

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 14 Nº2 Ago/Set 2020

[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)



REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Volume 14 Nº 2 Ago/Set 2020



## EXPEDIENTE

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

ISSN 1981-1659

**Rev. Bras. segur. pública vol. 14 n. 2 São Paulo ago/set 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

Amanda Lagreca, David Marques, Isabela Sobral e Talita Nascimento

### REVISÃO DE TEXTOS

Denise Niy e Rob Dinham

---

### 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

Cristiane do Socorro Loureiro Lima – Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima – Diretor Presidente

Samira Bueno – Diretora Executiva

### CONSELHEIROS

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra

Arthur Trindade Maranhão Costa

Ascânio Rodrigues Correia Junior

Cássio Thyone A. de Rosa

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

### CONSELHO FISCAL

Camila Caldeira Nunes Dias

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Patricia Nogueira Proglhof

## SUMÁRIO

Apresentação..... 8  
*Paula Poncioni (UFRJ)*

### DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

Apresentação..... 14  
*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo*

Dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre: discursos e interpretações sobre a violência letal..... 18  
*Dynamics of homicides in Porto Alegre: discourses and interpretations on lethal violence*  
*Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinetto, Letícia Maria Schabbach, Paola Stuker,*  
*Giovana Lima Michelin e Rafaela Hilgert*

Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes ..... 46  
*Lethality and police victimization in Minas Gerais*  
*Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,*  
*Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz*

UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro ..... 64  
*Dynamics Pacification and Other Occupation Police Tactics in Rio De Janeiro*  
*Daniel Ganem Misse (UFF), Joana Domingues Vargas (UFRJ) e Paulo Couto Filho (UFRJ)*

Economia das drogas e políticas de segurança no Triângulo Mineiro:  
o controle do crime entre mercados do atacado e do varejo ..... 82  
*Drug economy and security policies in Triângulo Mineiro: crime control between wholesale and retail markets*  
*Márcio Bonesso*

Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos planos e  
programas nacionais de segurança implantados no período pós-redemocratização..... 100  
*How has public security been planned in Brazil? Analysis of National Security Plans and*  
*Programs implanted in the Post-Redemocratization period*  
*Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e Carlos Roberto Guimarães Rodrigues*

A legitimação da violência policial como estratégia de  
governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul ..... 128  
*The Legitimation of Police Violence as a Government Strategy - a case study from Rio Grande do Sul*  
*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire*

Caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas em Belém, Pará, Brasi ..... 146  
*Characterization of the condemning judgments of the crime of drug trafficking in Belém, Pará, Brazil*  
*Renata Valeria Pinto Cardoso Lisboa, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Marcus Alan de Melo Gomes e Maély*  
*Ferreira de Holanda Ramos*

**ARTIGOS**

Caracterização do feminicídio na cidade de Belém (PA) ..... 162  
*Characterization of the femicide in the city of Belém (PA)*  
*Tatiane da Silva Rodrigues Tolosa, Clay Anderson Nunes Chagas e Cristiane do Socorro Loureiro Lima*

Os desafios do combate à violência contra a mulher sob a ótica de Pierre Bourdieu ..... 178  
*The challenges of combating violence against women under the view of Pierre Bourdieu*  
*Brenda Alice Andrade Vidigal, Marcos Prata Bentes, Solana Nunes Vieira e Leonardo Naves dos Reis*

The socioeconomic determinants of crime in Brazil: the role of spatial spillovers and heterogeneity ..... 188  
*Os Determinantes Socioeconômicos da Criminalidade no Brasil: o papel das externalidades e heterogeneidades espaciais*  
*Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e Isadora Salvalaggio Baggio*

Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo ..... 210  
*Safety measures: Profile of patients admitted in a psychiatric hospital interior of São Paulo state*  
*Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito, Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e Carla Aparecida Arena Ventura*

Violência urbana e as políticas de segurança pública do estado do Pará: um breve comparativo das décadas de 1990 a 2018 ..... 224  
*Violence and the public security policies of the state of Pará: a brief comparative of the decades from 1990 to 2018*  
*João Bosco Dias de Sousa e Marco Valério de Albuquerque Vinagre*

**NOTA TÉCNICA**

Jornada de trabalho na pmrn: o estabelecimento de limite e viabilidade de implantação de banco de horas nas unidades operacionais do Comando de Policiamento Metropolitano ..... 236  
*Working journey at pmrn: the establishment of limit and feasibility of implementing hour bank in the operational units of the Metropolitan Police Command*  
*Gustavo Henrique Lins Barreto*

**DOCUMENTO GERAL**

Revista Brasileira De Segurança Pública ..... 256

## APRESENTAÇÃO

Recentemente assumi a editoria da Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP), e neste número inauguro a apresentação das edições que estarão mais diretamente sob a minha responsabilidade<sup>1</sup>. Entretanto, a Revista continuará contando com a valiosa contribuição de Ludmila Ribeiro, agora como editora assistente, o que significa fundamentalmente a continuidade da qualidade do trabalho desenvolvido, até então, por ela e pela equipe editorial.

O compartilhamento da editoria da Revista entre nós expressa, sobretudo, uma proposta comum de reestruturação deste periódico no que diz respeito, não apenas ao trabalho relativo ao fluxo editorial regular, mas também a busca pela inovação da política editorial com vistas ao seu aprimoramento. Nesta direção, várias mudanças estão sendo implementadas para que possamos melhorar a qualidade da Revista, obtendo assim uma melhor classificação entre os indexadores de periódicos científicos, objetivando colocar a RBSP em um patamar elevado de excelência entre as publicações do campo de estudos sobre segurança pública.

Como a edição anterior, esta publicação está sendo divulgada em um momento extremamente difícil para o mundo e para o nosso país, com a eclosão da pandemia do novo Coronavírus. De acordo com dados do boletim divulgado pela OMS, em 10 de setembro, contabilizava-se 27.738.179 de casos confirmados e 899.916 mortos pela doença causada pelo vírus - Covid-19 - no mundo, 14.337.245 contaminados confirmados e 498.255 mortes na região das Américas, sendo que só no Brasil computava-se 4.162.073 contaminados comprovados e 127.464 mortos.

Nesse cenário, presente e futuro se traduzem por muitas incertezas e inseguranças, pois não sabemos ainda com precisão o impacto da pandemia sobre a dinâmica das sociedades: como a economia, a política, a cultura e o meio-ambiente serão afetados? Como, a partir deste momento dramático, será nossa vida cotidiana? Como se dará o convívio nos espaços públicos e privados? Quais características predominarão com relação ao acesso e uso desses espaços? Como a questão da ordem pública nas grandes cidades do mundo se configurará?

Cabe ressaltar que no Brasil, as questões conjunturais relacionadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 somaram-se aos problemas já conhecidos com relação à precariedade de serviços em diferentes setores - saúde, trabalho, educação e segurança pública -, que insistem em permanecer incomodamente presentes no cenário nacional, conservando-se como um desafio a ser superado.

Na área da segurança pública chama a atenção, a persistência dos altos índices de criminalidade, as elevadas taxas de letalidade, as múltiplas violências, mas, principalmente, perdura a desarticulação entre programas e projetos no âmbito do Estado que possam dar respostas de modo integral as necessidades da população.

Como se verá adiante, os artigos do dossiê que integra essa edição<sup>2</sup>, juntamente com cinco artigos do fluxo regular e uma nota técnica, trazem preocupações teóricas acerca de alguns desses temas, bem como proposições para subsidiar a formulação e gestão das políticas públicas mais eficientes e eficazes para o enfrentamento dos problemas apresentados.

<sup>1</sup> *É preciso salientar que os textos expostos neste número - fluxo regular e dossiê - são fruto do trabalho de captação de Ludmila Ribeiro, ainda como editora chefe da Revista.*

<sup>2</sup> *A apresentação dos artigos temáticos conta com apresentação do seu organizador, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.*

Embora não haja respostas para as questões colocadas, o momento presente indica a necessidade de nos debruçarmos sobre essas várias dimensões para melhor compreendê-las e problematizá-las com vistas a traçar novos caminhos e enquadramentos.

Os dois primeiros artigos do fluxo regular “Caracterização do Femicídio na cidade Belém-Pará e Desafios do combate à violência contra a mulher pós criação da Lei Maria da Penha” e “Os desafios da luta frente à violência contra a mulher sob a ótica de Pierre Bourdieu” abordam a violência contra mulher no Brasil em suas diversas manifestações, considerando os avanços conquistados para o enfrentamento à esse tipo de violência, expressos na legislação e nas políticas públicas especialmente voltadas para a questão, bem como as fragilidades verificadas por intermédio da análise de casos concretos.

O primeiro artigo faz uma análise do crime de feminicídio no município de Belém, Pará, no período de 2011 a 2015, através de pesquisa documental, por meio de dados secundários fornecidos pela Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal-SIAC (Pará) - boletins e procedimentos policiais referentes à morte de mulheres por razões de gênero -, buscando compreender os fatores que compõem esse crime no município de Belém. De acordo com as autoras, realizou-se o exame de 45 (quarenta e cinco) casos de mulheres mortas, no período de 2011 a 2015, ocorridos no município de Belém capital do Estado do Pará, os quais se enquadram no crime de Femicídio.

Os resultados da pesquisa realizada corrobora com outros estudos sobre o assunto<sup>3</sup>, demonstrando que grande parte das vítimas tinha relação próxima com autor, e o crime ocorreu com maior frequência no ambiente doméstico - espaço residencial; quando perpetrado em via pública havia uma relação de proximidade com o acusado, e nos casos em que ocorreram em locais diferentes, os autores do delito conheciam a rotina da mulher. O estudo revela, ainda, que no universo investigado os crimes de feminicídio ocorreram por arma perfuro cortante, motivados, majoritariamente, pela recusa ao encerramento de um relacionamento, já violento. Quanto à distribuição espacial do crime, constatou-se que houve uma distribuição de forma heterogênea e concentrada em bairros pertencentes a áreas periféricas da cidade de Belém.

A partir do estudo realizado, as autoras sublinham a importância de se refletir sobre a complexidade do fenômeno da violência contra a mulher - seja por suas múltiplas causalidades - valores, padrões culturais, relações de poder, etc -, seja pelas diversas formas que assume - física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, etc -, com vistas a subsidiar e avaliar políticas públicas “proativas” para o enfrentamento à questão. Como as autoras salientaram, “o feminicídio chama atenção pela maneira em que o mesmo ocorre. Morre-se por ser mulher, tendo como condicionantes: violência constante, dominação, intenção de matar”.

O segundo artigo propõe discutir o fenômeno da violência contra mulher no país a partir da análise empreendida pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu sobre a violência simbólica, considerando-a como a chave de leitura para explicar o paradoxo existente entre as conquistas e avanços dos meios legais e políticos para conter a violência doméstica e familiar contra a mulher e o aumento deste tipo de violência registrado nos últimos anos.

<sup>3</sup> Nesta perspectiva, um interessante trabalho é o de MOREIRA, Hélio Luiz Fonseca; MOREIRA, Iriscelia Acácio. O feminicídio como expressão de poder nas relações de gênero. *Caderno Espaço Feminino*, v. 33, n. 1, p. 125-151, 2020.

Por intermédio da contextualização histórica das respostas do Estado brasileiro para o enfrentamento da violência doméstica - desde a criação de Delegacias Especializada de Atendimento à Mulher (DEAMs) e de Casas Abrigo, passando pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (JECRIMS) e legislações específicas - os autores procuram fazer uma discussão sobre o êxito das medidas estabelecidas no combate à violência doméstica e familiar contra mulher, especialmente pelo exame daquelas referidas à Lei Maria da Penha.

A análise realizada evidencia fragilidades na aplicação das políticas públicas dirigidas ao enfrentamento da violência doméstica contra mulher, principalmente no que diz respeito às medidas que visam uma assistência contínua, integral e resolutiva com vistas ao atendimento e a proteção efetiva às mulheres.

Uma importante constatação, presente em ambos os artigos, relaciona-se as fragilidades do sistema de justiça criminal e de segurança - morosidade do judiciário, déficit de profissionais qualificados, falta de estruturas físicas adequadas para atendimento, dentre outras - para aplicar corretamente o arcabouço legal já existente, com vistas a garantir os direitos das mulheres. No entanto, o que os dois artigos ressaltam fortemente, é que a ineficácia ao enfrentamento à questão não se limita apenas a fatores objetivos; refere-se, sobretudo, à dimensão cultural que envolve o lugar atribuído à mulher na estrutura social, baseada na concepção “de dominação e superioridade masculina e discriminatória contra mulher”, que penetra nas instituições, naturalizando as múltiplas violências perpetradas contra a mulher na nossa sociedade. Em consequência, os autores indicam que para romper com o ciclo de violência - objetiva e simbólica - a que está exposta a mulher, é preciso que se conceba políticas públicas que incorporem ações educativas que operem uma “mudança sociocultural” comprometida com a concepção emancipatória e de respeito aos direitos da mulher.

Em suma, os artigos denunciam um padrão de violência que não é novo, necessitando urgentemente ser enfrentado com políticas públicas, que estejam comprometidas com a defesa dos direitos humanos, a equidade de gênero e o atendimento integral à “mulher em situação de violência” (Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha), com vistas a superação dessa violência. Sem elas, o círculo vicioso da violência perdurará.

O terceiro artigo desta publicação, “Determinants of Crime in Brazil: Spatial Spillover, Heterogeneity and the Impacts of the Bolsa Família”, procura examinar os impactos do Programa Bolsa Família sobre os determinantes do crime, particularmente dos homicídios, em 5.565 municípios de cinco macrorregiões - Norte (NO), Nordeste (NE), Sudeste (SE), Sul (SU) e Centro-Oeste (CO) -, relacionando-os as hipóteses de duas matrizes teóricas - a da “escolha racional” e a da “desorganização social”. Por intermédio dos recursos da análise espacial, os autores produziram resultados que podem auxiliar na apreensão de alguns elementos importantes sobre o crime em municípios brasileiros, contribuindo assim para subsidiar a definição e gestão de políticas públicas na área da segurança no Brasil.

O artigo que se segue, intitulado “Medida de Segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do Interior do estado de São Paulo” descreve o perfil dos indivíduos internados sob medida de segurança no referido serviço, no período de um ano, de maio de 2013 a maio de 2014. Através da pesquisa documental dos prontuários desses pacientes, o estudo se debruça sobre um universo muito desconhecido - o daqueles que praticam condutas estabelecidas como crimes, mas que por sua capacidade de compreensão da realidade reduzida, em decorrência de transtornos mentais, são considerados como inimputáveis -, seja do ponto de pesquisas científicas no meio acadêmico, seja do debate público como um todo.

Dentre os resultados a que chegou a pesquisa, destacam-se: a predominância, dentre os internados, de diagnósticos de utilização de substâncias que causam dependência química, concomitante aos transtornos mentais; o grande número de desinternações, sem que haja realização de laudo de periculosidade; bem como a predominância de indivíduos de baixa renda e grau de escolaridade. O exame dos dados mostrou, ainda, que os delitos mais cometidos foram homicídio, seguido por furto e agressão, tendo como medida aplicada, a medida de segurança, cujo período de internação variou entre uma semana e sete anos.

No estudo realizado, é colocado em relevo dois conjuntos de princípios, cujos fundamentos diferem e colidem entre si para o tratamento de indivíduos com transtornos mentais: de um lado, há os princípios trazidos pela Constituição Federal de 1988 e as modalidades de internação de caráter civil previstas na Lei Federal 10.216 de 2001, referente a Reforma Psiquiátrica estabelecida no país; de outro, tem a medida de segurança, de submissão forçada a tratamento em estabelecimento de saúde mental, determinada por juiz criminal, dentro do devido processo legal. Mais do isso, a pesquisa demonstra como esses dois princípios encontram-se apartados no campo empírico estudado, limitando a garantia de direitos e a qualidade da assistência que esses indivíduos necessitam para sua reabilitação e reinserção social.

Para o autor, os resultados da pesquisa realizada indicam a complexidade da questão, exigindo “a união de esforços entre diversos setores em busca de políticas públicas que possam garantir uma assistência mais humanizada às pessoas com transtornos mentais que praticaram algum tipo de delito”.

O texto “Violência Urbana e as Políticas de Segurança Pública do Estado do Pará: Um Breve Comparativo das Décadas de 1990 a 2018” teve como objetivo refletir a relação entre violência urbana e criminalidade, bem como suas consequências para a sociedade brasileira, e em particular para o estado do Pará, que no período de 2011 a 2017, teve um total de 48.3% de aumento em crimes violentos de todo país, e de homicídios dolosos o total de 45.3% no estado. Para isso, os autores utilizaram dados e informações derivadas de diversas fontes sobre crimes violentos como roubos, furtos e homicídios dolosos, disponibilizados através do banco de dados de órgãos de Segurança do estado do Pará, como a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Pará-SEGUP, e das Instituições que estudam a violência e criminalidade como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Buscou-se, ainda, fazer uma análise das políticas públicas na área da segurança adotadas no estado do Pará, entre o período de 1990 a 2018, abordando possíveis motivos de fracasso nos programas.

Os autores concluem que o panorama esboçado é preocupante, evidenciando a necessidade de políticas públicas de segurança capazes de solucionar “anos de negligência nos investimentos em segurança e prevenção da violência urbana e criminalidade no estado”.

Ainda no âmbito do fluxo regular, foi inserida a nota técnica “Jornada de Trabalho na PMRN: o Estabelecimento de Limite e Viabilidade de Implantação de Banco de Horas nas Unidades Operacionais do Comando de Policiamento Metropolitano”, configurando-se nesta edição como uma nota técnica. Trata-se de um estudo cujo objetivo foi analisar as horas de trabalho alocadas para as atividades atividade-fim (policiamento em suas diversas modalidades) e para as atividades-meio (administrativo) na Polícia Militar do Rio Grande do Norte, em comparação com a destinada ao trabalhador comum, considerando a possível aplicação dos fundamentos do “banco de horas” em unidades do Comando de Policiamento Metropolitano de Natal (RN).

O estudo compreendeu a realização de pesquisa documental - documentos das esferas federal e estadual referentes à flexibilização da jornada de trabalho, e das normas internas vigentes na corporação militar

- e de pesquisa bibliográfica sobre o tema flexibilização da jornada de trabalho, em diferentes esferas. Por intermédio também da pesquisa-ação, foi aplicado, no segundo semestre do ano de 2015, um questionário semiestruturado, contendo perguntas abertas e fechadas aos policiais militares - praças e oficiais - sobre o assunto.

De acordo com o autor, os resultados do estudo permitem afirmar que “o banco de horas tem o potencial de representar uma solução viável para o controle das atividades profissionais dos policiais militares, assegurando maior eficiência na segurança pública estadual”.

A importância desse estudo reside no diagnóstico realizado sobre a diferenciação das horas dispendidas nas atividades administrativas e operacionais nas organizações policiais militares do Comando de Policiamento Metropolitano pesquisado, considerando os possíveis efeitos sobre a motivação para o trabalho daqueles que trabalham mais horas, no caso os policiais que estão desempenhando a atividade-fim. Além disso, a pesquisa demonstra que a aplicação do banco de horas no policiamento ostensivo e no serviço administrativo dessas organizações policiais militares, pode se constituir uma forma inovadora de garantir o uso racional dos recursos humanos à serviço de uma gestão eficiente do trabalho policial.

Pode-se afirmar que a marca distintiva do conjunto dos artigos publicados nesta edição da Revista Brasileira de Segurança Pública reside em colocar no centro da discussão dos temas estudados, a necessidade da presença do Estado, como ator importante, na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas com vistas a dar respostas aos problemas que persistem sem solução adequada na realidade brasileira contemporânea: a falta do direito à segurança, saúde, justiça e vida, sobretudo, das mulheres.

Boa leitura!

**Paula Poncioni (UFRJ)**

Editora Chefe da RBSP



REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

## APRESENTAÇÃO

# DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

**RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO**

Professor Titular da PUCRS, pesquisador de produtividade em pesquisa nível 1D do CNPq, membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC).

O presente dossiê reúne trabalhos inicialmente apresentados no Grupo de Trabalho em Violência, Polícia e Justiça no Brasil, no Congresso Brasileiro de Sociologia realizado em Brasília no ano de 2017, e coordenado por mim e pela professora Maria Stela Grossi Porto.

A proposta do Grupo, concretizada neste dossiê, é a de descrever e analisar o panorama da multiplicidade de posições, abordagens e aproximações institucionais e disciplinares que configuram e dão dinamismo ao *corpus* teórico e conceitual de um campo de estudos que tem crescido de forma acentuada na última década no âmbito das Ciências Sociais.

Se antigas fronteiras estão bem delimitadas, como aquelas dedicadas pioneiramente ao estudo das prisões e dos mecanismos de punição, há outras, como é o caso dos estudos sobre políticas de segurança pública, que já superam quantitativamente os estudos clássicos sobre punição, e dedicam-se a pensar sobre as respostas públicas ao crime e à violência, com ênfase nas polícias.

Na intersecção dessas fronteiras, temas clássicos como violência contra mulheres, direitos humanos, discriminação racial, administração da justiça e conflitos sociais ajudam a guiar as pesquisas e os debates intelectuais da área.

A proposta é de reflexão sobre rumos e cenários para a agenda de pesquisas da área, numa tentativa de adensar o debate. Arriscamos dizer que o conjunto de pesquisas oriundas das ciências sociais estaria conformando um campo de estudos sobre “segurança pública e sociedade”, deslocando abordagens já consolidadas e tensionando posições institucionalizadas.

Esse campo vem adquirindo, por sua vez, nova centralidade em várias disciplinas e áreas. Se, como destaca David Garland<sup>1</sup>, os temas da nossa área de pesquisa são melhor concebidos se articulados a um campo prático que utiliza as fontes intelectuais de disciplinas como a Sociologia, a Antropologia, a Ciência Política, a Economia, a Psicologia e o Direito, faz-se mais do que necessário um programa acadêmico e intelectual que marque divisas e, ao mesmo tempo, reestabeleça pontes entre esses distintos campos disciplinares. Um programa que problematize diferentes dimensões da realidade social e das *agências de segurança pública e justiça criminal*; que problematize crime, violência e as respostas públicas levadas a cabo nos últimos anos; e que aborde o impacto social da crise dos mecanismos de segurança pública, como o medo do crime e a baixa confiança nas instituições de polícia e justiça.

<sup>1</sup> D. Garland, “Disciplinando a criminologia?”, em *Sistema Penal & Violência. Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS, Porto Alegre. Volume 1 – Número 1 – p. 114-125 – julho/dezembro 2009.*

Em suma, buscou-se promover uma reflexão rigorosa sobre os limites e possibilidades da investigação sociológica sobre temas que se colocam no centro da agenda pública em uma sociedade marcada por altas taxas de violência e por um profundo déficit democrático no funcionamento das agências de controle do crime. Afinal, falar hoje de estudos sobre violência, polícia e justiça no Brasil é falar de uma agenda que reúne um número considerável de pesquisadores e que, em sua maioria, estão conectados em projetos comuns de cooperação acadêmica e de investigação (INCTs/CNPq; Cepids/FAPESP; Editais de Pesquisas Aplicadas do MJ/PNUD/CNJ; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; periódicos especializados; entre outros).

O campo de estudos sobre violência, polícia e justiça no Brasil foi construído a partir de importantes centros de pesquisa formados nos anos 80, e a partir dos anos 90 se disseminou em um sem número de linhas de pesquisa pelo país nos cursos de pós-graduação em Sociologia. O GT pretendeu contemplar os diversos subtemas que vem sendo pesquisados dentro do campo. Nesse sentido, a partir de um debate mais amplo sobre a administração da justiça penal, tal como abordada pelos estudos sociocriminológicos, surgem questões como a seletividade do sistema penal e o problema do acesso à justiça, assim como o fluxo de funcionamento da justiça penal.

Também tem sido tematizada a existência de uma ética corporativa relacionada com as práticas policiais e judiciais, e as decorrências daí advindas para as possibilidades de pensar reformas no interior da estrutura policial e judiciária.

O tema da aplicação da pena também interessa, tanto de forma mais ampla, analisando a punição como elemento inserido em um contexto social e cultural, assim como as relações e processos sociais em curso no interior do sistema carcerário.

Os estudos sobre a administração da segurança pública e da justiça penal em suas várias dimensões apontam para questões fundamentais do ponto de vista da compreensão dos processos de criminalização, bem como dos limites dos projetos e propostas de reforma. É o caso da demanda de reestruturação das polícias e de todo o funcionamento da justiça penal – desde a investigação criminal até a execução das penas, assim como das questões relacionadas com a governança da Segurança Pública e a governança de mercados ilegais.

Qual a causa da violência, e como compreender as dinâmicas criminais em determinados âmbitos sociais? Pretende-se enfrentar o debate proposto pelos estudos que relacionam economia e crime, que discutem a relação da criminalidade com a pobreza e as periferias urbanas, o fenômeno dos grupos delinquentes e o crime e a punição em uma perspectiva histórica.

O adensamento dos estudos no campo tem apontado para a ampliação do conhecimento e da reflexão sobre o fenômeno da violência, e novas dinâmicas e manifestações desse mesmo fenômeno apontam a pertinência de se insistir no debate, na análise e na pesquisa de novos (e antigos) acontecimentos nos quais a violência desponta como conteúdo de inúmeros e variados processos sociais e políticos. A indagação que instiga e aguça o olhar sociológico refere-se às razões e aos condicionantes para que uma pluralidade de atores sociais opte, de modo recorrente, pela violência como forma de resolver conflitos, desencontros, desavenças, frustrações e lacunas, materiais e simbólicas.

O dossiê é composto por 7 artigos. O primeiro deles analisa como tem sido planejada a segurança pública no Brasil, analisando os planos e programas nacionais de segurança pública no período pós-redemocratização. As principais conclusões estão alinhadas com a noção de não haver a continuidade

necessária na implantação de políticas de segurança pública e, em consequência, não se conseguir prevenir e reduzir a criminalidade. Também foi identificada pelos autores a pouca participação social na construção dos planos analisados, tanto na concepção quanto em seus desdobramentos e nas avaliações do impacto das ações implementadas.

No artigo Economia das drogas e políticas de segurança no Triângulo Mineiro/MG: o controle do crime entre mercados do atacado e do varejo, os autores buscam compreender os quatro modelos econômicos dos mercados das drogas ilícitas, suas intersecções e conexões de sentido com as políticas de segurança pública em Minas Gerais. O método utilizado foi a pesquisa etnográfica desenvolvida entre 2011 e 2015 e o material analisado foram entrevistas, relatório da CPI do Narcotráfico e registros da imprensa local.

O artigo sobre Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: características gerais do fenômeno em anos recentes, apresenta um diagnóstico sobre os fenômenos da letalidade e da vitimização policial em Minas Gerais, buscando não apenas dimensionar o problema das mortes decorrentes de intervenções policiais e das mortes violentas de agentes policiais no estado, mas também conhecer, de maneira mais aprofundada, os contextos situacionais, institucionais e criminais que caracterizam tais episódios. Segundo os autores, o que os dados obtidos em Minas Gerais para o período 2009-2017 indicam é que tem havido uma tendência de forte crescimento dos indicadores de letalidade policial no estado ao longo dos últimos anos.

No mesmo sentido, o artigo intitulado A Legitimação da Violência Policial como Estratégia de Governo, analisa o contexto do Rio Grande do Sul, apresenta casos de violência policial praticados pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul durante o ano de 2016, a partir de registros realizados pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do RS. Com base nos registros realizados pela Defensoria, foi possível analisar o contexto em que elas ocorrem, o perfil de vítimas e agressores, assim como o encaminhamento dado aos casos analisados. Ao final, a partir da apresentação de um caso de condecoração de policiais militares pelo governo do RS, na gestão de José Ivo Sartori (PMDB), por mortes cujas circunstâncias apontavam, a partir de filmagem, para uma situação de violência policial abusiva, dando fundamento à hipótese de legitimação da violência policial como estratégia de governo.

Por outro lado, no estudo Dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre: discursos e interpretações sobre a violência letal, é apresentada uma análise sociológica da violência letal na capital do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, com base em um amplo conjunto de dados secundários e de entrevistas realizadas com profissionais do sistema judiciário e de segurança pública. O trabalho apresenta dados parciais de pesquisa realizada nos três estados da Região Sul, em seis municípios, com financiamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública, de natureza qualitativa, envolvendo a realização de 90 entrevistas semi-estruturadas com profissionais da segurança pública, gestores e operadores do sistema de justiça, além de lideranças comunitárias, jornalistas especializados na cobertura de ocorrências policiais, juízes, promotores, delegados da polícia civil e oficiais das polícias militares. As autoras buscam identificar as representações sociais que os agentes que operam nos sistemas de justiça criminal e segurança pública têm dos homicídios dolosos, suas motivações e causas subjacentes.

Há também um trabalho, intitulado UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro, aborda o chamado do governo do estado do Rio de Janeiro para a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) apoiá-lo em uma "Operação Pacificadora" em 2012. A pesquisa de campo foi realizada entre 2014 e 2016, incluindo entrevistas com policiais e moradores, grupos focais e observação de campo, inclusive em reuniões comunitárias.

Por fim, o artigo intitulado Caracterização das Sentenças Condenatórias do Crime de Tráfico de Drogas em Belém do Pará, buscou analisar as sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas, da Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém-Pará, no ano de 2017. Os resultados evidenciaram particularidades que indicam elementos caracterizadores do crime de tráfico de drogas e apontam como circunstâncias predominantes a utilização do depoimento de policiais para fundamentar a condenação.

No momento em que se produz no Brasil, nos âmbitos político e policial, um discurso refratário às Ciências Sociais e à sua contribuição para compreender e lidar com os fenômenos da violência, da punição e do controle do crime, o presente dossiê vem demonstrar que, a partir de uma multiplicidade de ferramentas teóricas e de técnicas de pesquisa empírica, os estudos sociológicos podem contribuir efetivamente para a descrição, o diagnóstico e a reforma dos mecanismos de controle do crime no Brasil, sempre com o compromisso com a democracia e a redução da violência estatal e privada, e com uma sociedade mais justa e menos desigual.

## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# DINÂMICAS DOS HOMICÍDIOS EM PORTO ALEGRE: DISCURSOS E INTERPRETAÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA LETAL

### MELISSA DE MATTOS PIMENTA

Socióloga e docente pesquisadora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde atua também como membro permanente no Programa de Pós-graduação em Sociologia e no Mestrado Profissional em Segurança Cidadã. É integrante do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (UFRGS) e desenvolve pesquisas sobre polícia, juventude e violência.

### ROCHELE FELLINI FACHINETTO

Socióloga e docente pesquisadora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), atuando também como membro permanente no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e no Mestrado Profissional em Segurança Cidadã. É coordenadora do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (UFRGS) e desenvolve pesquisas sobre gênero, violência e sistema de justiça.

### LETÍCIA MARIA SCHABBACH

Socióloga e docente pesquisadora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), atuando, também, como membro permanente nos Programas de Pós-graduação em Sociologia e em Políticas Públicas e no Mestrado Profissional em Segurança Cidadã. Participa das seguintes redes e grupos de pesquisa: Grupo de Trabajo Violencia, Seguridad y Obstáculos a Ciudadanía, do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO); Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (UFRGS); Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (UFRGS); e Grupo de Pesquisa Sociedade e Políticas Públicas (UFRGS). Desenvolve pesquisas sobre violência, crime e políticas públicas.

### PAOLA STUKER

Cientista Social pela Universidade Federal de Santa Maria. Mestra e Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde integra o Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania. Possui experiência como professora substituta no Departamento de Sociologia (UFRGS) e como Pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). Atualmente atua como pesquisadora sênior no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A sua trajetória concentra-se nos estudos sobre violência, justiça e políticas públicas.

### GIOVANA LIMA MICHELON

Acadêmica de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com período de mobilidade acadêmica em Ciência Política e Relações Internacionais junto à Universidade da Beira Interior (UBI), em Portugal. Acadêmica de Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Bolsista de iniciação científica (BIC-UFRGS).

### RAFAELA HILGERT

Bacharela em Políticas Públicas e Pós-graduanda em Administração Pública Contemporânea pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui experiência como técnica pesquisadora do Rio Grande do Sul no Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP), do Sistema Conselhos de Psicologia. Atualmente desempenha funções de assessoria junto ao Conselho Regional de Psicologia da Sétima Região.

---

## RESUMO

O trabalho tem por objetivo apresentar uma análise sociológica da violência letal na capital do estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, com base em um amplo conjunto de dados secundários e de entrevistas

realizadas com profissionais do sistema judiciário e de segurança pública. O trabalho apresenta dados parciais de pesquisa desenvolvida nos três estados da Região Sul, em seis municípios, com financiamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública, de natureza qualitativa, envolvendo a realização de 90 entrevistas semiestruturadas com profissionais da segurança pública, gestores e operadores do sistema de justiça, além de lideranças comunitárias, jornalistas especializados na cobertura de ocorrências policiais, juízes, promotores, delegados da Polícia Civil e oficiais da Polícia Militar. Com base na análise das 18 entrevistas realizadas em Porto Alegre, identificaram-se as representações sociais que os agentes que operam nos sistemas de justiça criminal e segurança pública têm dos homicídios dolosos, suas motivações e causas subjacentes. Para muitos destes profissionais as motivações para os homicídios dolosos são frequentemente confundidas com os fatores causais, obscurecendo a compreensão da complexidade dos fatores sociais envolvidos na escalada da violência no Sul do Brasil.

**Palavras-chave:** Homicídios dolosos; Violência letal; Porto Alegre; Rio Grande do Sul.

---

## ABSTRACT

### **DYNAMICS OF HOMICIDES IN PORTO ALEGRE: DISCOURSES AND INTERPRETATIONS ON LETHAL VIOLENCE**

*This paper presents a sociological analysis of lethal violence in Porto Alegre, capital of the State of Rio Grande do Sul, Brazil, based on a wide range of secondary data and interviews with professionals from the justice and public security systems. This paper presents partial results of a research that took place in the Southern Region of Brazil, in six cities, financed by the National Secretary of Public Security. The research had a qualitative design and comprised 90 focused interviews with public security sector professionals, justice sector professionals, community leaders and journalists specialized in law enforcement news, judges, district attorneys, civil police delegates and military police officers. Based on 18 interviews that took place in Porto Alegre, we identified the social representations of intentional homicide shared by professionals that work in the criminal justice and public security sectors, as well as their understanding of the motives and underlining causes of lethal violence. To several of these professionals, motivation for intentional homicide is often confused with causal factors. This contributes to a limited understanding of the social factors involved in the increase of lethal violence in Southern Brazil.*

**Key-words:** Intentional Homicide; Lethal Violence; Porto Alegre; Rio Grande do Sul.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1047

Data de recebimento: 25/11/2018 – Data de aprovação: 02/06/2019

---

## INTRODUÇÃO

A violência é um fenômeno social extremamente complexo e que se manifesta de diversas maneiras em uma mesma sociedade. Entre as inúmeras formas de violência que afligem as sociedades contemporâneas está a violência letal. Esse tipo de violência extrema que resulta na morte do sujeito é tipificada pelo código penal como crime de homicídio.

O homicídio é considerado o mais grave e extremo de todos os crimes. Em alguns países, ele chega a fazer grande número de vítimas, especialmente entre certos segmentos da população, como jovens do sexo masculino pertencentes a certos grupos étnicos, raciais ou socioeconômicos. (VIANO, 2007, p. 119).

Segundo Schabbach (2011, p. 91), o homicídio é considerado um indicador eficaz para “se medir a magnitude da violência em determinado espaço social e a probabilidade de risco de sua população”, pois

**Dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre: discursos e interpretações sobre a violência letal**

Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinetto, Letícia Maria Schabbach, Paola Stuker, Giovana Lima Michelon e Rafaela Hilgert

trata-se de um tipo de crime que atinge todos os grupos sociais e é mais difícil de não ser registrado, o que gera “uma cifra oculta pequena em comparação com outros delitos”. Além disso, a sua padronização jurídica internacional permite a realização de estudos comparativos relativamente confiáveis.

Os dados mais recentes sobre violência letal no Brasil compreendem os publicados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) no volume de 2018 do Atlas da Violência<sup>1</sup>. Eles informam que o número absoluto de homicídios vem crescendo ano a ano, tendo chegado à marca de 62.517 mortes por esse tipo de crime em 2016, segundo dados do Ministério da Saúde (IPEA; FBSP, 2018, p. 3). Esse dado corresponde a uma taxa de 30,3 mortes por 100 mil habitantes, o que situa o Brasil entre os dez países com mais homicídios no mundo. As análises segundo variáveis como região, unidade da Federação, faixa etária, sexo e cor/raça revelam que existem especificidades nas características gerais dos homicídios e enormes disparidades na sua distribuição. De forma sintética, com base nos dados de 2016, pode-se dizer que: 71,1% dos homicídios foram cometidos com uso de arma de fogo; 57.872 (92,6%) das vítimas eram homens e 4.645 (7,4%) eram mulheres. Chama a atenção o fato de que a maioria (53,7%) tinha entre 15 e 29 anos. Considerando o total de jovens, a taxa de homicídios em 2016 correspondeu a 65,5 por 100 mil habitantes, mais que o dobro da taxa para o conjunto da população. Quando se consideram apenas os jovens do sexo masculino, a taxa sobe para 122,6 homicídios por 100 mil habitantes. Um outro dado que vem se tornando objeto de investigação está relacionado à violência contra a mulher, em especial o feminicídio<sup>2</sup>. As informações referentes ao intervalo entre 2006 e 2016 indicam um aumento das mortes de mulheres de 6,4%, especialmente em alguns estados do Norte e Nordeste, como Roraima, Maranhão e Rio Grande do Norte, onde se registraram os maiores aumentos. A desigualdade na distribuição dos homicídios torna-se ainda mais agravada quando negros e não negros são comparados: segundo o Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2018), em 2016 a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros (40,2 contra 16,0 homicídios por 100.000 habitantes). Entre 2006 e 2016, enquanto a taxa de homicídios entre não negros reduziu 6,8%, entre os negros ela cresceu 23,1%. Comparando-se as taxas de mulheres negras e não negras de 2016, percebe-se que a das primeiras superou em 1,7 vezes a das segundas (5,3 contra 3,1 mortes por 100.000 mulheres).

No Rio Grande do Sul, especificamente, entre 2006 e 2016 morreram vítimas de homicídio 26.563 pessoas. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes variou de 18,1, em 2006, para 28,6, em 2016, um aumento de 58%. Considerando apenas o período entre 2011 e 2016 essa variação correspondeu a 47,7%. A análise dos dados desagregados segundo idade mostra que, no estado, a taxa de mortalidade na faixa etária entre 15 e 29 anos passou de 36,0 óbitos por 100.000 habitantes em 2006 para 62,3 em 2016, um aumento de 72,9%. Quando analisados apenas os homens jovens, as taxas variaram de 97,0 para 113,4 mortes por 100 mil habitantes, evidenciando a grande incidência do fenômeno nesse grupo social.

Outro dado alarmante refere-se às mortes por intervenção legal e as mortes de policiais no Brasil. Segundo o FBSP (2018), em 2017 houve um crescimento de 21% nas mortes por intervenção legal em comparação com o ano anterior. No total, 5.159 pessoas morreram em 2017 em decorrência de ações policiais, em comparação a 4.240 em 2016. Por outro lado, embora tenha ocorrido uma redução de quase 5% das

1 Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)>.

2 O feminicídio consiste na perseguição e morte intencional de pessoas do sexo feminino e está tipificado na Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015 (BRASIL, 2015), que altera o Código Penal (art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, BRASIL, 1940), incluindo o feminicídio como uma modalidade de homicídio qualificado, entrando no rol dos crimes hediondos. Embora ainda não haja um consenso em torno do conceito, pode-se entender “por feminicídio as agressões cometidas contra uma pessoa do sexo feminino no âmbito familiar da vítima que, de forma intencional, causam lesões ou agravos à saúde que levam a sua morte” (WAISELFISZ, 2015, p. 7). Os dados sobre feminicídio são estimativas com base na contagem dos óbitos de mulheres por agressões e intervenções legais, mas a forma como são registradas as mortes por causas externas torna difícil identificar esse tipo específico de crime.

mortes de policiais em 2017 relativamente a 2016, ainda assim um policial civil ou militar morreu por dia no ano mais recente. Esses números, contudo, não refletem a realidade com precisão, tendo em vista que não há uma padronização no registro desses óbitos e que nem todos os estados fornecem dados sobre a mortalidade de policiais e, quando o fazem, raramente desagregam os dados referentes às mortes em serviço e fora dele. Segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 52), “As polícias brasileiras atuam a partir de um padrão de policiamento que comporta um número de mortes em confronto muito superior aos observados em vários países desenvolvidos do mundo”. Esse fato coloca o Brasil entre os países com as maiores taxas de mortes violentas, e também entre aqueles onde mais policiais morrem.

