícia civil; Delegado de polícia.

ABSTRACT

THE SUPERVISED INTERNSHIP AND THE FORMATION OF THE FUTURE POLICE COMMISSIONER: ANALYSIS OF THE INTERNSHIP PROGRAM IN THE SCOPE OF THE CIVIL POLICE OF THE PARAÍBA STATE

This work aims to show the practice of the supervised internship and its relevance in the training process of the future Police commissioner, notably the supervised internship program of the Civil Police of the State of Paraíba. The issue consists of identifying the extent to which the supervised internship program in the Civil Police of

Paraíba contributes to the formation of the future Police commissioner as a strategy of professionalization to the teaching-learning process of the undergraduate students in Law. The general objective of the research is to analyze the supervised internship program of the Paraíba Civil Police in the formation of the future Police commissioner. The justification for this work is based on the analysis of the Paraíba Civil Police's internship program, disciplined by Normative Instruction 01/2015, in order to contribute to its improvement and, by making possible the academic debate, the said program can serve as a parameter for implementation in other states. It was verified the innovative and relevant character of the supervised internship program in the scope of the Civil Police of the State of Paraíba, as a strategy of professionalization to the teaching-learning process for undergraduate students of the Law course, with a view to the formation of the future Police commissioner.

Key-words: Internship. Professional formation. Civil police. Police commissioner.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1062

Data de recebimento: 17/12/2018 – Data de aprovação: 10/06/2019

INTRODUÇÃO

O programa de estágio objetiva oferecer ao futuro profissional o conhecer, o analisar e o refletir sobre seu futuro ambiente de trabalho. Contudo, é necessário que o aluno esteja consciente de que no estágio deve enfrentar a realidade com as teorias, as reflexões e as experiências que vivenciou e apreendeu no decorrer do curso.

Existem várias modalidades de estágio, cabendo destacar o estágio curricular obrigatório, que é uma atividade assegurada na matriz curricular de alguns cursos. Essa prática varia de acordo com o curso e pode ser realizada em organizações públicas, privadas e organizações não governamentais ou por meio de programas permanentes de extensão da universidade. Também existe o estágio não obrigatório, que se refere a atividade complementar ligada à área de formação do aluno, importante para o seu desenvolvimento profissional, uma vez que propicia maior tempo de intercâmbio entre a universidade e os espaços de atuação.

O estágio deve ainda integrar o itinerário formativo do educando. Considerando o disposto na legislação vigente, o estágio supervisionado é concebido como tempo de aprendizagem, pois demandará uma relação pedagógica entre um profissional reconhecido em um ambiente institucional de trabalho e um aluno estagiário, intermediados pela ação de orientação e acompanhamento do professor de estágio. Desse modo, o estágio curricular supervisionado é o momento de efetivar, sob a supervisão de um profissional experiente, um processo de ensino-aprendizagem, que será transformado em algo concreto e autônomo quando da profissionalização do estagiário.

A natureza do estágio curricular supervisionado pressupõe para esse componente curricular obrigatório uma dimensão formadora, relacionada à aplicação na realidade social dos conhecimentos adquiridos ao longo do processo acadêmico; e uma dimensão social e política, relacionada à reflexão, à análise e à avaliação das diferentes atuações do profissional no contexto educacional. Essas dimensões, por sua vez, colocam para o estágio curricular obrigatório o objetivo de proporcionar ao aluno a vivência de diferentes formas de atuação no contexto escolar, visando favorecer o seu desenvolvimento profissional não só na sala de aula.

Com as diretrizes que a Lei nº. 11.788/2008 apresenta, percebe-se que o estágio é uma estratégia pedagógica que precisa ir além da relação professor-aluno. Sua efetivação requer a ampliação das relações humanas, envolvendo todos os atores que compõem o contexto da prática. Diante disso, cumpre abordar um programa específico de estágio, notadamente o programa de estágio supervisionado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba, para fins de análise de sua adequação como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem.

Salienta-se que os programas de estágio repercutem na atuação do futuro policial, seja ele um Delegado de Polícia, um Perito Criminal, entre outros cargos. Não obstante, considerando a delimitação do objeto, esta pesquisa aborda a prática do estágio supervisionado e a sua relevância no processo de formação do futuro Delegado de Polícia, com investigação específica a respeito do programa de estágio supervisionado da Polícia Civil do Estado da Paraíba.

Sendo assim, a problemática da presente pesquisa consiste na seguinte questão: Em que medida o programa de estágio supervisionado na Polícia Civil da Paraíba contribui para a formação do futuro Delegado de Polícia, como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem dos alunos do curso de graduação em Direito?

O objetivo da pesquisa é analisar a contribuição do programa de estágio supervisionado da Polícia Civil da Paraíba na formação do futuro Delegado de Polícia (disciplinado por meio da Instrução Normativa 01/2015 da Delegacia Geral de Polícia Civil do Estado da Paraíba), como estratégia de profissionalização complementar ao processo ensino-aprendizagem para os alunos da graduação do curso de Direito, com vistas a propor complementações em sua regulamentação.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, a partir de material já publicado, constituída principalmente de livros e artigos de periódicos, no sentido de abordar o estágio supervisionado e a formação do futuro Delegado de Polícia, com levantamento, seleção, fichamento e análise de informações. Refere-se também a uma pesquisa documental, uma vez que analisa a Instrução Normativa 01/2015/DEGEPOL (PARAÍBA, 2015). A pesquisa ainda tem abordagem qualitativa, já que se buscam percepções e entendimentos sobre a natureza geral de uma questão. Adota-se o método dedutivo, visto que o estudo partiu de uma premissa geral para analisar casos particulares (MARCONI; LAKATOS, 2005).

A justificativa deste trabalho consubstancia na análise do programa de estágio da Polícia Civil da Paraíba, disciplinado por Instrução Normativa, a qual foi publicada em novembro de 2015 e, até a realização desta pesquisa, não houve qualquer alteração em seu texto. A finalidade é contribuir para o aperfeiçoamento do referido programa e que, ao possibilitar o debate acadêmico, possa servir de parâmetro para a implantação em outros estados ou, caso já existente programa similar, para o seu aprimoramento.

O PROGRAMA DE ESTÁGIO NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DA PARAÍBA: INSTRUMENTO PARA A FORMAÇÃO DO FUTURO DELEGADO DE POLÍCIA

Deve-se reconhecer *a priori* que os direitos humanos constituem um dos principais pilares do progresso histórico da humanidade, de forma a possibilitar o desenvolvimento e bem-estar do homem, enquanto indivíduo e em sociedade. E, a respeito da discussão terminológica, verifica-se que a expressão direitos

humanos e a direitos fundamentais, em que pese a comum utilização como sinônimas, reportam-se a significados distintos. Os direitos humanos seriam os reconhecidos na esfera do direito internacional e os direitos fundamentais consistiriam nos tutelados pelo direito constitucional na órbita interna de cada Estado, mas que não se referem a termos reciprocamente excludentes, operando-se uma correlação (MAGALHÃES, 2018).

A dignidade da pessoa humana situa a pessoa como fundamento e fim da sociedade e do Estado (MIRANDA, 2007). Assim, a ordem constitucional do atual Estado de direitos humanos, ao exigir a positivação e garantia adequada dos direitos fundamentais, desloca seu centro gravitacional da organização do Estado para a pessoa humana (OTERO, 2010). Sem um ambiente e uma cultura de direitos fundamentais, não há verdadeira democracia (NOVAIS, 2012).

“O enfrentamento aos atentados à ordem pública, à tranquilidade das pessoas, à paz social, como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” confere às “organizações policiais, sob os auspícios da Constituição Federal”, a função de “promotoras da efetivação do direito fundamental à segurança pública e, como decorrência natural, a garantia e fruição dos direitos mais elementares” (MORAIS NETO, 2019, p. 34).

De fato, com a ocorrência de uma infração penal, materializa-se o poder-dever de punir do Estado, a quem cabe iniciar a persecução penal para fins de aplicar a lei penal ao caso concreto. A investigação realizada pela polícia judiciária consiste em instrumento que legitima o uso da força do Estado, ao se consubstanciar como “freio” ao poder punitivo. Desse modo, o investigado não pode ser considerado um mero objeto de investigação, mas sim um titular de direitos fundamentais.

A polícia judiciária tem como principal atividade a apuração das infrações penais por meio da investigação criminal, instrumentalizada pelo inquérito policial. Para tanto, o inquérito policial é um instrumento hábil para constatar a materialidade e os indícios de autoria de um fato definido como crime, tendo por finalidade estruturar, fundamentar e dar justa causa à ação penal (NUCCI, 2018).

Todavia, o inquérito policial não pode ser visto apenas como um conjunto de diligências investigatórias realizadas pela polícia judiciária, visando à apuração do crime e sua respectiva autoria, para fins de unicamente subsidiar o Ministério Público de elementos informativos e probatórios para propor a ação penal. Tanto que a ampliação da participação da defesa no âmbito da investigação policial é medida que se impõe. Assim, diante da necessidade de compatibilizar a atuação da polícia judiciária com o ordenamento jurídico vigente, principalmente no tocante aos direitos individuais da pessoa investigada consagrados pela Constituição Federal, o inquérito policial reveste-se de novo aspecto, consistindo em um instrumento de promoção de justiça criminal.

A finalidade do procedimento preliminar não deve ser compreendida exclusivamente como instrumento de preparação do processo penal, mas principalmente por se revelar uma barreira contra acusações infundadas e temerárias, além de ser um mecanismo de salvaguarda da sociedade, assegurando a paz e a tranquilidade sociais (LOPES JUNIOR, 2003). A investigação preliminar é uma ferramenta de tutela de direitos fundamentais, não só da vítima e das testemunhas, mas também do investigado (CARNELUTTI, 1997).

Salienta-se que, por não se referir ao objetivo desta pesquisa, não existe a pretensão de abordar efetivamente outras questões relevantes, a exemplo da autonomia da polícia judiciária e da independência funcional do Delegado de Polícia. No entanto, cumpre salientar que Luigi Ferrajoli defende que a polícia

judiciária seja separada “rigidamente dos outros corpos policiais e dotada, em relação ao Poder Executivo, das mesmas garantias de independência que são asseguradas ao Poder Judiciário do qual deveria, exclusivamente, depender” (FERRAJOLI, 2014, p. 617).

O garantismo penal surgiu no campo do direito penal como forma de resposta ao descompasso que existe entre o direito positivo e a realidade (FERRAJOLI, 2014). A principal característica do garantismo penal é que, neste, todos os poderes são de certa forma limitados por deveres jurídicos, e a inobservância de tais deveres implica na invalidação judicial dos atos. O garantismo penal se liga inteiramente à ideia do devido processo legal em seus aspectos subjetivos (garantias das partes, essencialmente do investigado/indiciado/acusado) e objetivos (garantias de justo processo) (FERNANDES, 2012).

A antítese do garantismo penal é a doutrina do utilitarismo processual, cujo intuito é o combate à criminalidade por meio de um procedimento expedito, no qual haja uma redução dos direitos e garantias individuais do cidadão, em prol do interesse estatal de apurar e punir com celeridade os infratores (LOPES JUNIOR; JACOBSEN GLOECKNER, 2014).