O incremento da violência homicida foi acompanhado pela elevação das taxas de encarceramento, colocando o Brasil em terceiro lugar entre os países com as maiores populações carcerárias no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Em junho de 2016, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, INFOPEN (BRASIL, 2017), havia 726.712 pessoas privadas de liberdade no Brasil, sendo 689.510 no sistema penitenciário, 36.575 em secretarias de segurança e carceragens de delegacias de polícia e 437 no sistema penitenciário federal. Proporcionalmente à população brasileira, esse total representa uma taxa de encarceramento de 352,6 apenados por 100 mil habitantes. Esse número, contrastado com os dados sobre homicídios e outros crimes associados à violência urbana, vem aumentando de forma ininterrupta e consistente há pelo menos duas décadas e revela uma importante contradição: apesar do crescente volume de pessoas presas, a violência homicida no Brasil não diminuiu. Ainda segundo dados do INFOPEN (BRASIL, 2017), a população carcerária apresenta características muito semelhantes ao perfil predominante das vítimas de homicídios e mortes violentas intencionais: 55,0% têm entre 18 e 29 anos, 91,5% são do sexo masculino, 64,0% são negros e 51,0% não concluíram o ensino fundamental. Somando-se o percentual de analfabetos (4,0%) e alfabetizados sem cursos regulares (6,0%), mais de 60% não tinham escolaridade ou tinham escolaridade muito baixa. Trata-se, portanto, de uma população predominantemente jovem, do sexo masculino, com baixa escolaridade, de cor negra. Quando se analisa a distribuição dos tipos penais, observa-se que são os crimes contra o patrimônio (especialmente o roubo e o furto) os que mais levam à pena de privação de liberdade (37,0%), seguidos pelo tráfico de entorpecentes (28,0%). Somente 11,0% dos reclusos foram condenados ou aguardavam julgamento pelo crime de homicídio.

Essa realidade demonstra que o sistema de justiça criminal, em conjunto com as políticas de segurança pública, tem sido ineficaz na redução das taxas de criminalidade, especialmente dos homicídios. Além disso, as características da população prisional e a distribuição dos tipos penais evidenciam tanto a sobre-representação de determinados segmentos sociais entre os encarcerados, como a predominância de processos transitados em julgado que incidem sobre determinados tipos de delito, os crimes comuns e os ligados ao tráfico de drogas.

Na visão de Azevedo e Cifali (2015), as políticas de segurança pública não tiveram o seu enfoque punitivista modificado, privilegiando o encarceramento como a principal medida de controle social da violência e da criminalidade. Por essa razão, “o retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade” (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 106), o que se traduz no aumento expressivo do sentimento de insegurança dos moradores das grandes e médias cidades e no declínio da confiança no sistema e justiça criminal. Como consequência, o país vem observando o crescimento de organizações criminosas que se estabelecem dentro e fora do sistema prisional, reforçando os vínculos dos apenados com a criminalidade e deslegitimando a própria atuação do Estado no âmbito da segurança pública, contribuindo, assim, para tornar o sistema criminógeno (AZEVEDO, CIFALI, 2015).

## O FENÔMENO DOS HOMICÍDIOS

No Código Penal (CP) brasileiro (BRASIL, 1940), o homicídio está tipificado no artigo 121 (“matar alguém”), do capítulo 1 (Crimes contra a vida), do Título I (Dos crimes contra a pessoa). Nesta tipificação inserem-se (conforme o artigo 14 do CP) tanto os crimes consumados (com todos os elementos de sua definição legal) quanto tentados (quando iniciada a execução, ela não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente), bem como suas figuras qualificadas. Este estudo se atém aos homicídios dolosos – consumados ou tentados -, ou seja, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo, conforme prescreve o artigo 18 do CP.

O ato voluntário de matar outra pessoa é socialmente reprovado nas sociedades desde tempos imemoriais, embora sempre existissem casos de convalidação de acordo com o contexto histórico: em legítima defesa, nas guerras e no exercício da atuação policial sob certas condições legalmente previstas. Esta característica universal dos homicídios – que permite defini-los como um fato social normal na acepção durkheimiana – reduz o poder explicativo da hipótese da criminalização pelo sistema de justiça criminal de certos grupos e práticas sociais.

No Brasil, as pesquisas e as informações sistemáticas sobre violência homicida abrangendo país, estados e municípios já esclareceram muitas de suas características gerais. Como confirmam várias pesquisas nacionais e internacionais, as vítimas preferenciais dos homicídios são jovens solteiros, do sexo masculino, negros ou pardos, pobres, com baixa escolaridade e que habitam as periferias urbanas. Em relação aos agressores, sabe-se que eles possuem características muito semelhantes às de suas vítimas, quanto à idade, sexo e *background* socioeconômico. O principal instrumento utilizado são as armas de fogo.

A gênese da maior parte dos homicídios deve ser buscada em um conflito entre indivíduos que se afrontam porque os seus interesses se opõem (CUSSON *et al.*, 2003). O homicídio ou a morte intencional de outra pessoa é um delito complexo que compreende não apenas um, mas vários cenários sociais de crime, os quais reúnem distintos atos e objetos, relações sociais, temas de confrontação, interesses e dinâmicas. Ele pode abranger desde a extrema racionalidade e o planejamento das ações (como no caso do acerto de contas do crime organizado), até os conflitos domésticos ou em locais de convivência, bem como os desentendimentos ocasionais, do momento, entre conhecidos ou desconhecidos.

A noção de cenário social do crime dos colombianos Camacho e Gúzman (1997) engloba as circunstâncias da ocorrência dos delitos e a relação entre os atores envolvidos, sejam classes, sejam grupos sociais, sejam outros segmentos, apresentando sempre certo grau de consciência e intencionalidade. Significa dizer que as análises das situações empíricas têm que partir da elucidação das partes enfrentadas, dos temas de confrontação, dos interesses em jogo, das perspectivas e possibilidades de soluções alternativas à eliminação de algumas partes e das consequências para a estrutura social na qual se gestam (CAMACHO; GÚZMAN, 1997).

Essa noção aproxima-se da análise configuracional dos homicídios proposta por Ratton *et al.* (2011). Para estes autores, o homicídio representa um fenômeno social complexo, abrangendo características diferenciais das vítimas e dos acusados, bem como elementos situacionais, por exemplo, a relação entre tempo – espaço – motivação – gênero – etnia – faixa etária. Como tal, inclui aspectos estruturais, processuais e dinâmicos.

Nessa mesma linha, Misse (1995, p. 86) enfatiza que é preciso analisar o crime ou a violência urbana sem reificá-los, ou seja, inserindo-os na “teia de inter-relações sociais complexas que constituem o espaço

urbano das grandes metrópoles brasileiras, construídas sobre uma miséria industrial e moderna sem paralelo na história”.

Em acréscimo, incorpora-se do interacionismo simbólico a noção de “situacionalidade” do fato humano (ATHENS, 1992, 1997), o qual acontece “sempre dentro de uma situação que deve ser interpretada pela pessoa que a confronta” (ATHENS, 1997, p. 23). Ou seja, agressores e vítimas são sujeitos ativos, embora suas ações sejam condicionadas pelas especificidades das situações enfrentadas.

Para Gláucio Soares (2008), os homicídios podem ser classificados de diversas maneiras: a partir das características das vítimas, das relações entre estas características e as dos agressores; das relações entre os indivíduos ou, ainda, levando-se em conta a arma utilizada, o local do crime e combinações de todos esses elementos. Dessa forma, na diferenciação das modalidades de homicídio contam as diferenças entre as pessoas e as circunstâncias do fatos e menos as peculiaridades dos agregados, sejam estados, municípios ou bairros.

Quando se fala em motivação que conduz as pessoas a cometerem homicídio, logo vem à mente a noção de motivação weberiana, ou seja, a conexão de sentido que é o fundamento da conduta, sendo ela percebida ou não pelo sujeito (WEBER, 1987). A partir da ideia de motivação desdobram-se várias formas de compreensão dos homicídios.

## METODOLOGIA DE PESQUISA

Com o objetivo de construir um entendimento mais aprofundado sobre a dinâmica dos homicídios, em 2015 o governo federal, ainda na gestão de Dilma Rousseff, lançou o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, ação do Ministério da Justiça, coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). No âmbito das ações previstas estava a realização de estudos comparativos entre as diversas regiões do país, com o objetivo de oferecer subsídios para o enfrentamento do elevado número de homicídios registrados em 2014. A pesquisa na qual se baseia este trabalho está vinculada à quarta edição do Projeto Pensando a Segurança Pública, Edição Especial Homicídios<sup>3</sup>, através do qual a SENASP desenvolveu a pesquisa nacional que visou aprofundar o conhecimento acerca dos cenários e motivações dos homicídios dolosos e mapear as propostas locais de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência. Entre os 80 municípios selecionados no plano nacional (com alta incidência de homicídios dolosos e/ou capitais federativas), a equipe responsável por realizar a pesquisa na Região Sul (Grupo 8 – Sul) desenvolveu investigação em seis municípios: Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo e Alvorada (RS); Curitiba (PR) e Florianópolis (SC). A pesquisa utilizou três técnicas de coleta de dados e informações. A mais abrangente foi a de entrevistas semiestruturadas com profissionais da segurança pública e pessoas da sociedade civil. Complementarmente, foi utilizada pesquisa bibliográfica em artigos e livros sobre a temática dos homicídios, além de levantamento de dados estatísticos em fontes secundárias.

No ano de 2016 foram realizadas 88 entrevistas, a partir dos seguintes critérios para a identificação dos interlocutores nos seis municípios citados: a) ser profissional vinculado ao Sistema de Segurança Pública ou de Justiça Criminal ou representante da sociedade civil, com atuação, experiência ou vivência em relação ao problema dos homicídios; b) em cada um dos segmentos procurou-se abarcar a diversidade em termos de atuação profissional e/ou inserção social.

3 *Edital de Convocação nº 001/2015 – Seleção de Projetos, lançado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.*

Estes critérios foram essenciais para uma compreensão ampla do fenômeno pesquisado, de forma a apreender as percepções sobre as motivações dos homicídios a partir dos diferentes olhares e contextos dos informantes. Neste sentido, se os sujeitos que trabalham na segurança pública ofereceram uma perspectiva desde suas atuações profissionais, os representantes da sociedade civil forneceram percepções de quem vivencia o contexto criminal cotidianamente.

Os instrumentos de pesquisa utilizados nas entrevistas corresponderam aos consolidados pela equipe nacional, com dois roteiros: um direcionado aos representantes da sociedade civil e outro aos profissionais da segurança pública ou da justiça criminal. As entrevistas foram realizadas em dupla, sempre com um docente pesquisador acompanhado de um estudante de pós-graduação ou graduação. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, e, posteriormente, analisadas por meio do *software* de análise de dados qualitativos NVIVO®. Desse modo, a principal fonte de dados para a elaboração deste artigo consistiu de entrevistas, as quais possibilitaram apreender, a partir da fala dos atores, as relações entre a realidade do local em que estavam inseridos e suas percepções acerca do fenômeno crescente da criminalidade violenta que desemboca na elevação dos índices de homicídios. Ademais, foi possível compreender com mais detalhes as crenças e os valores que permeiam as percepções acerca do que, para essas pessoas, corresponde à motivação dos crimes letais.

Na maioria dos casos, todas as questões foram respondidas, à exceção das profissionais que atuam em órgãos de controle voltados às mulheres vítimas ou às mulheres presas, que não responderam as perguntas mais gerais sobre fatores de risco e políticas de segurança pública. Ademais, nas entrevistas com alguns líderes comunitários houve certa dificuldade em orientar a comunicação para as questões específicas do instrumento de pesquisa, uma vez que aproveitavam o momento para relatar necessidades, denunciar problemas de segurança pública no local de moradia, ou, ainda, destacar a pauta local de reivindicações aos órgãos públicos.

Os atores institucionais e sociais contatados trouxeram referências importantes acerca dos territórios mais violentos de sua cidade, em termos de características sociais (como: renda, desemprego, equipamentos públicos, vulnerabilidade social), presença de grupos criminais ou facções (como os “Bala na Cara”, os “Manos”, entre outros), crescimento populacional dos bairros, realidade socioeconômica do município (por exemplo, crise do setor calçadista e crescimento do desemprego em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul).

Contudo, como se tratava de representações sociais, e principalmente considerando a participação dos operadores da justiça criminal, o principal fator citado como causa direta e indireta dos homicídios foi o tráfico de drogas. O tráfico consistiria em uma causa direta devido aos acertos de contas e às disputas por território; e em uma causa indireta porque, dentre outros aspectos, permitiria o acesso às armas de fogo, potencializando a violência. Além disso, o tráfico também foi referido por conta da dinâmica das relações estabelecidas entre líderes e comandos nos territórios, dentro da lógica de afirmar o poder e exercer o controle social ante o medo de retaliação violenta. E essa dinâmica abrangeria não apenas os diretamente envolvidos nos negócios do tráfico (traficantes, subordinados e consumidores), mas também as relações sociais convergentes (famílias, grupos de pares e comunidades).

Dessa forma, as respostas tenderam a ficar em torno do senso comum de que as regiões conflagradas seriam os locais preferenciais de atuação do crime organizado, em especial do tráfico de drogas, mas também do desmanche de veículos roubados e da venda de outros produtos ilegais. As percepções vinham reiteradamente alinhavadas com uma perspectiva punitivista, amplamente difundida, de que seria

preciso reprimir o consumo e o tráfico de drogas, penalizar e prender mais, por mais tempo, pois seria a sensação de impunidade, de que “não dá nada, não”, que faria com que esses jovens, que não tinham nada a perder, matassem e morressem mais.

Para ir além dessa leitura bastante homogênea da realidade, que destaca o tráfico como o principal problema relacionado com os homicídios, procurou-se aprofundar alguns temas, e assim explorar a complexidade das questões, aproveitando-se algumas brechas ou contradições detectadas no discurso dos entrevistados, e reformulando ou complementando algumas questões do instrumento.

Este texto apresenta dados da pesquisa realizada na Região Sul do país, focalizando a dinâmica dos homicídios em Porto Alegre. No total, foram examinadas as 18 entrevistas com gestores e operadores do sistema de justiça, policiais civis e militares, lideranças comunitárias, e jornalistas especializados na cobertura de ocorrências policiais. Todos os interlocutores atuavam ou residiam na capital do estado do Rio Grande do Sul. .

Nesta pesquisa trabalharam-se as motivações e possíveis causas subjacentes aos homicídios, a partir das percepções ou representações sociais dos entrevistados. Grossi Porto (2010) defende que a teoria das representações sociais é um caminho fértil de análise, na medida em que, por seu intermédio, crenças e valores são apreendidos em sua condição de princípios orientadores de conduta. Conforme a autora, as representações sociais orientam não só condutas individuais, mas também as de grupos e instituições públicas, como é o caso dos sujeitos da pesquisa. . A escolha por essa abordagem ocorre porque,:

[...] é nas e pelas representações sociais que o social se constitui como tal, por meio de condutas significativamente orientadas por um sistema de normas e valores enquanto representação de um dado ordenamento do social (PORTO, 2010, p. 14).

Desse modo, o conceito auxilia a compreender de que forma o objeto analisado é representado pelos atores, tendo em vista que “diferentes conteúdos valorativos e ideológicos são responsáveis por diferentes representações sociais da violência” (PORTO, 2010, p. 13). Sobre esta perspectiva, Porto (2010) afirma que é preciso interrogar a realidade a partir do que se diz sobre ela. Segundo a autora, utilizar da categoria de representações sociais significa assumir que elas são condicionadas pelo tipo de inserção social dos indivíduos que as produzem, ainda que resultem também da experiência individual. Também expressam visões de mundo cujo objetivo é explicar e dar sentido aos fenômenos dos quais se ocupam, ao mesmo tempo em que, como representações sociais, participam da constituição desses mesmos fenômenos. Além disso, apresentam-se, em sua função prática, como máximas orientadoras de conduta. Finalmente, admitem a existência de uma conexão de sentido entre elas e os fenômenos representados, não sendo, portanto, nem falsas nem verdadeiras, mas a matéria-prima do fazer sociológico.

Nesse sentido, buscou-se compreender o que está subentendido nos relatos dos informantes e aprofundar as análises a fim de compreender as relações complexas que envolvem esses ambientes. Uma das hipóteses era de que o entendimento do que são as motivações para a maioria dos homicídios dolosos se confunde com os fatores causais, obscurecendo a compreensão da complexidade dos fatores sociais envolvidos na escalada da violência no Sul do Brasil. Os outros tipos de homicídios referidos pelos entrevistados foram: feminicídios, mortes no âmbito doméstico, violência policial, agressões oriundas de desentendimentos interpessoais e latrocínios. Estes foram casos de homicídios sobre os quais os entrevistados ofereceram poucas informações, mesmo se eles fossem profissionais diretamente envolvidos com a temática.

Quanto às políticas de segurança pública, de modo geral, quando perguntadas sobre como o governo federal poderia contribuir para a redução de homicídios, as pessoas entrevistadas apontaram o envio de recursos, equipamentos e a capacitação/qualificação dos agentes, sobretudo dos policiais. Nas entrevistas com agentes policiais foi citada a falta de adequação dos equipamentos e de estrutura para a sua atuação. Também foi constatado que os entrevistados não souberam identificar claramente os projetos e ações (federais, estaduais ou municipais) voltados à diminuição dos homicídios na sua cidade, o que denotou certa ineficácia na gestão da informação em segurança pública.

Em que pesem as diferenças de pontos de vista, o conjunto das entrevistas realizadas em Porto Alegre possibilitou construir cenários bastante complexos acerca das dinâmicas dos homicídios dolosos. Os discursos e as interpretações dos entrevistados, contudo, enfatizaram o protagonismo dos crimes relacionados ao tráfico de drogas na percepção geral sobre os fatores de risco e as principais causas para o elevado número de homicídios na capital do Rio Grande do Sul.

## DISCURSOS E INTERPRETAÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA LETAL

Porto Alegre é diariamente apresentada pela mídia como cenário de crimes violentos com emprego de força ou grave ameaça, resultando, muitas vezes, em homicídios. De acordo com dados levantados pela Editoria de Segurança de um jornal local (ZERO HORA, 2017), o município registrava, em média, três homicídios por dia em 2017. Com base nas informações obtidas dos entrevistados, os territórios com mais ocorrências de homicídios no município eram: Rubem Berta, Cruzeiro, Mario Quintana, Lomba do Pinheiro, Restinga, Bom Jesus e região das Ilhas. Assim, de modo geral, foram referidas áreas periféricas e regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica. Embora essa percepção tenha sido predominante, os entrevistados das polícias militar e civil destacaram que o homicídio era sazonal, ou seja, à medida que os locais identificados como áreas de maior incidência de homicídios se tornavam objeto de intervenção da Brigada Militar e da Polícia Civil, esse tipo de crime tendia a “migrar” para outras regiões.

Os territórios mais referidos eram caracterizados por vulnerabilidades de diferentes ordens. Ali residiam predominantemente pessoas de baixa renda, desempregadas, com baixo nível de escolaridade, onde a prestação de serviços por parte do Estado era menos eficiente especialmente em relação à saúde, educação, assistência social e, sobretudo, segurança. Via de regra, os entrevistados atribuíram a maior taxa de violência nessas bairros à fragilidade social em que se encontravam, o que favoreceria o mercado de drogas ilícitas.

Nessas regiões periféricas, as drogas seriam mais acessíveis, levando os grupos criminosos a se estabelecerem. Considerando a realidade carente de serviços públicos e infraestrutura desses territórios, o discurso dos entrevistados atribuiu à pobreza e às carências materiais a maior taxa de homicídios, em razão da atuação do crime organizado, por meio do tráfico de entorpecentes. Dessa forma, o principal fator citado como causa direta e indireta da violência letal foi o tráfico de drogas, mais uma vez confirmando a lógica do senso comum de que as regiões mais conflagradas seriam, necessariamente, aquelas nas quais operam mercados de drogas ilegais.

Tráfico é o câncer a céu aberto, tráfico é responsável por toda essa violência e homicídios – centrado na disputa do tráfico – o consumo aumentou, porque a despenalização gerou mais audácia no consumidor para consumir em qualquer local. (Juiz, Entrevista 27).

Embora o tráfico de drogas fosse entendido como o principal fator causal dos homicídios dolosos no município de Porto Alegre, estes fatos também eram percebidos como relacionados a outros crimes, como roubo de automóveis, sequestro, latrocínio, entre outros. Porém, a percepção dos entrevistados na pesquisa foi de que esses crimes também eram consequências diretas ou indiretas do tráfico de drogas, ao associarem furtos e roubos a estratégias de manutenção da dependência, ou recursos para o pagamento de dívidas com traficantes, ou ainda, o roubo de automóveis para financiamento do tráfico, transporte e distribuição de drogas. Essas motivações explicariam, inclusive, os furtos e roubos em bairros centrais, onde o perfil socioeconômico dos moradores era predominantemente de classe média.

As dinâmicas dos homicídios foram interpretadas primeiramente como subjacentes ao tráfico de drogas. O cenário estaria se tornando mais complexo a partir da emergência de novos grupos organizados, denominados “facções”. Alguns entrevistados, especialmente magistrados ligados à Vara de Execuções Penais, delegados das delegacias especializadas em homicídios e jornalistas que acompanhavam há mais de dez anos a criminalidade violenta em Porto Alegre, produziram um conjunto de interpretações sobre as facções criminosas que estariam atuando na capital gaúcha nos últimos anos.

O município de Porto Alegre constituiria o cenário de uma “guerra entre facções”. Neste cenário, inflamado também pela crise da segurança pública, a violência letal seria uma forma de disputa de poder corrente entre as organizações e também dentro delas. Por meio da ameaça de morte e da execução do homicídio, as organizações criminosas conduziram suas disputas umas com as outras e dirigiram suas normas internas. Desse ponto de vista, os entrevistados indicaram a percepção de que os homicídios não visavam atacar ou desestabilizar a ordem pública, mas resolver pendências entre os próprios envolvidos, como dívidas, disputas por território e traições à facção.

De acordo com os entrevistados, no momento da pesquisa três organizações criminais controlavam o tráfico de drogas no estado do Rio Grande do Sul, portanto, interferiram nas estatísticas dos homicídios em Porto Alegre: os “Os Manos”, os “Bala na Cara” e os “Unidos pela Paz”, sendo as disputas mais acirradas entre as duas primeiras. “Os Manos”, é um antigo e tradicional grupo que se originou na década de 1980 na Região Metropolitana de Porto Alegre, praticando crimes contra o patrimônio (especialmente roubos de veículos, a bancos e a carros fortes). Com a maioria de seus componentes presos, o grupo começou a controlar de dentro das prisões as ações criminosas, e, junto com outras organizações, formou a “Falange Gaúcha”, que marcou presença no sistema prisional estadual até o final dos anos 1980, quando antigas e novas facções passaram a atuar de forma autônoma. d. Na década de 2000 uma nova organização se fortalece na capital, os “Bala na Cara”, que, a partir de seu surgimento no Bairro Bom Jesus, conquistou pontos de tráfico em diversos territórios de Porto Alegre<sup>4</sup>. Desde então, um cenário de “guerra entre facções” pelo controle da comercialização dos produtos ilícitos parece ter se instaurado na região. Nas palavras de um entrevistado:

O que tá havendo é uma grande guerra de facções em Porto Alegre. Basicamente está dividida em duas partes, tem várias facções que antes brigavam entre elas e agora estão unidas contra uma grande facção, a mais nova de todas [...]. A mais nova que se chama “Bala na Cara”. E esse pessoal dos “Bala na Cara” tá enfrentando um “frentão” de facções, isso tudo gestado no Presídio Central. Determinações acontecem a partir do Presídio Central. (Jornalista, Entrevista 43).

4 *Maiores detalhes sobre as organizações criminosas do Rio Grande do Sul podem ser encontrados em: Dornelles (2008), Cipriani (2016, 2017), Chies (2019).*

### Dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre: discursos e interpretações sobre a violência letal

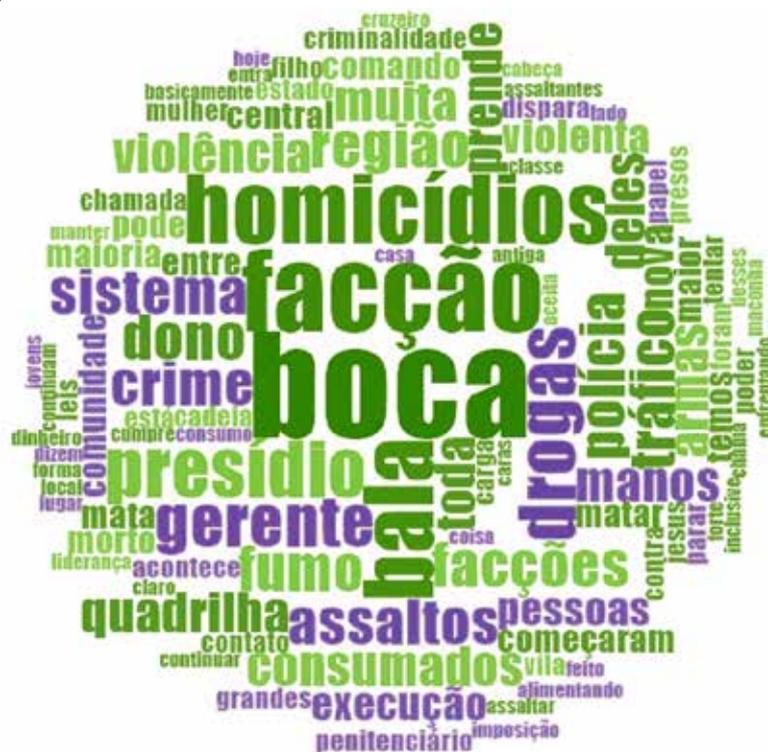
Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinetto, Letícia Maria Schabbach, Paola Stuker, Giovana Lima Michelin e Rafaela Hilgert

No infográfico a seguir, com as palavras mais proferidas pelos informantes no que concerne às dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre, é possível perceber como elas foram interpretadas majoritariamente em torno do tráfico de drogas e da atuação das facções, na percepção dos profissionais dos sistemas de justiça e de segurança pública. Com uma escala de frequência representada pelo tamanho das palavras na figura, a “nuvem de palavras” produzida a partir dos trechos de entrevistas codificados no *software* NVivo® apresenta as dimensões que compõem as configurações das mortes violentas no município. Conforme a figura, o discurso frequente dos agentes sobre as facções e suas disputas em torno dos locais de comércio de drogas, as “bocas de fumo”, construiu o panorama central das dinâmicas dos homicídios.

#### FIGURA 1

Nuvem de palavras das representações sobre as dinâmicas internas dos homicídios na perspectiva de profissionais dos sistemas de justiça e de segurança pública.

Porto Alegre, 2016.



Este panorama completou-se com outras dimensões que caracterizaram os grupos e suas ações, tais como: uma organização sistemática de suas atuações e o aparelhamento de suas atividades, a forma como se relacionavam com o sistema penitenciário, os seus desígnios nos crimes de homicídios e a característica de execução destes.

Conforme os entrevistados, os perpetradores eram jovens do sexo masculino (em média, com idade entre 15 e 30 anos), normalmente com antecedentes criminais, outras condenações por tráfico e homicídios e envolvimento com gangues. Da mesma forma, as vítimas, no geral, também eram homens jovens moradores da periferia, com baixo nível de escolarização e que, normalmente, também tinham ligação com o tráfico. Eram processos muito complexos e interligados, visto que o tráfico acabava por cooptar

jovens meninos oriundos desses territórios mais pobres e vulneráveis, aproveitando-se do seu desejo de consumo para os incorporarem na lógica do dinheiro fácil e da conquista de poder. Assim, quanto ao perfil de perpetradores e vítimas desses homicídios, pareceu haver um consenso: os jovens estavam matando e morrendo. A respeito da relação entre vítimas e autores, os interlocutores apontaram que o vínculo entre eles era o da criminalidade.

Conforme a compreensão dos informantes da pesquisa, as organizações criminosas possuíam um “sistema jurídico” próprio, a partir de regulamentos particulares, que eram de conhecimento de todo o grupo. Inserido neste sistema, o tráfico de drogas era conduzido como uma empresa, com seus patrões e gerentes. As organizações possuíam organogramas de funções sistematizados, com um patrão/chefe que comandava o empreendimento e, abaixo deste, os gerentes: gerente de armas, gerente de drogas, gerente de negócios e gerente de homicídios – cada qual com seus soldados.

Nesta economia do tráfico, as questões trabalhistas são resolvidas no homicídio. (Entrevistado 2, Entrevista em grupo com a Polícia Militar).

Sendo assim, tanto a concorrência com outras organizações, quanto as dívidas de clientes e as contravenções internas tinham na violência letal uma estratégia comum de represália. Identificaram-se, portanto, duas configurações de homicídios: eles seriam tanto externos ao grupo como internos. Os homicídios externos, ou seja, aqueles em que a vítima não pertencia à organização criminosa, ocorriam principalmente pelas seguintes razões: disputas, vinganças e dívidas. Na compreensão dos interlocutores, a maior parte dos homicídios envolvendo o tráfico de drogas ocorria pelas disputas em torno dos pontos de venda, uma vez que havia diferenças de rentabilidade entre eles, ou por pura rivalidade entre os grupos. Nessa dinâmica, os grupos possuíam controles organizados de concorrentes e adversários, facilitados atualmente pelo uso de redes sociais como o Facebook.

Os homicídios de concorrentes desencadeavam outros, como vingança: diante do assassinato de um membro da organização, esta retribuía (vingando-se), executando um ou mais membros da organização rival. Esses dois tipos de homicídios externos ocorreriam entre membros de diferentes facções, mas haveria também homicídios externos vitimando indivíduos que não necessariamente faziam parte de uma organização criminosa, compreendendo especialmente usuários de drogas. Neste tipo de homicídio, destacou-se aquele motivado pelas dívidas.

Uma vez um cara que jogava uma bola comigo era matador de uma boca e um outro cara do time ficou devendo: ele teve que matar o cara. O outro era só usuário, mas ele precisava matar o cara para mostrar que não se deve para o tráfico. E jogavam bola juntos... (Líder comunitário, Entrevista 10).

Já os homicídios internos – aqueles praticados contra algum membro da própria facção – obedeciam a um sistema de leis internas da organização que estipulavam a “pena de morte” para determinados comportamentos dos seus membros que eram considerados como traições ou insuficiências ao grupo. Como exemplos, os entrevistados referiram-se a: conversar com concorrentes, desrespeitar o chefe da organização, não devolver uma arma que fora emprestada para um assalto, deixar de contribuir financeiramente e, a mais alta infração deste sistema, passar a fazer parte de outra organização criminosa. Essas regras seriam de conhecimento generalizado dos integrantes das facções. Conforme um dos entrevistados:

[...] as fronteiras são muito bem definidas, eles conhecem, eles sabem muito bem o que eles podem fazer, o que eles não podem fazer. (Promotora de justiça, Entrevista 16).

De todo o modo, o que se chama aqui de homicídio interno correspondia ao menor número de casos, de acordo com as impressões dos informantes. Eles conformavam a mesma percepção de que o cenário dos homicídios estava se inflamando em Porto Alegre na existência de confrontos entre facções rivais, como se descreveu ser o atual contexto. Conforme uma entrevistada:

[o número de homicídios aumenta] na medida em que vai havendo os confrontos do crime organizado, confronto por território, território de poder, de atuação... Então, quando uma quadrilha se instala numa determinada área, aí não tem homicídios, aí fica tudo calmo, tudo tranquilo, só uma pena de morte imposta por eles, alguém que contraria um chefe, o outro que desrespeita uma norma da quadrilha, que é morto, mas não se tem um número significativo de homicídios. (Promotora de justiça, Entrevista 16).

Dentro desta dinâmica, os homicídios eram perpetrados com base nos consensos estabelecidos pela facção, seja pelo descumprimento das regras, seja como forma de “exemplo”. No primeiro caso, para fazer valer o poder da facção por meio da ameaça e aplicação da “pena de morte”. No segundo caso, a morte servia para ratificar as regras de condutas esperadas pelo grupo, impondo temor e respeito por meio do “exemplo”.

Respeitadas as particularidades das motivações para os homicídios relacionados ao tráfico de drogas, houve uma regularidade entre eles: ocorreriam principalmente na forma de execução. Ou seja, trata-se de crimes premeditados<sup>5</sup>, com vítimas endereçadas, com características de crueldade e que ocorrem para cumprir uma sentença do regimento da organização. Em outras palavras, seriam crimes com motivação definida e com data, lugar e alvo marcados. Contudo, nessa dinâmica também podiam ser vitimadas pessoas que não constituíam alvo específico da facção.

Os homicídios têm acontecido principalmente na forma de execução, isso é certo. Execução é o tipo que a vítima acaba morrendo, o cara chega e dispara uma metralhadora, dispara 10 tiros, dispara vários tiros na cabeça, às vezes passa uma moto, um carro, entra numa casa e mata três, quatro, chacina na forma de execução. E essas execuções são premeditadas e ordenadas, elas têm um motivo. E aí entramos na questão das guerras, brigas, entre facções, principalmente envolvendo tráfico, tráfico é o carro-chefe. [...] Execução não é casual. Tem um comando, tem uma conjunção, uma reunião, tem que ter arma, tem que ter munição, tem que ir atrás das pessoas que são alvos, os lugares que eles frequentam. Como te falei, morre muito inocente, vai lá executar um e morre mais um monte de gente. (Delegado de polícia – Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, DHPP, Entrevista 13).

Apesar disso, embora os agentes dos sistemas de justiça e de segurança pública tenham atribuído ao tráfico de drogas a causa principal do cenário corrente dos homicídios, reconheceu-se que o tráfico não operava sozinho nesta conjuntura. De forma conexa, os agentes também se referiram ao sistema prisional e ao tráfico de armas, conforme figura a seguir.

5 Com exceção dos confrontos em que grupos rivais se encontram por acaso.

**FIGURA 2**

Representação das dinâmicas das causas dos homicídios na perspectiva de profissionais dos sistemas de justiça e de segurança pública.

*Porto Alegre, 2016*



Esses três eixos conduziam e sustentavam a criminalidade e levavam aos homicídios ligados ao crime organizado, conforme apareceram nos discursos dos profissionais dos sistemas de justiça e de segurança pública em Porto Alegre.

Nós temos um tripé: o sistema prisional, as drogas e as armas. Nós temos três vetores: sistema prisional (que não segrega; não ressocializa); as drogas (movimenta toda essa cadeia de criminalidade violenta); as armas (porque pra matar eles têm que ter arma e munição). Então essa violência toda está calcada nesses três vetores. (Delegado de polícia - DHPP, Entrevista 13).

Nesse sentido, os agentes que trabalhavam no sistema de justiça criminal reconheceram que a forma como o sistema prisional está estruturado não somente não resolve o problema da violência e da criminalidade, como o inflama, pois inviabiliza a ressocialização dos sujeitos recolhidos e, ainda, conforma um espaço de articulação e de agenciamento do tráfico de drogas e dos homicídios envolvendo membros de facções rivais, usuários e consumidores devedores.

Isso ocorria por meio do comando interno do presídio, de onde os detentos ordenavam a execução de rivais e devedores, além de crimes como roubos, sequestros e outros. Novos membros também eram recrutados ao ingressarem no sistema prisional. Assim, dizer que esse sistema não segrega significa que as penitenciárias não impedem a comunicação dos presos com pessoas de fora. Desse modo, recolher no sistema carcerário o chefe de uma organização criminosa não evitava que ele continuasse comandando as ações de dentro do presídio.

No crime organizado, eles levam toda essa estrutura que eles têm na rua, infelizmente, pra dentro do sistema penitenciário – as facções vão continuar, as organizações criminosas continuam – um lá dentro inclusive ordenando práticas aqui fora – sistema penitenciário não é hostil para eles, é um custo que vale a pena pagar, pois eles continuam mantendo dentro do sistema penitenciário as mesmas organizações. (Promotora de justiça, Entrevista 16).

**Dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre: discursos e interpretações sobre a violência letal**

Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinetto, Letícia Maria Schabbach, Paola Stuker, Giovana Lima Michelin e Rafaela Hilgert

Ao mesmo tempo, o cárcere operava como uma “escola do crime”, e os ingressantes em razão de um crime mais brando acabavam integrando uma facção que opera também dentro do sistema prisional. Desse modo, apesar dos frequentes homicídios entre sujeitos das organizações, elas não se liquidavam, pois a dinâmica interna de funcionamento do sistema prisional possibilitava a captação de novos membros. Além disso, os mais jovens compunham um verdadeiro “exército de reserva” pronto a substituir os veteranos. Com isso, o ciclo da criminalidade estava sempre em movimento.

O tráfico é uma atividade ilegal no Brasil, não admite a venda de drogas e a pessoa se estabelece ali e, para ela manter esse ponto, essa pessoa vai se armar e vai contratar seguranças para defender essa boca de seus rivais. E como é que a gente tem enfrentado o tráfico? Você vai lá e prende o sujeito que tá vendendo ali na ponta, aí o dono da boca vai lá e repõe aquele vendedor. Ou, então, o Estado vai lá e prende o segurança da boca, ele (o dono da boca) vai lá e repõe; ou, então o Estado vai lá e prende a carga, intercepta a carga da droga daquele ponto e isso vai fazer com que aquela pessoa se descapitalize, às vezes, e ele vai ter que se recapitalizar se ele não tiver capital. Ele vai se capitalizar em outros crimes, roubos, etc., para conseguir pagar seu fornecedor e vir uma nova carga. Mas o problema mesmo dá quando o Estado resolve prender o dono da boca e ele prende o dono da boca. Não prende sempre, mas às vezes prende o dono da boca. Se esse dono da boca for de uma facção forte, ele vai continuar controlando a boca de dentro do presídio e não vai ter muito problemas. Se ele não for forte, ou não for de uma facção dominante, aquilo vai gerar um vácuo e alguém, ou os funcionários e parentes vão tentar manter aquela boca e os outros vão tentar tomar. Então, aí é que dá em profusão os homicídios. (Juiz, Entrevista 35).

Por fim, os entrevistados também chamaram a atenção para a importância do tráfico de armas. Os homicídios ligados ao tráfico de drogas eram predominantemente executados por meio de arma de fogo. Assim, o tráfico de armas era um duplo elemento que movia as organizações criminosas. De um lado, a circulação de armas de fogo ilegais constituía um importante negócio, muito rentável. De outro lado, as armas de fogo eram de fácil acesso e o principal instrumento de imposição de poder dos grupos ligados ao crime. Diante disso, os profissionais dos sistemas de justiça e de segurança pública foram contundentes em dizer que uma das ações do governo federal para redução dos homicídios deveria ser aumentar a fiscalização nas fronteiras, onde a entrada de armas deveria ser controlada, bem como o ingresso de drogas, cuja matéria-prima não era fabricada no Brasil.

No caso específico de Porto Alegre, a particularidade estava na entrada de armamento e drogas por via fluvial, conforme revelou um dos entrevistados. O município é banhado pelo grande Lago Guaíba, onde desagua o Rio Jacuí e que está conectado ao oceano pela Lagoa dos Patos. As drogas e o armamento chegavam por via fluvial até a Ilha Grande, que pertence ao município vizinho de nome Triunfo. Dessa ilha, o material era distribuído para vários locais da Região Metropolitana de Porto Alegre. Mapear estes espaços de ingresso, por meio do tráfico, de armas e drogas nos municípios e atuar sobre eles era uma possibilidade aventada por alguns entrevistados.