Na perspectiva garantista, a investigação criminal não busca comprovar a infração penal. O seu objetivo não é confirmar a tese acusatória, mas verificar a plausibilidade da imputação, evitando processos desnecessários, além de que a autoridade policial não está vinculada à acusação ou à defesa. Assim, o procedimento que materializa as investigações criminais é considerado instrumento de promoção de justiça criminal, em que trata a conciliação das garantias individuais do investigado e a defesa de seus direitos com a atividade de repressão criminal.

“O protagonismo do condutor da investigação criminal pode mudar os rumos do processo penal”. De fato, “a atitude ativa ou omissa da autoridade policial, por exemplo, pode implicar em consequências relevantes nos elementos de prova”. É tanto que, “embora não seja processo, mas procedimento, joga-se muito” (ROSA, 2016, p. 221).

Diante disso, observa-se que essa atuação profissional do Delegado de Polícia encontra-se interligada com o período de sua formação acadêmica, notadamente o curso de graduação em Direito. E, nesse ponto, reside a importância dos programas de estágios, como estratégia de profissionalização. Os alunos que têm a oportunidade de estagiar em delegacias apresentam uma preparação diferenciada, que repercute desde a sua aprovação no concurso público até o cumprimento de suas atribuições em sede de investigação criminal, quando já no exercício do trabalho.

Considerando o objeto desta pesquisa, será analisado o programa de estágio supervisionado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba, na perspectiva de descrever a sua estrutura e organização, além de apresentar proposições para o seu aperfeiçoamento.

Pontua-se que “considerar o estágio como campo de conhecimento significa atribuir-lhe um estatuto epistemológico que supere sua tradicional redução à atividade prática instrumental” (PIMENTA; LIMA, 2017, p. 29). O estágio supervisionado, desse modo, é uma prática de aprendizado que se desenvolve por meio do exercício de funções referentes à profissão. O estagiário aperfeiçoa habilidades que serão exercidas no futuro e que adicionam conhecimentos práticos aos teóricos aprendidos no curso. O estágio supervisionado constitui uma das etapas mais importantes na vida dos alunos e, em cumprimento da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), pode-se afirmar que o estágio supervisionado tem o objetivo de oportunizar ao

aluno a observação, a pesquisa, o planejamento, a execução e a avaliação de diferentes atividades pedagógicas; trata-se de uma aproximação da teoria acadêmica com a prática em sala de aula (TARDIF, 2014).

Ao conceber o estágio supervisionado como um período dedicado ao processo de ensino-aprendizagem, reconhece-se que, embora a formação oferecida em sala de aula seja fundamental, de forma isolada não é suficiente para preparar os futuros profissionais para o exercício de seu ofício. Faz-se indispensável a inserção do aluno na realidade do cotidiano de sua futura profissão (FELÍCIO; OLIVEIRA, 2008).

Nesse sentido, o estágio curricular supervisionado caracteriza-se como espaço de oportunidades trianguladas pela credibilidade do real profissional, pontuadas pelas vivências, interações teoria-prática e os enfrentamentos da solicitação de intervenção na área específica do conhecimento. Este momento é uma possibilidade de reflexão e de paralelismo sobre o curso, as solicitações das categorias destinadas à formação (no caso, a de trabalho produtivo), a interdisciplinaridade e a suficiência ou o aprimoramento necessários à constituição da inteireza profissional (FREIRE, 2001).

Conforme a Lei nº. 11.788/2008, no *caput* e no §1º do artigo 1º, que dispõe sobre o estágio de estudante, “o estágio é o ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos [...]. O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso” (BRASIL, 2008).

O estágio supervisionado consiste em componente curricular que favorece a descoberta, um processo dinâmico de aprendizagem em diferentes áreas de atuação no campo profissional, de forma que o aluno possa conhecer, compreender e aplicar a conexão da teoria com a prática. A dinâmica de organização é fundamental para o aluno, pois caso isso não ocorra este terá dificuldade em compreender como se dá sua presença no ambiente de atuação profissional, impedindo a superação de obstáculos surgidos no percurso. Quanto mais clareza o aluno tem dos fundamentos, da natureza e dos objetivos do estágio, bem como das possibilidades e dos limites curriculares, mais fluida a compreensão do processo fica (PIMENTA; LIMA, 2017).

O §2º do artigo 1º da Lei nº 11.788/2008 estabelece que “o estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho” (BRASIL, 2008). O estágio supervisionado é, portanto, no corpo da legislação, concebido como um momento de formação profissional que deve ser efetivado pelo exercício *in loco*, pela presença participativa do aluno em ambientes reais de trabalho.

A legislação estipula que o estágio curricular supervisionado se efetive a partir da segunda metade do curso e sob a forma de dedicação concentrada, a fim de que se possa realizar como coroamento formativo da relação teoria-prática. Assim sendo, deve-se garantir que o estágio curricular supervisionado disponha de dias efetivos para a sua realização, de forma a não se operacionalizar em dias concomitantes com outros componentes curriculares. A legislação dispõe ainda que o estágio curricular supervisionado deve se dar em regime de colaboração entre as agências formadoras e os sistemas de ensino¹, podendo ser acordado entre a instituição formadora, o órgão executivo do sistema e a unidade escolar que receberá os estagiários. As formas de participação de caráter recíproco poderão ser combinadas entre essas instâncias.

Desse modo, com essas diretrizes que a Lei nº. 11.788/2008 apresenta, percebe-se que o estágio é uma estratégia pedagógica que precisa ir além da relação professor-aluno. Sua efetivação requer a ampliação

¹ O artigo 211 da Constituição Federal dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

das relações humanas, envolvendo todos os atores que compõem o contexto da prática. Diante disso, cumpre abordar um programa específico de estágio, notadamente o programa de estágio supervisionado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba, para fins de análise de sua adequação como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem.