## DISCUSSÃO

Em pesquisa realizada na área metropolitana de Brasília, Machado e Porto (2015) identificaram percepções semelhantes dos operadores do sistema de justiça criminal em relação aos territórios onde ocorrem os maiores índices de homicídio, que também apontaram a sua maior vulnerabilidade pela ausência da

atuação do Estado com políticas públicas e garantia dos direitos de cidadania. Porém, os autores também verificaram uma compreensão mais heterogênea desses profissionais com relação à violência letal. Para eles, embora os homicídios relacionados às disputas e aos acertos do tráfico fossem recorrentes, não se poderia restringir a conflitualidade a esses casos. Brigas em bares, vinganças, conflitos diversos produziam uma “espiral” de assassinatos. Para Machado e Porto (2015, p. 307) as percepções dos operadores do sistema de justiça criminal sobre os homicídios envolvendo questões de tráfico de drogas evidenciaram que “as mortes ocorrem muitas vezes pela necessidade urgente de dinheiro. Nas imagens sobre a lógica das mortes violentas: matam para roubar e manter o negócio”.

No caso das percepções dos operadores em Porto Alegre, predominou uma narrativa do tráfico de drogas como fator determinante dos homicídios. Interessa aprofundar a reflexão acerca das implicações que esse entendimento possa trazer em termos das práticas sociais dessas pessoas como agentes da segurança pública, seja em termos das investigações criminais, seja no trâmite desses casos na justiça. O recurso recorrente a uma “gramática do tráfico de drogas”, por assim dizer, poderia operar também como uma forma de ocultação de outras dinâmicas criminais, motivadas por conflitualidades de outras ordens que acabariam sendo “codificadas” e, portanto, homogeneizadas em sua ligação com o tráfico. Em um mesmo sentido, para Machado e Porto (2015), o recurso ao “nada funciona” mobilizado nas representações de operadores do sistema de justiça criminal pode contribuir para ofuscar o fato de que o controle sobre o crime e sobre o funcionamento do sistema existe de acordo com prerrogativas, estratégias e interesses determinados.

Pesquisa realizada nos julgamentos de homicídio pelo Tribunal do Júri em Porto Alegre demonstrou como essa gramática do tráfico é mobilizada nas práticas da justiça (FACHINETTO, 2012). A análise dos discursos dos promotores e defensores que atuam no júri evidenciou que é a partir da classe social dos envolvidos nos crimes, associada a outros aspectos (contexto social, perfil, ter ou não antecedentes criminais, ser ou não consumidor de drogas), que determinados crimes são inseridos na lógica discursiva dos “crimes do tráfico”<sup>6</sup>. Nestes há tanto uma valorização do crime, que demanda uma punição maior, quanto uma desvalorização dos envolvidos (FACHINETTO, 2012). Neste aspecto, observa-se a estratégia de “sobrecondenar” determinados sujeitos, determinadas práticas, contextos e condutas, produzindo processos de sujeição criminal (MISSE, 2010) também na esfera da atuação da justiça. Deste modo, os discursos dos operadores sobre o homicídio e sobre as suas práticas como agentes da justiça podem ser pensados também no âmbito das representações sociais, que se constituem como orientadoras das práticas, contribuindo para criar a realidade sobre a qual se referem (MACHADO; PORTO, 2015).

Assim, o conjunto de representações sociais compõe um cenário dos processos que levam à violência letal circunscrito a um grupo social específico: o daqueles envolvidos com o tráfico de determinados tipos de drogas e seus mercados de varejo. As carências materiais seriam responsáveis tanto pelo consumo de drogas quanto pela sua comercialização ilegal como fonte de renda para mitigar essas mesmas carências. O papel das polícias, especialmente quando estas atuam na repressão àqueles que circulam transportando mercadorias ilegais (sejam armas, sejam drogas) e aos controladores dos pontos de venda (bocas de fumo), raramente apareceu nas falas dos entrevistados. Isso ocorreu apenas de forma marginal, quando os entrevistados admitiram que essa atuação colabora para uma reconfiguração, no território, desses grupos – quando “migram” de uma região para outra. Não há referências sobre a violência e a letalidade policial nessas estratégias de intervenção. As deficiências na atuação do Estado apareceram

<sup>6</sup> Os discursos dos “crimes do tráfico” não se referem necessariamente a motivações ligadas às disputas do tráfico: há uma produção discursiva que insere determinados casos dentro da lógica desses crimes. Esta operação discursiva envolve alguns critérios, por exemplo, o perfil dos envolvidos, a sua classe social e o contexto onde estão inseridos.

**Dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre: discursos e interpretações sobre a violência letal**

Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinetto, Letícia Maria Schabbach, Paola Stuker, Giovana Lima Michelin e Rafaela Hilgert

de forma ambígua e contraditória: por um lado, pela deficiência na prestação de serviços públicos, por outro, pela segregação continuada no sistema prisional sem, contudo, desarticular as facções existentes dentro e fora dos presídios. Não houve, portanto, questionamento acerca dos fatores que concorrem para que essa interpenetração em larga escala seja possível, tampouco sobre o porquê de o Estado não ser capaz de monitorar e prevenir a circulação de armas, recursos financeiros, informações e drogas que estão ligados a grande parte dos homicídios.

A ênfase dos discursos colocada nas disputas entre os coletivos criminais instigou-nos a analisar estudos e pesquisas sobre a composição desses grupos, a sua forma de atuação e as possíveis relações desse *modus operandi* com a dinâmica dos homicídios na capital gaúcha. No caso de São Paulo, Dias (2011) trata da expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) nos presídios e seu impacto fora deles. A autora identificou uma transição no exercício de poder do grupo que, em um primeiro momento, recorreu à violência explícita em decorrência do próprio contexto de demarcação de território e de domínio. Posteriormente, tendo se consolidado como hegemônico, o grupo dispensou as demonstrações públicas de poder, tendo como consequência imediata a drástica redução do número de homicídios, dentro e fora do sistema prisional (DIAS, 2011).

No caso de Porto Alegre, Azevedo e Cipriani (2015) argumentam que há uma multiplicidade de grupos disputando espaços de poder, os quais não se restringem ao contexto prisional.

Essa multiplicidade de grupos, que tem no presídio um de seus focos de força – o que se reflete na manutenção do domínio para além dos muros do cárcere – acarreta a constante disputa por territórios no espaço urbano, o que possui como decorrência um cenário radicalmente diverso daquele observado em São Paulo. (AZEVEDO; CIPRIANI, 2015, p. 171)

Para os referidos autores, o cenário externo em Porto Alegre é abertamente conflituoso e não se reproduz da mesma maneira no interior do Presídio Central, onde se aproxima da situação de pacificação atingida pelo PCC nos estabelecimentos carcerários do estado de São Paulo (AZEVEDO; CIPRIANI, 2015). Isso ocorre porque “quanto maior for o espaço da facção dentro do sistema prisional, maior será o seu poder econômico na rua” (AZEVEDO; CIPRIANI, 2015, p. 172). Essas diferenças na forma de atuação dos coletivos criminais evidenciam a importância de não olhar para esses contextos e dinâmicas de forma homogênea, buscando aprofundar por meio de estudos e pesquisas o contexto específico de Porto Alegre e do estado do Rio Grande do Sul, de modo a compreender em que medida a atuação desses coletivos têm relação com o aumento ou decréscimo das taxas de homicídio.

Com muito menos frequência, outra forma de violência letal enunciada nas entrevistas se referiu à violência a que as mulheres são submetidas e que frequentemente as leva ao óbito: o feminicídio. Os discursos captados na pesquisa foram no sentido de que o grande número das mortes de homens se dava em razão do envolvimento com tráfico e as mortes de mulheres, por sua vez, decorriam de relacionamentos íntimo-afetivos, no plano das relações domésticas e familiares.

Os entrevistados apontaram que as mulheres apareciam majoritariamente como vítimas (e não como autoras) de homicídios dolosos, especialmente em casos de feminicídios e/ou envoltas na dinâmica do tráfico de drogas. As dinâmicas e o funcionamento desse tipo de homicídio seriam muito específicos, inclusive no que diz respeito aos territórios. No primeiro caso, o feminicídio foi percebido como majoritariamente do âmbito doméstico, motivado por ciúmes/rejeição de um (ex-) parceiro, “justificado”

pela passionalidade. Esses homicídios teriam requintes de crueldade, com frequente utilização de facas e martelos. O uso de álcool e outras drogas impulsionaria esse tipo de crime, também entendido como consequência do tráfico de drogas, com pouca reflexão sobre o papel do machismo nesses contextos. Nesse caso, o fenômeno estava presente em todas as classes sociais e contextos geográficos. A diferença levantada pelos entrevistados dizia respeito à sua divulgação e ao registro: a violência contra a mulher de baixa renda seria mais pública e conhecida, enquanto a representação dos casos de violência contra as mulheres de classes mais altas ficaria reduzida, já que estas, frequentemente, escolheriam não comunicar os fatos aos órgãos de justiça, por medo de represália, vergonha ou temor da divulgação pública. Contudo, quando essa violência acabava em feminicídio havia uma repercussão mais acentuada quando a vítima era de classe favorecida economicamente.

Os perpetradores eram homens que mantinham vínculos com suas vítimas, sendo companheiros ou namorados. O ciúme e o sentimento de posse sobre os corpos das mulheres, enraizados na cultura machista e patriarcal, acabavam sendo os motivadores dos feminicídios, que atravessavam as divisões de classe social.

A violência torna-se ainda mais complexa quando os agressores são homens com os quais as mulheres se relacionam afetiva e sexualmente. Os autores, nesses casos, conhecem bem as vítimas e seus pontos mais vulneráveis. Dominam a situação e sabem como e onde ameaçá-las, como espancá-las, humilhá-las e cometer outras práticas de agressão e lesão (MENDES, 2010, p. 208).

Nessa perspectiva, o feminicídio é percebido como sendo do âmbito doméstico, entendido, em geral, no contexto da relação amorosa (MARGARITES, 2015; MENEGHEL; MARGARITES, 2017). Não houve o reconhecimento de outros tipos de feminicídios, mesmo quando eram referidos pelos entrevistados. Isso pode ser explicado devido à tipificação legal ser recente (BRASIL, 2015; MARGARITES, 2015; MENEGHEL; MARGARITES, 2017) e o debate atual estar voltado apenas para conflitos domésticos entre parceiros amorosos. A passionalidade e o uso de substâncias empregadas como atenuantes dos crimes podem ser explicados devido à socialização dentro da cultura machista (SAFFIOTI, 2001; TELES; MELO, 2003; CALVACANTI, 2005; ROSA, 2012), somando-se a romantização desses crimes e a culpabilização da vítima como responsável por sua morte (BLAY, 2003; MARGARITES, 2015). Os requintes de crueldade e uso de armas brancas são referidos em outros estudos (ROSA, 2012; WAISELFISZ, 2015).

Já dentro do contexto do tráfico de drogas, os homicídios de mulheres foram classificados em três grandes grupos de motivações: dívidas com o tráfico e queima de arquivo; prostitutas mortas em serviço e como consequência do envolvimento com traficantes. No primeiro grupo, mulheres usuárias de drogas com dívidas com o tráfico seriam assassinadas com frequência, bem como testemunhas, como “queima de arquivo”. Os entrevistados forneceram poucos detalhes que possibilitassem a classificação desses homicídios como feminicídios.

No segundo grupo, mulheres usuárias se prostituíam para manter o uso de drogas e acabariam sendo mortas por cafetões, clientes ou em conflitos por disputas pelos pontos de atuação na rua. Foi interessante perceber que estas mortes eram justificadas pela relação com o tráfico, não se problematizando o machismo presente nessas relações. Para alguns autores, a morte dessas mulheres é considerada uma forma de feminicídio (SALFATI, 2008; RUSSEL, 2009 *apud* MARGARITES, 2015; MARGARITES, 2015), mas essa reflexão não foi levantada pelos entrevistados. A cultura machista inviabiliza uma reflexão questionadora sobre esses corpos estigmatizados e objetificados pela prostituição, além disso, desconhecem-se os tipos de feminicídios, uma vez que o entendimento se concentrou nos feminicídios íntimos, em relações amorosas.

**Dinâmicas dos homicídios em Porto Alegre: discursos e interpretações sobre a violência letal**

Melissa de Mattos Pimenta, Rochele Fellini Fachinetto, Letícia Maria Schabbach, Paola Stuker, Giovana Lima Michelin e Rafaela Hilgert

Desta forma, homicídios de prostitutas são invisibilizados como crimes de feminicídios (CARCEDO, 2010; MENEGHEL; MARGARITES, 2017), exaltando a necessidade de se ampliar o debate.

No terceiro grupo, as mulheres seriam assassinadas por manterem um relacionamento amoroso ou familiar com um traficante, ou, então, por assumirem a liderança a partir da morte ou prisão do companheiro. Nesse caso, existiu um entendimento de que a mulher só se inseriu no tráfico como liderança para substituir um homem. Houve estranhamento dos entrevistados quando, nos relatos, não foi possível identificar essa relação para explicar a liderança de uma mulher. Nessa perspectiva, as falas explicitaram a questão dos papéis de gênero, da divisão sexual do trabalho dentro de nossa sociedade (ASTELARRA, 1987; RILEY, 1988; PRÁ, 2014). Para os entrevistados, a ascensão de mulheres no tráfico deveria estar automaticamente relacionada a uma figura masculina que saiu de cena, visto que o papel de líder no tráfico não seria atribuído a mulheres. Contudo, estudos demonstram que mulheres assumem a liderança por desejo e se inserem no tráfico por escolha pessoal (BARCINSKI, 2009; CORTINA, 2015). Além disso, a forma com que essas mulheres traficantes são mortas também poderia configurar feminicídio, por ser uma maneira de cobrar dessa mulher a ocupação de um lugar social que não lhe pertenceria (MONARREZ FRAGOSO, 2002; CALVACANTI, 2006; SEGATO, 2006); contudo, os detalhes desses homicídios não apareceram nas falas, não sendo possível afirmar tal entendimento.

Embora em menor número, também houve referência nas entrevistas às mulheres como perpetradoras de homicídios. Segundo os entrevistados, esses casos apareciam em número bem mais reduzido, mas quando ocorriam, eram assassinatos muito cruéis. A explicação trazida foi justamente a prática reiterada de violência e humilhação contra essas mulheres, demonstrando que elas não matavam por impulso ou raiva, mas sim depois de muito aguentar determinada situação e planejar minuciosamente os passos para estancar aquele quadro.

A persistência do uso “da violência na sociedade brasileira como forma de resolução de conflitos, seja nas relações entre classes sociais, seja nas relações intersubjetivas” (ADORNO, 1996, p. 49) é um tema que intriga pesquisadores brasileiros do campo da sociologia da violência e da conflitualidade. Apesar da abolição da escravidão, da instauração da República como forma de ordenamento do Estado, da gradual inserção do país no contexto das modernas economias produtivas capitalistas, a violência permanece atravessando todo o tecido social, inclusive as instituições sociais destinadas à garantia de segurança e proteção dos cidadãos, convergindo para aquilo que Adorno (1996) denomina “subjetividade autoritária” na sociedade brasileira. A hipótese mobilizada pelo autor para explicar a continuidade de um conjunto de práticas cotidianas de violência e dominação, exercidas sobre grupos sociais dominados e subalternos, é de que a constituição da cidadania no Brasil se deu de forma inconclusa<sup>7</sup>.

Um exemplo de como essas formas de violência institucionalizadas são reificadas na atualidade pode ser identificado nas ações da polícia, que aborda muito mais negros do que brancos, antes suspeitos de serem “escravos fugitivos”, hoje suspeitos de atividades delituosas (GUIMARÃES, 2004). Estudos recentes (CERQUEIRA; MOURA, 2014; SINHORETO; SCHLITTLER; SILVESTRE, 2016; SINHORETTO; MORAIS, 2018) evidenciam o viés racial das mortes violentas no País, especialmente na população jovem, no perfil específico das vítimas da letalidade policial e na distribuição espacial das mortes, para além das diferenças socioeconômicas entre brancos e não brancos.

<sup>7</sup> “Ainda que o Brasil tenha ingressado na sociedade capitalista moderna e adotado a forma republicana de governo, tendo consolidado um conjunto de leis universais válidas para todos os cidadãos, [...] a violência em suas múltiplas formas de manifestação permaneceu como modo costumeiro, institucionalizado e positivamente valorizado – isto é, moralmente imperativo – de solução de conflitos decorrentes das diferenças étnicas, de gênero, de classe, de propriedade e de riqueza, de poder, de privilégio, de prestígio.” (ADORNO, 1996, p. 51).

Assim, embora a economia brasileira tenha se modernizado e diversificado, a democratização das instituições jurídicas e políticas não acompanhou essa modernização (ZALUAR, 2007). A profunda contradição entre a incorporação dos valores fundamentais que embasam os princípios dos direitos humanos universais em nossa Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e a continuidade das sistemáticas violações de direitos, especialmente das populações mais vulneráveis social e economicamente, é reveladora da insuficiência da atuação do Estado e da sociedade civil na preservação e garantia desses mesmos direitos. Esse processo, entretanto, só pode ser compreendido quando se considera a permanência das profundas desigualdades sociais e econômicas no Brasil. Para Azevedo e Cifali (2015), os avanços das políticas de distribuição de renda desde os anos 2000 não foram suficientes para deter ou interromper o crescimento dos indicadores de violência e crime, especialmente os homicídios. Porém, as hipóteses explicativas que associam a pobreza e a desigualdade social à violência e à criminalidade perderam centralidade no campo dos estudos sobre segurança pública. Para Misse (2006), a tese da associação entre pobreza e criminalidade é equivocada, não apenas porque a questão criminal não pode ser reduzida a uma causa única e determinante (no caso, a pobreza ou as condições estruturais que levam à desigualdade social), como também os argumentos utilizados (custos de oportunidade, cálculo racional, revolta social) são insuficientes para dar conta da complexidade do problema.

Esse quadro é agravado pela incapacidade do Estado, na figura das instituições policiais, do Ministério Público, dos tribunais de justiça e do sistema penitenciário, de efetivamente exercer o controle social sobre o crime e dissuadir as condutas violentas no contexto de um Estado de Direito democrático. Uma das dificuldades em dar conta deste cenário é a invisibilização dos fatores sociais estruturantes que geram e reproduzem a violência homicida e sua consequente naturalização como fenômeno social, atribuindo o comportamento criminoso antes ao indivíduo e à sua consciência, com a responsabilidade (exclusiva) por sua conduta. Nessa perspectiva, a inadequação ou incapacidade de se adequar às leis e normas sociais vigentes colocam o transgressor à margem da condição de cidadania. Ele deixa de ser sujeito de direitos e passa a ser objeto de punição. Porém, esse processo acontece de forma tão profunda que opera no âmbito da subjetividade dos sujeitos, interferindo nos modos como interpretam a realidade em que estão inseridos e moldando as suas ações e condutas.

Outra interpretação considerada insuficiente para explicar o fenômeno de escalada da violência homicida, especialmente nos contextos urbanos da periferia capitalista, é aquela que atribui suas causas predominantemente aos fatores estruturais, especialmente a ineficácia dos órgãos de controle social em manter a ordem e distribuir a justiça, associada a uma profunda crise de autoridade que gera impunidade e corrupção e torna ineficaz o funcionamento das agências estatais. Nessa perspectiva, os entrevistados atribuíram aos “baixos custos de oportunidade” as razões para o aumento exponencial dos homicídios dolosos. Um dos argumentos mobilizados em oposição a essa ideia é o fato de que as atividades criminais envolvendo violência letal têm risco altíssimo para todos os envolvidos. Além disso, a ênfase nas deficiências do Estado retira do enfoque das políticas públicas a atenção aos criminosos presos, relegados ao tratamento punitivo-penal, quase sempre em condições precárias e em violação de direitos.

Para além da estigmatização dos moradores das periferias como oriundos de locais “perigosos” – territórios associados à criminalidade e à violência –, alguns pesquisadores têm se debruçado sobre os processos de subjetivação de identidades deterioradas, especialmente a categoria social do “bandido”. Segundo Misse (2010, p. 17), o “bandido” é “o sujeito criminal que é produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais”. Trata-se de um sujeito socialmente desvalorizado, cuja condição como pessoa é desumanizada até o ponto de se desejar a sua morte ou o seu desaparecimento. O “bandido”:

[...] é agente de práticas criminais para as quais são atribuídos os sentimentos morais mais repulsivos, o sujeito ao qual se reserva a reação moral mais forte e, por conseguinte, a punição mais dura: seja o desejo de sua definitiva incapacitação pela morte física, seja o ideal de sua reconversão à moral e à sociedade que o acusa (MISSE, 2010, p. 17).

Trata-se de uma espécie de:

[...] clivagem moral que opõe a figura do trabalhador, compreendido então como um 'homem de bem', partícipe da comunidade em seus anseios de progresso, daquela do 'bandido' ou do 'drogado', do 'noia', do 'presidiário', enfim, do inimigo que, em sua simples existência, ameaça essa mesma comunidade. (FELTRAN, 2014, p. 499).

A cisão dessas representações sociais no senso comum contribui para a percepção de que é na "periferia" que se encontram esses sujeitos em sua maioria, mesmo quando apenas uma pequena parcela dos indivíduos criminosos e violentos opere nesses territórios. A territorialização da sujeição criminal estende-se, portanto, ao conjunto dos moradores, incluindo crianças e adolescentes, sobre quem são colocadas expectativas sociais negativas. No limite, segundo Misse (2010), restam tão poucas alternativas para que os sujeitos se desvinculem da identidade social deteriorada e publicamente estigmatizada, que eles próprios acabam por subjetivá-la.

Os processos de sujeição criminal foram alavancados com a emergência do novo mercado de varejo de drogas ilegais, especialmente a cocaína, que introduziu, no âmbito dos crimes convencionais, modalidades de operação semelhantes às de empresas, altamente lucrativas, que modificaram profundamente a dinâmica criminal no Brasil. A emergência de novos mercados ilegais e o aumento dos delitos associados ao tráfico abriram espaço para o desenvolvimento de novas áreas de pesquisa, evidenciando a necessidade de perspectivas e explicações mais abrangentes para o fenômeno da violência, especialmente nas metrópoles e nos grandes centros urbanos.

As percepções sociais dos entrevistados ofereceram diversos elementos para compreensão das dinâmicas das violências letais relacionadas aos conflitos entre facções. Contudo, a dificuldade de apreender a complexidade dos fatores sociais envolvidos na escalada da violência no Sul do Brasil evidenciou-se na limitação das interpretações da própria dinâmica do tráfico.

Em Porto Alegre, a existência de regiões dominadas pelo tráfico onde ocorrem poucos homicídios e onde não há conflito aberto entre grupos organizados evoca uma contradição. Caso se considere que o tráfico e uso de drogas ilícitas está presente em todas as classes sociais, e que as ocorrências de homicídios dolosos, por sua vez, são mais expressivas em determinadas regiões - geralmente, mas não exclusivamente -, socialmente vulneráveis, não seria o tráfico, em si, a explicação para a ocorrência dos homicídios dolosos.

O que parece ocorrer é a particularidade da condução do tráfico de drogas nessas regiões:

O tráfico de drogas, que atende às elites e às classes médias em praticamente todos os países do mundo, inclusive no Brasil, não se associa da mesma maneira à violência, principalmente porque é operado por indivíduos e não por quadrilhas e não é baseado em controle de territórios, mas em relação direta com o consumidor, através da entrega em domicílio ou em lugares combinados. Não há, portanto, uma relação necessária entre drogas ilícitas e montante da violência, a não

ser quando o tráfico se territorializa e opera com jovens pobres, submetidos ao sistema da consignação de vendas e à relação de subordinação ao chefe da quadrilha. (MISSE, 2010, p. 2).

Dessa maneira, percebe-se que os fatores causais que envolvem o fenômeno do homicídio são muito mais multifacetados e exigem uma reflexão voltada para as condições sociais, culturais e econômicas dos sujeitos e dos territórios. Como bem pontua Porto (2010), é possível supor que existam contextos mais ou menos favoráveis ao desenvolvimento da violência e que o que é representado como violência participa igualmente da percepção da realidade desse fenômeno social.

As transformações na estrutura produtiva brasileira, especialmente a partir dos anos 1990, com o início da automação e o conseqüente aumento do desemprego, coincidem com a expansão dos mercados ilegais ligados ao narcotráfico. Essas transformações repercutiram nas formas como opera a criminalidade organizada, que passou a atuar segundo moldes empresariais, expandindo suas ações para além das fronteiras nacionais, alterando o alcance de sua influência e as dinâmicas dos grupos delinquentes locais, por meio do emprego de violência excessiva e de armas de fogo de alto calibre. Essas atividades, na maioria das vezes, necessitam da cooperação ativa e intencional de agentes do Estado, para existirem e se expandirem.

A criminalidade organizada tem sido objeto de investigação de sociólogos e criminalistas brasileiros desde os anos 1980, quando o tráfico de drogas se tornou um problema social e a cocaína e seus derivados passaram a ser comercializados em larga escala, seguindo novas rotas internacionais. O tráfico, especialmente da cocaína, também potencializa a ocorrência de outros crimes, nomeadamente a lavagem de dinheiro, o roubo e o furto de veículos, além do contrabando, extorsão, suborno e corrupção. Uma das principais mudanças introduzidas neste cenário é a arregimentação de largos segmentos de adolescentes e jovens, recrutados como trabalhadores assalariados para atuarem nas mais variadas funções em torno do tráfico de drogas. Trata-se de um fenômeno de “juvenilização” do mercado ilegal de drogas, impulsionado pela prisão e morte de traficantes adultos, que são substituídos por indivíduos cada vez mais jovens.

Do ponto de vista da segurança pública e da justiça criminal, a criminalidade organizada é identificada como o principal fator explicativo para o crescimento das práticas violentas em certos espaços sociais, nomeadamente favelas e bairros de periferias urbanas. (SCHABBACH, 2013) Trata-se de um objeto de pesquisa complexo e de difícil definição, não havendo consenso sobre quais características o diferenciam da criminalidade comum.

A dificuldade em se definir com precisão as fronteiras entre “o mundo do crime”, onde supostamente atuam as organizações criminosas, e a “legalidade” é um dos fatores que têm levado pesquisadores a questionarem as definições de crime “organizado”, tendo em vista que existem práticas tratadas socialmente como delito ou crime e outras que são toleradas como mercados informais ou ilegais. (MISSE, 2007). A importância de distinguir essas práticas, de um ponto de vista sociológico, está no fato de que não necessariamente aquilo que está previsto no código penal encontra ressonância nas valorações de uma dada sociedade acerca do que é socialmente ou moralmente aceito ou recusado. Assim, a noção de “crime organizado” obscurece a diversidade de atores, redes de sociabilidade e práticas incrimináveis segundo as previsões legais (MISSE, 2007).

Há sobre o tráfico uma perspectiva particular, que confere a esse tipo de crime uma dimensão moral distinta, por exemplo, de crimes como os contra a administração pública, os quais resultam em um número muito pequeno de condenações e sentenças de prisão. A análise da legislação em relação a

posse, consumo e comercialização de “entorpecentes” mostra que as medidas penais vêm endurecendo desde os anos 1970, com o aumento do tempo de reclusão, do valor das multas e das penas para o caso de vendas feitas por quadrilhas. Apesar de a legislação distinguir usuários de traficantes desde 1976, coube aos últimos as penas mais duras. A Lei 11.343 (BRASIL, 2006), mantém essa distinção e introduz penas alternativas para consumidores, porém, tal como as leis anteriores, não especifica claramente as quantidades que diferenciariam o “consumo para uso pessoal” e o “tráfico de drogas”. Com isso, permanece como responsabilidade dos policiais, sobretudo militares, encarregados da maioria dos flagrantes, determinar quem é “usuário” e quem é “traficante.” Acrescente-se a isso o fato de que as expectativas sociais negativas recaem com mais frequência sobre determinados tipos, por vezes aglutinando e por vezes excluindo de certas categorias indivíduos que poderiam ser igualmente tratados como membros de organizações criminosas. No que diz respeito à figura do “traficante”, por exemplo,

[...] a acusação social parece privilegiar mais aqueles que operam nas favelas, conjuntos habitacionais de baixa renda ou bairros periféricos das grandes cidades brasileiras do que os que agem com base em agendas telefônicas e redes de relações de confiança entre usuários da mesma classe média de onde provêm, moradores de apartamentos e casas de bairros de renda média ou alta. (MISSE, 2007, p. 141).

Para Lembruger e Boiteux (2014, p. 360), a subjetividade do exame das “circunstâncias sociais e pessoais” dos indivíduos processados por porte ou tráfico de drogas funciona como “uma brecha para a rotulagem segundo atributos econômicos e socio-raciais”. Como consequência disto, o encarceramento por tráfico vem se mostrando discricionário, uma vez que “jovens com a mesma quantidade de drogas, mas com melhores ‘circunstâncias sociais e pessoais’, são enquadrados como usuários” (LEMBRUGER; BOITEUX, 2014, p. 360). A seletividade penal segundo critérios de procedência social, cor de pele e outros estereótipos (RODRIGUES, 2012) também incide sobre mulheres jovens, mães de mais de um filho ou de mais de uma filha, em vulnerabilidade social, com relatos de abuso de drogas e chefes de famílias monoparentais (CORTINA, 2015). A seletividade penal é um objeto de estudo que vem ganhando força com as pesquisas sobre o papel do aparelho judiciário na elaboração dos inquéritos, na abertura e andamento dos processos e na promulgação de sentenças condenatórias (ADORNO, 1995; LIMA, 2004; AZEVEDO, 2004).

Conforme explicitado anteriormente, a expansão dos mercados de drogas alterou profundamente as dinâmicas relacionais da criminalidade. Destaca-se, em particular, o tipo de relação estabelecida no interior de grupos rivais, de extrema competitividade, que leva à “guerra” com consequências letais. A gramática da “guerra” foi bastante analisada e desenvolvida no trabalho seminal de Alba Zaluar (2014) sobre o “*ethos* guerreiro”, um tipo de *habitus* observado entre jovens do sexo masculino membros de quadrilhas que disputam o domínio de territórios dentro de zonas urbanas e envolvem alterações na sensibilidade e na capacidade de tolerância à violência. Trata-se de um sintoma social da intensa exposição à lógica da vingança, na qual o uso exacerbado da violência é potencializado pela competitividade entre grupos concorrentes pelo comércio varejista de drogas e pela difusão do uso de armas de fogo para resolver desavenças. A exposição de crianças e adolescentes moradoras de favelas à exibição ostensiva de armas como símbolos de poder e o seu uso para punir ou vingar quem se indispunha contra eles – fossem traficantes armados ou policiais – propiciou a interiorização progressiva do *ethos* guerreiro, entendido como uma forma de hipermasculinidade ou virilidade agressiva e destrutiva, característica dos contextos sociais em que o monopólio da violência pelo Estado não teria se efetivado integralmente (ZALUAR, 2014).

Embora seja essa “[...] parcela inferior, formada por um pequeno exército de vendedores, mão de obra barata, despreparada e armada, que concentra a maior parte da violência da extensa rede de tráfico de drogas” (MANSO; DIAS, 2018, p. 171), a “guerra” não se circunscreve aos atores sociais que participam ativamente dela, na dinâmica perversa dos denominados “envolvidos” com o tráfico, mas opera igualmente entre cidadãos e agentes do Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos enunciados presentes nas falas dos entrevistados leva a concluir que estes continuam a ser os provenientes do universo jurídico-penal e do combate ao inimigo. No primeiro caso, trata-se apenas da redução de conflitos sociais a tipos penais, desprezando a natureza dos conflitos e suas configurações, que engendram regras e padrões de sociabilidades, constituem e põem em confronto identidades individuais e coletivas. No segundo caso, segmentos sociais são vistos como intrinsecamente perigosos e objeto constante de vigilância e neutralização (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016).

Segundo Azevedo e Cifali (2015), há uma dificuldade política de enfrentar as resistências corporativas das instituições policiais, no sentido de “construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, e voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo” (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 109). A lógica do “combate ao inimigo” tem colocado as forças policiais em permanente confronto com os sujeitos cujos atributos sócio-raciais os situam na categoria de “marginais”, promovendo, juntamente com os fatores institucionais que legitimam práticas arbitrárias e abusos no uso da força, as altas taxas de vitimização em confrontos com a polícia.

No centro desta crise está a emergência de um número enorme de “facções” ou “coletivos criminais,” fenômeno intrinsecamente ligado à gestão do sistema prisional. Segundo Dias (2017), nas últimas décadas o Brasil vem passando por uma intensa ampliação da prisão como instrumento de controle social e político. Isso pode ser observado não apenas na evolução crescente do encarceramento, mas também nos efeitos sobre as pessoas, os territórios urbanos e as políticas de segurança pública, pela forma como o encarceramento vem sendo produzido e incrementado.

A forma como o Estado, na figura de suas instituições de justiça e de segurança pública, vem lidando com a questão prisional coloca no centro do problema o quanto as estratégias políticas enfatizam a perspectiva da “guerra” permanente contra o crime, especialmente contra o tráfico de drogas. Trata-se de um modelo proibicionista e repressivo, cujo principal resultado é o encarceramento em massa de jovens do sexo masculino, mas também de mulheres jovens, socialmente vulneráveis. A expansão de “facções” e “coletivos” criminais no interior do sistema prisional, cujas articulações estendem-se extramuros e possuem alcance nacional e internacional, é reveladora do quanto as políticas de enfrentamento ao tráfico contribuem para o agravamento dos problemas de segurança pública na atualidade.

A dificuldade de produzir um quadro mais amplo, complexo e sistêmico das condições estruturais direta e indiretamente relacionadas ao crescente número de homicídios tem consequências perversas, na medida em que canaliza as iniciativas no âmbito da segurança pública, tanto legais quanto políticas, para o permanente “combate ao tráfico de drogas”. A ótica de explicar tudo pelas dinâmicas internas ao “tráfico” contamina, inclusive, as representações sociais sobre os feminicídios, quer pela desestabilização emocional dos perpetradores (muitas vezes dependentes químicos), quer pelo envolvimento afetivo

das mulheres com traficantes. Embora as atividades ilegais em torno do varejo de maconha, cocaína e crack configurem um dos fatores estruturantes da violência letal, nem a droga em si, tampouco o tráfico, constitui as motivações para o fenômeno do incremento dos homicídios dolosos. Também não são esses os únicos vetores ou causas para explicar as mortes de jovens, em sua maioria negros e oriundos de contextos sociais e econômicos de baixa renda e escolaridade.

Ao final, o Estado, em especial nas escolhas quanto às políticas públicas de proteção social (que envolvem programas educacionais, de saúde e assistência social) bem como na distribuição da justiça (que abrange a designação e qualificação dos crimes graves e hediondos e a atribuição de penas), é percebido como um interlocutor ora ausente ou precário, ora insuficiente ou incapaz na sua relação com o fenômeno dos homicídios. Nesse sentido, as representações sociais dos agentes interpelados na pesquisa não acessaram o nível dos valores sociais e simbólicos subjacentes às práticas de produção e reprodução dos conflitos, que contribuem para situar os homicídios seja na esfera dos conflitos interpessoais entre homens “passionais” e suas companheiras e ex-companheiras, seja entre jovens em disputa pelo controle de territórios de atuação e comercialização de drogas. Circunscreveram, assim, a violência letal a grupos sociais específicos, dentro de relações sociais particulares, os quais dificilmente são percebidos como agentes subalternos, em posição hierárquica desigual, sujeitos a processos de invisibilização (no caso dos feminicídios em especial), criminalização (no caso dos jovens de periferia de certa forma “envolvidos” com o tráfico) e discricionariedade por parte das instituições de segurança pública e do sistema de justiça criminal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, n. 43, p. 45-63, nov. 1995.
- ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança** – violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. Tese (livre-docência)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down187.pdf>>.
- ASTELARRA, Judith. La cultura política y las mujeres. In: LECHNER, Norbert (compilador). **Cultura política y democratización**. Santiago do Chile: Salesianos, 1987. p. 149-168.
- ATHENS, Lonnie. **The Creation of Dangerous Violent Criminals**. Chicago: University of Illinois Press, 1992, ATHENS, Lonnie. **Violent Criminal Acts and Actors Revisited**. Chicago: University of Illinois Press, 1997.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 39-48, 2004.
- AZEVEDO, R Rodrigo Ghiringhelli de; CIPRIANI, Marcelli. Um estudo comparativo entre facções: O cenário de Porto Alegre e o de São Paulo. **Sistema Penal e Violência**, v. 7, n. 2, p. 160-174, jul.-dez. 2015.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento nos governos Lula e Dilma. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan.-mar. 2015.
- BARCINSKI, Mariana. Centralidade de gênero no processo de construção da identidade de mulheres envolvidas na rede do tráfico de drogas. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 5, p. 1.843-1.853, 2009.
- BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados** [online], v. 17, n. 49, p. 87-98, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília: 1940.

BRASIL. **Lei n. 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Brasília: 2006.

BRASIL. **Lei n. 13.104**, de 09 de março de 2015. Altera os arts. 121 e 129 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos). [Lei do Femicídio]. Brasília: 2015.

BRASIL. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN). **Relatório Sintético** [referente às informações de 2016]. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017. CAMACHO, Álvaro; GUZMÁN, Álvaro. La violencia urbana en Colombia: teorías, modalidades, perspectivas. In: RAMÍREZ, María C.; CAMACHO, Álvaro; GÚZMAN, Álvaro. **Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia**. Santa Fé de Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia/Fescol; Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Tercer Mundo Ed., 1997. p. 13-55.

CARCEDO, A. No olvidamos ni aceptamos. **Femicidio em Centro América, 2000-2006**. San Jose: CEFEMINA, 2010. CAVALCANTI, S. V. S. F. **A violência doméstica como violação dos direitos humanos essenciais**. Alagoas: Jus, 2005.

CAVALCANTI, Stela V. S. de F. **Violência Doméstica**: análise da Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340/06. Salvador: JusPODIVM, 2006. CERQUEIRA, Daniel R. C.; MOURA, Rodrigo Leandro de. Vidas perdidas e racismo no Brasil. **Publicatio UEPG**: Ciências Sociais Aplicadas, v. 22, n. 1, p. 73-90, jan.-jun. 2014.

CHIES, Luiz A. B. Facções e cena criminal na Zona Sul do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, p. 155-183, 2019.

CIPRIANI, Marcelli. Da “Falange Gaúcha” aos “Bala nos Bala”: a emergência das facções criminais em Porto Alegre (RS) e sua manifestação atual. **Direito e Democracia**, v. 17, n.1, p. 105-130, jan./jun. 2016. CIPRIANI, Marcelli. Segregação sócio-espacial e territorialidades do tráfico de drogas: as “facções criminais” diante do espaço urbano. **Revista Conversas e Controvérsias**, v. 3, n. 2, p. 5-28, 2017.

CORTINA, M. O. C. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. **Rev. Estud. Fem.**, v. 23, n. 3, p. 761-778, dez. 2015.

CUSSON, Maurice; BEAULIEU, Nathalie; CUSSON, Fabienne. Les homicides. In: LEBLANC, Marc; OUIMET, Marc; SZABO, Denis. **Traité de criminologie empirique**. 3. ed. Montreal: Les Presses de l’ Université de Montréal, 2003. Chapitre 9, p. 281-331.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Encarceramento, seletividade e opressão. **Análise**, n. 28, 2017. Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. **Tempo Social**, Revista de sociologia da USP, v. 23, n. 2, p. 213-233, 2011.

DORNELLES, Renato. **Falange Gaúcha**: o Presídio Central e a história do crime organizado no RS. Porto Alegre: RBS Publicações, 2008. FACHINETTO, R. **Quando eles as matam, quando elas os matam**: uma análise dos julgamentos de Homicídio pelo Tribunal do Júri. Tese (Doutorado em Sociologia)–UFRGS, Porto Alegre, 2012.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014-2017**. São Paulo: FBSP, 2018. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP\\_ABSP\\_edicao\\_especial\\_estados\\_faccoes\\_2018.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf)>.

FELTRAN, Gabriel de Santis. O valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 495-512, set.-dez. 2014.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Preconceito e Discriminação**. São Paulo: Editora 34, 2004.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2018**. Brasília, DF: IPEA; São Paulo: FBSP, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)>.

LEMBRUGER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, Renato Sérgio de. Atributos raciais o funcionamento sistema de justiça criminal paulista. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 60-65, 2004.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estados, polícia e segurança pública no Brasil. **Revista Direito FGV**, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan.abr. de 2016.

MACHADO, B. A.; PORTO, M. S. G. Homicídio na área metropolitana de Brasília: Representações Sociais dos Delegados de Polícia, Promotores de Justiça e Magistrados. **Sociologias** [online], v. 17, n. 40, p. 294-325, 2015.