O programa de estágio no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba é disciplinado pela Instrução Normativa 001/2015 da Delegacia Geral de Polícia Civil (Degepol), que foi publicada em 9 de novembro de 2015. A referida instrução normativa tem por finalidade instituir e disciplinar o estágio curricular supervisionado realizado no âmbito da Polícia Civil da Paraíba, em parceria com as instituições de ensino superior.

Em relação ao número de vagas a serem ofertadas, o artigo 2º da Instrução Normativa 01/2015 preconiza que as vagas para o estágio curricular supervisionado realizado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba sejam estabelecidas, em comum acordo, entre a Degepol e a instituição de ensino superior. Já o artigo 3º deste ato estabelece que o aluno que pretende realizar o estágio curricular supervisionado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba seja submetido à investigação social da Polícia Civil, ressaltando que esta investigação social tem caráter permanente, enquanto perdurar o estágio curricular supervisionado e, em decorrência dessa investigação social, o aluno-estagiário pode, excepcionalmente, a qualquer tempo, ser excluído ou desligado do estágio.

No tocante às vagas disponibilizadas e à seleção dos alunos, percebe-se uma lacuna no referido disciplinamento. A expressão “em comum acordo”, apesar de possibilitar maior flexibilidade e construção de solução em conjunto com as instituições de ensino, resulta por demonstrar uma falta de sistematização nos critérios a serem adotados. Inicialmente, cada instituição de ensino firma convênio com a Delegacia Geral de Polícia, mas acontece que, com o passar do tempo, novos convênios serão firmados, podendo, em certa parte, inviabilizar a distribuição de vagas entre as instituições de forma adequada, considerando as particularidades de cada curso, em especial a quantidade de alunos aptos para participar da seleção interna. Diante disso, razoável seria, a cada início de semestre ou de forma anual, a Polícia Civil do Estado da Paraíba divulgar as vagas existentes e abrir processo de seleção de estagiários, podendo participar os alunos das instituições de ensino regularmente conveniadas.

Pela instrução normativa, a Degepol é o órgão responsável pela coordenação e supervisão do estágio curricular supervisionado realizado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba. Além disso, o supervisor deve ser escolhido pelo Delegado Geral da Polícia Civil, entre os profissionais da instituição, de preferência com atividade acadêmica, para mandato de dois anos, prorrogável por mais dois anos (artigos 4º e 5º da Instrução Normativa 01/2015).

Nesse aspecto, essa atribuição centralizada na Delegacia Geral não se mostra razoável, considerando a própria organização da Polícia Civil da Paraíba. Desse modo, defende-se a alteração dessa estruturação do programa de estágio, de forma que, pela sua natureza, o referido programa possa ser coordenado pela Academia de Polícia do Estado da Paraíba (Acadepol), a qual é subordinada diretamente à Delegacia Geral. A Acadepol teria a atribuição de conduzir essas atividades, a exemplo do processo seletivo dos alunos, do controle de frequência e do acompanhamento das atividades específicas do programa de estágio supervisionado. Além disso, razoável seria a criação da Diretoria de Pesquisa e Extensão no âmbito da Acadepol², a qual teria a atribuição, entre outras, de supervisionar todas as atividades do estágio de forma uniforme, de forma a abarcar todas as unidades policiais da instituição.

² Atualmente, a estruturação da diretoria da Acadepol encontra-se assim: Diretoria Geral, Diretoria de Ensino e Diretoria Administrativa. Conferir em: <https://www.acadepol.pb.gov.br/institucional/>. Acesso em: 27 nov. 2018.

O estágio supervisionado e a formação do futuro delegado de polícia: análise do programa de estágio no âmbito da polícia civil do Estado da Paraíba

Ragner Magalhães, Monica Mota Tassigny e Francisco Das Chagas Alves Ferreira

Pela Instrução Normativa 01/2015 (artigos 6º e 7º), o supervisor é responsável também pela implantação e orientação do estágio curricular realizado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba, tendo como atribuições: a) enviar à instituição de ensino conveniada a cada seis meses relatório das atividades desenvolvidas no estágio acadêmico, dando ciência ao estagiário quanto aos dados a serem comunicados, a fim de se computarem as horas de estágio cumpridas; b) supervisionar o desenvolvimento e as atividades dos estagiários; c) manter o controle geral de frequência dos estagiários; d) receber e apreciar os relatórios semestrais das atividades dos estagiários, assim como as fichas de avaliação; e) propor o desligamento e a exclusão de estagiários; f) apreciar as solicitações de remoção e as justificativas de faltas; g) exercer outras atribuições correlatas.

O estagiário desempenhará as suas atividades nas dependências das repartições da Polícia Civil, que incluem a coordenação, delegacias especializadas e delegacias distritais, após a aprovação no processo seletivo e assinatura do termo de compromisso, devendo se apresentar ao Delegado Geral da Polícia Civil, ou ao servidor por ele designado, para o início do estágio, pelo prazo de seis meses prorrogável por igual período (artigo 8º da Instrução Normativa 01/2015).

O estágio realizado no âmbito da Polícia Civil não induz quaisquer vínculos de natureza estatutária ou empregatícia, sendo que o ingresso no estágio da polícia civil depende de aprovação em processo de seleção a ser coordenado pela instituição de ensino superior, sendo 10% (dez por cento) das vagas reservadas para os portadores de necessidades especiais (artigos 9º e 10 da Instrução Normativa 01/2015).

Na repartição policial, o estagiário será orientado pelo profissional da Polícia Civil escolhido, que também será o responsável pela sua avaliação periódica. A Degepol e a instituição de ensino superior definirão a programação técnica do estágio, seu acompanhamento e avaliação, que terão como finalidade atender aos requisitos estabelecidos pelo Ministério da Educação, necessários para a validade do estágio no projeto pedagógico do curso (artigos 11 e 12 da Instrução Normativa 01/2015).

Nesse aspecto, com a inserção da expressão “profissional da Polícia Civil”, percebe-se que a Instrução Normativa 01/2015 abarca toda a estrutura da Polícia Civil, de forma que os estágios possam ocorrer, por exemplo, em delegacias, na corregedoria e no Instituto de Polícia Científica (IPC), podendo participar do estágio alunos não apenas do curso de Direito, mas também de outras áreas, a exemplo de Medicina, Odontologia, Psicologia e Serviço Social.

Todavia, considerando a formação do futuro Delegado de Polícia e a natureza de suas atribuições, seria razoável que a orientação no local de estágio coubesse com exclusividade ao Delegado de Polícia titular, ou ao adjunto de ordem, no caso de estágio nas unidades policiais (com atuação de polícia judiciária e investigativa), uma vez que o estágio obrigatório é estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem dos alunos do curso de graduação em Direito. A exceção caberia no âmbito de atuação do Instituto de Polícia Científica (IPC), de forma que a orientação do estágio caberia ao perito responsável pelo setor. Isso evitaria qualquer interpretação em sentido contrário, considerando a existência de outros cargos na estrutura da Polícia Civil.

Conforme a Instrução Normativa, os estagiários podem ser removidos, entre as diversas áreas de atuação da Polícia Civil, nos seguintes casos: a) automaticamente e para rodízio entre as diversas áreas de atuação da Polícia Civil, ao final de cada semestre; b) excepcionalmente, sem prazo fixado e mediante decisão fundamentada do supervisor do estágio: l) em razão do interesse, da necessidade e da conveniência da

instituição; e II) a pedido do interessado, por motivação comprovadamente justificada. A remoção pode ser requerida pelo estagiário ao supervisor ao término de cinco meses de estágio, ou excepcionalmente a qualquer tempo. O supervisor decide, obrigatoriamente, depois de solicitar parecer do orientador do aluno na Polícia Civil (artigo 13 da Instrução Normativa 01/2015).

Esse aspecto da remoção, em especial a forma automática por rodízio, revela-se importante para o adequado aproveitamento do estágio por parte do estudante, uma vez que possibilita a experiência de estagiar em delegacias diferentes. O aluno, por exemplo, que estagiou na Delegacia de Defraudações e Falsificações, poderia estagiar na Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher. De outra maneira, a remoção em razão do interesse, da necessidade e da conveniência da instituição requer a existência de um fato, devendo a decisão ser motivada. O supervisor do estágio, por conhecer a realidade das delegacias, sua estrutura, seu efetivo e os riscos para a segurança do próprio estagiário, tem a legitimidade para avaliar a necessidade de remover algum aluno. E esse ponto é importante para o bom andamento do estágio, na perspectiva de obtenção de resultados, tanto para o estagiário, quanto para a Polícia Civil.

Entre as atribuições dos estagiários, a serem realizadas sob a orientação ou supervisão do Delegado de Polícia ou de profissional da Polícia Civil³ que necessariamente possua formação acadêmica, cumpre destacar: a) analisar e apreciar procedimento policial, petições, representações, processos administrativos e documentos de interesse da instituição; b) elaborar e confeccionar peças e documentos em geral; c) realizar pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais de interesse das atividades e tarefas realizadas no âmbito da Polícia Civil; d) auxiliar no controle, recebimento e devolução de procedimento policial, termos, petições e documentos em geral; e) instruir e analisar as matérias de interesse da Polícia Civil, em articulação com a Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social; f) subsidiar a autoridade policial na confecção e na elaboração do relatório de procedimento policial, das medidas de natureza cautelar, das decisões e dos despachos; g) produzir material técnico-jurídico conforme solicitado e realizar, direta ou indiretamente, estudos sobre temas pertinentes às atribuições da Polícia Civil do Estado da Paraíba; h) produzir informações, instruções, esclarecimentos, explicações e indicações para subsidiar as decisões das autoridades da Polícia Civil; i) subsidiar a autoridade da Polícia Civil em decisões, despachos e portarias concernentes aos procedimentos de apuração de irregularidades oriundos da Corregedoria da Polícia Civil do Estado da Paraíba e da Ouvidoria de Polícia do Estado da Paraíba; j) realizar assessoramento técnico-normativo para o exercício das competências do poder regulamentar da Polícia Civil; l) elaborar direta e indiretamente estudos e análises acerca de temas demandados pela Polícia Civil do Estado da Paraíba; m) emitir nota técnica e pareceres sobre assuntos de interesse da Polícia Civil; n) realizar estudos e pesquisas para dirimir dúvidas acerca das atribuições institucionais da Polícia Civil; o) coligir e catalogar legislações, decisões, pareceres, julgados e jurisprudências de interesse da Polícia Civil, divulgando-os internamente, quando o caso; p) atender e acolher o cidadão e o público em geral e encaminhá-los à presença da autoridade policial, o que somente deverá ocorrer com efetiva presença de um profissional da Polícia Civil; q) acompanhar, sempre nas dependências da repartição da Polícia Civil, com a efetiva presença da autoridade policial, as oitivas, as inquirições e os interrogatórios de vítimas, declarantes, testemunhas, investigados, indiciados, acusados ou presos; r) exercer outras atividades correlatas (artigo 14 da Instrução Normativa 01/2015).