MARGARITES, A. F. **Feminicídios em Porto Alegre** – uma análise crítica de inquéritos policiais. Dissertação (Mestrado em Enfermagem em Saúde Coletiva)–Escola de Enfermagem da UFRGS, 2015.

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

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista: novos paradigmas**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENEGHEL, S. N.; MARGARITES, A. F. Feminicídios em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil: iniquidades de gênero ao morrer. **Cad. Saúde Pública**, v. 33, n. 12, p. 1-11, 2017.

MISSE, Michel. Crime e Pobreza: Velhos Enfoques, Novos Problemas. In: GONÇALVES, M. A.; VILLAS-BOAS, G. (Org.). **O Brasil na Virada do Século**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, n. 21, v. 61, 2007.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2010.

MONARREZ FRAGOSO, J. Feminicídio sexual serial em Ciudad Juarez: 1993- 2001. **Debate Feminista**, v. 25, n. 13, p. 1-16, 2002.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Sociologia da Violência: do Conceito às Representações Sociais**. Brasília: Francis, 2010.

PRÁ, Jussara Rei. Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 169-196, jul.-dez. 2014. RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; ANDRADE, Rayane; PAVÃO, Nara. Configurações de homicídios em Recife: um estudo de caso. **Segurança, Justiça e Cidadania** – O Panorama dos Homicídios no Brasil, v. 3, n. 6, p. 73-89, 2011.

RILEY, D. **Am I That Name? Feminism and the Category of Women in History**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988.

- RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional (PUC)**, v. 34, n. 1, p. 9-41, jan.-jun. 2012.
- ROSA, B. A. R. **Feminicídios**: Um estudo ecológico em municípios brasileiros, 2007 – 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Enfermagem)–Escola de Enfermagem da UFRGS, 2012. 39 f.
- SAFFIOTI, H. I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cad. Pagu**, n. 16, p. 115-136, 2001.
- SALFATI, C. G. Prostitute homicides: a descriptive study. **J Interpers Violence**, v. 23, p. 505-543, 2008.
- SCHABBACH, Letícia Maria. Os homicídios no Sul do Brasil. **Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**, v. 3, p. 91-120, 2011.
- SCHABBACH, Letícia M.. Desigualdade, pobreza e violência em Porto Alegre. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; SOUZA, Dalva Borges de; FREIRE, Flávio H. M. de A. (Org.). **Homicídios nas regiões metropolitanas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. v. 1, p. 150-172.
- SEGATO, R. L. **Que é um feminicídio**. Notas para um debate emergente. Brasília, DF: UnB, 2006. Série Antropologia, 401.
- SINHORETTO, Jacqueline; SCHLITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giâne. Juventude e violência policial no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 10-35, fev.-mar. 2016.
- SINHORETTO, Jacqueline; MORAIS, Danilo de Souza. Violência e racismo: novas faces de uma afinidade reiterada. **Revista de Estudos Sociais**, 64, p. 15-26, 2018.
- SOARES, Gláucio A. D. **Não Matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. São Paulo: FGV, 2008.
- TELES, M. A.; MELO, M. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos, 314).
- VIANO, Emilio C. Homicídio: uma perspectiva vitimológica. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.
- WASELFSZ, J. J. **Mapa da Violência 2015**: homicídio de mulheres no Brasil. Brasília, DF: Flacso 2015.
- WEBER, Max. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Moraes, 1987.
- ZALUAR, Alba. Etos guerreiro e criminalidade violenta. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Guiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.
- ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007.
- ZERO HORA. **Porto Alegre registra, em média, três assassinatos por dia em 2017**. Porto Alegre, 17 jan. 2017. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/policia/noticia/2017/01/porto-alegre-registra-em-media-tres-assassinatos-por-dia-em-2017-9399163.html>>. Acesso em: jun. 2017

## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL EM MINAS GERAIS: CARACTERÍSTICAS GERAIS DO FENÔMENO EM ANOS RECENTES

### LUÍS FELIPE ZILLI

Doutor em Sociologia e pesquisador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP).

### VINÍCIUS ASSIS COUTO

Doutor em Sociologia.

### AMANDA MATAR DE FIGUEIREDO

Mestre em Administração Pública e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP).

### EDUARDO CERQUEIRA BATITUCCI

Doutor em Sociologia e pesquisador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP).

### KARINA RABELO LEITE MARINHO

Doutora em Sociologia e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP).

### MARCUS VINICIUS GONÇALVES DA CRUZ

Doutor em Administração e pesquisador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP).

---

## RESUMO<sup>1</sup>

Este artigo apresenta um diagnóstico sobre os fenômenos da letalidade e da vitimização policial em Minas Gerais. As mortes decorrentes de intervenções policiais e as mortes violentas de agentes policiais no estado são dimensionadas e esses episódios são caracterizados, de maneira mais aprofundada, relação aos contextos situacionais, institucionais e criminais. De modo geral, os dados obtidos em Minas Gerais para o período 2009-2017 indicaram que tem havido uma tendência de forte crescimento dos indicadores de letalidade policial no estado ao longo dos últimos anos. A vitimização policial também tem aumentado, ainda que em proporções consideravelmente menores. Além disso, os achados de pesquisa dialogam com elementos já exaustivamente discutidos por outros estudos do gênero, como as deficiências de treinamento e capacitação continuada dos agentes policiais para o exercício adequado do uso diferenciado da força, a necessidade de incremento do controle externo da atividade policial bem como da qualificação das informações e dos registros sobre letalidade e vitimização policial.

**Palavras-chave:** Letalidade Policial – Vitimização Policial – Controle Externo da Atividade Policial

---

<sup>1</sup> Os estudos que possibilitaram a confecção do presente artigo contaram com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), por meio da concessão de Bolsas de Incentivo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico (BIPDT) à equipe de pesquisadores do NESP/FJP.

---

## ABSTRACT

### LETHALITY AND POLICE VICTIMIZATION IN MINAS GERAIS

*This article proposes to present a diagnosis on the phenomena of lethality and police victimization in Minas Gerais, aiming not only to scale the problem of deaths due to police interventions and violent deaths of police officers in the state, but also to know more in depth, the situational, institutional and criminal contexts that characterize such episodes. In general, what the data obtained in Minas Gerais for the period 2009-2017 indicate is that there has been a trend of strong growth of indicators of police lethality in the state over the last years. Police victimization also increased, albeit in considerably smaller proportions. Moreover, the research findings are in dialogue with elements already exhaustively discussed by other studies of the genre, such as the lack of training and continuous training of police officers for the adequate exercise of differential use of force, the need to increase external control of police activity as well as the qualification of information and records on lethality and police victimization.*

**Keywords:** Police Lethality – Police Victimization – External control of police activity

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1046

Data de recebimento: 25/11/2018 – Data de aprovação: 30/06/2019

---

## INTRODUÇÃO

As mortes decorrentes de intervenções policiais, bem como as mortes violentas dos agentes policiais (seja em serviço, seja fora dele), constituem hoje dois dos principais problemas de segurança pública do Brasil. Não apenas pelo grande contingente de perdas humanas que tais modalidades de violência têm acarretado ao longo das últimas décadas, mas também pelos efeitos deletérios que esses fenômenos projetam sobre o processo de consolidação das instituições e da própria democracia no país (SKOLNICK, 1966; CHEVIGNY, 1991, 1995; ADORNO, 1998; NEME, 2000; MONJARDET, 2002; MISSE et al., 2013; NUNES & RODRIGUES, 2014).

Segundo dados do 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018), apenas em 2017, 5.159 pessoas foram mortas no país em decorrência de intervenções policiais. Durante esse mesmo ano, o número de policiais mortos (tanto em serviço, quanto fora dele) chegou a 367, o que configura uma proporção de 14 pessoas mortas para cada policial assassinado, em ocorrências geralmente classificadas pelas próprias corporações como “confrontos” entre policiais e suspeitos, ou mesmo “execuções” de agentes policiais. Tais números colocam as polícias brasileiras entre as forças de segurança mais letais do mundo, com uma média de aproximadamente 14 mortes cometidas por dia, mas também entre aquelas com os mais altos indicadores de mortalidade de seus agentes por violência, com uma média diária de um policial assassinado (SKOLNICK & FYFE, 1993; SOUZA & MINAYO, 2005; OLIVEIRA JR., 2012; CANO, 2014).

Visando contribuir para esta discussão, este artigo apresenta um diagnóstico sobre os fenômenos da letalidade e da vitimização policial em Minas Gerais, buscando não apenas dimensionar tais problemas, mas também conhecer, de maneira mais aprofundada, os contextos situacionais, institucionais e criminais que caracterizam tais episódios. Para tanto, duas fontes de informações distintas, porém complementares, foram utilizadas: a primeira foi composta por dados estatísticos gerais sobre letalidade e vitimização policial no Brasil e em Minas Gerais, obtidos da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**

Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,  
Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

(SESP/MG) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)<sup>2</sup>. A partir de tal material, confeccionou-se um diagnóstico mais geral sobre a trajetória recente e o tamanho destes problemas no país e no estado. A segunda fonte de informações compreendeu uma base de dados composta por 659 registros de ocorrências, confeccionados entre os anos de 2009 e 2014 pelas forças de segurança pública de Minas Gerais, e que também trataram de episódios de letalidade e de vitimização policial<sup>3</sup>. A partir da análise de tais registros, foi possível conhecer, de maneira um pouco mais aprofundada, os contextos situacionais, institucionais e criminais que caracterizaram a letalidade e a vitimização policial no estado.

## LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL: SITUANDO O PROBLEMA E SUAS BASES NORMATIVAS

Segundo levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 27.069 pessoas morreram em decorrência de intervenções policiais no Brasil entre 2009 e 2017 (FBSP, 2018). Durante o mesmo período, 3.363 agentes policiais também foram assassinados (tanto em serviço, quanto fora dele). Tais números não apenas posicionam as polícias brasileiras entre as organizações de força mais letais do planeta, como também consolidam seus quadros profissionais entre os que mais morrem em virtude do exercício da atividade e/ou da identidade policial (MISSE et al., 2013, NUNES, 2018).

Apenas para que se tenha uma ideia da magnitude deste problema no Brasil, basta comparar os números nacionais com os de outros países que também enfrentam graves problemas de segurança pública: em 2017, enquanto o Brasil apresentou uma taxa de 2,5 mortes decorrentes de intervenções policiais para cada grupo de 100 mil habitantes, na África do Sul essa taxa foi de pouco mais de uma morte. No México não chegou a 0,3. Mesmo nos Estados Unidos, país com aproximadamente 900 mil agentes policiais em atividade (no Brasil são pouco mais de 500 mil), este indicador correspondeu a 0,13 morte para cada grupo de 100 mil habitantes (ZIMRING, 2017; NUNES, 2018). O Gráfico 1 apresenta a evolução dos casos de letalidade e vitimização policial no Brasil entre 2009 e 2017.

Para além da simples mensuração dos indicadores de letalidade e de vitimização policial, torna-se importante compreender também quais são as características e estruturas que definem o fenômeno. Dados levantados ao longo dos últimos anos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por exemplo, ajudam a delinear melhor o perfil das intervenções policiais que provocaram as mortes tanto de policiais quanto de não-policiais: em 2014, cerca de 88% das mortes decorrentes de intervenção policial registradas no Brasil foram cometidas por agentes que estavam “em serviço”. Ao mesmo tempo, cerca de 80% dos policiais assassinados nesse mesmo ano foram mortos quando estavam “fora de serviço” (FBSP, 2015).

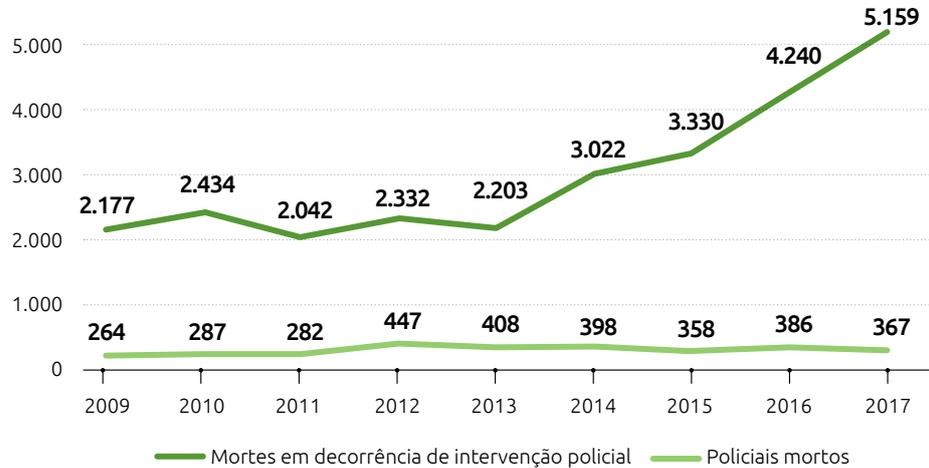
<sup>2</sup> Desde 2008, as publicações editadas pelo FBSP trabalham com o conceito e a metodologia de “grupos de qualidade” para classificar os níveis de precisão e de confiabilidade dos dados fornecidos à entidade pelas secretarias de segurança pública dos estados. Dentro desta classificação, os estados são alocados em quatro grupos de qualidade: grupo 1 (maior qualidade), grupo 2 (qualidade intermediária), grupo 3 (menor qualidade) e grupo 4 (sem condições de aferir a qualidade dos dados). Para os fins deste artigo, observa-se que o estado de Minas Gerais foi classificado dentro do grupo 2.

<sup>3</sup> Tais dados foram coletados por ocasião da pesquisa “Diagnóstico das condições de atuação e das consequências da ação policial”, realizada entre 2014 e 2015 e financiada pela Chamada Pública Ipea/PNPD nº43/2014, do programa “Pensando o Direito”, mantido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

## GRÁFICO 1

## Letalidade e Vitimização Policial.

Brasil, 2009-2017.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018).

A problematização das mortes decorrentes de intervenções policiais, bem como das mortes de agentes policiais em confrontos, insere-se nas discussões sobre a legalidade e a legitimidade das ações policiais e sobre a inserção destas organizações nas sociedades democráticas contemporâneas. Em última instância, o que está em questão é o próprio mandato policial, substrato teórico e normativo que fundamenta e regula toda a atuação das organizações de força (BITTNER, 1970, 2003; BAYLEY; SHEARING, 1996; PROENÇA et al., 2011).

A existência de legislações claramente definidas e de mecanismos institucionais através dos quais se faz possível supervisionar e controlar o uso da força por parte dos agentes policiais constitui estrado fundamental para a legitimação das organizações policiais, como instituições de controle, manutenção e salvaguarda da ordem social e dos direitos individuais dos cidadãos. Em Estados democráticos, a lei estabelece que cabe exclusivamente às forças policiais o uso da força (inclusive letal) para manutenção da ordem, cumprimento da lei e proteção dos direitos dos cidadãos. No entanto, a legitimidade desse monopólio estatal do uso da força não pode prescindir de mecanismos de controle (internos e externos), sob a pena de ser exercido de maneira arbitrária, pautando-se por objetivos outros que não a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos (CANO, 1997).

Atualmente, uma resolução e um tratado da Organização das Nações Unidas (ONU) servem de parâmetros mais gerais para balizar o exercício do monopólio estatal do uso da força via instituições policiais em todos os países filiados à instituição: a Resolução 36/169, de 1979, que instituiu o Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, e o tratado intitulado Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo, este último resultante do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, realizado em 1990, em Cuba (CEPIA, 2001; ROVER, 1998).

Por meio de seus três primeiros artigos, a Resolução 36/169 recomenda que as forças policiais tenham sua atuação pautada exclusivamente pelo respeito aos direitos humanos e trabalhem pela garantia das liberdades fundamentais do cidadão. Além disso, o documento também define que qualquer emprego de força por parte de funcionários encarregados de fazer cumprir a lei deve sempre ser pautado pelos

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**

Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,  
Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

critérios da estrita necessidade e da proporcionalidade. O uso de armas de fogo é tratado como “medida extrema” a ser sempre evitada.

Por sua vez, os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo avançam no sentido de tentar regulamentar especificamente o uso de armas de fogo por parte das organizações policiais. Nesse sentido, a primeira recomendação do documento é para que os governos filiados à ONU se empenhem na elaboração e na aplicação de legislações próprias que visem regular o uso da força por parte de suas organizações responsáveis pela aplicação da lei. Além disso, recomenda também que seja feito um investimento bastante direcionado na substituição de tecnologias de força letal por instrumentos não letais. O documento afirma que a única justificativa legítima para o uso de armas de fogo contra civis é a estrita defesa do direito à vida da população ameaçada e do próprio agente policial em questão. Ou seja, o tratado especifica que as armas de fogo só devem ser utilizadas quando absolutamente inevitável e, ainda assim, na medida do estritamente necessário, de forma proporcional aos objetivos perseguidos e para cessar a ameaça à vida dos indivíduos ameaçados. O princípio desta diretriz é o de que cabe à polícia eliminar a resistência ou a ameaça, não a pessoa que resiste ou ameaça (LOCHE, 2010). Ainda assim, o tratado apresenta uma série de recomendações que normatizam o uso das armas de fogo para tais fins.

Por fim, o texto também recomenda a adoção de procedimentos específicos de comunicação e registro dos eventos em que há uso de armas de fogo. Tais medidas teriam como objetivos não apenas garantir a precisão dos registros deste tipo de ocorrência (com rigoroso acompanhamento e revisões individualizadas de cada caso por instâncias superiores), mas também assegurar que todos os agentes da lei envolvidos sejam efetivamente responsabilizados, se usarem armas de fogo indevidamente.

Especificamente no Brasil, quatro documentos principais normatizam o uso da força por parte de organizações e agentes policiais, com recomendações bastante semelhantes àquelas contidas nos tratados da ONU. O primeiro deles é a Portaria Interministerial nº 4.226/2010, do Ministério da Justiça; o segundo é a Resolução nº 8/2012, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; o terceiro é a Resolução Conjunta nº 2/2015, do Conselho Superior de Polícia e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil; o quarto é a Lei 13.060/2014, que trata do uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por parte dos agentes de segurança pública. Além deles, cabe ainda destacar a Resolução nº 129/2015, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que visa estabelecer regras mínimas de atuação para os Ministérios Públicos Estaduais no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenções policiais.

Em termos estruturais, as normativas brasileiras que buscam regular o uso da força por parte dos agentes encarregados de fazer cumprir a lei se assemelham bastante aos tratados propostos pela ONU. Todos os documentos estabelecem parâmetros gerais de uso diferenciado da força, classificando a utilização de armas de fogo como recurso de absoluta exceção, restrita a situações limítrofes de ameaça à vida dos próprios agentes públicos, ou de terceiros. Além disso, as normativas também estabelecem providências institucionais, administrativas e legais a serem adotadas para garantir a devida apuração, processamento e possível punição dos agentes nas ocorrências em que há o uso da força.

Tanto os tratados da ONU quanto as normativas brasileiras chegam a delimitar parâmetros objetivos para categorização, organização, análise e periodicidade para divulgação dos dados de letalidade e de vitimização policial. Neste ponto, o objetivo central é não apenas estabelecer parâmetros mínimos de transparência e *accountability* para os mais diversos níveis de governos e agências de segurança, mas também possibilitar a produção de conhecimento mais qualificado e sistematizado sobre as ocorrências

em que houve o uso da força e, conseqüentemente, a construção de políticas de prevenção e controle mais eficiente das atividades policiais.

## LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL EM MINAS GERAIS

### DIMENSÃO NORMATIVA

Em Minas Gerais, quatro documentos de normatização do uso da força por parte das organizações policiais configuram-se como centrais para as análises aqui propostas. São manuais técnico-profissionais, ou Cadernos Doutrinários, elaborados pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e utilizados pela corporação para o treinamento de seus agentes. De acordo com a instituição, os manuais têm como objetivo estabelecer métodos e parâmetros de atuação, visando dar suporte à atividade profissional e à segurança dos policiais. São eles<sup>4</sup>:

- **Caderno Doutrinário 1:** intervenção policial, processo de comunicação e uso da força – Manual Técnico-Profissional nº 3.04.01/2013 – CG;
- **Caderno Doutrinário 2:** tática policial, abordagem a pessoas e tratamento às vítimas – Manual Técnico-Profissional nº 3.04.02/2013 – CG;
- **Caderno Doutrinário 3:** *blitz* policial – Manual Técnico-Profissional nº 3.04.03/2013 – CG;
- **Caderno Doutrinário 4:** abordagem a veículos – Manual Técnico-Profissional nº 3.04.04/2013 – CG.

Dos diversos assuntos abordados pelos manuais, constam capítulos e seções dedicados à temática do uso da força e suas tecnologias. Além de tentar delimitar teoricamente o problema do uso da força dentro das organizações policiais, os documentos tentam prever, de maneira bastante aplicada, uma grande variedade de situações nas quais os policiais podem ser instados e autorizados a usá-la, bem como as formas de escalonamento e progressividade adequadas em cada uma delas.

Descrito como “referencial obrigatório para os demais manuais técnico-profissionais”, o primeiro caderno doutrinário é o único dos documentos que tem um capítulo dedicado exclusivamente à temática do uso da força, estabelecendo os parâmetros legais, institucionais, situacionais e criminais dentro dos quais os policiais poderão ou deverão utilizá-la. Daí a importância de se analisar mais detidamente este manual. É no Caderno Doutrinário 1 que se determinam as bases operacionais do uso da força (inclusive letal) que são empiricamente detalhadas nos demais cadernos doutrinários, a partir de procedimentos policiais específicos. Todas as temáticas desenvolvidas nos demais manuais (abordagem a pessoas, tratamento às vítimas, *blitz* policial e abordagem a veículos) orientam-se pelos princípios estabelecidos no primeiro caderno, detalhando como eles podem ser operacionalizados na prática policial cotidiana.

Ainda dentro do escopo teórico/normativo, o caderno doutrinário apresenta aquilo que define como os “três princípios essenciais” que devem orientar o uso da força por parte dos agentes policiais: legalidade, necessidade

<sup>4</sup> Cabe ainda destacar o documento intitulado *Roteiro de Atuação – Controle Externo da Atividade Policial*, concebido pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Apoio Comunitário e Controle Externo da Atividade Policial (CAO-DH), do Ministério Público de Minas Gerais. Tal documento, conforme o nome diz, constitui um guia instrumental para a atuação dos promotores de justiça mineiros quanto à temática do controle externo e traz uma seção exclusivamente dedicada à questão da letalidade e vitimização policial.

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**

Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,  
Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

e proporcionalidade. De acordo com o documento, o princípio da legalidade deve ser sempre compreendido sob os aspectos do “resultado” e do “processo”. Com isso, assume-se que a força só pode ser utilizada se visa a consecução de um objetivo legal e, ainda assim, se é exercida por meios e métodos igualmente legais. Como exemplos de ações ilegais, o documento cita a tortura para obter confissões (objetivo e método ilegais) e o uso de armamento irregular ou particular para atividades de polícia (método ilegal).

O princípio da necessidade, por sua vez, define que a força só pode ser empregada quando outros meios (negociação, persuasão, entre outros) não forem suficientes para se atingirem os objetivos legais pretendidos. O documento afirma que a força potencialmente letal, por exemplo, só pode ser utilizada para defender a vida do próprio policial, ou “de outra pessoa que se encontra em perigo iminente de morte, provocado por um infrator, sempre que outros meios não tenham sido suficientes para impedir a agressão”. Por fim, o princípio da proporcionalidade determina que “o nível de força utilizado pelo policial militar deve ser compatível, ao mesmo tempo, com a gravidade da ameaça representada pela ação do infrator, e com o objetivo legal pretendido” (MINAS GERAIS, 2013a, p. 77).

Após apresentar estas questões de natureza conceitual, o caderno doutrinário passa a trabalhar com definições práticas que balizam o uso da força por parte dos agentes policiais. A primeira delas diz respeito aos três níveis de comportamento das pessoas abordadas: cooperativo (abordado acata todas as orientações policiais), resistência passiva (abordado se recusa a acatar as orientações, mas não ameaça ou agride policiais) e resistência ativa (abordado se recusa a acatar orientações e agride policiais com força não letal ou letal). Segundo o documento, níveis alterados de argumentação ou fuga seriam exemplos de resistência passiva, enquanto agressões físicas ou uso de armas de fogo estariam na categoria de resistência ativa. Cabe observar que o Caderno Doutrinário 1 trabalha com a expressão “uso diferenciado da força”, em detrimento da definição de “uso progressivo da força”. De acordo com o manual, essa opção deve ao entendimento de que o uso da força é um processo dinâmico, que pode aumentar ou diminuir de intensidade, de acordo com a situação.

O uso diferenciado da força, propriamente dito, é escalonado pelo caderno doutrinário em três níveis. Como nível primário, entendem-se a simples presença do policial (demonstração ostensiva de autoridade) e a verbalização (orientações e ordens). Como nível secundário, entende-se o “uso de técnicas de menor potencial ofensivo”, tais como abordagens com postura corporal mais assertiva (inclusive com empunhadura de armas de fogo), técnicas de defesa pessoal e uso de instrumentos e armamento de menor potencial (tonfas, gás/agentes químicos, cães policiais treinados, algemas, elastômero, etc.) visando a imobilização e condução dos abordados. Por fim, como nível terciário de uso da força, compreende-se a utilização de “força potencialmente letal”. Tal modalidade abrange desde o uso de técnicas de defesa pessoal, sem uso de equipamentos, direcionado a regiões vitais do agressor, até o disparo de armas de fogo por parte do policial.

Com relação à decisão de efetuar ou não o disparo, o caderno deixa claro que os policiais nunca devem atirar quando as consequências do disparo “forem mais graves do que as ameaças sofridas pelas pessoas que estão sendo defendidas” (MINAS GERAIS, 2013a, p. 92). Além disso, ainda que a posição de “pronta resposta” determine que o cano da arma deva estar direcionado à região torácica do agressor, o manual recomenda que, sempre que possível, o policial procure atingir partes potencialmente não vitais do corpo, como braços e pernas.

Ainda sobre a decisão de disparar a arma de fogo, o manual ressalta que “a regra geral é não atirar”. O caderno determina que o disparo de uma arma de fogo constitui procedimento excepcional, sendo o

último recurso a ser adotado para preservar a vida dos próprios policiais ou de terceiros. Ainda assim, somente diante de perigo de morte “iminente, atual, imperioso e urgente” (o que exclui ameaças remotas, potenciais, distantes, presumidas ou futuras).

O caderno apresenta ainda algumas situações específicas nas quais recomenda fortemente que os policiais não utilizem armas de fogo: contra pessoas ou carros em fuga, ou de dentro de viatura policial (principalmente em movimento). As únicas exceções aceitáveis para a realização de disparos nestas circunstâncias é a constatação de que o procedimento é estritamente necessário para fazer cessar risco de morte iminente dos próprios policiais, ou de terceiros. Por fim, o manual esclarece ainda que “disparos de advertência” (tiros para cima, para o chão, etc.) não são previstos como procedimentos policiais e, portanto, não devem ser adotados em circunstância alguma.

### **BASES DE DADOS SOBRE LETALIDADE E VITIMIZAÇÃO POLICIAL EM MINAS GERAIS**

Em termos práticos, a primeira dificuldade a ser enfrentada pelos estudos que se propõem a mensurar os fenômenos da letalidade e da vitimização policial é de natureza conceitual. Empiricamente, tende-se a definir como “letalidade policial” todas as mortes decorrentes de intervenções praticadas por agentes policiais, motivadas única e exclusivamente pelo exercício das prerrogativas e diretrizes que sustentam o mandato policial. Em sentido contrário, classificam-se como ocorrências de “vitimização policial” todos os episódios em que houve a morte de um agente policial, em decorrência única e exclusiva do exercício concreto, ou mesmo potencial, das prerrogativas e diretrizes que sustentam a função e o mandato policial.

Ainda que tais definições pareçam bastante óbvias e intuitivas, é importante demarcá-las porque são elas que possibilitam separar, pelo menos conceitualmente, o problema da “letalidade policial” de outros tipos de mortes provocadas por agentes policiais como, por exemplo, crimes ligados à atuação de determinados “grupos de extermínio”. Ainda que na prática verifique-se, em alguns casos, certa confluência entre os fenômenos e, conseqüentemente, opacidade dos limites classificatórios, a existência de uma demarcação conceitual mais clara ajuda a estabelecer melhores parâmetros de mensuração e análise para aquilo que se pretende definir como casos de “letalidade” e de “vitimização” policial.

Até 2016, a coleta e a organização de dados sobre letalidade e vitimização policial em Minas Gerais eram regulamentadas por uma resolução editada em 2010 pelo Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social (entidade que reunia todos os órgãos corregedores das instituições de segurança pública do estado). Segundo a Resolução SICODS 01/2010, todas as unidades policiais do estado eram obrigadas a reportar, mensalmente e por formulário específico, não apenas as ocorrências com mortes ou lesões decorrentes de intervenção policial, mas também aquelas com mortes ou lesões graves sofridas por policiais. Tais informes deveriam ser enviados diretamente para o próprio Colegiado de Corregedorias, bem como para a Ouvidoria de Polícia do Estado e para a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS/MG).

Em 2016, no entanto, houve um rearranjo da arquitetura institucional da segurança pública mineira: desmembrou-se a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS/MG), criando em seu lugar a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP/MG) e a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP/MG). Nessa nova arquitetura, dissolveu-se o Colegiado de Corregedorias, sem criação de instância para o exercício das mesmas funções, inclusive no que diz respeito à temática tratada pela Resolução SICODS 01/2010, que perdeu a validade. Na prática, no entanto, as atividades de acompanhamento das ocorrências

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**

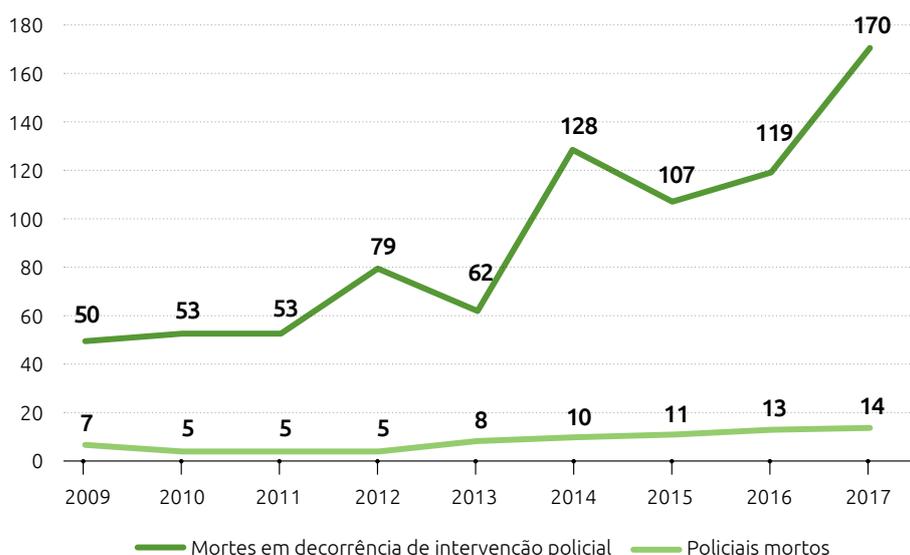
Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci, Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

de letalidade e vitimização policial continuam a ser rotineiramente exercidas pelas Corregedorias dos órgãos de Segurança Pública. O fluxo informacional proposto pela antiga normativa vem sendo mantido, ainda que sem o respaldo de qualquer resolução formal.

Dentro da atual Secretaria de Estado de Segurança Pública, as ocorrências de letalidade e vitimização policial são sistematizadas e analisadas pelo Observatório de Segurança Pública Cidadã (OSPC), órgão encarregado das estatísticas e dados oficiais de violência e criminalidade do estado. Com base nestes registros, a entidade elabora anualmente um relatório descritivo, intitulado Letalidade no Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, no qual apresenta números gerais da letalidade e da vitimização policial no estado, bem como suas principais características institucionais, situacionais e criminais. O relatório e suas bases de dados, no entanto, não são disponibilizados para consultas ou análises públicas. O material é compartilhado apenas com entidades da área da segurança pública em Minas Gerais (Ouvidoria de Polícia, Corregedorias, Comandos e Chefias das Polícias Civil e Militar).

**ANÁLISE DE DADOS E PRINCIPAIS RESULTADOS**

Ao longo dos últimos anos, os indicadores de letalidade policial apresentam uma tendência de forte aumento em Minas Gerais. De acordo com dados da SESP/MG, o estado registrou 821 mortes decorrentes de intervenções policiais entre 2009 e 2017, perfazendo uma média de pouco mais de 91 homicídios anuais praticados pelas forças policiais ao longo deste período (com crescimento bruto de 240% entre o primeiro e o último ano da série analisada, saltando de 50 vítimas, em 2009, para 170, em 2017). O número de policiais mortos em confrontos também apresentou uma tendência de aumento ao longo do mesmo período, oscilando de 7 agentes assassinatos em 2009 para 14 mortos em 2017 (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2****Letalidade e Vitimização Policial.***Minas Gerais, 2009-2017.*

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP/MG).

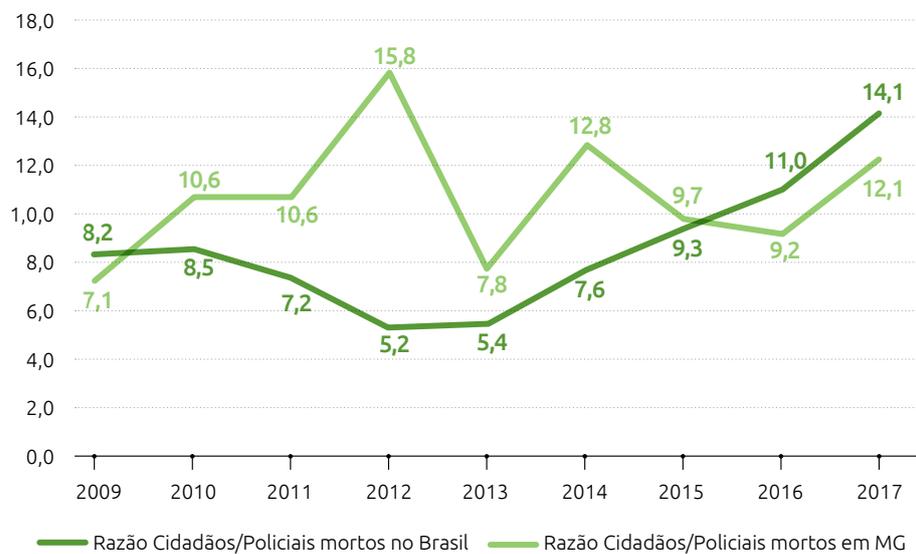
Em termos proporcionais, Minas Gerais tem apresentado, ao longo dos últimos anos, uma razão média entre cidadãos e policiais mortos maior do que aquela observada no plano nacional. Entre 2009 e 2017, o estado registrou uma razão anual média de aproximadamente 10,6 pessoas mortas em decorrência de intervenções policiais para cada agente assassinado em confronto. No Brasil, durante o mesmo período, essa razão anual média foi de 8,5 pessoas mortas pela polícia para cada agente morto. Cabe observar, no entanto, a inversão deste padrão em anos recentes: desde 2016, Minas Gerais registra uma razão entre cidadãos e policiais mortos menor do que aquela verificada no conjunto do país.

A razão entre cidadãos e agentes policiais mortos em Minas Gerais, no entanto, já configura um primeiro indicador de que as forças de segurança deste estado têm feito uso desproporcionalmente alto de força letal. A relação média de 10,6 “não policiais” mortos para cada agente policial assassinado no período 2009-2017 é ligeiramente maior, por exemplo, do que a métrica máxima de 10/1 proposta por Chevigny (1991) e bastante superior ao parâmetro de 4/1 indicado por Cano (1997) como limite a partir do qual seria possível caracterizar o uso abusivo da força letal por parte das polícias. O gráfico a seguir mostra a evolução desse indicador em Minas Gerais e no Brasil ao longo dos últimos anos.

### GRÁFICO 3

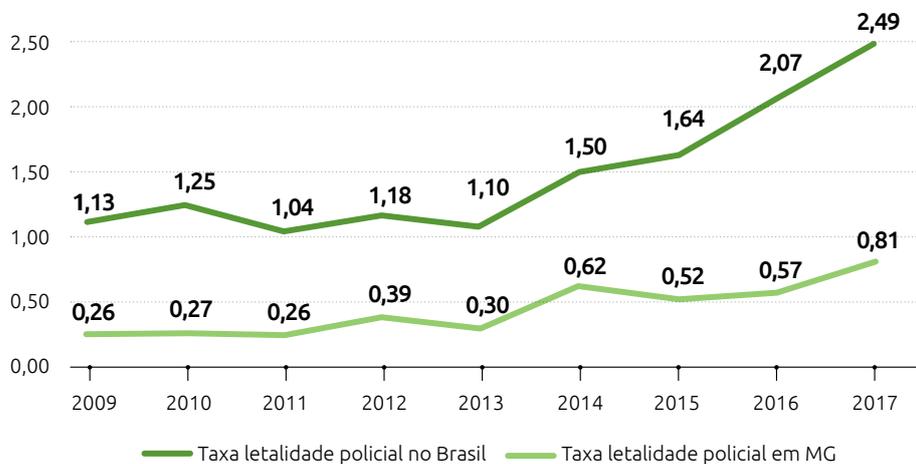
#### Evolução da razão Cidadãos/Policiais mortos.

##### Minas Gerais e Brasil, 2009-2017.



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP/MG).

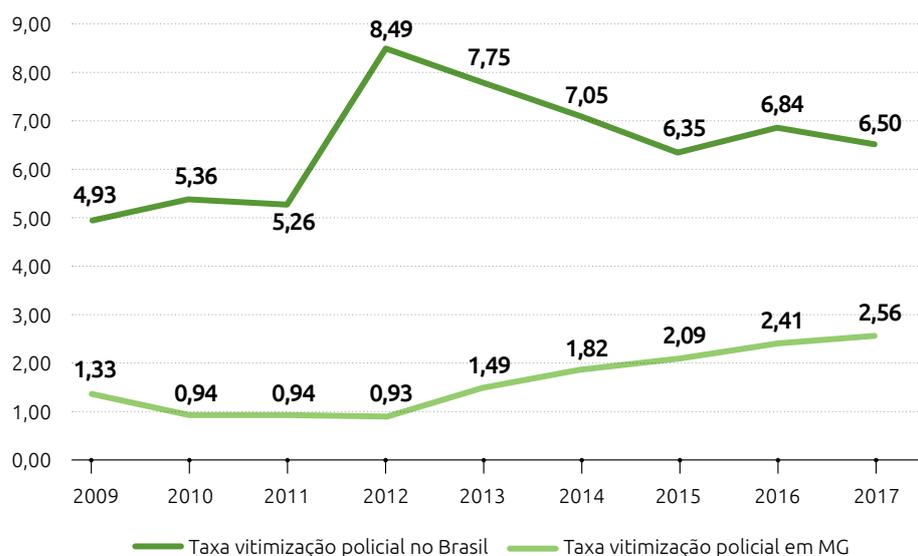
Apesar de apresentar uma maior razão anual média de cidadãos mortos para cada agente vitimado, Minas Gerais tem registrado, nos últimos anos, taxas de letalidade policial expressivamente menores do que a média nacional. Entre 2009 e 2017, o estado teve uma taxa anual média de 0,45 cidadão morto em decorrência de intervenções policiais para cada grupo de 100 mil habitantes. Durante o mesmo período, a taxa anual média no Brasil foi de 1,49. O Gráfico 4 demonstra essa trajetória.

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,  
Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz**GRÁFICO 4****Evolução das taxas de letalidade policial.  
Minas Gerais e Brasil, 2009-2017.**

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP/MG).

Nota: A taxa de letalidade policial corresponde ao número de cidadãos mortos pela polícia para cada grupo de 100 mil habitantes.

O mesmo padrão pode ser observado para as taxas de vitimização policial, com o estado apresentando indicadores médios quatro vezes menores do que os nacionais. Enquanto Minas Gerais registrou, entre 2009 e 2017, uma taxa anual média de 1,61 policial morto para cada grupo de 10 mil agentes, o Brasil apresentou uma taxa média de 6,5 ao longo do mesmo período (Gráfico 5).

**GRÁFICO 5****Evolução das taxas de vitimização policial.  
Minas Gerais e Brasil, 2009-2017.**

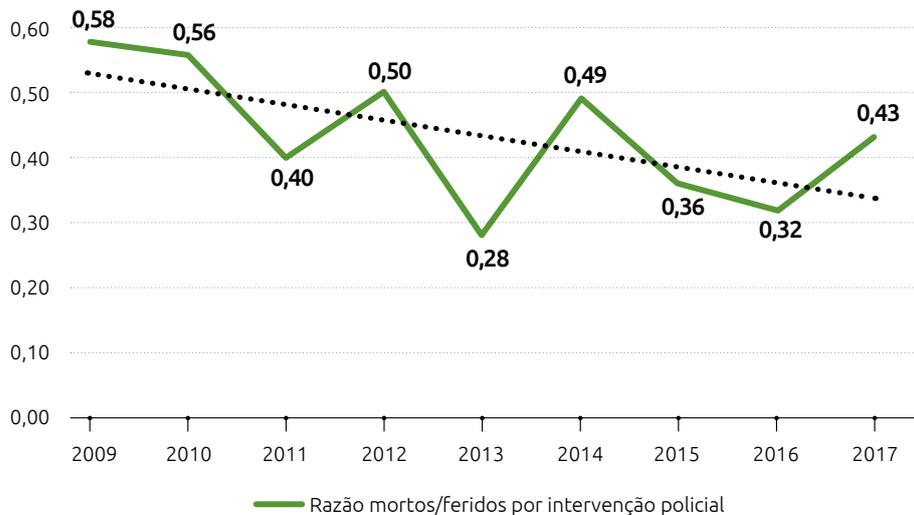
Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP/MG); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Nota: A taxa de vitimização policial corresponde ao número de policiais mortos para cada grupo de 10 mil agentes.

Mesmo quando a taxa de letalidade policial em Minas Gerais é calculada pela razão entre mortos e feridos por armas de fogo em decorrência de intervenções policiais, observa-se que o estado tem experimentado, nos últimos anos, uma trajetória de redução de seus indicadores. Além disso, entre 2009 e 2017, segundo dados da SESP/MG, a taxa de letalidade manteve-se sempre abaixo de um, patamar considerado “aceitável” de acordo com parâmetros internacionalmente reconhecidos<sup>5</sup>. O gráfico a seguir ilustra essa tendência.

## GRÁFICO 6

**Taxa de letalidade policial.**  
**Minas Gerais, 2009-2017.**



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP/MG).

Nota: A taxa de letalidade policial corresponde à razão entre mortos e feridos em decorrência de intervenções policiais.

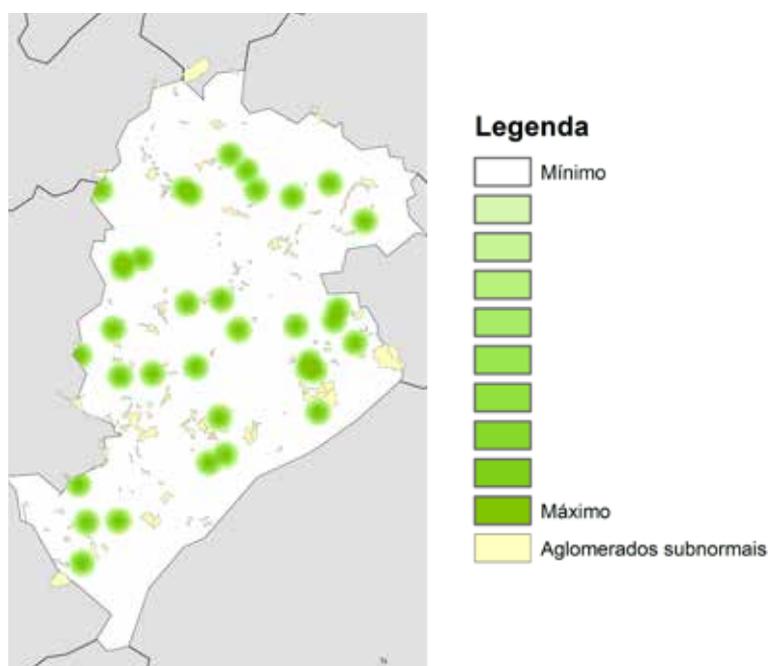
Buscando qualificar o entendimento sobre tais fenômenos, foram analisados 659 boletins de ocorrência de casos de letalidade e vitimização policial registrados em Minas Gerais entre 2009 e 2014. Tal leitura permitiu qualificar as tendências mais gerais observadas anteriormente, oferecendo uma compreensão mais aprofundada sobre os contextos situacionais, criminais, territoriais e sociodemográficos que caracterizaram tais episódios. Os registros indicaram, por exemplo, que 31% das mortes decorrentes de intervenções policiais registradas no estado ocorreram durante os finais de semana, sobretudo aos sábados, nos períodos da noite e da madrugada (faixa compreendida entre 18h e 6h). Mesmo dentro deste recorte horário, observou-se uma concentração de 42% do total de episódios registrados entre 22h e 4h.

No que diz respeito à distribuição espacial dos casos de letalidade, os registros obtidos pela pesquisa indicaram que a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi, de longe, o território de maior concentração de ocorrências em Minas Gerais. Mesmo dentro deste território, as mortes decorrentes de intervenção policial se concentraram com muita intensidade em basicamente três áreas: nas regiões norte e centro-sul da capital mineira, bem como em toda a linha que separa Belo Horizonte do município de Contagem. Outro aspecto importante a ser observado é o tipo de território nas quais as ocorrências de letalidade policial ocorreram. Em Minas Gerais, ao contrário do padrão diagnosticado por outros estudos

<sup>5</sup> Quando se calcula a taxa de letalidade policial a partir da razão entre mortos e feridos, o ideal é que o indicador seja sempre menor que o valor “um”. Em princípio, isso indica que, nas ocorrências em que houve uso de armas de fogo, o número de feridos foi maior do que o número de mortos. Quando esse indicador é maior do que um, ou seja, o número de mortos em decorrência de intervenções policiais é maior do que o número de feridos, há o indicativo de que a polícia está fazendo uso desproporcional e abusivo da força.

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,  
Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

do gênero (principalmente em levantamentos realizados na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo), a maioria dos casos de letalidade policial não aconteceu dentro de favelas ou em regiões classificadas como “aglomerados subnormais”. Em quase 70% dos casos analisados, o endereço informado na ocorrência como o local da morte decorrente de intervenção policial não estava compreendido em território de favelas. Apesar disso, 23,6% dos casos não traziam informações precisas sobre o local onde teria se dado o enfrentamento. Especificamente na capital Belo Horizonte, um mapa de densidade das ocorrências de letalidade policial também permitiu constatar que a maioria dos episódios efetivamente não se deu dentro dos territórios de favelas (marcados em amarelo no Mapa 1), mas sim em seus arredores.

**MAPA 1****Densidade de letalidade policial.****Belo Horizonte, 2009-2014.**

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais (SESP/MG). Registros de Eventos de Defesa Social.

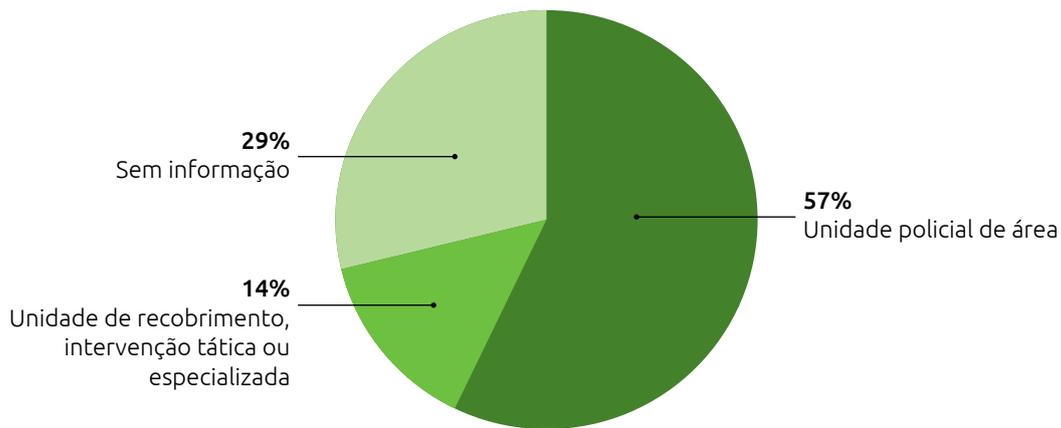
Ainda no que diz respeito às bases territoriais do fenômeno, os dados de ocorrência demonstraram que a maioria das mortes decorrentes de intervenções policiais registradas em Minas Gerais se deu em via pública. Somados, os casos de letalidade ocorridos em vias públicas, em residências particulares e em estabelecimentos comerciais abarcaram 91,3% do total de registros analisados.

As ocorrências obtidas também ajudaram a traçar um perfil institucional e criminal da letalidade policial em Minas Gerais. Segundo os registros, 77% dos casos de mortes decorrentes de intervenções policiais foram protagonizados por policiais em escala normal de serviço. Outro aspecto importante relacionou-se ao tipo de unidade policial à qual os agentes envolvidos pertenciam: 57% dos episódios de mortes decorrentes de intervenções policiais foram protagonizados por servidores lotados em “unidades operacionais de área” ou de atuação territorializada. Ou seja, batalhões, companhias e pelotões da polícia militar, ou delegacias regionais seccionais e distritais da polícia civil responsáveis pelo policiamento rotineiro e regular realizado em determinados territórios.

Ao contrário do que se poderia supor, as unidades de recobrimento, intervenção tática ou especializadas (cuja atribuição é a atuação em ocorrências de maior complexidade, geralmente envolvendo confrontos armados, sem relação com territórios específicos) participaram de apenas 14% dos episódios de letalidade analisados pela pesquisa. Cabe observar, no entanto, a ausência de informações sobre as unidades às quais os policiais pertenciam em 29% das ocorrências analisadas pela pesquisa (Gráfico 7).

### GRÁFICO 7

**Distribuição das ocorrências de letalidade policial, por tipo de unidade policial dos agentes.  
Minas Gerais, 2009-2014.**



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais (SESP/MG). Registros de Eventos de Defesa Social.

Em grande parte dos casos analisados, os policiais informaram que, nos momentos que antecederam os episódios de letalidade, estavam atendendo a ocorrências geradas via central policial, ou realizando patrulhamento rotineiro. Apenas uma pequena parte disse estar averiguando uma denúncia prévia, ou participando de uma operação policial especial (8,2% e 4,1%, respectivamente).

Na tentativa de reconstituir cronologicamente a sequência dos fatos que resultaram em casos de letalidade policial, observou-se que, em 44,6% dos casos analisados, a justificativa apresentada para o início da interação violenta foi a de “intervenção em crime em andamento”. As motivações derivadas de “abordagens a suspeitos” também responderam por percentuais expressivos dos registros estudados: 32,8% das ocorrências. Ao contrário do que se poderia supor, os casos de letalidade em que “policiais [foram] recebidos a tiros” constituíram parte relativamente reduzida dos registros obtidos, com apenas 10,8% de participação.

No entanto, quando esta mesma questão é avaliada a partir do tipo de atividade desenvolvida pelo agente policial no momento da intervenção (em serviço, ou fora de serviço), observou-se uma expressiva mudança dos padrões de motivação. Nas ocorrências de letalidade protagonizadas por policiais “fora de serviço”, por exemplo, 59,0% foram motivadas prioritariamente por “intervenção em crimes em andamento”. Adicionalmente, parte expressiva das mortes provocadas por policiais “fora de serviço” ocorreu em função do envolvimento destes agentes em conflitos interpessoais, sem relação com atividades tipicamente policiais: cerca de 16,0% dos episódios de letalidade cometidos por agentes de folga se deram por “participação e/ou envolvimento em brigas”. Outros 15,9% aconteceram quando os policiais reagiram a “tentativas de assalto”. Ou seja, parte expressiva das mortes decorrentes de intervenções policiais foi provocada por agentes que não se encontravam em turno de trabalho; destaca-se, adicionalmente, o fato de que policiais de folga portavam armas de fogo e as utilizaram como instrumento de resolução de conflitos, muitos dos quais pessoais.

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**

Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,  
Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Na maioria dos casos de letalidade policial analisados (quase 88%), os agentes relataram apreensões de armas de fogo que estariam em poder dos “não policiais” envolvidos. Chama a atenção, portanto, os 12% de mortes decorrentes de intervenção policial em que os supostos opositores não estariam sequer armados, nem mesmo com armas brancas (facas, porretes, etc.), segundo os relatos dos policiais envolvidos nas ocorrências. Ainda sobre as características das ocorrências de letalidade, os registros analisados indicaram que em praticamente metade dos casos em que houve pelo menos uma morte, também ocorreu a prisão de ao menos uma pessoa considerada suspeita.

As ocorrências obtidas pela pesquisa também permitiram construir uma espécie de “perfil médio” dos policiais e “não policiais” vitimados em episódios de letalidade e de vitimização policial em Minas Gerais. De acordo com os registros, 95% dos mortos e feridos em decorrência de intervenções policiais eram do sexo masculino, proporção que correspondeu a 100% entre os agentes policiais vitimados. No que diz respeito à variável raça/cor, a categoria negros (abrangendo pretos e pardos) compreendeu a maioria dos mortos, com proporção de 60% entre vítimas “não policiais” e de 54% entre policiais.

Os dados obtidos também possibilitaram verificar o “perfil profissional médio” dos policiais envolvidos em ocorrências de letalidade e de vitimização policial registradas em Minas Gerais. Soldados da Polícia Militar, por exemplo, representaram quase 43% dos autores de mortes e ferimentos. Juntos, os praças da PM (soldados, cabos e sargentos) constituíram quase 82,0% do total de autores relacionados nas ocorrências analisadas. Ao todo, 85,7% dos autores arrolados nos boletins de ocorrência eram policiais militares, enquanto 5,4% eram policiais civis. Os 8,9% dos autores policiais restantes eram identificados apenas como “policiais”, sem especificação da corporação.

Um dado bastante importante a ser observado nas ocorrências de letalidade e vitimização policial é o local do corpo em que a vítima foi atingida por disparos de armas de fogo. Segundo os registros aos quais a pesquisa teve acesso, 32% dos mortos e feridos em decorrência de intervenções policiais em Minas Gerais foram atingidos por disparos nas regiões das costas e da cabeça. Conforme exposto anteriormente, nenhum dos manuais sobre uso da força utilizados pelas polícias mineiras recomenda disparos nessas regiões do corpo. A determinação dos cadernos doutrinários é de que, nos casos em que o uso de armas de fogo se fizer imprescindível, os agentes policiais busquem, sempre que possível, efetuar disparos defensivos contra seus agressores, em regiões potencialmente não vitais tais como braços e, principalmente, pernas. Caso não seja possível alvejar estas regiões, a orientação é para que os disparos sejam feitos em direção ao tórax do agressor, nas regiões do peito e do abdômen. Jamais em direção à cabeça ou, sobretudo, das costas. Os dados obtidos pelo presente estudo podem constituir, portanto, indícios de abuso ou de uso indevido da força por parte dos agentes policiais em Minas Gerais.

Com relação às ocorrências em que agentes policiais foram feridos ou mortos, os registros analisados indicaram que as regiões anatômicas mais atingidas pelos disparos foram braços e pernas (42% dos casos) e cabeça (40% das vítimas policiais). Na documentação consultada, não havia registro de policial alvejado nas costas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, o que os dados obtidos em Minas Gerais indicam é que tem havido uma tendência de forte crescimento dos indicadores de letalidade policial no estado ao longo dos últimos anos. A vitimização dos agentes de segurança pública também tem crescido, ainda que em proporção e ritmo expressivamente

menores. Mas mesmo com um pronunciado aumento das mortes decorrentes de intervenções policiais, Minas ainda continua apresentando taxas de letalidade (número de mortos em decorrência de intervenções policiais por grupo de 100 mil habitantes) menores do que a média nacional.

Em termos espaciais, a letalidade das polícias tem se concentrado majoritariamente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, em territórios localizados nos arredores de favelas. Chama a atenção a grande concentração de mortes no limite entre a região oeste da capital e o município de Contagem. A maior parte das mortes provocadas por ações policiais tem ocorrido aos finais de semana, nos períodos da noite e da madrugada, vitimando homens negros (pretos e pardos).

Os registros obtidos pela pesquisa demonstraram ainda que quase 80% dos casos de letalidade foram protagonizados por policiais de baixa patente ou cargo (praças da Polícia Militar, ou investigadores da Polícia Civil), lotados em unidades policiais de área ou de atuação territorializada, em escala normal de serviço, que se envolveram em interações violentas durante o atendimento de ocorrências ou patrulhamento rotineiro, ao tentarem abordar suspeitos ou intervir em crimes em andamento.

Ainda em Minas Gerais, quase um terço dos mortos e feridos em ações policiais foi atingido por disparos de armas de fogo nas regiões das costas e da cabeça. Esse padrão encontra-se em flagrante desacordo com o que prescrevem as normativas de uso diferenciado da força adotadas pelas polícias locais, sugerindo abusos recorrentes ou uso indevido de força letal por parte dos agentes policiais.

Outro aspecto que chamou a atenção no estado foi a desproporção entre o número de policiais e cidadãos mortos. Minas Gerais registrou, entre 2009 e 2017, uma razão anual média de 10,6 “civis” mortos para cada agente assassinado. Tal razão supera métricas internacionalmente reconhecidas (ou, na melhor das hipóteses, encontra-se no limiar de algumas delas) como sendo os patamares a partir dos quais pode-se afirmar que as forças policiais estão fazendo uso abusivo ou desproporcional da força.

Todas estas questões acabam dialogando com elementos já exaustivamente discutidos por outros estudos do gênero: as deficiências de treinamento e capacitação continuada dos agentes policiais para o exercício adequado do uso diferenciado da força; a necessidade de incremento do controle externo da atividade policial; a discussão da própria função policial, que impõe aos agentes o porte de armas de fogo e a obrigatoriedade de intervir em crimes mesmo nos horários de folga; bem como a necessidade de qualificar informações e registros sobre letalidade e vitimização policial, para que se conheçam e compreendam melhor as configurações assumidas por tais fenômenos. No Brasil, a histórica não observância destas questões parece relacionar-se não apenas à existência de uma “cultura do extermínio”, vigente entre determinados segmentos das organizações policiais e profissionais de segurança pública, mas também a um conjunto de crenças e valores professados por parte expressiva da sociedade civil que suporta e, não raramente, incentiva práticas de violência policial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (Org.). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagaço, 1998.

BAYLEY, D. H.; SHEARING, C. The future of Policing. **Law and Society Review**, v. 30, n. 3, p. 585-606, 1996.

**Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais:  
características gerais do fenômeno em anos recentes**

Luís Felipe Zilli, Vinícius Assis Couto, Amanda Matar de Figueiredo, Eduardo Cerqueira Batitucci,  
Karina Rabelo Leite Marinho e Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

BITTNER, E. **The functions of the police in modern society**. Rockville: Center for the Study of Crime and Delinquency, 1970.

BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2003.

CANO, Ignacio. **Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser, 1997.

CANO, Ignacio. **Viés racial no uso da força letal pela polícia no Brasil**. **MPMG Jurídico**, v. 1, p. 17-25, 2014

CHEVIGNY, P. **Police deadly force as social control**: Jamaica, Brazil and Argentina. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), 1991. (Série Dossiê NEV, n. 2).

CHEVIGNY, P. **Edge of the knife**: police violence in the Americas. New York: New York Press, 1995.

CEPIA. CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO. **Instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.

FBSP. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2015.

FBSP. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2018.

LOCHE, Adriana. A Letalidade da Ação Policial: parâmetros para análise. **Revista do Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe**, n. 17, p. 39-56, jul.-dez. 2010.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Caderno Doutrinário 1**: Intervenção Policial - Processo de Comunicação e Uso de Força. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Caderno Doutrinário 2**: Tática Policial, Abordagem a Pessoas e Tratamento às Vítimas. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Caderno Doutrinário 3**: Blitz Policial. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013c.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. **Caderno Doutrinário 4**: Abordagem a Veículos. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013d.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina Christoph; TEIXEIRA, C. P.; NERI, N. E. **Quando a polícia mata**: homicídio por "autos de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: Sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2002.

NEME, Cristina. A instituição policial na ordem democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

NUNES, Samira Bueno; RODRIGUES, Beatriz. Letalidade Policial: uma resiliente prática institucional. In: FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2014.

NUNES, Samira Bueno. **Trabalho sujo ou missão de vida?** Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese (Doutorado em Administração de Empresas)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

OLIVEIRA Jr., Emanuel Nunes. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 1, , p. 28-47, fev.-mar. 2012.

PROENÇA Jr., D.; MUNIZ, J.; PONCIONI, P. De la Gobernanza de la Policía a la Gobernanza Policial: controlar para saber, saber para gobernar. In: Consejo General de Policía (Org.). **Gobernanza y Gestión de la Policía**. Caracas, p. 9-38, 2011.

ROVER, C. **Manual do instrutor**. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para forças policiais e de segurança. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998. Disponível em: <[www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/mundo/rover/c5.htm](http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/mundo/rover/c5.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

SKOLNICK, J. H. **Justice without trial: law enforcement in democratic society**. New York: MacMillan, 1966.

SKOLNICK, J. H.; FYFE, J. **Above the law: police and the excessive use of force**. New York: Free Press, 1993.

SOUZA, E. R.; MINAYO, M. C. S. **Policial, risco como profissão: morbimortalidade vinculada ao trabalho**. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 10, n. 4, p. 917-928, 2005.

ZIMRING, F. E. **When police kill**. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# UPP ESTADUAL E UPP FEDERAL: UM ESTUDO SOBRE DUAS FORMAS DE OCUPAÇÃO POLICIAL NO RIO DE JANEIRO<sup>1</sup>

### DANIEL GANEM MISSE (UFF)

Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Professor Adjunto do Departamento de Segurança Pública do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (IAC) e do Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança (PPGJS) da Universidade Federal Fluminense (UFF). É coordenador do Núcleo de Estudos em Conflito e Sociedade (NECSO/UFF).

### JOANA DOMINGUES VARGAS (UFRJ)

Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professora Associada do NEPP-DH - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e da Pós-Graduação de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia e é Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU) da UFRJ.

### PAULO COUTO FILHO (UFRJ)

Sociólogo, mestre pelo PPGSA - IFCS da UFRJ. Na produção deste artigo atuou como pesquisador com bolsa de iniciação científica pelo Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU).

---

## RESUMO

O chamado do governo do estado do Rio de Janeiro para que a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) apoiasse uma “Operação Pacificadora” em 2012 inseriu-se na lógica de uma política de pacificação das favelas cariocas que teve em seu discurso muita similaridade com o modelo das Forças de Paz da ONU. A referência que gestores públicos passaram a fazer com relação à missão da FNSP na favela do Santo Amaro de “UPP Federal” identificava essa intervenção com a estratégia das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Importante reduto de venda de crack na zona sul carioca, o Santo Amaro foi ocupado por 150 agentes da FNSP a partir de 18 de maio de 2012, como parte do convênio de cooperação com o governo federal para implementação do programa “Crack, é possível vencer”. Já a UPP Santa Marta foi implantada em 19 de dezembro de 2008, sendo a primeira unidade planejada do programa das UPPs criadas por decretos em janeiro de 2009. Este trabalho teve como objetivo realizar uma comparação das formas de atuação policial e da relação com os moradores das ocupações policiais empreendidas pela Força Nacional no Santo Amaro e pela UPP no Santa Marta. A pesquisa de campo foi realizada entre 2014 e 2016, incluindo entrevistas com policiais e moradores, grupos focais e observação de campo, inclusive em reuniões comunitárias. Um dos resultados desta comparação indicou que, em ambas as experiências, os espaços de diálogo com os moradores das favelas ocupadas foram bastante reduzidos. Na UPP Santa Marta o único espaço de diálogo eram os Cafés Comunitários, que ocorriam mensalmente com baixo quórum, enquanto no Santo Amaro não havia espaços de diálogo, sendo reproduzida uma lógica pouco participativa de atuação policial.

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado do Projeto Avaliação de Operações da Força Nacional de Segurança Pública, financiado pela Senasp/MJ; insere-se no Projeto “Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras: questões históricas e contemporâneas” (837/15) – Acordo Capes-Cofecub; e contou com bolsistas de iniciação científica da Faperj e de Desenvolvimento Acadêmico UFF. Uma primeira versão foi apresentada no GT Violência e Sociedade da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), em Brasília.

**Palavras-chave:** Unidade de Polícia Pacificadora (UPP); Força Nacional de Segurança Pública (FNSP); Rio de Janeiro; Santa Marta; Santo Amaro.

## ABSTRACT

### DYNAMICS PACIFICATION AND OTHER OCCUPATION POLICE TACTICS IN RIO DE JANEIRO.

*In 2012, the government of Rio de Janeiro calls for the National Public Security Force (FNSP) to support him with the pacification policy in the Santo Amaro favela. The reference that public managers began to make regarding the FNSP mission in the Santo Amaro favela of "Federal UPP" identified this intervention with the strategy of the Pacifying Police Units (UPPs). Santo Amaro was occupied as part of the cooperation agreement with the Federal Government to implement the policy "Crack, É Possível Vencer". The UPP Santa Marta was implemented in 2008, being the first planned unit of the UPPs policy. The study aims to understand the relationship established between law enforcement officials and residents of the affected areas by the police occupation. Field research was conducted between 2014 and 2016, including interviews with police officers and residents, focus groups and field observation. Informal interviews with some locals and policemen were led to identify some types of conflict, analyzing the tense relationship established between both. Also the techniques of direct observation were utilized in community meetings such as the "community cafe" in Santa Marta. The results indicate that despite the lack of contact between the agents of FNSP and UPP Santa Marta, there is much similarity in their approach and relationship established with the locals. It follows a slightly varied militarized structure leading to some questionable community policing activities.*

**Keywords:** Pacification, UPP, National Public Security Force (NPSF), Rio de Janeiro

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1049

Data de recebimento: 26/11/2018 – Data de aprovação: 02/06/2019

## INTRODUÇÃO

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram iniciadas no Rio de Janeiro em 2008, com seus primeiros decretos de criação em janeiro de 2009. A política foi inicialmente planejada para cobrir de 40 a 45 territórios<sup>2</sup>, que corresponderiam a mais de 200 favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, até a Copa do Mundo de 2014.

Em 2012, na onda de pacificação das favelas cariocas, o governo do estado do Rio de Janeiro solicitou para a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) apoio em uma "Operação Pacificadora". A operação foi formulada para conter o tráfico de drogas e o consumo de crack na zona sul carioca, na comunidade da Vila Santo Amaro, como parte dos incentivos federais do programa "Crack, é possível vencer"<sup>3</sup>, e findou por se inserir na lógica da política de pacificação das favelas cariocas. A ideia inicial era de a Força Nacional realizar o policiamento na comunidade, impedindo o tráfico e consumo de crack, bem como de outras drogas, até que o governo do estado tivesse condições de instalar uma base da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no morro do Santo Amaro. Devido às similaridades entre a ocupação no Santo Amaro pela FNSP e a estratégia estadual de pacificação das favelas cariocas, gestores públicos passaram a denominar a ocupação de "UPP Federal".

<sup>2</sup> Em diversas entrevistas e atos públicos, ocorridos entre 2011 e 2013, o número de 40 UPPs aparece como referência dita pelo governador do estado do Rio de Janeiro e o secretário de segurança. Entretanto, vale ressaltar que o PPA 2012-2015 previa, para 2014, "um total de 45 unidades, abrangendo 165 comunidades com aproximadamente 860.000 pessoas. Também é estimado o emprego de aproximadamente 12.500 policiais militares para tal programação" (PPA - Lei 6.126/2011, p. 446).

<sup>3</sup> Programa do governo federal criado em 2011 que recebeu destinação orçamentária de 4 bilhões de reais até 2014 para o combate ao consumo e tráfico de crack em cidades brasileiras com mais de 200 mil habitantes.

**UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro**

Daniel Ganem Misse (UFF), Joana Domingues Vargas (UFRJ) e Paulo Couto Filho (UFRJ)

Este trabalho tem como objetivo compreender alguns limites discricionários impostos pelo mandato policial por meio de pesquisa de campo realizada em duas ocupações policiais distintas. As ocupações policiais estudadas foram a da Força Nacional no Santo Amaro e a da UPP Santa Marta, na mesma região da capital fluminense.

Situada no bairro da Glória, zona sul do Rio de Janeiro, a comunidade da Vila Santo Amaro, segundo dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), conta com 642 domicílios particulares (dos quais 96,8% são casas e 3,2%, apartamentos), totalizando 2.173 moradores, sendo 47,2% homens e 52,8% mulheres, com uma média de 3,3 habitantes por domicílio. A população é majoritariamente parda (50,9%) e preta (8,0%). De acordo com dados produzidos pelo Instituto Pereira Passos (IPP) 14% dos moradores com mais de 15 anos não são alfabetizados e 62% das famílias têm renda mensal de até dois salários mínimos.

Em virtude das similaridades sociodemográficas e da relevância para o programa da UPP, escolheu-se a comunidade do Santa Marta como a outra ocupação a ser observada. Situada no bairro de Botafogo, também na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, a comunidade do Santa Marta, segundo dados do Censo 2010 do IBGE (2011), tem 1.176 domicílios particulares (dos quais 84,8% são casas e 15,2%, apartamentos), totalizando 3.908 moradores. Destes, 48,1% são homens e 51,9%, mulheres, com uma média de 3,3 habitantes por domicílio. A população é majoritariamente parda (50,0%) e preta (19,1%). De acordo com dados do IPP, 8,4% dos moradores com mais de 15 anos não são alfabetizados e 74,8% das famílias têm renda mensal de até dois salários mínimos.

A escolha dessas duas localidades se deu ainda pelo fato de o efetivo policial de ambas flutuar entre 150 e 200 agentes no período em que foi realizada a pesquisa de campo e de estarem inseridas na Segunda Área Integrada de Segurança Pública (AISP 2) na zona sul da capital fluminense, que compreende os bairros do Catete, Cosme Velho, Flamengo, Glória, Laranjeiras, Botafogo, Humaitá e Urca.

Este trabalho não constitui uma comparação entre políticas públicas, e tem por escopo estudar ocupações policiais distintas. Entende-se que haveria maior dificuldade em comparar a ocupação da Força Nacional ocorrida na Vila Santo Amaro com aquelas da UPP nas zonas norte ou oeste da cidade. Isso se deve a alguns fatores como a conformação histórica do território, a quantidade de policiais empregados em cada ocupação, a dificuldade de acesso à comunidade, o tamanho e a diversidade de facções na mesma localidade e adjacências e perfil demográfico e socioeconômico diverso.

Um estudo comparativo sobre essas duas ocupações policiais permite responder à questão de pesquisa que se debruça, de maneira mais geral, sobre os limites discricionários impostos pelo mandato policial na manutenção da paz e, de forma específica, na relação efetiva estabelecida entre polícia e população nessas duas experiências.

Devido à complexidade imposta pelo estudo de tipos de policiamento, mandato policial e ocupações policiais variadas em apenas uma AISP, a proposta inicial era de incluir uma análise da atuação do 2o Batalhão de Polícia Militar e das reuniões do Conselho Comunitário de Segurança. No entanto, mesmo após autorização para a pesquisa do Comando Maior da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), as sucessivas mudanças na cúpula da Polícia Militar fizeram com que novas autorizações tivessem que ser demandadas, o que findou por inviabilizar a pesquisa no Batalhão. Em consequência disso, o campo de pesquisa manteve-se delimitado nas ocupações da Força Nacional no período entre 2014 e 2015 e da PMERJ no Santa Marta em 2015 e 2016, onde está baseada a UPP Santa Marta.

A pesquisa de campo realizada nessas duas localidades, incluindo entrevistas com policiais e moradores, grupos focais e observação de campo, com participação em reuniões comunitárias, teve como resultado um material riquíssimo que é utilizado apenas em parte neste trabalho. Como forma de melhor interpretar os dados coletados, propõe-se estudar os muitos pontos em comum e dissonantes identificados entre as duas formas de ocupação policial em análise. Para pontuar as questões aqui levantadas, utilizaram-se estudos de casos observados nas ações da UPP e da Força Nacional. Por fim, é importante salientar que não foi objeto direto deste estudo a crise da política de pacificação das favelas cariocas, cuja análise necessitaria de um trabalho próprio somente sobre esta temática.

## OCUPAÇÕES POLICIAIS EM COMUNIDADES E A POLÍCIA DE PAZ

Em seu clássico texto “Policciamento em Áreas Deterioradas: um estudo da manutenção da paz”, de 1967, Egon Bittner lança algumas questões sobre os problemas da manutenção da paz em áreas deterioradas (*skid row*), tendo como principal enfoque a relação do policial com os moradores dessas regiões. Para tanto, são apontados três elementos importantes desse enfoque:

Primeiro, o policial mais experiente procura adquirir um conhecimento particularmente rico das pessoas e lugares da área. Segundo, nos motivos para a sanção corretiva, considera a noção estrita de culpabilidade como tendo um status subordinado. Terceiro, sua opção pelo uso de intervenções coercitivas é determinada, principalmente, pelas exigências da situação e pouco se preocupa em relação aos seus efeitos de longo alcance sobre os indivíduos (BITTNER, 2003, p. 54-55).

A ideia de policiais como “funcionários da lei” x “funcionários da paz” (BANTON, 1964) em que o mandato policial deve ser observado como prática para a manutenção da paz, traz luz à discricionariedade da atuação policial<sup>4</sup>. Skolnick (1994) identifica dois tipos de discricionariedades exercidas pela polícia, uma delegada pela lei e outra não autorizada normativamente, mas que evidencia a visão de mundo individual do policial. Esta última discricionariedade ocorre devido a fatores como deficiências na formação policial, baixo grau de supervisão, monitoramento e controle interno da conduta e ação da polícia (MANNING, 1977).

Para Bittner (2003), os procedimentos empregados na manutenção da paz não são determinados por mandatos legais, mas respondem a certas condições de demanda, tais como as produzidas na comunidade, atendendo a um tipo de discricionariedade não delegada por lei. O policial que atua nessas áreas tem como objetivo evitar a desordem e manter um relacionamento pessoal com o maior número de pessoas, aumentando a confiança por um lado e a troca de favores por outro. A relação com os moradores que policiais mais experientes estabelecem de forma dinâmica pelo amplo conhecimento da realidade local é interpretada pela corporação como característica inata de lidar com as pessoas. Esse entendimento errôneo exige de policiais novos as mesmas tarefas e habilidades dos mais velhos, levando a frustrações e “irritabilidade” do profissional. É o policial mais experiente, não uniformizado, e especialmente o patrulheiro que faz ronda a pé, o menos valorizado na divisão do trabalho policial pela crença de que qualquer pessoa poderia fazer esse serviço, bastando “levar jeito”.

<sup>4</sup> Para MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR (2014), a polícia é equipada para o exercício de seu mandato por meio da autorização legal e do consentimento social para policiar, respondendo a qualquer exigência, qualquer situação de perturbação da paz social. Essa conceituação de polícia propõe-se a superar a perspectiva dicotômica de Banton (1964).

Trojanowics e Bucqueroux (1999)<sup>5</sup> buscam explicar os processos organizacionais que levariam ao êxito do policiamento comunitário. Para tanto, propõem o envolvimento dos “seis grandes” (departamento de polícia; comunidade; autoridades civis eleitas; empresários, comerciantes e a comunidade de negócios; outras instituições públicas, sem fins lucrativos e de base comunitária; e a mídia) e a aplicação de dez princípios: filosofia e estratégia organizacional; comprometimento com a concessão de poder à comunidade; policiamento descentralizado e personalizado; resolução preventiva de problemas, a curto e longo prazos; ética, legalidade, responsabilidade e confiança; extensão do mandato policial; ajuda para as pessoas com necessidades específicas; criatividade e apoio básicos; mudança interna; construção do futuro.

O policial comunitário desempenha um papel extremamente importante no processo de patrocínio normativo, pois é pouco frequente o aparecimento de líderes locais que tomem a si a tarefa de resolver os problemas comunitários. Poderão caber ao policial comunitário, como catalisador, as tarefas de estimular o interesse, identificar os líderes e colaborar na solução dos problemas. (TROJANOWICS; BUCQUEROUX, 1999, p. 94).

Para além dos benefícios organizacionais, Skolnick e Bayley (2002) elencam possíveis benefícios do policiamento comunitário para a comunidade envolvida, tais como a possibilidade de melhorar a prevenção do crime, maior atenção com o público por parte da autoridade policial, maior responsabilização da polícia diante da comunidade e encorajamento de esforços para recrutar mulheres e minorias para o trabalho policial, bem como de pessoas com diferentes formações (*backgrounds*) dentro das forças policiais (com habilidades diferentes para interagir com um público bastante diferenciado, promovendo o valor da heterogeneidade).

A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. [...] [O] público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 18).

Para os autores até aqui trabalhados, os procedimentos discricionários<sup>6</sup> empregados na manutenção da paz em ocupações policiais orientadas pela filosofia do policiamento comunitário em áreas deterioradas buscam promover ações colaborativas. Nessas ações, envolvem a comunidade na solução dos problemas por meio de um patrocínio normativo não determinado por mandatos legais, atendendo a um tipo de aplicação seletiva da lei (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2014).

## AS OCUPAÇÕES POLICIAIS NA VILA SANTO AMARO E SANTA MARTA

Com base nessas questões sobre o mandato policial e a sua discricionariedade para a manutenção da paz, levantaram-se alguns pontos de similaridade e discrepância na atuação policial da Força Nacional no Santo Amaro e da UPP Santa Marta, de sorte a produzir algumas reflexões sobre as formas de atuação policial em ambas as ocupações.

<sup>5</sup> Os manuais e ementas dos cursos de formação de polícia comunitária no Brasil e do aprimoramento da prática policial cidadã no Rio de Janeiro vêm difundindo de forma mais ampla determinados paradigmas de policiamento traçados por alguns autores, em especial por Trojanowics e Bucqueroux (1999) e Skolnick e Bayley (2002).

<sup>6</sup> Para Kant de Lima (2013), o que se entende por discricionariedade no direito brasileiro está normalmente associado à ideia de obrigatoriedade do processo penal, havendo um estímulo para que a negociação se dê por métodos informais ou pela troca de mercadorias políticas (MISSE, 2006).

## A UPP SANTA MARTA

Quando a nova ocupação policial da comunidade do morro Santa Marta foi iniciada em 2008, havia acabado de se formar uma Companhia de Policiamento Comunitário no Batalhão de Botafogo. A Major Priscilla, à época ainda Capitão, foi chamada para uma reunião na Secretaria de Segurança para discutir a ocupação da favela e, por conta da sua experiência na tropa, realizando policiamento de rua, foi escolhida para comandar a Companhia que se instalaria no Santa Marta.

As companhias de policiamento comunitário já existiam em alguns batalhões e não havia qualquer bonificação para quem trabalhasse dentro desse setor. Com a ocupação do Santa Marta, Cidade de Deus e Batan e com a proposta do município em pagar uma gratificação aos policiais que realizassem esse tipo de policiamento<sup>7</sup>, houve a necessidade de edição de um decreto para diferenciar esse grupo de policiais dos demais (GANEM MISSE, 2013).

As primeiras “pacificações” se deram por meio de companhias de policiamento comunitário nas comunidades mencionadas, seguidas dos Decretos nº 41.650 e 41.653/2009, nomeando esse tipo de policiamento. Uma vez diferenciado dos demais realizados pela polícia, esse tipo de policiamento foi estabelecido como um programa, o que por sua vez possibilitou que os policiais inscritos ou designados recebessem a nova gratificação criada.

Pela estrutura organizacional do Comando da Polícia Militar, as UPPs eram inicialmente subordinadas ao batalhão da área. O comandante do batalhão tinha uma área para comandar que incluía as favelas que teriam um policiamento com uma nova filosofia. Com a criação do Comando de Polícia Pacificadora (CPP), a subordinação aos batalhões foi reduzida a vínculo logístico, servindo principalmente como base de apoio para o policial obter os equipamentos necessários para o seu trabalho diário<sup>8</sup>.

No entanto, apesar das grandes aquisições de equipamentos para as UPPs, ainda ocorriam graves problemas estruturais em diversas bases que estavam relacionados a problemas dos serviços públicos, como a falta d’água, luz, instalações em contêineres improvisados, muitos sem refrigeração, etc. Havia ainda diversas questões relacionadas às condições de trabalho, aceitação da função desempenhada, motivação e formação que foram recorrentemente levantadas pelas tropas.