As referidas atribuições contribuem de forma efetiva na formação teórico-prática do estudante de Direito que

³ Considerar a observação anterior, que propõe a alteração para o cargo de Delegado de Polícia, de maneira exclusiva, quando se tratar de local de estágio em unidades policiais (atuação de polícia judiciária e investigativa). A exceção caberia no âmbito de atuação do Instituto de Polícia Científica (IPC), sendo o perito o responsável pelo estágio.

O estágio supervisionado e a formação do futuro delegado de polícia: análise do programa de estágio no âmbito da polícia civil do Estado da Paraíba

Ragner Magalhães, Monica Mota Tassigny e Francisco Das Chagas Alves Ferreira

vislumbra o cargo de Delegado de Polícia, visto que o aprendizado se desenvolve por meio do exercício de funções referentes à profissão. O acadêmico tem a possibilidade de aperfeiçoar habilidades que poderão ser exercidas no futuro, além de adicionar conhecimentos práticos aos teóricos aprendidos no curso. A participação do aluno em um programa dessa natureza permite que ele conheça e analise seu futuro ambiente de trabalho.

Para o início das atividades de estágio, é obrigatória a assinatura do termo de compromisso pelo estudante aprovado no processo de seleção, devendo o aluno-estagiário: a) cumprir rigorosamente as condições estabelecidas na instrução normativa para o estágio; b) manter o sigilo e resguardar a confidencialidade das informações a que tiver acesso em decorrência do estágio. O termo de compromisso de estágio e o ato de designação para desempenhar suas atividades poderão ser publicados no Boletim Interno da Polícia Civil (artigo 15 da Instrução Normativa 01/2015).

São deveres do estagiário (artigo 13⁴ da Instrução Normativa 01/2015):

- I – Assumir o estágio com comprometimento e responsabilidade;
- II – Zelar pelo bom nome da Polícia Civil do Estado da Paraíba, como também pela reputação da instituição de ensino superior que frequenta;
- III – Assinar o Termo de Compromisso do Estágio, o Termo de Sigilo e Confidencialidade das informações e os demais documentos de interesse do Estágio;
- IV – Comunicar ao supervisor ou orientador do estágio, com razoável antecedência, os casos de eventual atraso, ausência ou falta;
- V – Cumprir com empenho e dedicação as tarefas que lhe são confiadas, como também os prazos que lhes são dados;
- VI – Acompanhar os procedimentos que lhe forem afetos;
- VII – Guardar sigilo das informações de que tiver acesso em decorrência do necessário;
- VIII – Cumprir integralmente o horário estabelecido pela instituição, observando assiduidade e pontualidade;
- IX – Apresentar à supervisão do estágio relatório mensal de suas atividades, até o segundo dia útil do mês seguinte de cada mês, juntamente com a folha de frequência devidamente assinada e observada pelo orientador;
- X – Assistir e subsidiar as tarefas e atividades que forem designadas pelo seu orientador;
- XI – tratar com atenção, respeito, deferência, urbanidade e civilidade o policial civil, o policial militar, a vítima, a testemunha, o declarante, o investigado, o indiciado, o preso e o cidadão em geral.

De fato, consideram-se adequados os deveres impostos aos estagiários, tendo vista a finalidade do programa e a natureza das funções exercidas pela Polícia Civil. No entanto, deveria estar incluída a obrigatoriedade do uso de cartão identificador de forma visível, por questões de segurança interna da repartição policial e, principalmente, de segurança do aluno.

Além disso, consta ser vedado ao estagiário (artigo 14⁵ da Instrução Normativa 01/2015):

- I – Realizar qualquer tipo de diligências externas à repartição da Polícia Civil;
- II – Praticar isolada ou conjuntamente, atos privativos da Autoridade Policial, como também praticar condutas decorrentes e próprias das prerrogativas do Policial Civil do Estado da Paraíba;

4 Erro de digitação na Instrução Normativa 01/2015. Deveria ser artigo 16, considerando a ordem.

5 Erro de digitação na Instrução Normativa 01/2015. Deveria ser artigo 17, considerando a ordem.

- III – Exercer atividades concomitantes em outro ramo, com a advocacia – pública ou privada, ou o estágio nessas áreas, bem como o desempenho de função ou estágio no Judiciário, no Ministério Público, na Defensoria Pública, na Procuradoria Geral de Estado ou na Polícia Federal;
- IV – Atuar sob a orientação ou supervisão de membros ou de servidor investido em cargo de direção, de chefia ou de assessoramento que lhe seja cônjuge, companheiro ou parente até terceiro grau, inclusive;
- V – Elaborar quaisquer peças processuais ou administrativas, salvo sob a orientação, confirmação e assinatura da Autoridade Policial ou profissional da polícia civil responsável pela elaboração do documento;
- VI – Atender ao público com a finalidade de orientar ou dirimir conflitos de interesses;
- VII – Participar em quaisquer atos processuais, procedimentais ou administrativos sem a orientação ou supervisão de Profissional da Polícia Civil;
- VIII – Retirar, sem prévia autorização da autoridade competente, inquéritos, autos de processos, procedimentos, termos e documentos em geral que se encontrem na repartição da Polícia Civil;
- IX – Valer-se da condição de estagiário, credenciado pela DEGEPOL, para lograr proveito pessoal em detrimento do interesse público, e da dignidade de suas atribuições;
- X – Ausentar-se injustificadamente do local estágio;
- XI - Utilizar ou realizar qualquer tipo deslocamento em viatura policial, seja para qualquer fim;
- XII – Manter, sem a devida autorização, procedimento policial sob sua guarda;
- XIII – Remeter e entregar procedimento policial ao fórum;
- XIV - Conduzir presos ou manter contato com presos, exceto no acompanhamento das oitivas, sempre na presença da autoridade policial;
- XV - Manter contato ou prestar informações a imprensa sobre matérias, assuntos, documentos e fatos que estejam sob o controle, análise ou investigação da Polícia Civil do Estado da Paraíba;
- XVI – Manter contato, manusear e portar armas de fogo no exercício do estágio;
- XVII - Participar de operações policiais;
- XVIII - Ser agenciador de causas mediante paga;
- XIX – Violar o sigilo das informações, não se resguardando e não se abstendo do propósito de veicular informação a que tiver acesso em decorrência do estágio, deixando assim de cumprir o devido sigilo e confidencialidade;
- XX - Solicitar ou receber qualquer importância pecuniária;
- XXI - Estabelecer entendimento com a parte adversa sem autorização da autoridade policial orientadora;
- XXII - Praticar atos excedentes de sua habilitação.