Do ponto de vista de seu funcionamento, cada UPP apresentava subdivisões na tropa propondo funções distintas para o soldado. Essa divisão administrativa foi sendo parcialmente formalizada, de maneira a ajudar na organização interna das atividades dos policiais<sup>9</sup>. Essa divisão se assemelhava bastante até 2012 ao que ocorria nos batalhões, com tarefas distribuídas entre policiais designados como P/1, P/2, P/3, P/4, P/5 e o GPP, este último criado de forma diferenciada como um Grupamento de Polícia de Proximidade, reproduzindo em parte a lógica das Companhias de Policiamento Comunitário dos batalhões (GANEM MISSE, 2013, 2014). Ao longo dos anos, essa formatação foi sendo modificada, havendo o registro na pesquisa, finalizada em 2016, da criação do GPP Social, que seria um desdobramento do P/5 (relações

<sup>7</sup> Ver matéria do RJTV 2a edição de 18 de dezembro de 2008, em que o governador Sérgio Cabral anuncia essa parceria enquanto inspeciona as obras da estação do metrô General Osório. Disponível em: <<http://rjtv.globo.com/Jornalismo/RJTV/0,,MUL927275-9099,00-FAVELA+DO+BATAN+SERA+A+PROXIMA+A+RECEBER+POLICIAMENTO+COMUNITARIO.html>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

<sup>8</sup> A Lei nº 7799, de 4 de dezembro de 2017, autorizou o Poder Executivo a subordinar as UPPs aos Batalhões de Polícia Militar nas regiões onde aquelas se localizam, podendo, para tanto, redefinir suas áreas de ocupação e transformando o Comando de Polícia Pacificadora (CPP) em órgão de supervisão.

<sup>9</sup> Essa formalização fica evidenciada no Boletim da PM nº 040, de 5 de março de 2010, referente à Portaria PMERJ n.º 337, que regulamenta o Regimento Interno do Comando de Polícia Pacificadora (CPP).

**UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro**

Daniel Ganem Misse (UFF), Joana Domingues Vargas (UFRJ) e Paulo Couto Filho (UFRJ)

públicas da unidade), para realizar ações sociais e de cadastramento de moradores. Pelo relato da comandante e de policiais entrevistados, seis setores foram identificados na UPP Santa Marta: Grupo Tático de Polícia de Proximidade (GTPP); Grupo de Polícia de Proximidade (GPP); Administração; Visibilidade; Investigação; GPP Social<sup>10</sup>.

A comandante da UPP Santa Marta, à época da pesquisa, achou importante dar maior ênfase no “social” e propôs uma nova divisão no GPP, criando o GPP Social, substituindo essa função que era acumulada pelo pessoal de relações públicas da unidade. O GPP Social era tido como mais próximo da comunidade, conversando mais com moradores e realizando o seu cadastramento para colher informações em troca de ações assistenciais como a distribuição de cestas básicas e outras doações. Para um dos policiais entrevistados, esse cadastramento era “importante pra saber a situação econômica dos moradores”. Esse cadastro continha tanto a situação econômica quanto informações sobre a família, se havia pessoas presas, com vínculo de trabalho e ainda se havia pessoas em drogadição (de álcool e outras drogas). A aproximação do GPP Social se dava nas rondas. Os policiais entrevistados disseram parar para conversar com os moradores até criarem laços, a ponto de posteriormente baterem nas casas e perguntarem “se está tudo bem e se precisam de alguma coisa” (entrevista com policiais do GPP Social, fevereiro de 2016).

Segundo os policiais do GPP Social, os moradores reconheciam os policiais e não se aproximavam do GTPP nem do GPP. A única relação de proximidade era com o GPP Social, que se esforçava para se diferenciar dos outros setores perante a comunidade. O trabalho do GPP Social tinha sido implementado há seis meses quando a pesquisa foi a campo, em 2015. Naquela ocasião, seis policiais participavam do GPP Social, três por turno (dois grupos). O policial entrava no GPP Social voluntariamente, sendo escolhido aquele com o perfil para esse trabalho, isto é, um “talento inato para lidar com as pessoas” (BITTNER, 2003).

Já os policiais do GPP se diferenciavam daqueles do GPP Social pelo tipo de ronda que realizavam. Faziam rondas no interior da comunidade, empreendendo ações intercaladas de visibilidade em determinados pontos da favela, alternando-as com rondas em horários determinados visando coibir o movimento, venda e consumo de drogas.

O GTPP era tido como a “tropa de elite” da UPP, e a equipe era acionada para controlar os “momentos críticos”, além de fazer patrulhamento ostensivo e ações de choque. O grupo empregava armamento letal, como o fuzil, e não letal, como bombas de efeito moral e gás. Normalmente atuava a partir de denúncias de moradores ou em situações de “tensão” na UPP.

A aptidão de um policial para “qualquer tipo de serviço” e as demais classificações como “algum tipo de restrição” ou “com problemas graves” determinavam a atividade que o policial poderia realizar. A mais desabonadora, quando aconteciam problemas graves, resultava na perda do porte de arma, sendo normalmente o policial realocado para atividades sociais, de limpeza e manutenção.

Para melhor descrever as relações estabelecidas nas ações de proximidade da polícia com os moradores, selecionaram-se dois relatos de observação de campo (Caso 1 e Caso 2) produzidos por um dos pesquisadores entre outubro de 2015 e junho de 2016.

<sup>10</sup> O Boletim Interno do CPP nº 78, de 5 de maio de 2015, padroniza a escala de serviço das UPPs e apresenta uma divisão um tanto diversa: GPP, GTPP, Relações Públicas, Visibilidade, Permanência, Administração, PROERD, Mediação de Conflito, Núcleo P-2, RUMB, Moto-patrolha, Supervisão de Graduado e Motorista de Supervisão. Isso evidencia certa informalidade das funções atribuídas para o cumprimento do mandato.

## CASO 1: UMA RONDA COM O GPP SOCIAL

Fomos para a ronda, eu e os dois policiais; ao descer uma escadaria na frente da UPP o ambiente ainda era aberto. Na parte inicial da escada, logo à esquerda, é o caminho para a estação final do plano inclinado. Passada a escada começamos a entrar nas vielas e fomos descendo. Um policial ia na frente e outro atrás de mim. Fomos nesse esquema a ronda toda. No início do trecho das vielas, em um determinado ponto que tinha uma curva para direita, o policial sacou a arma por um momento e espiou antes de fazer a curva, de maneira preventiva. Isso se repetiu umas duas vezes, mas na maior parte da ronda eles andaram com as armas guardadas. Caminhamos um pouco, apenas conversando, até que passamos em frente a uma padaria, um dos policiais parou e me disse pra ir conversar com a dona da padaria, que ele conhecia. Aceitei a sugestão e voltamos. Chegando em frente à padaria, havia uma agente de saúde da família e o policial me sugeriu também conversar com ela. De maneira ríspida, ele orientou o encaminhamento da conversa, dizendo: “Bom dia! Esse senhor está fazendo uma pesquisa, conversa com ele”. Eu cumprimentei a dona da padaria e fiz algumas perguntas para perceber se ela estava confortável com a situação. Eu não estava preparado para isso, pois meu objetivo era observá-los interagindo com os moradores, mas acho que eles não entenderam muito isso e estavam se esforçando para me ajudar. Eu perguntei se ela era moradora e há quanto tempo; que tipo de trabalho fazia; se as condições de trabalho dela eram boas; e se ela tinha uma relação com a UPP. Todas as respostas foram em tom positivo, mas ela disse que não tinha nenhuma relação [com a UPP]. Mais uma vez o policial falou ríspidamente, insistindo para que falasse mais. Ela parecia desconfortável com a situação. Eu refiz as perguntas e ela falou um pouco mais. Disse que havia se mudado havia quatro anos pra lá, só por conta da pacificação, pra poder abrir o negócio dela, pois de outra forma não seria possível. Disse ainda que aprovava a pacificação. Nos dois momentos da conversa, o policial se afastou muito pouco para que eu conversasse com as senhoras, mas ao mesmo tempo [disse] estar disponível para participar se fosse necessário.

Continuamos a caminhada e ao passar por outra casa havia uma senhora na janela do segundo andar; o mesmo policial chamou, de longe, novamente de forma ríspida, a senhora para conversar comigo: “bom dia, a senhora pode descer aqui pra conversar comigo, por favor?!”. A senhora desceu bem rápido e apareceu na porta um pouco assustada e constrangida. Ela disse que morava ali na mesma casa a vida toda, 49 anos, e disse estar muito satisfeita com a UPP. Nós estávamos na parte mais alta do morro e ela explicava que a parte de baixo é mais beneficiada por serviços, enquanto a parte de cima é mais precária. Disse que nesse aspecto dos serviços nada mudou, mas que em termos de segurança havia tido “uma melhora nas bagunças naquela área”. Ela disse que recebia ajuda da UPP como as cestas básicas e que quando tinha problemas de saúde recorria a eles.

Andamos um pouco mais até que paramos numa área aberta próxima à Laje do Michael Jackson, em frente à porta de uma casa. Ficamos conversando ali por volta de 40 minutos em torno de dois assuntos: a falta de participação da comunidade e alguns comentários depreciativos de outros policiais quanto às suas atividades. De um lado os moradores são relutantes em participar das atividades que eles promovem, a não ser quando a UPP oferece algo, como as cestas básicas, faz eventos como no Natal e na Páscoa, períodos em que os moradores aparecem para pegar o que é oferecido. Nessas ocasiões, eles disseram que são rígidos e só concedem o benefício a quem se cadastra. De outro lado, eles comentaram que já escutaram de colegas comentários depreciativos sobre as suas atividades. Ouviram coisas do tipo “você vai ficar entregando cesta básica?”. Comentaram que ocorreu um encontro de policiais de UPPs havia pouco tempo e que quando eles descreveram o que faziam no Santa Marta os policiais de outras UPPs ficaram impressionados e disseram que seria impossível fazer o que eles fazem nas suas unidades. Um dos

policiais perguntou se eu queria tomar um café em uma loja de souvenirs. Enquanto eu conversava com a dona da loja um policial ficou ao meu lado e o outro, bem distante, observando. Foi essa a configuração em todas as conversas com moradores.

## **CASO 2: O CAFÉ COMUNITÁRIO DA UPP SANTA MARTA**

A reunião do Café Comunitário da UPP Santa Marta ocorria mensalmente em lugares diferentes da comunidade, porém as duas anteriores acabaram não ocorrendo por falta de quórum. A divulgação se dava principalmente por e-mail e Facebook. No dia dessa reunião, que ocorreu em 24 de maio de 2016, eu cheguei às 10 horas para passar o dia com os policiais do GPP Social, porém eles não estavam presentes. Os policiais que fazem o trabalho social são uma espécie de “tapa buraco”. São requeridos para realizar diversas tarefas, cuidar de imprevistos, buscar algum documento ou levar policiais a outras unidades. Por conta disso, alguns dos seus serviços com os moradores são adiados e ficam acumulados. Retornei na parte da tarde e um policial me disse que estavam tentando conseguir a doação de um bolo com algum comerciante da comunidade para a reunião da UPP que aconteceria às 18 horas. Fiquei aguardando a reunião, que começou às 18:40. Um pouco antes do início, foi montada uma mesa de lanches e os policiais batiam papo enquanto esperavam as pessoas chegarem. Estavam presentes a comandante, o subcomandante, os dois P5, dois policiais do GPP Social, a policial do GPP que estava presente para divulgar o seu projeto de aulas de dança e a policial que faz projeto de prevenção às drogas nas escolas. Da parte dos moradores estavam presentes o presidente da Associação de Moradores, um jovem que trabalha com turismo comunitário e uma senhora representante da creche, que já tinham participado de outras reuniões em que estive presente. Chegaram em seguida a administradora da Faetec e um homem que estava iniciando projetos culturais na associação. Havia ainda um homem que parecia interessado em se envolver em alguma atividade oferecida, uma senhora que não falou nada durante toda a reunião, mas que era conhecida de todos, e três adolescentes que observavam. Algo que chamou a atenção foi a fala dos dois GPP Social de que nunca haviam estado em nenhuma das reuniões, mas que ali estavam neste dia. A comandante abriu a reunião explicando o seu sentido e reclamando que são sempre vazias, coisa que os moradores mais atuantes repetiram diversas vezes. Um dos participantes repetiu que os moradores só vão às reuniões até resolverem seus problemas. A senhora da creche disse que o problema é a divulgação, que é ruim e tem problemas porque nem todo mundo tem Facebook. Disse ainda que não há divulgação das reuniões nos alto-falantes da comunidade e que estas precisam ter objetivos claros, pautas com assuntos que serão discutidos e resolvidos. A comandante falou sobre a organização do “pico”, que consiste na criação do estacionamento perto da base da UPP no alto do morro. Segundo os moradores presentes, essa iniciativa foi bem recebida e teve elogios. Depois falou sobre a atuação do policial que toca o projeto com as escolas de prevenção às drogas. Em seguida anunciou que vai haver um projeto de dança na UPP. O presidente da Associação de Moradores anunciou o início de um projeto com universitários, que vão empreender melhorias na infraestrutura da comunidade. Fez uma fala política longa sobre isso sem explicar muito bem como funcionaria o projeto. A senhora responsável pela creche falou sobre a situação deste equipamento social, das suas dificuldades estruturais, e da invisibilidade do local. Reclamou sobre a postura do Bope quanto à situação da creche, e de que o Bope é muito agressivo forçando a sua entrada na creche. Disse enfaticamente que a polícia não entra na creche e que a enfrentará se necessário, não a deixando entrar. Ao final da reunião, o rapaz que trabalha com turismo comunitário relatou que algumas crianças ficam nas estações esperando os turistas e se oferecem para guiá-los por pontos arriscados, como nas matas. Disse que muitos turistas chegam lá com intenções sexuais e que ele logo se posiciona contrário a essas investidas. Disse que na Copa do Mundo foi um inferno, no que diz

respeito a essas crianças, e que nas Olimpíadas deverá ser pior. Afirmou estar muito preocupado com as crianças porque será o seu período de férias. Nesse ponto, a comandante sugeriu que fosse criada uma colônia de férias na comunidade.

Em uma primeira análise dos dois casos apresentados, é possível identificar que a proximidade construída pela polícia a partir de rondas a pé, serviços sociais de policiais diferenciados e reuniões comunitárias corresponde ao papel desempenhado pelo policial comunitário descrito pelos autores apresentados na primeira parte deste artigo. No entanto, uma observação mais detida mostra o pouco interesse dos principais grupos sociais do Santa Marta na construção de parcerias colaborativas. As ações colaborativas entre polícia e comunidade para a solução dos problemas são limitadas a espaços esvaziados de reuniões comunitárias sem pautas organizadas e com baixa capacidade de resposta. Em virtude do distanciamento observado entre policiais e moradores mesmo nas rondas do GPP Social, o patrulhamento orientado para a manutenção da paz ganha contornos muito mais próximos de um policiamento para a “manutenção da ordem” (KELLING e WILSON, 1982), em que as rondas a pé poderiam reduzir os “sinais do crime” e de desordem - “uma melhora nas bagunças naquela área”, conforme afirmou uma moradora.

A ideia de que a comunidade deve ser ouvida para melhor identificação dos problemas que possam estar ocorrendo na localidade, própria à filosofia do tipo de policiamento voltado para a comunidade, parece esbarrar na participação escassa dos moradores nas reuniões em que estes problemas são discutidos. As percepções sobre serem os moradores pouco participativos, neste caso, estão presentes não apenas entre os policiais, mas também entre os próprios moradores que formulam diferentes explicações para justificar essa ausência. Além de fraca, essa participação parece, em boa medida, restrita às mesmas pessoas. Ainda assim, essa curta descrição traz à tona quais tipos de problemas são trazidos, como esses são definidos pelos moradores e que tipos de respostas são oferecidas, mesmo que apenas esboçadas ou deixadas em aberto.

## A FORÇA NACIONAL NA VILA SANTO AMARO

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi criada em 2004 em um contexto de crise da segurança pública e do sistema penitenciário. Naquele momento pipocavam rebeliões de presos por todo o país e, de forma inédita, atentados a prédios públicos e ataques a policiais, sob o comando de presos vinculados ao Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo; conflitos entre povos indígenas e garimpeiros em Rondônia; confrontos constantes entre facções do tráfico no Rio de Janeiro, entre outros.

O projeto de constituição de uma força especial, como a antiga Guarda Nacional, foi iniciado sob a inspiração das Forças da Manutenção de Paz da Organização das Nações Unidas e implantado por meio do projeto Segurança Cidadã, sob o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para tanto, concorreram a experiência e participação em operações de paz, da Brigada Militar e do primeiro comandante do projeto da FNSP – Coronel Aurélio Ferreira Rodrigues –, ainda no início da década de 1990. Os policiais recrutados seguiram a formação dada aos militares, ministrada com base em manuais de instrução elaborados especificamente para as operações de manutenção da paz da ONU (VARGAS et al., 2016).

A FNSP, desde 2007 transformada em Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP), é coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça. A cadeia de

**UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro**

Daniel Ganem Misse (UFF), Joana Domingues Vargas (UFRJ) e Paulo Couto Filho (UFRJ)

comando das missões se exerce com o Ministro da Justiça, o Secretário da Senasp, o Diretor do DFNSP, os responsáveis pelas coordenações e os comandantes das operações, sendo seu mandato estabelecido pelo Decreto no 5289/2004 que delimita as suas atribuições e os procedimentos que devem ser seguidos para o seu emprego. O mandato policial referente à missão é definido por portaria publicada pelo Ministério da Justiça, dando início à operação, que é detalhada em documentos que estipulam, entre outros, como será o emprego da FNSP.

Em 13 de abril de 2012, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e o governo do estado do Rio de Janeiro assinaram termo de adesão ao programa “Crack, é possível vencer”, do governo federal. A ideia inicial da ação era disponibilizar agentes da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) para apoiar ação específica de combate ao crack na comunidade Santo Amaro. Este acordo previa uma operação de cunho “pacificador” em consonância com a política de gestão das favelas cariocas, implementada pelo Programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) do governo do estado do Rio de Janeiro. Como proposta, a Força Nacional deveria permanecer no local para garantir os três eixos do programa: cuidado, autoridade e prevenção.

Cuidado foi o eixo em que se inseriu inicialmente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (ainda denominada Assistência Social à época) para acompanhar e encaminhar usuários de crack e outras drogas para centros de tratamento como os Centros de Assistência Psicossocial para Álcool e Drogas (CAPSad) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas).

As fases de autoridade e prevenção decorreram da ação de presença policial, que seria garantida pela Força Nacional até que o governo do estado do Rio de Janeiro conseguisse, dentro do seu planejamento, formar policiais e inserir uma Unidade de Polícia Pacificadora no local.

Por meio da Portaria nº 769, de 17 de maio de 2012, editada pelo Ministério da Justiça, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) recebeu a anuência para atuar inicialmente durante o período de 180 dias, sendo que sua permanência foi prorrogada desde então por sucessivas portarias, igualmente com prazos preestabelecidos, até agosto de 2016. O início efetivo do trabalho da FNSP na comunidade Santo Amaro se deu em 18 de maio de 2012, com o auxílio de 174 homens.

Durante a pesquisa de campo, realizada entre junho de 2014 e fevereiro de 2015, observou-se a questão do mandato policial sob os seus dois aspectos. Aquele baseado formal e territorialmente no documento da missão, evidenciado nas falas de seus agentes de que “pode estar quebrando o pau ali que a força não se envolve, ela está amparada aqui” e o outro real, que não foi construído por meio de reuniões comunitárias, nem com participação de lideranças. Não há o interesse dos principais grupos locais no patrocínio normativo, tampouco engajamento da força policial em promover ações colaborativas com a comunidade para a solução dos problemas. Trata-se de um patrocínio normativo não determinado por mandatos legais, um tipo de aplicação seletiva da lei para estender a limitada discricionariedade do mandato policial posta nos documentos da missão.

Muitas falas de agentes da Força Nacional evidenciaram a baixa capacidade de negociação do seu mandato, havendo pouca margem de discricionariedade. Contudo, é interessante ressaltar que sob o ponto de vista corporativo e da percepção que o policial tem sobre suas funções, seu dever de agir e essa limitação do mandato policial, há uma insatisfação por parte do agente.

Na Força Nacional, transparece nas entrevistas a compreensão de que há uma missão específica a ser cumprida, com limites de atuação e que ultrapassar esse mandato pode trazer problemas para o

policial. No entanto, observou-se que a atuação efetiva transparece de forma mais intensa no cotidiano, principalmente através dos projetos sociais coordenados pelos bombeiros militares, fazendo com que estes adaptem suas escalas de serviço para harmonizar seu trabalho ambulatorial junto à Força com suas atividades sociopedagógicas na comunidade, que não estavam inicialmente previstas.

A relação de diferenciação funcional por meio dos projetos sociais em que só os bombeiros militares fazem projetos, sendo que há uma equipe destacada somente para projetos, ajuda a dar o tom do tipo de mandato policial exercido.

Os projetos sociais não concorrem à escala de guarnição. Quem trabalha no projeto social, só trabalha no projeto social, então nós não temos o horário de 12 por 36 horas. A gente trabalha todos os dias em horário predeterminado, mas é bem flexível [...] porque às vezes nós fazemos eventos no sábado e domingo, às vezes tem passeio sábado de manhã, a gente vai ao Cristo, vai ao Pão de Açúcar, tem colônia de férias que pega o dia todo, então nosso horário pega à tarde e à noite que é quando as mulheres podem fazer a ginástica, porque elas trabalham manhã e tarde, então a gente fica até 21 horas. (Agente da FNSP, entrevista, julho de 2014).

A diferença entre o mandato policial decorrente dos documentos da missão (a autorização legal) e aquele que faz parte da demanda social para policial no controle da perturbação da ordem ou da paz social pode ser observada na prática cotidiana dos agentes da Força Nacional no Santo Amaro. Durante a pesquisa de campo, acompanharam-se alguns casos interessantes em que se percebeu como era a relação da FNSP com a população e as adaptações feitas em relação ao mandato policial. A seguir, dois casos que permitem melhor compreender a relação entre mandato policial e seu impacto no cotidiano dos moradores da ocupação policial do Santo Amaro.

### CASO 1: PROJETOS SOCIAIS

Acompanhamos os projetos sociais organizados pelos bombeiros da FNSP. Segundo um dos entrevistados, responsável por um dos projetos, há três projetos sendo realizados pelos bombeiros militares: aula de futebol (sextas-feiras às 17h), ginástica para idosos (sextas-feiras às 19h) e aulas de violão (quartas-feiras de manhã na Associação de Moradores). As duas primeiras atividades são realizadas na quadra de futebol da comunidade vizinha conhecida como 715 (comunidade que fica no número 715 da Rua Pedro Américo, próximo ao acesso da Rua Santo Amaro) e compreende tanto moradores do Santo Amaro, quanto daquela comunidade. Outra atividade dos bombeiros é a medição de pressão arterial para as pessoas que os procuram na base e atendimentos de primeiros socorros. Muitos dos agentes da FNSP com quem conversamos afirmaram que somente os bombeiros conseguem acessar determinadas pessoas e lugares no Santo Amaro e na comunidade do 715. Tal reconhecimento foi percebido pelo fato de as oficinas ministradas por eles terem certa procura e periodicidade. Acompanhamos a aula de futebol numa sexta-feira e havia muitos jovens na faixa de idade entre 11 e 14 anos participando da escolinha, mesmo com dias chuvosos.

Observamos que o mandato dos bombeiros não previa a ação social dos bombeiros em nenhum dos documentos da missão a que tivemos acesso. Todavia, o trabalho destes representava o mais importante instrumento de aproximação da Força Nacional com os moradores. O trabalho social paralelo às atividades de ocupação policial também prestava auxílio para casos de acidentes e ambulatoriais para as pessoas que procuravam a Força Nacional. Prestavam tais atividades cobrindo um território que excedia

aquele determinado pelo mandato formal (o Santo Amaro), atendendo à comunidade de forma ampla, abrangendo moradores da comunidade vizinha, mesmo que alegadamente porque era a única quadra de futebol disponível e com boa estrutura em ambas as comunidades.

É interessante observar que os projetos sociais eram oferecidos somente pelos bombeiros militares. Os policiais militares da Força Nacional não se engajavam em atividades para a comunidade, deixando evidente que havia uma separação entre o que consideravam ser atividade propriamente de polícia.

## CASO 2: FESTAS NA QUADRA DA COMUNIDADE DO 715

Outra situação que pudemos acompanhar foi a negociação em torno da autorização para realização de festas, tanto na comunidade do Santo Amaro como na quadra do 715, cujo território, como já dito, encontrava-se fora da área de atuação da Força. Realizamos nossa pesquisa de campo durante a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Havia alguns estrangeiros hospedados nessas comunidades em *hostels* e nos entornos. Nos dias de jogos do Brasil, a principal entrada da comunidade tornava-se ponto de concentração de torcedores e festas se seguiam ao término dos jogos. Temendo incidentes, o comando da Força estabeleceu limite de horário para as festas, que deveriam ser encerradas até a meia-noite.

Em outras ocasiões também foi comum a negociação com o presidente da associação de moradores do 715, que realiza a cada 15 dias festas na quadra em frente à comunidade, no caminho do Santo Amaro, subindo a Rua Pedro Américo. A negociação se dava em torno da imposição de horário para seu término à 1h da manhã, com interrupção do som à 00h30. Para realizar festas na quadra do 715, o presidente da associação de moradores enviava ofício para o comandante geral pedindo autorização para o evento e informando seu horário. Alguns policiais da Força com quem conversamos recordavam-se do último evento, um baile funk, e, naquela ocasião, colocaram duas patrulhas em frente à quadra. O presidente da associação pediu que os carros fossem retirados, pois estavam intimidando as pessoas a aparecerem e “acabando com a festa”. Os agentes da Força Nacional avaliaram que o pedido foi feito porque eles queriam vender drogas e que a presença dos policiais estaria inibindo [esse tipo de comércio]. Na festa que acompanhamos, haveria um grupo de pagode e mais uma vez o presidente da associação foi conversar com o oficial de plantão para pedir que a festa terminasse depois de 1h da manhã, tendo sido negado o pedido. Um dos soldados nos disse que a festa era feita pra vender drogas e que decidiriam se colocavam ou não uma patrulha lá para acompanhar a festa, já que a quadra ficava fora do Santo Amaro, o que acabou ocorrendo. Segundo o oficial responsável pelo turno, as festas teriam que ter horário para acabar porque atrapalhavam (perturbação da paz) quem queria dormir e também por questões de segurança, para evitar brigas, violência e outros problemas (manutenção da ordem), sendo que a patrulha no local ajudava a prevenção. Muitos outros agentes com que conversamos também disseram o mesmo, frisando a importância de se evitar que as pessoas bêbadas gerassem violência.

Deste modo, a Força Nacional agia contra a “perturbação da paz” na “área deteriorada” fora de seu mandato territorialmente definido nos documentos de missão para garantir a demanda de manutenção da ordem. Ao mesmo tempo em que havia uma limitação em sua atuação por conta da delimitação do território e do objetivo da missão, também havia uma percepção de que para se garantir a segurança do Santo Amaro tinha que se controlar minimamente o entorno, mesmo que não se fizesse patrulhamento na comunidade vizinha, que ainda possuía tráfico de drogas e tinha a sua própria lógica de organização, alheia à ocupação da Força Nacional.

O objetivo da missão no Santo Amaro, para os agentes da Força, era garantir “uma ação de presença, uma ação ostensiva” como observou um dos entrevistados, ou seja, ter “efetivo ali no local, atuando ali no local [...], ficar indo, porque a gente tem esta movimentação, o pessoal cumpre aqui às 2 horas e desce prá lá, é um trabalho ostensivo com a presença quando a gente está descendo e depois está voltando”. Parte dessa ação também incluía a abordagem e a revista de moradores. Para o comandante, “aqui no Rio a nossa missão é de ocupação, é de mostrar a força, é de permanecer, só de a gente permanecer ali os índices criminais já estão eliminados”.

Foi apontada como principal dificuldade para o cumprimento do mandato e a realização dos objetivos da missão o fato de que, com a ação de presença no Santo Amaro, o tráfico teria migrado para a comunidade vizinha do 715. Desta forma, a dificuldade de cumprimento do mandato no Santo Amaro teria relação direta com o seu próprio mandato territorializado, que teria obtido êxito em suprimir o tráfico nesta localidade, porém sem ultrapassar essa delimitação territorial. Essa situação trazia a sensação, segundo um outro policial entrevistado, de que “estamos enxugando gelo” e que “logo que sairmos o tráfico estará de volta no mesmo dia”. Este mesmo tipo de relato era também elaborado por policiais da UPP, isto é, de que o tráfico voltaria quando a polícia se retirasse e de que perduraria enquanto houvesse favela dominada pelo tráfico.

O comando da missão da FNSP ficava em constante comunicação com o oficial responsável na base dentro da comunidade. Todavia, essa proximidade não era tão grande quanto a de um comandante de UPP, que permanecia dentro da base na própria favela em sua rotina de trabalho e executava a divisão de tarefas diretamente, havendo um oficial responsável para a sua substituição quando necessário.

Nesse sentido, o modelo de “policimento de proximidade” experimentado no Santo Amaro pela Força Nacional seria intermediário entre o modelo tradicional dos batalhões de polícia militar, em que o comandante realiza apenas funções burocráticas, e aquele experimentado pelas UPPs, em que o comando está na própria unidade, executando tarefas burocráticas e de policiamento em intermediação direta com seus subordinados e legitimado, por isso, como novo dono do morro (CANO, 2012). Outra comparação interessante seria também a proximidade com lideranças comunitárias. Os presidentes das associações de moradores do Santo Amaro e do 715 entravam em contato direto com o comandante por telefone e ofícios, o que também ocorria nas UPPs. No entanto, não se obtiveram registros de reuniões comunitárias organizadas pelos agentes da Força Nacional para discutir temas importantes para a comunidade, algo que apesar de ter se reduzido bastante nos últimos anos nos territórios de UPPs, ainda permaneceu como uma prática comum em algumas favelas pacificadas da cidade, como a Santa Marta. Isto possivelmente se deveu ao princípio de imparcialidade seguido pela Força Nacional, que desconsidera a necessidade de confiança e cooperação da população para o sucesso da missão.

Essa imparcialidade que fundamenta a rotatividade dos agentes da Força Nacional, tendo em vista que os agentes em sua grande parte ficavam no máximo seis meses no mesmo local de trabalho, também ocorreu no caso das UPPs. Estas unidades tiveram alto grau de rotatividade, o que implicou mudanças constantes tanto na gestão como nos policiais de proximidade e nos projetos sociais, levando a um retrabalho de ganhar confiança e restabelecer laços. Diferentemente da filosofia tradicional do policiamento comunitário, em que a relação de confiança é resultante da baixa rotatividade, a percepção que se tinha é a de que laços de confiança poderiam ser construídos facilmente. O importante seria manter a distância, a imparcialidade.

A UPP seria toda baseada na lógica do policial novo na corporação, que não estaria contaminado pelas práticas corruptas e que por isso mesmo não deveria permanecer muito tempo no mesmo lugar, sob pena de se

**UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro**

Daniel Ganem Misse (UFF), Joana Domingues Vargas (UFRJ) e Paulo Couto Filho (UFRJ)

contaminar com relações pessoais. Algo parecido foi observado na Força Nacional, em que a rotatividade era tão alta que havia pouca memória da missão e quase nenhum contato com os moradores da comunidade.

Um fato que foi referenciado algumas vezes e que pode ter sido determinante para limitar a compreensão das mudanças e mesmo uma avaliação da missão através da percepção dos agentes da Força Nacional, por exemplo, foi a desmobilização de praticamente toda a tropa da missão em outubro de 2013. Segundo o que foi informado, boa parte do contingente da missão estaria alcançando dois anos de Força Nacional naquele mês, sendo exigida a sua desmobilização e retorno para a instituição de origem. Com isso, praticamente todos os agentes da missão mudaram. Isso gerou forte impacto no policiamento, pois poucos soldados permaneceram na missão, sendo estes também recém-chegados ao Rio de Janeiro. Com a nova tropa que chegou, por falta de memória da missão anterior, produziu-se um desconhecimento do contexto e da dinâmica local por parte da Força Nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho observou-se que os espaços de diálogo da polícia com os moradores das favelas ocupadas eram bastante reduzidos. Na UPP Santa Marta os Cafés Comunitários constituíam o principal espaço de diálogo, mas ocorriam mensalmente com baixo quórum, quando não eram inviabilizados por não haver qualquer morador presente. Já no Santo Amaro, durante a ocupação da Força Nacional, não havia espaços de diálogo, sendo produzida uma lógica não participativa de atuação policial.

Apesar de a Força Nacional não ter um comandante na base, o que poderia dar maior liberdade de agir aos seus agentes, seu mandato pareceu ser aplicado de forma mais rígida e mais afastada da comunidade do que aquele produzido pela UPP. A discricionariedade maior ou menor, situada entre “governo de leis” e “governo de homens”, não pareceu ter qualquer parcela de responsabilidade na construção de um policiamento mais ou menos participativo nos casos estudados.

Por conta da presença constante do comandante ou do subcomandante da UPP na base, o patrocínio normativo não determinado por mandatos legais produziu poucos efeitos na atuação policial individual. A discricionariedade ganhou contornos de atribuições administrativas dadas pelo comando ou concedidas como parte da função do “social” da UPP ou da Força Nacional. O social na ocupação do Santo Amaro não era parte da polícia, mas dos bombeiros militares, e no Santa Marta era prestado por meio de atividades não incorporadas como próprias da polícia pacificadora. Um grupamento “social” foi criado para produzir aproximação por meio de visitas e cadastramento de moradores, produzindo novas formalidades nessa relação, enquanto as demais divisões da UPP seguiam horários fixos estabelecidos por escalas de serviço assemelhadas às dos batalhões, de forma a se burocratizar com rondas programadas e ações de presença.

O mandato policial exarado na forma de atos administrativos concretos, como portarias e boletins de serviço, delimitou o território e a conformação da missão. Isso não impediu que a discricionariedade do exercício do poder de polícia encontrasse novos caminhos para a sua produção. Se por um lado a rotatividade policial era intensa, produzindo pouco conhecimento do território e um afastamento natural com relação à vida da comunidade (o policial antigo não era valorizado e estimulado como parte importante dessas ocupações), por outro, os papéis bem divididos, mesmo que transitórios, possibilitavam que os moradores reconhecessem aqueles com os quais poderiam se relacionar, apesar de sentirem-se entre o fogo cruzado e o campo minado (MENEZES, 2015).

Um fator pouco explorado neste trabalho e que pode ter contribuído para a falta de proximidade entre moradores e policiais nas duas ocupações estudadas consistiu na expectativa de transitoriedade, que de certa forma se confirmou. Havia uma crença por parte dos moradores de que as ocupações policiais nas favelas cariocas só permaneceriam até o fim das Olimpíadas. De fato, a FNSP deixou o Santo Amaro em agosto de 2016. Nesse momento, a população que só conhecia a PMERJ de antes, do 2o Batalhão de Polícia Militar, não viu a passagem para a entrada de uma UPP no lugar. Não foi construída uma relação próxima entre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e a Força Nacional para garantir “a troca de comando” na comunidade. Com a entrada da Força Nacional, o 2o Batalhão de Polícia Militar se afastou da área e nenhuma informação sobre as UPPs vizinhas foi passada para a FNSP.

No mesmo período, a política de pacificação das favelas cariocas passou por uma grave crise, intensificada com a crise econômica e política do governo do estado do Rio de Janeiro a partir de 2015. A interrupção da atualização e divulgação de dados no Portal da UPP na internet, já a partir do segundo semestre de 2016, a submissão das UPPs aos batalhões de polícia militar de área, a partir de 2017, e a sua “readequação” após a intervenção federal militarizada na segurança pública iniciada no estado do Rio de Janeiro em 17 de fevereiro de 2018, apontam um processo de diluição e interrupção das estratégias do programa. A falta de confiança de moradores (BURGOS et al., 2011; CANO, 2012; RODRIGUES et al., 2012; GANEM MISSE, 2013) e policiais (CESEC, 2011; MUSUMECI, 2015) na permanência da política das UPPs após os grandes eventos tornou-se uma profecia que se autorrealizou.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANTON, Michael. **The Policeman in the community**. New York: Basic Books, 1964.
- BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003.
- BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010 Aglomerados Subnormais**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>>. Acesso em: 12 set. 2018.
- BURGOS, M.; PEREIRA, L.; CAVALCANTI, M.; BRUM, M.; AMOROSO, M. *O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas*. **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, nº 11, p. 49-98, ago.-dez. 2011.
- CANO, Ignácio (Coord.) **Os Novos Donos do Morro**. Rio de Janeiro: UERJ/LAV, 2012.
- CESEC. **Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes/CESEC, mar. 2011.
- GANEM MISSE, D. Cinco anos de UPP: Um breve balanço. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 3, p. 675-700, jul.-set. 2014.
- GANEM MISSE, D. **Políticas Sociais em Territórios Pacificados**. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito).– Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.
- KANT DE LIMA, Roberto. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na justiça criminal. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 4, p. 549-580, out.-dez. 2013.
- KELLING, George L.; WILSON, James Q. Broken windows: the police and neighborhood safety. **Atlantic Monthly**, v. 249, n. 3, p. 29-38, mar. 1982.

**UPP Estadual e UPP Federal: um estudo sobre duas formas de ocupação policial no Rio de Janeiro**

Daniel Ganem Misse (UFF), Joana Domingues Vargas (UFRJ) e Paulo Couto Filho (UFRJ)

MANNING, P. K. **Police Work: the social organization of policing**, Cambridge: MIT Press, 1977.

MENEZES, Palloma. **Entre o “fogo cruzado” e o “campo minado”**: uma etnografia do processo de “pacificação” de favelas cariocas. Tese (doutorado em sociologia)–Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MUNIZ, Jacqueline O.; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato Policial. In: LIMA, Renato Sérgio de.; RATTON, José Luiz; e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. (Orgs). *Polícia e justiça no Brasil*. 1. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

MUSUMECI, Leonarda. “Eles nos detestam”: Tropeços do policiamento de proximidade em favelas. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 19, nov. 2015.

RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R.; LISSOVSKY, M. (Org.). Unidades de Polícia Pacificadora. **Comunicações ISER**, n. 62, ano 31, 2012.

SKOLNICK, Jerome H. **Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society**. 3ªed., Londres: Wiley, 1994. SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento Comunitário: questões práticas através do mundo**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.

TROJANOWICZ, R.; BOUCQUEROUX, B. **Policiamento Comunitário: como começar**. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

VARGAS, J. D.; MISSE, D. G.; GRILLO, C.; OLIVEIRA, T. C. M.; MARTINS JUNIOR, C. et al. Avaliação de Operações da Força Nacional de Segurança Pública. In: PARESCHI, Ana Carolina Cambeses; ENGEL, Cíntia Liara; BAPTISTA, Gustavo Camilo; NEVES, Alex Jorge das (Org.). **Investigação Criminal e Avaliação de Políticas de Segurança Pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. p. 79-118. Coleção Pensando a Segurança Pública. v. 7.



## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# ECONOMIA DAS DROGAS E POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO TRIÂNGULO MINEIRO: O CONTROLE DO CRIME ENTRE MERCADOS DO ATACADO E DO VAREJO

**MÁRCIO BONESSO**

Possui bacharelado e licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Uberlândia (2002). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (2006). Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar (2015). Professor de Sociologia do Instituto Federal do Triângulo Mineiro. Autor do livro *Prevenção à criminalidade: arte e esporte na segurança pública em Minas Gerais* (2018). É músico contrabaixista.