As vedações ao estagiário, entre outros aspectos, referem-se a questões de segurança e de organização da própria repartição policial e, principalmente, de segurança do aluno, para que o programa cumpra sua função como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem. Todavia, salienta-se que a proibição de “praticar isolada ou conjuntamente atos privativos da autoridade policial, como também praticar condutas decorrentes e próprias das prerrogativas do policial civil do estado da Paraíba” apresenta uma redação imprecisa. Não fica claro o que efetivamente o estagiário está vedado a realizar, uma vez que, por exemplo, existe a atribuição de elaborar e confeccionar peças e documentos em geral, desde que supervisionados pelo Delegado de Polícia. Em outros termos, há situações que consistem em atos privativos da autoridade policial e nos quais o estagiário pode atuar, desde que o Delegado de Polícia (orientador) supervisione o ato.

A carga horária dos estagiários (artigo 15⁶, *caput* e §1º da Instrução Normativa 01/2015) é de no máximo 4 horas diárias, podendo ser 20 horas semanais no máximo, não podendo, em hipótese alguma, ser inferior, durante seis meses, a 40 horas de atividades de estágio. Poderão ser deferidos requerimentos para licença, afastamento e ausência do estágio, formulados nas seguintes situações:

- I – pelo período de 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogável por igual período, sem direito ao seu cômputo para qualquer efeito:
 - a) licença para tratar de interesses pessoais, desde que já ultrapassados 06 (seis) meses do início do estágio, requerida com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;
 - b) a exigência descrita acima não será feita nos casos fortuitos ou de força maior;
- II – sem limites de dias e sem quaisquer prejuízos, licença por motivo de doença incapacitante ou que cause risco de contágio, devidamente instruído de comprovação médica;
- III – por 08 (oito) dias consecutivos em razão do falecimento do cônjuge, do companheiro, dos pais, da madrasta ou do padrasto, de filhos, de enteados, de menor sob a guarda ou tutela e de irmãos, mediante a comprovação do parentesco e do falecimento;
- IV – pelo dobro dos dias de convocação, em virtude de requisição da Justiça Eleitoral, mediante declaração por ela fornecida;
- V – por 01 (um) dia, em virtude de apresentação para alistamento militar e seleção para o serviço militar, mediante a apresentação do comprovante de comparecimento no serviço militar;
- VI – por 01 (um) dia, em virtude de doação de sangue, mediante apresentação do respectivo atestado.

Nos casos de não aproveitamento ou não cumprimento da carga horária mínima de 40 horas no semestre, a Degepol pode fornecer, a requerimento do interessado, declaração descritiva do tempo de atividades e das lotações havidas pelo estagiário (§2º do artigo 15⁷ da Instrução Normativa 01/2015).

Os estagiários podem ser desligados ou excluídos do estágio (artigo 16⁸ da Instrução Normativa 01/2015):

- I – automaticamente, ao término do prazo de validade do Termo de Compromisso de Estágio;
- II – por abandono, caracterizado pela ausência não justificada de 08 (oito) dias consecutivos ou de 15 (quinze) dias intercalados no período de 01 (um) mês;
- III – por interrupção do curso na instituição de ensino, pela troca e/ou transferência de curso e pela transferência para instituição de ensino não conveniada com a Delegacia Regional de Polícia Civil, para a realização do estágio acadêmico;
- IV – por reprovação acima de 50% (cinquenta por cento) dos créditos disciplinares em que o estagiário se encontra matriculado no semestre anterior ou por reprovação no último período escolar cursado;
- V – pela conclusão do curso na instituição de ensino, caracterizado pela colação de grau;
- VI – por baixo rendimento nas avaliações de desempenho a que for submetido;
- VII – por descumprimento dos deveres e das obrigações estabelecidas nesta Instrução Normativa ou deixar de cumprir qualquer cláusula do Termo de Compromisso de Estágio;
- VIII – por praticar condutas vedadas e incompatíveis, exigida pela Polícia Civil;
- IX – por interesse e conveniência da DEGEPOL;
- X – a pedido.

6 Erro de digitação na Instrução Normativa 01/2015. Deveria ser artigo 18, considerando a ordem.

7 Erro de digitação na Instrução Normativa 01/2015. Deveria ser artigo 18, considerando a ordem.

8 Erro de digitação na Instrução Normativa 01/2015. Deveria ser artigo 19, considerando a ordem. As disposições finais constam como artigos 17 e 18, mas deveriam ser artigos 20 e 21.

Cumprе salientar, no tocante a esse processo de exclusão do estagiário, a necessidade de se verificar a sua manifestação, possibilitando ao aluno apresentar a sua defesa, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Somente depois dessa manifestação do aluno estagiário é que se pode decidir pela sua exclusão e, nesse caso ainda, deveria estar disciplinada a possibilidade de recurso, com o devido regramento, inclusive para quem deve ser remetido.