---

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal interpretar quatro modelos econômicos dos mercados das drogas ilícitas e suas intersecções e conexões de sentido com as políticas de segurança pública estadual na região do Triângulo Mineiro. Em 2003, houve em Minas Gerais uma redefinição do campo da segurança pública com a gestão de pesquisadores universitários na criação da Secretaria de Defesa Social (SEDS). A administração do controle do crime incorporou um eixo de prevenção à criminalidade violenta que repercutiu de forma positiva em outras unidades federativas do Brasil e em outros países. O programa Fica Vivo! tornou-se um modelo a ser seguido de programa de redução dos homicídios. Constatou-se que localidades de Belo Horizonte que acolheram o programa obtiveram uma eficácia social ao diminuir em 47% esses tipos de ocorrências. Assim, interpreta-se como as políticas implementadas pela SEDS impactaram na gestão do controle do crime em cidades interioranas distantes da capital mineira. Como os gestores e demais agentes desses programas, bem como segmentos populacionais locais percebem a constituição dos mercados das drogas no Triângulo Mineiro? Nesse contexto, o primeiro modelo de tráfico de drogas descrito foi o político-empresarial. A pesquisa tomou como base o relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Narcotráfico de Minas Gerais, que documentou a acusação a políticos, empresários e servidores da área da segurança pública. O segundo modelo foi o da rota caipira, que desvelou mercados das drogas nas fazendas via transporte aéreo, descobertos por operações da Polícia Federal e publicados pela imprensa local. O terceiro foi o modelo periférico situado nos bairros pobres, geralmente um mercado constituído por redes de jovens que circunscrevem normativas morais no território. O último modelo identificado foi o *cult*, com mercados envolvendo a população artística, intelectual universitária, de classe média e alta das cidades. O método utilizado foi a pesquisa etnográfica desenvolvida entre 2011 e 2015 e o material analisado foram entrevistas, relatório da CPI do Narcotráfico e registros da imprensa local. Conclui-se que os dois primeiros modelos de tráfico de drogas possuem uma associação com uma economia do atacado arregimentada por profissionais liberais de classe média e alta; o terceiro modelo mescla a economia do atacado e do varejo nos bairros periféricos com mudanças a partir do fortalecimento do Primeiro Comando da Capital (PCC) na região; e o último modelo descreve múltiplos mercados do varejo dentro e no entorno da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) realizados por estudantes de classe média. Além disso, veremos como as intersecções entre esses mercados também

se tornaram comuns, criando zonas de circularidades. Por fim, a percepção sobre o consumo e tráfico de drogas de segmentos populacionais locais, dos gestores estaduais do controle do crime e dos agentes das polícias locais recaíram apenas sobre a gestão do modelo periférico. Ademais, esses agentes sociais reproduzem o discurso seletivo de que o consumo, o tráfico de drogas e os crimes violentos estariam circunscritos à população dos territórios denominados áreas de risco e anéis da criminalidade.

**Palavras-chave:** Modelos de mercados de drogas; Políticas de segurança pública; Consumo e tráfico de drogas.

## ABSTRACT

### DRUG ECONOMY AND SECURITY POLICIES IN TRIÂNGULO MINEIRO: CRIME CONTROL BETWEEN WHOLESALE AND RETAIL MARKETS

*This article aims to elucidate four economic models present in the illicit drug market and its intersections and connections with Minas Gerais' public security policies for the Triângulo Mineiro region. In 2003, the public security field in Minas Gerais went through a redefinition in the course of university researchers administration due to the creation of the Social Defense Secretariat (Secretaria de Defesa Social — SEDS). The crime control management has incorporated a violent criminality prevention segment, which had resulted in positive outcome in other Brazilian federative units and other countries. The Fica Vivo! program has become a model to be followed in pursuance of homicide rates reduction. It has been observed that localities in Belo Horizonte that hosted the program have perceived social effectiveness by reducing these types of occurrences by 47%. Thus, it is interpreted how the policies implemented by SEDS influenced the crime control management in upcountry cities far from the capital of Minas Gerais. How do managers and other agents of these programs, as well as local population segments perceive the constitution of the drug markets in the Triângulo Mineiro region? In this context, the first model of drug trafficking described was the political-business model. The research was based on the conclusive report from the Minas Gerais' Narcotrafficking Parliamentary Inquiry Commission, which documented accusations against politicians, businessmen and public security officers. The second model was the caipira route, which revealed drug markets installed on farms via air transport, discovered by Federal Police operations and reported by the local press. The third was the peripheral model, which was located in poor neighborhoods and consisted of a market generally made up of young people networks that determine moral norms in the territory. The last model identified was the cultured model, which involves the middle and upper class artistic and intellectual academic population of the cities. The selected method was an ethnographic research developed between 2011 and 2015, and the material analyzed was extracted from interviews, the Parliamentary Inquiry Commission's report on illegal drug trade and files from the local press. It is possible to conclude that the first two models of drug trafficking are associated with a wholesale economy regimented by middle and upper class liberal professionals; the third model mixes the wholesale and retail economy in peripheral neighborhoods with changes derived from the consolidation of the First Command of the Capital (Primeiro Comando da Capital — PCC); and the last model describes multiple retail markets within and around the Federal University of Uberlândia (Universidade Federal de Uberlândia — UFU), carried out by middle class students. In addition, we will see how the intersections between these markets have also become customary, creating zones of circularity. Lastly, it is noted that the state crime control managers and local police officers relate the perception of drug consumption and trafficking by local population segments only to the peripheral model's operation. Furthermore, the mentioned social agents usually propagate the notion that drug consumption, drug trafficking and violent crimes are limited to the population living in territories called risk areas and criminality rings.*

**Keywords:** Drug market models; Public security policies; Drug use and trafficking.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1044

Data de recebimento: 24/11/2018 – Data de aprovação: 20/10/2019

## INTRODUÇÃO

Com o início do século XXI, Uberlândia<sup>1</sup> e Uberaba, os maiores municípios do Triângulo Mineiro, seguem a tendência de Belo Horizonte e Região Metropolitana em relação ao aumento dos crimes violentos. Com fama de pacatas, as cidades mineiras começam a sofrer o impacto da violência urbana que antes atingia sobretudo o circuito metropolitano Rio-São Paulo. Nesse cenário mineiro, alguns estudos demonstram, a partir da década de 1990, como os crimes, em especial os homicídios, estão associados ao controle do tráfico de drogas em certos territórios urbanos (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2009).

Em 2003, o governo estadual de Minas Gerais reformulou o campo da segurança pública instituindo uma nova secretaria. A Secretaria de Defesa Social (SEDS) convidou vários cientistas sociais de Belo Horizonte para contribuir para a criação e gestão das políticas de segurança pública estadual. Com a incorporação desses cientistas no governo uma nova metodologia gerencial da segurança pública mineira foi criada, classificando os aglomerados (regiões periféricas) de Belo Horizonte e Região Metropolitana com altos índices de crimes violentos como *áreas de risco*:

Estudos de segurança pública no mundo inteiro demonstram que o crime se distribui espacialmente de forma muito desigual. Sabe-se que determinados lugares vivenciam de forma mais concentrada situações de violência e, principalmente, as periferias mais pobres são marcadas por maior concentração de processos de criminalização. Por isso é fundamental, quando da implantação de estratégias de prevenção, conhecer a distribuição espacial das violências e criminalidades, a partir de geoprocessamento e georeferenciamento de informações, que possam orientar estratégias locais de acordo com a realidade socioespacial (LEITE, 2007, p. 34).

Nessa perspectiva, a relação entre criminalidade e distribuição socioespacial da população foi interpretada por esses cientistas gestores como um dos principais problemas sociais da criminalidade nas cidades mineiras. Neves (2009) descreveu em seu artigo **Manual prático da morte: a dimensão da letalidade juvenil** como a corrente teórica da ecologia do crime oferecia um conjunto de explicações para esses fatores ambientais. Discussões sobre criminalidade e cidade oriundas da escola de Chicago seguiu um caminho conceitual com destaque para a teoria da desorganização social:

Os estudos que culminam na construção da teoria da desorganização social têm origem, como vimos na escola de Chicago, com os pesquisadores Clifford Shaw e Henry McKay. Esses autores realizam um amplo estudo na cidade de Chicago com o intuito de averiguar as possíveis causas das altas taxas de violência e criminalidade naquela localidade. A partir da pesquisa realizada, concluem que a criminalidade violenta incide com maior frequência nos bairros pobres e deteriorados de Chicago. A partir dessas tendências, os autores associaram o surgimento desses fenômenos à desorganização social e à dificuldade que essas comunidades apresentaram em conceber valores comuns e laços sociais. Esses elementos dificultariam o controle efetivo do comportamento dos membros das comunidades. Além disso, na pesquisa, também foi possível averiguar que as comunidades com alta incidência de criminalidade, além de serem marcadas pela pobreza e

<sup>1</sup> O artigo é resultado de um trabalho mais amplo, produzido a partir de uma pesquisa de doutorado na área da Sociologia da Administração de Conflitos realizado entre 2011 e 2015 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (PPGS/UFSCar). Foi realizado no Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC) e orientado pela professora Dra. Jaqueline Sinhorotto. O estudo utilizou vários recursos metodológicos, entre os quais observações e descrições etnográficas em bairros de periferia e classe média, análises de documentos ligados às práticas dos agentes de segurança pública, entrevistas e reportagens jornalísticas locais. A tese apresentada teve como objetivo principal compreender a implementação das políticas de segurança pública, com ênfase nas políticas de prevenção à criminalidade, no município de Uberlândia.

deterioração, eram compostas por um conjunto significativo de minorias étnicas que assim que possível se mudariam para localidades com melhores condições de vida. Pobreza, degradação, alta rotatividade residencial e heterogeneidade étnica, para esses autores, compunham um quadro que impossibilitava o estabelecimento de valores e concepções de vida comuns. Em decorrência disso, nessas localidades, para eles, os mecanismos de controle social eram frágeis, o que não oferecia muitos obstáculos para o surgimento de altas taxas de criminalidade (NEVES, 2009, p. 185).

Segundo essa metodologia, em vez de priorizar a associação direta entre pobreza e criminalidade, faz-se uma conexão de sentido entre crimes e localidades pobres desestruturadas. Em Belo Horizonte, segundo esses pesquisadores, o gerenciamento armado de disputa pelo comércio das drogas ilícitas por gangues, o consumo do *crack*, os mecanismos frágeis de controle social sobre os jovens, os crimes violentos, sobretudo os homicídios, ocorriam com maior probabilidade nas localidades denominadas aglomerados. Dessa forma, o crime e a pobreza apresentariam causalidades quando houvesse problemas de coesão social no território por falta de um controle social, em moldes parecidos com o que ocorria na cidade de Chicago. Com a falta de controle social, as gangues teriam grande liberdade para ações ilícitas, assumindo o controle social desses territórios.

Para Beato e Peixoto (2005), a explicação ecológica do crime oriunda da escola de Chicago deveria passar por dois eixos sociológicos: 1) as teorias da desordem física; 2) as teorias de desordem social. O primeiro eixo faz a conexão de crimes às características físicas das localidades, como prédios degradados e lotes vagos, e tais ações criminosas geradoras da desordem física são denominadas “problemas das janelas quebradas”. Com o passar do tempo sem medidas de controle social e com a desordem instalada, as pessoas teriam a liberdade de cometer crimes mais sérios. O segundo eixo está calcado na capacidade da população em supervisionar os seus membros, sendo esse controle exercido através de interações sociais, por organizações sociais formais como comitês, clubes, instituições religiosas, ONGs, etc.

A análise ecológica da distribuição dos delitos criminais em centros urbanos conduz-nos a algumas questões de natureza teórica e de natureza prática. Em termos práticos, a questão é: por que alguns bairros e localidades de uma cidade têm altas taxas de criminalidade? Teoricamente, a literatura que lida com a hipótese da desagregação social debita essa maior incidência às características socioeconômicas das comunidades, cidades, bairros e vizinhanças. Na realidade esse mecanismo de causação não se dá de forma direta, mas como resultado do fato de áreas com maior privação relativa e absoluta provocarem incrementos de mobilidade e heterogeneidade populacional, conduzindo assim a um enfraquecimento dos laços tradicionais de controle social e, conseqüentemente, a um maior número de crimes. Contudo, evidências empíricas mostram que existem lugares em uma cidade que apresentam alta incidência de delitos cuja explicação não se dá apenas pelas características de suas populações. Existe algo a mais que se relaciona às características ambientais que podem estar favorecendo essa incidência de atividades criminosas. Uma abordagem sociológica deverá conter esses traços de lugares e grupos, em vez de focar apenas nas características dos indivíduos ou grupos sociais (BEATO; PEIXOTO, 2005, p. 169).

Seguindo essa tendência ecológica da criminalidade, estudos de Beato, Silva e Silveira (2008) demonstraram como o crescimento dos homicídios na capital mineira não ocorreu de maneira homogênea. Se os números absolutos de homicídio da cidade aumentaram em mais de 100%, esse acréscimo concentrou-se apenas em seis áreas de aglomerados urbanos, sugerindo assim um efeito de implusão espacial de mortes violentas em Belo Horizonte.

Nesse sentido, as políticas públicas estaduais enfatizaram o modelo periférico dos mercados da droga. Esse modelo sofreu uma forte influência também dos códigos dos mercados empreendidos nas maiores cidades metropolitanas brasileiras (ALVITO, 2001; CALDEIRA, 2000; ZALUAR, 2008). Com o início do século XXI, a imprensa local e os relatos etnográficos de moradores passam a descrever como os homicídios consumados eram motivados por disputas de controle territorial desses mercados. Em algumas microáreas dominadas por certos traficantes foram mencionados códigos de proibição de roubos. Esse tipo de moralidade também resultou na morte de muitos jovens considerados “ladroões de varais” que não obedeciam a esses códigos. A influência paulista se intensificou bastante nas dinâmicas destes mercados periféricos do atacado e varejo, alterando-se de maneira significativa com a entrada e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC)<sup>2</sup> nos municípios da região.

Os cientistas mineiros que se tornaram gestores dos programas de segurança pública estadual associaram o consumo e o tráfico de drogas aos modelos periféricos classificados como áreas de risco, porém, em 1999, parlamentares estaduais aprovaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como CPI do Narcotráfico. Em dezembro de 2000, o grupo de trabalho emitiu um relatório conclusivo apontando irregularidades em vários municípios e instituições prisionais envolvendo o modelo de mercado político-empresarial (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2000). No Triângulo Mineiro, como em várias cidades de Minas Gerais, políticos, empresários, fazendeiros, advogados e funcionários públicos, sobretudo da área de segurança pública, foram acusados e alguns presos, após as audiências da comissão, por estarem envolvidos em mercados de atacado da droga.

Região de divisa com o estado de São Paulo e relativamente distante das capital mineira, o Triângulo Mineiro<sup>3</sup> sofreu uma forte influência paulista também nos mercados das drogas distribuídas no atacado e varejo. Com forte difusão no interior paulista, o modelo da rota caipira (PERALVA; GALLO; SINHORETTO, 2012) utiliza aviões de pequeno porte e as fazendas como áreas para o pouso e descarregamento de pequenos e grandes lotes de drogas. Esse *modus operandi* de distribuição aérea da droga se deslocou para as cidades da região, não apenas para abastecer o mercado interno do Triângulo Mineiro, mas também como entreposto para cidades e unidades federativas mais distantes. Em alguns casos, como mencionado no relatório da CPI, aeroportos de pequenas cidades eram utilizados para um mercado do atacado e o carregamento, escoltado por policiais civis.

Esta CPI deslocou-se até o Triângulo para averiguar também caso de narcotráfico envolvendo corrupção de um Detetive da Polícia Civil e conluio do policial com um notório traficante da região, conhecido pela alcunha de Furacão. Iturama é um município com cerca de 50 mil habitantes. São Francisco de Sales é uma pequena cidade interiorana, com cerca de 6 mil habitantes. A droga, cerca de 150kg de cocaína por semana, chegava de avião ao aeroporto da cidade, para ser distribuída entre os consumidores das comunidades vizinhas. Na região de Iturama, Furacão comandava o narcotráfico e contava com o auxílio do Detetive José Valdivino Lima, que lhe dava cobertura e, ao que tudo indica, passava informações a respeito da movimentação da polícia. Conforme o depoimento de trabalhadores rurais, o detetive teria, pelo menos uma vez, recepcionado a

2 Sobre o PCC consultar (BIONDI, 2010; FELTRAN, 2011).

3 Por mais que o Triângulo Mineiro tenha um dos melhores indicadores de desenvolvimento urbano e econômico em Minas Gerais, sua localização é marcada por uma região de entreposto, de fronteira, com características geográficas que destoam das demais regiões mineiras: ambiente de cerrado, com territórios mais planos e clima mais seco. Esses aspectos culturais, ao longo do século XX, criaram desejos separatistas. Parte da população, da imprensa e de frações de lideranças políticas trabalharam para criar uma Unidade Federativa separada de Minas Gerais. Mesmo com esse peso do movimento separatista, não há uma negação total dos valores mineiros. Como aponta um grande empresário da cidade de Uberlândia, o triangulino pode ser classificado como “um matuto igual goiano, arrojado igual paulista e pensador igual mineiro”.

carga ilícita no aeroporto da cidade. Além disso, sua conta bancária exibia depósitos regulares de quantia incompatível com seus salários de servidor, depósitos que ele próprio não soube explicar. As ações da Comissão, que chegou a trabalhar madrugada adentro, tiveram já alguns resultados importantes. Entre as pessoas condenadas em decorrência da atuação da CPI, encontram-se o detetive e o ex-Cabo da PM Frederico Marcelo Castro, excluído da corporação. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2000, p. 65).

Por fim, foi identificado o modelo *cult* do mercado das drogas, que ocorre em vários bairros de classes média e alta, bem como em instituições públicas e privadas. Tomando como base o estudo etnográfico no local conhecido como Jambolão, situado na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), e nas repúblicas do entorno foram identificados modelos de mercado no varejo que são conhecidos como *barcas*. Quem realiza a gestão das barcas são os *patrões*. Diferentemente do que ocorre no modelo periférico, os patrões das barcas, apesar de realizarem toda a transação financeira e logística para a obtenção das mercadorias ilícitas, não são considerados e reconhecidos como traficantes de drogas. Essa economia, ao ser movimentada por pequenos mercados no varejo, por relações de transação e consumo coletivo, não desencadeia qualquer tipo de relação violenta ou demanda por uma logística armada de segurança como ocorre nos três primeiros modelos mencionados, apesar de envolver relações de poder e conflito. Todavia, com o dinamismo e as zonas de circularidade entre esses mercados, nos últimos anos, apesar de não violento, o modelo *cult* passa a ser afetado pelos modelos de mercados violentos.

## O IMPACTO DA CPI DO NARCOTRÁFICO NO TRIÂNGULO MINEIRO

Os parlamentares envolvidos com a CPI do Narcotráfico investigaram denúncias no Triângulo Mineiro, com *scripts* semelhantes aos de outros sete casos<sup>4</sup> mineiros e brasileiros. A acusação na região também incidiu sobre políticos, policiais, delegados, empresários e traficantes. Na ocasião das audiências em Uberaba e Uberlândia, o vereador de uma pequena cidade da região acusou o prefeito de ter envolvimento com o tráfico de drogas. A delegada de outra cidade com pequena população também foi acusada de tráfico de drogas por dois indivíduos, cujas identidades não foram relatadas. Dois delegados de Uberaba foram intimados a explicar a fuga de um detento e uma soltura por engano.

Nos dias 7, 8 e 9/6/2000, a Comissão se deslocou até o Triângulo para proceder a trabalhos ligados à conscientização da sociedade para o problema do narcotráfico e a investigações relacionadas com o comércio de drogas ilícitas. Em Uberaba, foi realizada reunião com a comunidade, com a finalidade de prestar esclarecimentos sobre as ações já desenvolvidas pela CPI e sensibilizar os diversos segmentos sociais para a causa. Em Uberlândia, nas reuniões dos dias 7 e 8/6/2000, aconteceram reuniões com a oitiva de testemunhas, que prestaram depoimentos sobre os principais episódios relacionados às drogas na cidade e na região. O Vereador Waldenir Soares, membro da Câmara Municipal de uma pequena cidade, acusou o Prefeito Willian Silva de Oliveira, do mesmo município, de envolvimento com o tráfico de drogas. Um informante de codinome Tatu apresentou diversas informações sobre o comércio ilícito de drogas no município de Campina Verde e as rotas do tráfico no Triângulo. Indivíduos com as alcunhas de Moacyr Boliviano

<sup>4</sup> No relatório conclusivo da CPI do narcotráfico em Minas Gerais foram apresentados sete casos investigados: i) o caso Fernando Beiramar: a crônica de uma fuga anunciada; ii) investigando o narcotráfico em Governador Valadares: a droga no saco de pão; iii) investigando em Montes Claros: os caminhos das drogas; iv) Ipaba e Governador Valadares: o sistema penitenciário mais uma vez; v) a droga no Triângulo Mineiro; vi) o caso de Contagem: as drogas no supermercado; vii) a Divisão de Tóxicos e Entorpecentes e as tentativas de cercear os trabalhos da CPI.

e Lobinho acusaram a Delegada de uma pequena cidade de estar envolvida com o tráfico de entorpecentes. Os Delegados Wallace Brandão e Tarcísio Soares foram intimados para responder a questionamento sobre a fuga do preso Valdomiro Silva, traficante preso na cadeia pública de Uberaba. O detento teria sido solto por engano. O cidadão Rogério Feitosa Lima procurou a CPI para apresentar diversas denúncias, o que demonstra que a comunidade regional estava motivada para participar ativamente dos trabalhos da Comissão e do combate ao narcotráfico. A CPI ouviu ainda Talles Lobo Andrade, preso em flagrante por tráfico de entorpecentes pela Polícia Federal<sup>5</sup>. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2000, p. 64).

Em uma das maiores cidades da região, um informante da Polícia Civil acusou policiais da cidade, em especial um inspetor, de inúmeras atividades ligadas ao tráfico de drogas e a outros crimes correlatos. Do documento ainda consta o depoimento de um preso acusando o referido inspetor, outros policiais e um advogado de extorquir um veículo popular de sua propriedade. A esposa de um traficante acusou o mesmo inspetor de extorquir frequentemente de seu marido. Entre as acusações contra esse e outros agentes da segurança pública estavam: i) ligação com criminosos, dando proteção em troca de vantagem financeira; entre os protegidos do policial, estaria um receptador de cargas roubadas; ii) o patrimônio do referido policial e de seus familiares seria, muitas vezes, superior à sua capacidade financeira; iii) realização, por outros policiais, de escolta de carga de cocaína para um traficante; v) participação dos policiais militares em ilegalidades.

Em outra pequena cidade próxima a Uberlândia, a acusação dos crimes de tráfico de drogas também incidiu sobre policiais civis. As ameaças que esses policiais acusados dirigiam a outros policiais, civis e militares, seriam constantes e algumas feitas publicamente, segundo o relatório. Com essas denúncias, um delegado e dois policiais civis foram afastados do cargo pela ação da CPI e seus nomes foram investigados.

Tais fatos revelam o dilema dentro das instituições públicas, na medida em que alguns acusadores desejosos do fim da “banda podre” acusam as supostas condutas ilegais de colegas de instituição e profissão. Se políticos, empresários, policiais são os principais tipos de profissionais acusados, é interessante notar como, nesse contexto, também são os principais acusadores (MISSE, 2008).

No total dos sete casos apresentados nos trabalhos em Minas Gerais, foram afastados das funções públicas pela ação da CPI: um ex-diretor-geral, uma ex-diretora, um ex-diretor de segurança e um ex-diretor financeiro de penitenciária; um ex-agente penitenciário; um inspetor da polícia civil; um delegado e um carcereiro de uma cadeia pública. Ainda pelos trabalhos da CPI foram colocados à disposição da justiça dois supostos traficantes e foram abertas sindicâncias para apurar as acusações contra um sargento da PM, um inspetor de segurança, um delegado de polícia e um carcereiro de uma cadeia pública. Houve a condenação de uma delegada, dois detetives, um capitão e um cabo da PM. Por fim, as ações da comissão indicaram 15 indivíduos, cujas identidades e exercícios profissionais não foram revelados.

Desses relatos interpreta-se outro aspecto importante do documento da CPI mineira: os efeitos práticos do processo de acusação não atingiram efetivamente os políticos acusados. Apesar das inúmeras acusações a deputados, secretários e prefeitos (e indiretamente a governadores e secretários estaduais responsáveis pela área da segurança pública), nenhum desses profissionais sofreu algum tipo de investigação jurídica

5 *Todos os nomes são fictícios.*

como ocorreu com os servidores de carreira da segurança pública. Todavia, após anos da prisão de servidores públicos das duas polícias, muitas investigações foram encerradas e não chegaram a condenar outros servidores públicos investigados e citados no relatório conclusivo, incluindo os casos descritos da região do Triângulo Mineiro.

## A EXPANSÃO DO MODELO DA ROTA CAIPIRA PARA O TRIÂNGULO MINEIRO

Alguns municípios do Triângulo Mineiro são entrepostos econômicos importantes para a circulação de vários mercados brasileiros. Uberlândia tornou-se conhecida como um polo da logística *toyotista* por acolher empresas<sup>6</sup> responsáveis pela distribuição de pequenos lotes de mercadorias entre as capitais e cidades interioranas das Regiões Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Pela forte difusão no interior do estado paulista da rota caipira, como mencionado, esse novo *modus operandi* de distribuição aérea da droga também se deslocou para as cidades da região mineira. Além do caso relatado no relatório da CPI, a utilização de aviões de pequeno porte e das fazendas como áreas para o pouso e descarregamento das drogas ilícitas tornaram-se hábitos comuns de pequenos e grandes carregamentos.

Os registros da mídia nas operações da Polícia Federal (PF) demonstram a ação do tráfico internacional de drogas na região. De acordo com a reportagem intitulada **Operação desarticula quadrilha de tráfico internacional de drogas** (2015):

A Polícia e a Justiça Federal (PF) de Uberlândia desarticularam uma quadrilha suspeita de tráfico internacional de drogas, nesta quinta-feira (25), durante a Operação Navajo. Vinte e cinco imóveis, entre casas e apartamentos, e 25 carros supostamente adquiridos com dinheiro da venda de drogas foram sequestrados judicialmente ou apreendidos. A quadrilha teria movimentado mais de 30 toneladas de cocaína em dez anos de atuação somente no Triângulo Mineiro. Em Uberlândia, quatro suspeitos foram presos. Todos os envolvidos ficarão no presídio Jacy de Assis. O grupo trazia a droga da Bolívia e Paraguai para o Brasil em aviões que pousavam em pistas clandestinas em fazendas da região de Uberlândia. “Depois tinha o trabalho de ‘formiguinha’ para distribuir essa droga aos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo”, afirmou o delegado-chefe da PF em Uberlândia (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2015).

Segundo a reportagem, outras apreensões significativas de cocaína dessa quadrilha na região foram realizadas: em 21 de junho de 2014 houve a apreensão de 360 kg no município de Santa Helena de Goiás (GO); em 9 de janeiro de 2014 houve a apreensão de 500 kg em Iraí de Minas (MG); em 12 de março de 2013 houve a apreensão de 542 kg no município de Indianópolis (MG); em 9 de março de 2013 houve a apreensão de 447 kg também em Indianópolis (MG); em 26 de fevereiro de 2013 houve a apreensão de 115 kg em Campo Florido (MG); em 1º de dezembro de 2012 a PF apreendeu 230 kg no município de Uberaba (MG); em 1º de julho de 2012 houve a apreensão de 250 kg no município do Prata (MG).

Reportagens sobre o tráfico internacional de drogas confirmam a diversidade de fluxos na região (EM.COM.BR, 2014). Nos dois municípios com maior população, as acusações e condenações envolviam desde pessoas ligadas aos comandos paulistas do PCC até ex-profissionais da segurança pública da polícia civil,

<sup>6</sup> Entre essas empresas que contribuíram com o desenvolvimento toyotista da cidade mencionam-se: Grupo Martins, Grupo Algar, Armazém do Comércio e Armazém Peixoto.

fazendeiros e empresários. Nesse aspecto, a circularidade entre os modelos do mercado empresarial-político, com os mercados do modelo periférico vinculados nos últimos anos com o comando paulista, comprova mais uma vez o caráter dinâmico e de vínculo entre esses diferentes mercados que compõem a economia da droga na região a partir da rota caipira.

## OS MODELOS PERIFÉRICOS NO TRIÂNGULO MINEIRO

Os modelos periféricos dos mercados de drogas no Triângulo Mineiro representam no imaginário de boa parte da população e dos próprios agentes de segurança pública os territórios com primazia no consumo, tráfico de drogas e violência urbana. Reportagens do jornal Correio de Uberlândia sobre áreas consideradas vulneráveis, tais como **Homem é assassinado com cinco tiros no Dom Almir** (2013), demonstram a tendência de um segmento populacional em definir que todos ou grande parte dos moradores dessas áreas são marginais. Nos comentários dessa reportagem, muitos cidadãos explicitam sua concepção típica ideal de criminoso: “Olha o bairro, ou melhor, a favela... menos um. Puxa a ficha dele que vai sair muita coisa. É claro que nenhum morador daquela favela viu nada, pois ali é pai, mãe, tio, tia, tudo de origem marginal, aí já viu...”. Na mesma reportagem, outro comentário nesse sentido: “A vítima tinha passagem pela polícia, por roubo e tráfico de drogas, então que se lasque, não vai fazer falta! Para falar a verdade, tava fazendo hora extra já”.

Reportagem intitulada **Consumo de drogas: seis bairros formam o anel do crime** (2015), publicada no jornal Correio de Uberlândia, apresenta as concepções dos agentes de segurança pública da Polícia Civil sobre a dinâmica do consumo e do tráfico de drogas no município de Uberlândia: “Os bairros Morumbi, Dom Almir, São Jorge, Canaã, Esperança e Lagoinha formam o que a Polícia Civil de Uberlândia chama de ‘anel do crime’, por causa dos altos índices do tráfico e consumo de drogas registrados nessas comunidades”.

A partir das observações etnográficas, foram interpretados no modelo periférico da região do Triângulo Mineiro mercados das drogas arregimentados por jovens moradores dessas localidades. Ao mesmo tempo em que são os segmentos vulneráveis à morte, muitas vezes, esses jovens são os supostos agentes que fazem a segurança paralela desses territórios contra as investidas do comércio concorrente, além de realizarem o controle social dos “atos imorais” da população local e observarem a chegada da polícia. Em várias dessas localidades, o comando dos mercados do tráfico normatizou certos dispositivos de segurança comunitária que se desdobram em regras de interditos para toda a população: por exemplo, o estabelecimento da proibição de estupros, roubos e assaltos a patrimônio residencial, comercial e a transeunte dentro da “comunidade e o estabelecimento de vigilâncias públicas por meio de olheiros espalhados nas microáreas. Nesse sentido, o relato de muitos moradores é o da “comunidade tranquila”, apesar das mortes e da vigilância.

No início dos anos 2000, outra especificidade na dinâmica criminal começou a ser relatada por moradores: a suposta entrada do PCC nos mercados de drogas das periferias, presídios e penitenciárias das cidades. Na mídia televisiva e impressa, pode-se afirmar que até 2011 havia um tabu em se veicularem notícias relacionadas ao coletivo paulista. Nesse referido ano, apesar de se iniciar a divulgação mais sistemática de notícias, a imprensa local ainda tratava os casos como suposições. Em 2012, a mídia local e o blog do Grupo Especializado de Policiamento em Área de Risco (GEPAR) de Uberlândia não colocavam mais o assunto como tabu, ao relatarem prisões de criminosos com suposto envolvimento ou portando estatuto do comando paulista.

Em Uberaba o discurso foi parecido com o identificado em Uberlândia. A partir de 2012, o PCC também se torna um fato social consolidado para a imprensa local. Nesse ano, ocorreram “salves” no município, muitos deles ordenados dentro das instituições prisionais e veiculados pela imprensa. Em novembro, a Área Integrada de Segurança Pública (Aisp) do município de Uberaba foi atacada por supostos integrantes do coletivo e, depois disso, houve cartas, telefonemas e comunicações públicas, que reiteraram ameaças de novos ataques tomando como alvos novamente as instituições policiais. Eles ainda ordenaram, em várias regiões da cidade, o fechamento dos comércios e das escolas. Por alguns dias, a sensação de insegurança tomou conta da população uberabense diante dos reiterados salves gerais dos supostos integrantes do PCC na cidade e na região que comporta a Aisp. Muitas instituições de ensino e lojas comerciais que funcionavam no período noturno suspenderam suas atividades.

Nesse contexto organizacional, não apenas as listas de policiais e agentes penitenciários a serem mortos começaram a aparecer, mas a lista dos “ladrões” também. Em Uberlândia, a obrigatoriedade de que traficantes antigos comprassem apenas de um fornecedor começa a ser relatada por vários sujeitos: técnicos sociais, oficinheiros dos programas de prevenção à criminalidade, ex-consumidores e ex-mercadores. Verifica-se o impacto na economia das drogas no modelo periférico, que começa a ter fragmentos de sua circulação local regulamentada. Nesses espaços urbanos o traficante antigo pode até continuar vendendo, mas deve se readaptar a esse novo código imposto de comprar apenas de um fornecedor ligado ao coletivo paulista. Aqueles que não se adequam ou desistem dos negócios ou vão para a lista.

Do ponto de vista de uma entrevistada que trabalhava formalmente e realizava pequenos comércios ilícitos de drogas no varejo para alguns trabalhadores de uma grande empresa da cidade, todo bairro de Uberlândia teria uma organização de pessoas que venderiam drogas ilícitas. Para ela, apesar de o PCC aparecer na imprensa local apenas em 2012, em 2010 a organização já monopolizava a região leste da cidade.

Não adianta, pode ter um bairro novo que vai ter gente lá vendendo, porque o comando do tráfico é assim. O PCC tá comandando agora a região A, que é essa região aqui. Ele tá comandando tudo, essa região inteirinha já é do PCC. Aí eles põem as pessoas vendendo drogas. Então o pessoal vende e uma certa porcentagem fica para eles, então, por exemplo, ele vende uma dola<sup>7</sup> de cinco reais, uma parte fica pro PCC. Então, você negocia 250 gramas ou um quilo, então como é uma quantidade maior você vai comprar por mais barato. É igual quando você compra no atacado por supermercado mesmo, uma quantidade maior o valor fica menor, então se você comprar 100 gramas, você vai pagar proporcional. Quanto mais quantidade, mais barato fica. Então é mais vantagem você comprar em peso do que comprar em dola. Então, meu marido compra ela em peso. A droga eu não sei, mas o comando do PCC daqui parte de Ribeirão Preto e chega até o chefe, dentro de Uberlândia tem um que faz a divisão, ele tem o chefe de cada bairro, o chefe da biqueira. Aí vai partindo o maioral manda nos outros que manda nos outros, que pode depois colocar outras pessoas para vender para eles, mesmo que essas pessoas não façam parte do PCC. Eu não posso citar o nome, mas atualmente o chefe do PCC aqui está preso. É o chefe da região leste de Uberlândia, eu não sei falar de outras regiões, mas da região leste eu conheço bastante o comando. De dentro da cadeia ele tem celular, a esposa dele aqui de fora faz todo o comando, ela tem acesso a todos os vendedores. É igual ao comércio mesmo, ela tem caderno de anotações. Então se um vendedor invadir a posse de terra de outro vendedor, isso aí vai dar briga, dá morte, sabe! Então, tem todo aquele respeito. (Entrevistada, 10 out. 2010),

7 Pequeno saquinho de plástico que embala as drogas ilícitas, sobretudo a maconha e a cocaína.

Um passeio pelos bairros de Uberlândia e Uberaba permite notar alguns muros pichados com siglas como: PCL – Primeiro Comando Lagoinha, PCS – Primeiro Comando Saraiva, PCR – Primeiro Comando Roosevelt, PCT – Primeiro Comando Tibery, PCM – Primeiro Comando Morumbi e PCU – Primeiro Comando Uberlândia. Tais nomenclaturas sugerem uma articulação territorial do comércio e serviço relacionados aos mercados das drogas que corroboram as falas de técnicos sociais, professores, moradores e ex-usuários. Com exceção da última – PCU –, que sugere um comando unificado e específico para a cidade de Uberlândia, que visa confrontar o crescente monopólio da organização paulista. Também é fácil localizar em vários muros de distintos bairros da cidade a investidura da sigla do PCC e códigos correlatos como 1533; Paz, Justiça e Liberdade.

Mesmo que as pichações sejam sinais adscritivos (ALVITO, 2001) de tais agrupamentos supostamente juvenis, conjectura-se que esses distintos dispositivos de segurança, às margens dos poderes consagrados (legislativo, executivo e judiciário), ainda muito recentes, estão se acomodando nas cidades. Não há dados precisos para entender as relações de alianças (harmônicas ou conflitivas) entre essas formas de normatização. Apesar disso, pode-se inferir por meio desses indícios aditados e narrados, como o relato da entrevistada, que a expansão territorial, para além do setor leste de Uberlândia, do coletivo paulista sobre os traficantes tradicionais presume que os “traficantes nativos” que nasceram nos bairros não podem mais comercializar na localidade sem a permissão prévia e utilizando outras redes organizacionais de compra e venda das drogas ilícitas.

## O MERCADO *CULT* DO JAMBOLÃO E REPÚBLICAS NO ENTORNO DA UFU

Desde a década de 1990, no espaço de convivência conhecido como Jambolão, situado entre os blocos das Ciências Humanas da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), o local é utilizado como um espaço público de uso e comércio de drogas, sobretudo de maconha. Mesmo sendo uma prática habitual, vale mencionar que a maioria das pessoas que utilizava a área de convivência não era usuária de drogas. Dessa forma, o uso de substâncias ilegais no espaço, muitas vezes, foi normatizada por alunos não usuários, professores, seguranças públicos, funcionários terceirizados e demais autoridades que possuíam conhecimento sobre os hábitos ilegais, mas mantinham boa convivência com os alunos que frequentavam o local.

Por mais que imperem os estigmas sobre o uso e o tráfico de drogas, o espaço foi muito importante para a produção de artistas e produtores culturais. Dessas interações, importantes parcerias e diversos tipos de produções foram efetivadas<sup>8</sup>. Essas realizações culturais incluíram desde produções políticas, como montar acampamentos de comando de greves que ocorreram nas instituições federais públicas, passando por produções artísticas de grupos musicais, teatrais, performances e danças, até se tornar um espaço próprio de referência na cidade quanto à produção cultural de eventos como festas, congressos, festivais, seminários e encontros científicos em várias áreas.

Era perceptível, entre os usuários de substâncias ilícitas do espaço, como a maconha era o insumo mais utilizado, adjunto ao cigarro industrial e, de maneira menos intensa, à bebida alcoólica. Nos períodos noturnos e festivos, muitos shows e eventos eram realizados no espaço. Era nesses eventos que a ingestão

<sup>8</sup> Vale destacar o Coletivo Fora do Eixo, o Festival Jambolada e inúmeras bandas de rock, música popular brasileira e música regional, bem como coletivos de dança e performance, que foram criados no local ou a partir de conversas nas mesas situadas debaixo das árvores do Jambolão.

de bebidas alcoólicas se tornava mais frequente. Nesse contexto, a maconha era usada de forma menos intensa nos eventos noturnos e mais constante nos dias ordinários, durante e entre os momentos de aula. Em meio às pessoas que frequentavam o espaço para estudar nos blocos, ou simplesmente ficar “curtindo” o local, era perceptível como a relação de consumo de substâncias como a maconha não possuía uma característica utilitarista do tráfico “do toma lá dá cá” como nas outras economias de mercado mencionadas. Durante o período de vivência descrito, a violência nunca existiu nas relações ilícitas dos usuários de drogas no local. Isso não significa que as relações entre esses usuários eram apenas harmônicas. Vários conflitos eram estabelecidos em um contexto homólogo ao dos jogos dos *potlatch* (MAUSS, 2003).

Os conflitos mais frequentes relacionavam-se às pessoas consideradas *serrotes* – aquelas pessoas que “nunca colocam nem um cigarro fino para a galera”. Em outras palavras, os *serrotes* frequentavam o espaço, participavam dos grupos reunidos nas mesas, mas nunca colocavam um cigarro de maconha para ser fumado publicamente. Era comum que essas pessoas também tivessem como hábito “serrar” cigarros industriais. Nesse sentido, os jovens em trânsito entre as mesas situadas embaixo do Jambolão e outros locais mais ermos da universidade e repúblicas que ficam nas ruas do entorno da universidade executavam uma estratégia bem planejada, criando barreiras a certos colegas ou grupos indesejáveis ao consumo público. Os deslocamentos propiciavam certos interditos, principalmente quando os grupos saíam do espaço da universidade e adentravam as repúblicas. Ao se deslocarem para a república de um dos integrantes do grupo, os *serrotes* indesejáveis dificilmente apareciam.