Outros aspectos relevantes dizem respeito à questão da remuneração do estagiário e do seguro contra acidentes pessoais. Do artigo 9º da Instrução Normativa, consta que o estágio realizado no âmbito da Polícia Civil não induz quaisquer vínculos de natureza estatutária ou empregatícia. No entanto, não se menciona se será concedida alguma bolsa ou outra forma de contraprestação por parte da Polícia Civil da Paraíba. Tal situação é dirimida pela formalização do Termo de Acordo de Concessão de Estágio com as instituições de ensino. Nesse Termo de Acordo, há disposição no sentido de que somente será objeto do convênio a concessão de estágio obrigatório, assim considerado aquele estágio definido como tal no projeto do curso, cuja carga horária é requisito para aprovação e obtenção de diploma, nos termos do artigo 2º, §2º, da Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Além disso, prevê que não se conceda bolsa ou outra forma de contraprestação pela Degepol aos estagiários. No tocante ao seguro, o Termo de Acordo de Concessão de Estágio estabelece que a instituição de ensino tem o dever de contratar, em favor do estagiário, seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com os valores de mercado, em conformidade com o artigo 9º, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

De fato, apesar da legalidade nos atos praticados pela Degepol, especificamente quando da formalização do convênio de concessão de estágio, registra-se a necessidade de a concessão de bolsa e a contratação de seguro serem disciplinadas na Instrução Normativa, a qual efetivamente rege o estágio curricular supervisionado realizado no âmbito da Polícia Civil da Paraíba, devidamente publicada no Diário Oficial.

Desse modo, para o devido alinhamento das ideias apresentadas, ao analisar o programa de estágio da Polícia Civil do Estado da Paraíba, pontua-se a sua relevância como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem dos alunos de graduação em Direito, apesar das proposições realizadas para o seu aperfeiçoamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estágio supervisionado se caracteriza como espaço de oportunidades e imersão no campo de trabalho pelo acadêmico. Constitui-se por meio de socialização das vivências e embasamento praxiológico entre os profissionais já experientes na área e aqueles que serão iniciados na profissão. É neste tempo e espaço em que ocorrem uma maior compreensão das diversas realidades do exercício da atividade profissional, tendo em vista que as provocações de caráter prático, ético e teórico contribuem para o posicionamento do acadêmico nas distintas solicitações da realidade profissional.

Diante disso, ao se analisar o programa de estágio supervisionado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba, em especial a sua regulamentação por meio da Instrução Normativa 01/2015, verificou-se que o estágio supervisionado consiste em instrumental adequado para a formação do futuro Delegado de Polícia, desde a sua preparação para o concurso público até a sua atuação profissional, quando em exercício. E mesmo que o aluno venha a seguir outras carreiras jurídicas, as experiências vivenciadas nas delegacias propiciarão um diferencial na sua atuação profissional, notadamente na seara criminal.

Portanto, constatou-se o caráter inovador e relevante do programa de estágio supervisionado no âmbito da Polícia Civil do Estado da Paraíba, como estratégia de profissionalização complementar ao processo de ensino-aprendizagem para alunos da graduação em Direito, com vistas à formação de futuros Delegados de Polícia. A estruturação do programa de estágio, por meio da Instrução Normativa 01/2015, pode servir de parâmetro para que outras instituições possam implementar ou aprimorar tal programa (caso já existente), revelando-se ainda um avanço na aproximação entre as instituições policiais, notadamente a Polícia Civil ou a Polícia Federal, e a comunidade acadêmica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 set. 2008.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

CARNELUTTI, Francesco. **Derecho procesal civil y penal**. México: Episa, 1997.

FELÍCIO, Helena Maria dos Santos; OLIVEIRA, Ronaldo Alexandre de. A formação prática de professores no estágio curricular. **Educar**, Curitiba, n. 32, p. 215-232, 2008. Editora UFPR. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n32/n32a15.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.

FERNANDES, Antônio Scarance. **Processo Penal Constitucional**. 7 ed. São Paulo: RT, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal**. 4 ed. São Paulo: RT, 2014.

FREIRE, Ana Maria. **Concepções orientadoras do processo de aprendizagem do ensino nos estágios pedagógicos**. Colóquio: modelos e práticas de formação inicial de professores, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal, 2001. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/recentes/mpfip/pdfs/afreire.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2018.

LOPES JUNIOR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

LOPES JUNIOR, Aury; JACOBSEN GLOECKNER, Ricardo. **Investigação Preliminar no Processo Penal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAGALHÃES, Ragner. **Direitos Fundamentais nas Relações Privadas e Hermenêutica Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1.

MORAIS NETO, Arnaldo Sobrinho de. Ordem Pública, Direito à Paz e a Efetividade da Segurança Pública como Direito Fundamental. *In*: MAGALHÃES, Ragner (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor Paulo Bonavides**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional em Estado de Direito democrático**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

NOTA TÉCNICA

O estágio supervisionado e a formação do futuro delegado de polícia: análise do programa de estágio no âmbito da polícia civil do Estado da Paraíba

Ragner Magalhães, Monica Mota Tassigny e Francisco Das Chagas Alves Ferreira

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 17 ed. São Paulo: Forense, 2018.

OTERO, Paulo. **Direito constitucional português: identidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010. v. 1.

PARAÍBA. Instrução Normativa nº 001/2015/DEGEPOL, de 9 de novembro de 2015. Publicada no **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, nº 15.979, em 13 nov. 2015.

PIMENTA, Selma Garrido; LIMA, Maria Socorro Lucena. **Estágio e Docência**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2017.

ROSA, Alexandre Morais da. **Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos**. 3. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

O estágio supervisionado e a formação do futuro delegado de polícia: análise do programa de estágio no âmbito da polícia civil do Estado da Paraíba

Ragner Magalhães, Monica Mota Tassigny e Francisco Das Chagas Alves Ferreira

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br