Um dos ápices de conflito entre os usuários no Jambolão era a reclamação pública perante a roda, de que a pessoa *serrote* sempre fumava, mas nunca colocava um cigarro dela. As queixas se tornavam mais graves quando a pessoa mencionada era acusada em meio ao público de ser vista “fumando um” sozinha ou com outras pessoas em alguma “quebrada” da universidade. Outro elemento que podia gerar tensão era a *roda*, formada em torno das mesinhas, em que a posição social era distribuída espacialmente entre as pessoas que fumariam o cigarro. As relações de poder nessas práticas sociais eram perceptíveis. A horizontalidade da roda escondia certa hierarquia entre os usuários. Nesses casos, muitas vezes, as rodas se tornavam *retas*. A mais explícita era o cigarro passar no sentido contrário ao do usuário indesejado, saindo do meio em direção a uma ponta e voltando para o meio – onde seu proprietário e seus colegas mais próximos estão situados –, e só depois de o cigarro ser passado duas vezes seria oferecido para a pessoa ou as pessoas indesejadas.

Apesar desses conflitos, na maioria dos casos existiam os *serrotes* desejados. Esses retribuía com certas ações que os vinculavam de forma mais harmônica aos *patrões* – termo utilizado para designar aquelas pessoas que ofereciam um cigarro publicamente para o restante da turma que frequentava o espaço. Os *serrotes* desejados eram pessoas amigas mais íntimas dos *patrões*, retribuía com certas práticas sociais que o grupo considerava uma “energia boa” altruísta. Essas retribuições eram muitas e correspondiam tanto a dádivas materiais como simbólicas. Esse *serrote* não colocava um cigarro de maconha, mas podia “abastecer” o *patrão* e toda a turma que estava na mesa com o cigarro industrial, em geral fumado após o cigarro de *cannabis*. Podia ser ainda o colega que possuía um automóvel e levava os amigos para os locais necessários, sem cobrar o valor da gasolina ou cobrando apenas o valor do deslocamento (importante ressaltar, nesse contexto, como em muitos casos um estudante podia ter acesso a um carro, mas não possuir dinheiro para abastecê-lo). Podia ser ainda um músico que ficava na roda passando seus conhecimentos enquanto os cigarros rodavam pelas mãos das pessoas, ou ainda pessoas que se esforçavam em colaborar com o bem-estar coletivo, por exemplo, carregando instrumentos musicais a pé das repúblicas para a universidade: “para o movimento da mesinha virar uma festa”.

A partir dessas descrições etnográficas, é possível estabelecer interpretações sobre esse mercado, em que os fluxos das atividades ilegais com o consumo de drogas são envolvidos por outros fluxos de trocas de drogas legais (como os cigarros e as bebidas), de vínculos artísticos ou de esforços coletivos. Dessa forma, as relações de troca, amparadas em vínculos de endividamento, são diferentes das relações utilitárias que envolvem as lesões corporais e os homicídios motivados pelos acertos de contas ou pela disputa de pontos no mercado utilitário da droga nos outros modelos (ROCHA, 2018)<sup>9</sup>. Nesse último caso, a lesão corporal ou a morte violenta servem como condições de equivalência, que visam encerrar os endividamentos (e servir de exemplo para que outras pessoas cumpram seu endividamento) entre o traficante armado e o usuário endividado ou o traficante que está disputando o ponto com outro traficante inimigo.

A partir dessa diferença, o trabalho de campo evidenciou que a figura do patrão não era associada à figura violenta e utilitária do traficante do modelo periférico ou dos “profissionais liberais” do modelo empresarial-político. Na maioria dos casos, os patrões eram alunos de classe média, universitários ou artistas que garantiam para si mais contatos e maior capacidade em arregimentar as *barcas* – movimento de compra e partilha coletiva das drogas ilícitas. Em todo o percurso etnográfico houve apenas dois alunos que em certos momentos se autodenominavam traficantes. Mesmo assim, apesar de vários usuários não utilizarem os seus serviços de extremo varejo por que eles “vendiam apenas cigarros picados” nunca houve conflitos. Nunca estipularam exclusividade ou monopólio do comércio. Com frequência esses supostos traficantes também eram patrões das rodas, com outras pessoas que possuíam fumo adquirido por outros *canais* – termo muito utilizado para dizer quem sabe onde comprar as substâncias ilegais. Assim, nesse período, nunca se ouviu um relato de conflito violento em função dos mercados antiutilitários dos ilícitos das drogas, apesar das tensões simbólicas e das relações de poder descritas em torno dos *potlatch* das mesas embaixo do Jambolão.

Por vários segmentos de classe média da cidade, tais como repúblicas, bares, praças centrais que acolhem shows públicos e parques, esta prática de ocultar a figura do traficante tornou-se habitual entre os usuários. Diferentemente da classificação, os patrões eram personagens apenas nas rodas, não carregavam essa investida corporal em outros momentos. Pode-se dizer que a expressão era quase fenomenológica: “quem é o patrão hoje?” limitava-se a saber que tinha um cigarro a oferecer no aqui e agora. Como havia um enorme rodízio de pessoas que colocavam cigarros na roda, o patrão era a pessoa comum, o amigo ou o colega que em certo dia colocava um cigarro para a turma fumar e no dia seguinte era recompensado ao fumar do cigarro de uma ou mais daquelas pessoas que fumaram o cigarro que ele colocara. Apesar desse rodízio, existiam pessoas consideradas mais patrões do que outras, por colocarem cigarros de forma mais recorrente nas rodas.

Existia ainda outra modalidade de patrão. Eram os *patrões das barcas*. Muitas pessoas com expectativas e desejos diferentes eram os patrões de uma barca. Como era criado um mercado em rede, uma barca podia conter inúmeros patrões responsáveis pelas mais variadas quantidades. Variava desde a pessoa que negociava uma grande quantidade, como a totalidade da barca, até uma pessoa que pegava apenas 10 reais e dividia a metade com um colega ou a namorada. Por mais que alguns tivessem pequenos lucros, esses mercados dos patrões não possuíam um vínculo utilitário do “toma lá dá cá”, amparado por dispositivos violentos incutidos na figura do traficante. Em alguns casos notavam-se até mesmo certas contrariedades

<sup>9</sup> Aqui vale mencionar a pesquisa de Rocha (2018) que ocorreu na zona leste de Belo Horizonte. O sociólogo realizou uma etnografia nas localidades e verificou como uma série de homicídios e “guerras” entre gangues rivais não eram motivadas pelo endividamento, falta de acerto econômico ou disputa territorial do tráfico de drogas. O autor demonstrou outras motivações, tais como perda do autocontrole, vingança de parentesco ou desconfiança de pessoas “fora do mundo do crime” que estariam informando (X9) a polícia sobre a dinâmica criminal do tráfico de drogas nas localidades. Nesse aspecto, era perceptível como os cientistas de Belo Horizonte que faziam a gestão das políticas estaduais, os agentes policiais lotados nas cidades de Uberaba e Uberlândia, bem como a população local associavam todos os homicídios com dívidas dos consumos e tráficos de drogas ou com disputas territoriais.

para se vender o produto ilegal. Quando uma pessoa conhecida abordava outra e perguntava a ela se tinha algum cigarro a oferecer, em muitos casos, ela respondia que não, mesmo tendo alguma quantidade de maconha disponível. Porém, se um amigo, que sempre “fortalece”, pergunta se essa pessoa tem “um a mais” para ele fumar depois, o usuário detentor de uma pequena porção tem certa obrigatoriedade de oferecer de graça ou vender a preços módicos ao menos um “fino” para o colega. Assim, nesse mercado, em muitos contextos, vender como uma doação só era vantagem na medida em que esse ato poderia ser retribuído em um momento futuro, ou por outros fins não utilitários, como o vínculo de amizade, por exemplo, que poderia gerar vários modelos de trocas.

Em síntese, o patrão agenciador da barca, em muitos casos, recolhia o dinheiro de um número variável de pessoas dependendo da quantidade negociada. A configuração da barca podia ser de algumas maneiras: i) o patrão comprava a barca toda e depois revendia em quantidades menores; ii) o patrão comprava a barca toda e combinava com dois ou três amigos uma suposta quantidade a ser dividida. Esses dois ou três amigos seriam os patrões de outros interessados em pedaços menores da partilha do fumo. Dependendo da quantidade de drogas e da configuração, esse desdobramento podia ser feito várias vezes; iii) o patrão arrecadava o dinheiro de certas pessoas com antecedência, para poder ter dinheiro e efetuar o pagamento da barca no momento que adquirisse o produto; iv) o patrão recolhia o dinheiro de todas as pessoas que participariam da barca para depois efetivá-la.

Os lucros dos patrões eram bem variados no mercado mais robusto do varejo, como nas barcas de 1 kg. Em muitos casos, apenas livravam o seu pagamento da quantidade adquirida da barca, em outros, retiravam um lucro maior e, em outros, não ganhavam nada, apenas efetuavam a mediação. Nesse período de observação foi difícil identificar qual das três configurações foi a mais comum. É certo que os patrões que realizavam barcas com mais frequências também não eram considerados traficantes. Assim, com mínimas ressalvas, a categoria traficante utilizada para classificar os mercadores das drogas ilícitas das periferias era invisível na composição social dos mercados antiutilitários do modelo *cult*. Apesar das múltiplas microrredes de mercados estabelecidas pelas barcas, poucas intersecções entre o modelo *cult* e o modelo empresarial-político ou o modelo da rota caipira foram constatados. Apenas um usuário universitário mencionou que seu contato de fumo, um jovem rapaz, comentara com ele que estava buscando a sua carga em uma fazenda nas proximidades de Uberlândia, no estilo da rota caipira.

Todavia, a partir de 2005, as relações estabelecidas entre jovens universitários do modelo *cult* e jovens moradores do entorno da universidade oriundos do modelo periférico começaram a ser tensionadas pelo choque de códigos diferentes. As narrativas dentro da universidade de casos de violência, ameaças, armas, sequestros, roubos e homicídios nas ruas próximas ao *campus* demonstravam uma relação de intersecção tensa entre esses dois modelos de mercados que começou a ocorrer com maior frequência.

## AS INTERAÇÕES SIMBÓLICAS ENTRE AS ECONOMIAS DAS DROGAS

O relato de um ex-estudante e morador de uma famosa república sintetiza o universo social da universidade e do bairro nesse jogo de interações simbólicas relativas aos modelos desses diferentes mercados. Mesmo com as diferenças culturais havia um vínculo de troca entre os grupos de estudantes universitários e jovens moradores do bairro que começou a ser ressignificado, segundo ele, com o consumo de uma nova droga, de maior potência orgânica e viciante ao extremo: o *crack*.

Conflitos mais violentos começaram a ocorrer nas ruas do entorno da universidade entre moradores antigos do bairro e estudantes. Tais conflitos foram por pouco tempo relativamente amenizados, depois que um desses usuários de *crack* assassinou um estudante que voltava de um *show* a pé. O estudante foi esfaqueado depois de ter reagido a um assalto.

Segue a narrativa:

O problema antes quase não existia, os caras iam lá oferecia maconha, às vezes, quando encontrava no bar pedia uma cerveja ou para encher o copo, mas depois do *crack*, isso tudo mudou. Uma vez, por exemplo, o *Léo* bateu lá em casa de madrugada. O *Jales* abriu. Aí, ele já entrou rápido pegou uma faca na cozinha e ficou sentado lá. Perguntou: “e essa televisão aí”. Os caras já estavam numa onda dessa! Um dia um dos caras deu uma pedrada no cachorro. Aí você pensa em chamar a polícia. O negócio é tão forte que já teve uma vez que eu subi em cima do muro para conversar com um cara com um facão na mão, querendo rachar a cabeça dele no meio. Sabe uma coisa que não tem nada a ver comigo, mas não tinha solução. Tinha um amigo meu que era PM que disse assim: essas coisas têm resolução, só que você nunca mais vai ver ele, entendeu! (Entrevistado, 15 set. 2010).<sup>10</sup>

Para o ex-aluno entrevistado, a solução final foi mudar a república para as proximidades de outro *campus*. Dessa forma, em algumas microáreas próximas à universidade houve uma mudança histórica na zona de circularidade vinculando os mercados utilitários e antiutilitários das drogas ilícitas, tensionando as relações entre os modelos *cults* e periféricos que anteriormente eram consideradas mais harmônicas e discretas nas suas interações sociais.

Apesar de solucionado o problema dos jovens da república com a mudança, em 2014, uma série de reportagens foi realizada sobre o consumo e o comércio de drogas ilícitas no Jambolão, demonstrando como as tensões entre esses modelos que antigamente se restringiam às repúblicas e ruas do entorno adentraram a universidade. Essas reportagens tiveram repercussão por um fato ocorrido em dias anteriores: a prisão de alguns jovens supostamente traficantes que mantinham em cárcere “privado” um consumidor endividado, conforme descrevia a reportagem veiculada em 20 de maio de 2014, intitulada **Suspeitos de tráfico são presos por agredir e manter usuário refém na UFU** (VILELA, 2014). Nesse aspecto, o modelo periférico violento adentrou a universidade, ampliando ainda mais as interações simbólicas.

No Triângulo Mineiro, a zona de circularidade entre modelos periféricos também se vinculava ao modelo da rota caipira e empresarial-político. Importante mencionar o fato de que um dos servidores da segurança pública da região, acusado no relatório da CPI do Narcotráfico de ser um perigoso articulador do tráfico de drogas, tentou pleitear uma vaga no legislativo municipal de um município da região. Em uma das eleições conseguiu expressiva votação individual, mas não se elegeu devido ao coeficiente eleitoral maior de alguns candidatos concorrentes. Tinha forte influência em certas periferias consideradas áreas de risco da cidade. A relação íntima com a associação de moradores em uma dessas localidades propiciou um *marketing* político expressivo nos muros desses bairros periféricos, pintados com o nome e número do candidato.

No início do século XXI, o relatório conclusivo dos parlamentares indicou um forte vínculo do traficante carioca Fernandinho Beira-Mar com políticos, empresários, fazendeiros e servidores públicos de várias regiões mineiras, incluindo o Triângulo Mineiro, corroborando a firme relação do modelo empresarial-

10 Todos os nomes mencionados são fictícios.

político com o modelo periférico oriundo do Rio de Janeiro, que constituiu um mercado internacional do atacado com entreposto na região. Nos últimos anos, as narrativas etnográficas, jornalísticas e documentais vinculam o coletivo paulista do PCC com apreensões da rota caipira, corroborando assim que as circularidades entre os mercados de drogas do coletivo não estão restritas ao modelo periférico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em comparação ao que ocorreu em Belo Horizonte e na sua Região Metropolitana, o processo de interiorização das políticas de segurança pública foi demorado (SAPORI, 2007). Apenas com o período eleitoral de 2005 houve a implementação dos programas de prevenção à criminalidade e repressão qualificada em Uberaba e Uberlândia, maiores cidades do Triângulo Mineiro.

Em Uberlândia, seu funcionamento começou em janeiro de 2006. Os programas Fica Vivo!, Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (Ceapa), Programa de Egresso do Sistema Prisional (PrEsp) e o policiamento do Gepar aportaram em certas localidades pobres do município que começaram a ser classificadas como áreas de risco. Os primeiros bairros a receber essa classificação foram os do setor leste: Morumbi, Joana Darc, Prosperidade, Dom Almir, Celebridade, São Francisco e Zaire Resende. Nesses territórios houve a implementação de um Centro de Prevenção à Criminalidade<sup>11</sup> de base local e o policiamento do Gepar. Após três meses, no setor oeste, o bairro Jardim Canaã<sup>12</sup> também foi classificado como área de risco. Passados seis meses, os bairros Tocantins, no setor norte, e São Jorge, no setor sul, também foram assim classificados. Essas três últimas classificações tiveram em comum a implementação exclusiva do eixo da repressão qualificada, por meio da entrada do Gepar nessas localidades. Os Centros de Prevenção à Criminalidade bem como os programas do eixo da proteção social não foram alocados nesses territórios. Com isso, no município de Uberlândia, houve, no modelo periférico, uma primazia da gestão do eixo da repressão qualificada em detrimento do eixo da proteção social.

Apesar do planejamento político visando à articulação dos eixos da proteção social e da repressão qualificada nos municípios mineiros, pode-se dizer que o foco dessas ações governamentais no que tange ao comércio e ao consumo de drogas restringiu-se ao modelo periférico da criminalidade pobre em Uberlândia e Uberaba (MISSE e LIMA, 2011), atingindo, sobretudo, os jovens negros. Nesse sentido, o discurso de parte da população e dos agentes de segurança pública que acredita existir apenas consumo e tráfico de drogas nos modelos periféricos é chancelado pelos discursos dos cientistas que se tornaram gestores dessas políticas estaduais, bem como das instituições policiais que classificaram tais localidades, conforme mencionado, como áreas de risco e de anéis do crime.

Por ironia do destino, se as ações governamentais se restringiram ao jovem da área de risco, a implementação tardia e homeopática dos programas de prevenção à criminalidade estaduais nesses municípios interioranos contou com vários profissionais oriundos do universo Jambolão (incluindo os programas preventivos em Uberaba) em seu quadro de servidores, criando assim uma inusitada zona de circularidade entre os jovens das áreas de risco e profissionais que tiveram sua formação nos cursos da UFU e suas convivências embaixo das árvores de jambolão.

<sup>11</sup> Além da morosidade da implementação desses programas, o pacto federativo entre estado e prefeitura deixou de fora o programa Mediação de Conflitos, gerando, segundo ex-técnicos sociais do Fica Vivo!, uma sobrecarga de trabalho na base local.

<sup>12</sup> No contexto do bairro Jardim Canaã foi curioso o movimento dos primeiros policiais do Gepar, em 2006, que foram treinados em Belo Horizonte. Eles tentaram mobilizar a comunidade para implementar o programa Fica Vivo! no bairro. Todavia, a tentativa não teve sucesso. Apenas em 2014 houve a implementação de um Centro de Prevenção à Criminalidade de base local no bairro.

Ao longo do trabalho de campo, notaram-se algumas performances de oficinairos, gestores e técnicos sociais do programa Fica Vivo! na tentativa de oferecer boas oficinas e construir uma rede sólida de assistência juvenil. Essas experiências microssociais possuíram uma eficácia material e simbólica para a melhor condição de vida dos jovens dessas localidades pobres que acessavam as redes de proteção de todos os programas. Contudo, apesar dos esforços capilarizados dos agentes das instituições de prevenção à criminalidade, seus efeitos foram residuais em relação ao contexto totalizante que a repressão qualificada ocupou. Com o processo de segmentação das áreas de risco nas periferias da cidade, os programas do eixo de proteção social ficaram restritos a poucas localidades e o atendimento passou a ser realizado quase exclusivamente pelo policiamento do Gepar, visto que o resultado foi um tipo de gestão de controle do crime que acelerou e elevou o encarceramento juvenil negro na cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVITO, M. **As cores de Acari**: uma favela carioca. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Relatório Estadual da CPI do Narcotráfico/MG (CPI/MG)**. Belo Horizonte: ALMG, 2000. Disponível em: <<http://mediaserver.almg.gov.br/acervo/870/713870.pdf>>. Acesso em: 27 mar 2015.
- BIONDI, K. **Junto e Misturado**: uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BEATO, C.; PEIXOTO, B. Há Nada Certo. Políticas Sociais e Crime em Espaços Urbanos. In: SENTO-SÉ, J. T. **Prevenção da Violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BEATO, C.; SILVA, B.; SILVEIRA, A. Prevenção de Crimes Urbanos: o Programa Fica Vivo. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. **Segurança Pública e Violência**: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2008.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: 34, 2000.
- CORREIO DE UBERLÂNDIA, Uberlândia, (2013). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=W5EwuTIBhVE>>. Acesso em: 24 abr.2013.
- CORREIO DE UBERLÂNDIA. Uberlândia (2015). Disponível em: <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/Consumo-de-drogas:-seis-bairros-formam-o-anel-do-crime>> Acesso em: 27 mar.2015.
- CORREIO DE UBERLÂNDIA. (2015b). Disponível em: <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/operacao-navajo-desarticula-quadrilha-de-traffic-internacional-de-drogas/>. Acesso em 09 abr 2015.
- EM.COM.BR. Uberaba, (2015). Disponível em: [http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/01/08/interna\\_gerais,606094/quadrilha-de-traffic-comandada-por-policia-civil-aposentado-e-condenada-pela-justica-federal.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/01/08/interna_gerais,606094/quadrilha-de-traffic-comandada-por-policia-civil-aposentado-e-condenada-pela-justica-federal.shtml). Acesso em 09 abril 2015.
- ESTADO DE MINAS. MPF denuncia 27 por tráfico internacional de drogas; três são mineiros de Uberlândia. **EM**, Belo Horizonte, 12 dez. 2014. Disponível em: < [http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2014/12/12/interna\\_gerais,599095/mpf-denuncia-27-por-traffic-internacional-de-drogas-tres-sao-mineiros-de-uberlandia.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2014/12/12/interna_gerais,599095/mpf-denuncia-27-por-traffic-internacional-de-drogas-tres-sao-mineiros-de-uberlandia.shtml)>. Acesso em: 9 abr. 2015.
- FELTRAN, G. **Fronteiras da tensão**: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Unesp, 2011.
- LEITE, F. L. Prevenção Social à Criminalidade: a experiência de Minas Gerais. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2007.
- MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

MISSE, Michel. **Acusados e Acusadores**: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro: Reavan, 2008.

MISSE, Michel; LIMA, Roberto Kant. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

NEVES, F. Manual prático da morte: a dimensão da letalidade juvenil. In: OLIVEIRA, K. B.; OLIVEIRA, G. G. **Olhares sobre a prevenção à criminalidade**. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2009. p. 175-192.

OLIVEIRA, Kriss Bretas; OLIVEIRA, Gleiber Gomes. **Olhares sobre a prevenção à criminalidade**. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2009.

PERALVA, Angelina; GALLO, Fernanda; SINHORETTO, Jacqueline. Economia da droga, instituições e política no Brasil: a CPI do Narcotráfico. In: AZAIS, Christian; KESSLER, Gabriel; TELLES, Vera Silva (Org.). **Illegalismos, Cidade e Política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p.199-228.

ROCHA, R. L. S. Sobre a gramática moral do crime: a mobilização de justificativas e acusações acerca dos homicídios na zona leste de Belo Horizonte. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42, 2018, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: Anpocs, 2018.

SAPORI, L. F. **Segurança Pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VILELA, C. Suspeitos de tráfico são presos por agredir e manter usuário refém na UFU. **Uipil**, Uberlândia, 20 maio 2014.

ZALUAR, A. **Drogas e cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# COMO TEM SIDO PLANEJADA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-Redemocratização

### MARLENE INÊS SPANIOL

Pós-doutoranda do PPG em Ciências Criminais da PUCRS, Doutora em Ciências Sociais do PPGCS da PUCRS, Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS, Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS e Justiça Criminal pela PUCRS. Integrante dos Grupos de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) e Gestão Integrada da Segurança (GESEG) da PUCRS, Capitã da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BM/RS), Sócia e Conselheira do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e Professora de Pós-Graduação na Uniritter. E-mail: marlenespaniol@hotmail.com.

### MARTIM CABELEIRA MORAES JÚNIOR

Mestre em Sociologia pela UFRGS, integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) da PUCRS, Tenente Coronel da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BM/RS), Especialista em Segurança Cidadã pelo IFCH da UFRGS e em Segurança Pública pela PUCRS. Especialista em Educação de Trânsito pela FIJO/PUCRS. Bacharel em Direito e Licenciado em Filosofia. Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Professor da Faculdade Mário Quintana (FAMAQUI) e do grupo Verbo Jurídico Educacional. E-mail: moraes51@terra.com.br.

### CARLOS ROBERTO GUIMARÃES RODRIGUES

Mestre em Segurança Cidadã pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS e Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (UFRGS/IFCH/LEA/PPGSeg), Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS, Coronel da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BM/RS); Professor de Pós-Graduação da Uniritter e do grupo Verbo Jurídico Educacional. E-mail: guimacorg@gmail.com.

---

## RESUMO

Este artigo analisa as motivações e os objetivos propostos nos planos e programas nacionais de segurança pública lançados após o advento da Constituição Federal de 1988, que são: os Planos de 1991, de 2000, de 2003, o Programa de 2007, mais conhecido como Pronasci, a reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras em 2011, o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios de 2015, o Plano elaborado em 2016 e lançado em 2017, além do Plano Decenal 2018-2028 recentemente lançado e aprovado pelo Conselho do Sistema Único de Segurança Pública. O objetivo é analisar as reformulações propostas no campo da segurança pública ao longo dos últimos 30 anos. A análise foi feita com base nos textos formais e foram considerados os contextos em que cada plano esteve inserido, bem como as legislações correlatas que operacionalizaram as ações previstas. O método utilizado foi o de análise bibliográfica e documental, levantando-se hipóteses sobre os avanços e (des)continuidades na segurança pública. As principais conclusões estão alinhadas com a noção de não haver a continuidade necessária na implantação de políticas de segurança pública e, como consequência, não se conseguir prevenir e reduzir a criminalidade. Também se percebe que há pouca participação social na construção dos planos

analisados. A crítica é a de que os planejamentos são centralizados, sem os acompanhamentos esperados em seus desdobramentos nem nas avaliações das ações previstas nos planos.

**Palavras-chave:** Segurança pública; Planos nacionais; Planejamento; Políticas públicas.

---

## ABSTRACT

### HOW HAS PUBLIC SECURITY BEEN PLANNED IN BRAZIL?

#### *Analysis of National Security Plans and Programs implanted in the Post-Redemocratization period.*

*This article analyses the motivations and the objectives proposed in the National Public Security plans and programs launched after the advent of the 1988 Federal Constitution, which are: the Plans of 1991, of 2000, of 2003, the program of 2007, known as Pronasci, the restructuring of the National Public Security Strategy at Borders in 2011, the National Pact for Reduction of Homicides in 2015, the Plan prepared in 2016 and launched in 2017, in addition to the Decadal Plan 2018-2028 recently launched and approved by the Single Public Security System Council. The objective is to analyze de reformulations proposed in the Public Security field over the past 30 years. The analysis was made base on the formal texts and it was considered the contexts in which each plan was inserted, as well as the related legislations that operationalized the expected actions. The method used was that of biographic and documentary analysis, raising hypotheses about the advances and (dis)continuities in public security. The main conclusions are aligned with the notion that there is no necessary continuity in the implementation of public security policies and, consequently, it is not possible to prevent and reduce crime. It is also noticed that there is little participation of the analyzed plans. The criticism is that the planning is centralized without the expected accompaniment in their developments nor in the evaluations of the expected actions in the plans.*

**Keywords:** Public Security; National Plans; Planning; Public Policy.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1035

Data de recebimento: 05/11/2018 – Data de aprovação: 23/12/2019

---

## INTRODUÇÃO

Este é um estudo introdutório ao tema de políticas de segurança pública, que tem suscitado muitas discussões no Brasil em face dos altos índices de violência e criminalidade. As tentativas de enfrentamento ao problema passam necessariamente pela elaboração e implantação dos planos e programas de segurança pública e sua avaliação, considerando planos anteriores ou que estejam em curso.

Nas campanhas eleitorais recentes, nas esferas federal, estadual ou municipal, percebe-se que o planejamento e a execução de políticas de segurança pública estão entre as principais propostas dos candidatos, assim como constituem as preocupações dos eleitores na escolha de seus representantes.

Neste estudo, além de analisar a forma como a segurança foi inserida na Carta Magna, são analisados os Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública (PNSP), lançados após a Constituição Federal de 1988, mais especificamente os planos de 1991, 2000 e 2003, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de 2007, o Programa de Reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), de 2011, o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, de 2015, o PNSP elaborado no final de 2016 e lançado no início de 2017 e o Plano Decenal de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028, recentemente aprovado pelo Conselho do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Este artigo é resultado de uma versão atualizada e ampliada de investigação preliminar sobre planejamento da segurança pública no Brasil, abordada por Moraes Jr. (2016) e em trabalho apresentado pelos autores no 18º Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, em 2017 (MORAES JR et al., 2017). Se por um lado algumas características anteriormente evidenciadas não sofreram alterações, por outro lado, são abordados avanços importantes como a entrada em vigor da Lei nº 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), assim como a recente aprovação do primeiro Plano Nacional Decenal 2018-2028, que traz uma série de objetivos visando o enfrentamento dos desafios neste campo, além dos altos índices de violência e criminalidade.

## A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Quando se trata da temática de prevenção ao crime e à violência, a participação popular e as opiniões de técnicos e especialistas na área sempre devem ou deveriam ser levadas em consideração, porém, no Brasil, isso não aconteceu em 1988, na inserção do dispositivo constitucional que trata da segurança pública. Desse modo, ocorreram apenas mudanças periféricas e permaneceram pontos até hoje criticados que deixam a sensação de que houve uma continuidade neste campo ou a não democratização necessária na segurança pública na elaboração do texto da Constituição Federal de 1988. Isso representou a perda de uma oportunidade ímpar, até porque, segundo Mesquita Neto (2011, p. 382-383), havia sido nomeada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (1985-1986) com este objetivo, e o debate continuou com o Congresso Constituinte (1987-1988), para discutir e decidir qual seria a nova estrutura do sistema de segurança pública na nova Carta Magna. As proposições apresentadas restaram ignoradas.

Além de algumas modificações não incluídas na Carta Magna, outras foram inseridas, mas sem regulamentação, como lembram Lima et al. (2013) em sua proposta por um novo pacto pela reforma da segurança pública, em publicação de editorial no jornal **Folha de São Paulo**:

[...] No plano da gestão várias iniciativas têm sido testadas: sistemas de informação, integração das polícias estaduais, modernização tecnológica, mudanças no currículo de ensino policial. Porém são mudanças incompletas. [...] As instituições policiais não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas. O Congresso, há 25 anos, tem dificuldades para fazer avançar uma agenda de reformas imposta pela Constituição de 1988, que até hoje possui artigos sem regulação, abrindo margem para enormes zonas de insegurança jurídica. Para a segurança pública, o efeito dessa postura pode ser constatado na não regulamentação do artigo 23, que trata das atribuições concorrentes entre os entes, ou do parágrafo sétimo do artigo 144, que dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas em prover segurança e ordem pública. (LIMA et al., 2013, s/p).

Os autores destacam uma clara dificuldade em fazer com que a segurança pública seja vista e assumida como tema prioritário, gerando descaminhos e descontinuidades. Nesse contexto, resultados de longo prazo só podem ser alcançados com reformas estruturais e que efetivamente enfrentem temas sensíveis, como, por exemplo: a reforma do modelo policial atual, a distribuição e articulação de competências, a criação de mecanismos de cooperação, o ciclo completo de polícia, a transparência e prestação de contas, entre outros.

Mesmo que as mudanças que a sociedade brasileira esperava neste campo não tenham ocorrido, não se pode negar que o grande marco do retorno à democracia no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta, porém, representou apenas uma das referências, pois é necessário que se considere tudo

o que foi apresentado para se avançar e obter melhorias no campo da segurança pública. Pensar, discutir, planejar, implantar e avaliar dentro do contexto social em que se vive são procedimentos fundamentais e estes foram alguns dos acontecimentos subsequentes à Constituição, como será evidenciado na análise de todos os planos e programas propostos desde então.

O modelo de segurança pública adotado pelo Brasil e descrito no art. 144 da Constituição Federal tem entre seus órgãos três polícias com competência na União (I - a polícia federal, II - polícia rodoviária federal e III - a polícia ferroviária federal) e duas estaduais (IV - as polícias civis e V - as polícias militares e os corpos de bombeiros militares), cujas competências estão descritas nos parágrafos um a seis do dispositivo. Esse modelo está longe de ser o ideal e de atingir as necessidades da sociedade brasileira nos dias atuais no que tange à prevenção de crimes e de violência e também ao respeito à cidadania.

Na esfera federal, os três órgãos policiais inseridos na Constituição têm atribuições específicas. Nos últimos 30 anos foram apresentados vários planos e programas nacionais de segurança pública, conforme mencionado anteriormente. Todos procuraram implantar políticas públicas de segurança que integrassem as três esferas de atuação visando prevenir a violência e diminuir as incidências criminais, porém, todos acabaram vigorando apenas durante um governo só, sendo abandonados nas gestões seguintes, mesmo em governos de continuidade, como foi o caso do Pronasci, substituído pela reestruturação da Enafron, e mais recentemente, o pacto nacional de redução de homicídios, abandonado durante a mesma gestão. Esta descontinuidade do governo federal acerca dos planos e programas, além de não contribuir para a redução da criminalidade, compromete conquistas já alcançadas.

Em relação à esfera estadual, a manutenção da estrutura de segurança pública brasileira constituída durante o regime autoritário sobrecarrega os governadores, ao deixar em suas mãos grande parte da responsabilidade com a gestão das polícias militares e civis, com orçamento para investir neste campo praticamente nulo. Recai nesta esfera, também, a maior responsabilidade sobre o sistema penitenciário.

Além das dificuldades financeiras dos governos estaduais já apontadas, o que faz com que estes não tenham aporte para atacar as causas da violência e da criminalidade, atuando tão somente nas consequências, há também a questão de que nenhuma das suas duas polícias detém o ciclo completo da atividade, uma vez que uma só faz policiamento ostensivo (as polícias militares) e a outra só investiga (as polícias civis). Diversas propostas de emenda constitucional sobre o tema surgiram no período pós-redemocratização, por se entender que essa alteração aumentaria a eficiência policial tanto no sentido da prevenção dos delitos como nos índices de solução e esclarecimento de autoria dos crimes.

Os municípios, embora tenham visto suas responsabilidades aumentarem no sentido de gerir a segurança pública de forma mais próxima, eficiente e local às necessidades dos cidadãos, não foram inseridos em igual contexto nesse tocante. Receberam apenas a possibilidade de constituírem guardas municipais para zelar pelo patrimônio público local, no parágrafo 8º do artigo 144, não possuindo uma responsabilidade direta de atuação neste campo.

Assim, a atuação municipal nesta área não é obrigatória segundo a Constituição, mas há experiências pontuais e voluntaristas de alguns gestores locais que mostram afinidade ou interesse na temática. No Brasil existem bons exemplos de implantação de políticas municipais de prevenção ao crime e à violência, como demonstram o estudo coordenado por Azevedo (2013), uma análise comparativa sobre estas políticas de segurança nas cidades de Canoas (RS) e Jaboatão dos Guararapes (PE), e a pesquisa de Spaniol (2017), que analisa a implantação de políticas municipais de prevenção da violência, em especial as experiências pioneiras de Diadema (SP), nos anos 1990, e de Canoas (RS), nos anos 2000.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Os estudos e pesquisas referidos demonstram a importância da forma participativa de atuação policial e da inclusão da esfera municipal no campo da prevenção da violência por serem o centro de poder mais próximo ao cidadão. Sua atuação mais efetiva está inserida em vários dos planos e programas nacionais de segurança pública que serão analisados a seguir.

## **OS PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA IMPLANTADOS NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO**

Serão apresentados os oito planos e programas de segurança pública, desenvolvidos e implantados nacionalmente, produzidos pelo Poder Executivo Federal, a partir do período de redemocratização no Brasil, sendo que os planos estaduais e municipais decorrentes seguiram nas mesmas direções apontadas pela união, muito embora adaptados aos orçamentos e governos respectivos e, não raras vezes, dependendo de aporte financeiro federal, principalmente no período de vigência do Pronasci e da Enafron.

### **O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 1991**

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) apresentado no período pós-redemocratização foi editado em abril de 1991, durante o governo de Fernando Collor. Trata-se de um documento muito pouco conhecido e que teve uma circulação muito mais restrita do que os planos mais recentes<sup>1</sup>.

Além de este plano não ter sido encontrado em formato digitalizado, também não há mais informações sobre os desdobramentos após ter entrado em vigor, nem sobre como se deu seu processo de construção e sua conseqüente elaboração. Para fins de uma análise macro, o plano foi produzido em abril de 1991, em Brasília, Distrito Federal; foi editado pelo Ministério da Justiça (MJ) através da Secretaria de Polícia Federal, Departamento de Assuntos de Segurança Pública.

Quanto à estrutura geral, foi assim subdividido:

- APRESENTAÇÃO, ÍNDICE, INTRODUÇÃO
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
- I – PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES: a) Mandados de Prisão  
b) Identificação Criminal e Civil; c) Cadastro Operacional; d) Cadastro de Veículos Furtados/  
Roubados; e) Cadastro Nacional de Armas de Fogo; f) Controle do Programa.
- II – PROGRAMA DE ATUAÇÃO CONJUNTA
- III – PROGRAMA DE RECURSOS HUMANOS: a) Formação, Reciclagem e Acompanhamento  
Funcional do Policial; b) Valorização do Policial e sua Organização; c) Criação de Polícias Estaduais.
- IV – PROGRAMAS DE RECURSOS MATERIAIS E FINANCEIROS: a) Aparelhamento dos órgãos de  
Segurança Pública; b) Recursos Financeiros.
- V – JUSTIÇA PENAL
- VI – SISTEMA PENITENCIÁRIO
- CONCLUSÃO. (BRASIL, 1991, p. 4-5).

<sup>1</sup> O exemplar analisado foi obtido no acervo do Instituto de Pesquisa da Brigada Militar (denominação pela qual é conhecida a Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul), sendo encontrado somente em cópia física e datilografada, contendo 73 páginas.

O objetivo, conforme disposto na apresentação do plano, era de “propor ações integradas no combate à violência e à criminalidade de qualquer natureza”, embora não tenham constado referências de obras utilizadas, diagnósticos prévios, notas explicativas ou formas de participação na sua elaboração.

Ainda na apresentação do plano eram mencionados os dois principais fatores que “impulsionaram” o Ministério da Justiça a elaborá-lo, ou seja, a vertiginosa escalada de criminalidade no país e a inegável dificuldade das instituições policiais na prevenção e repressão dessa mesma criminalidade. O documento não trazia dados quantitativos nem qualitativos sobre violência e criminalidade, tampouco avaliações mais detalhadas sobre quais tipos de delitos eram referidos, ou mesmo que locais eram mais incidentes.

Chama a atenção a menção à Europa e aos Estados Unidos, ambos no contexto de mudanças no que se refere aos “marcos divisórios” ou “fronteiras”, evidenciando uma preocupação com o desenvolvimento baseado na ordem pública, na incolumidade das pessoas e no patrimônio e na segurança em áreas limítrofes.

Na apresentação do documento foi apontada “a necessidade de se fazer uma cruzada nacional contra o crime”, além de algumas preocupações e necessidades presentes em praticamente todos os demais planos que se sucederam:

- a) integrar todos os níveis de atuação policial;
- b) criar bancos de dados interligados;
- c) reequipar as polícias;
- d) investir na formação policial;
- e) melhorar o salário das polícias. (BRASIL, 1991, p. 3)

Percebe-se a ênfase nas polícias (com ações coordenadas e integradas; melhorias salariais e de equipamentos), bem como na produção de bancos de dados policiais.

Grande parte deste plano baseou-se na noção de criminalidade estritamente inerente ao senso comum de âmbito policial. Daí decorre que todo o texto não passava de uma retórica sem dados empíricos, fundamentação científica ou quaisquer considerações acadêmicas. Só constavam ideias sobre reestruturação e reaparelhamento das polícias, ou seja, mais armas, melhores salários, bancos de dados integrados, atenção ao sistema penitenciário, etc. O PNSP não possuía apêndices, anexos e referências bibliográficas, trazendo, porém, várias advertências sobre as drásticas consequências de não se fortalecer no Brasil a ideia de “combate ao crime”.

Em função da circulação restrita deste plano não se encontraram pesquisas específicas acerca da sua eficiência, avaliação ou outros desdobramentos, porém, estudos de Peres e Santos (2005) apontam que na década de seu lançamento (1990 a 2000) o percentual de homicídios no Brasil, por taxa de 100.000 habitantes, foi respectivamente de 1991-20,93; 1992-19,11; 1993-19,64; 1994-21,20; 1995-23,82; 1996-24,76; 1997-25,37; 1998-25,90; 1999-26,17; e 2000-26,70. Na análise das autoras, a evolução no período pesquisado representou um aumento de 27,53% nas taxas de homicídios por taxa de 100.000 habitantes no país.

## O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2000

Este plano foi iniciado em 1999 e lançado em 2000 pelo Ministério da Justiça, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o primeiro a ser elaborado na vigência da Secretaria Nacional de Segurança

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Pública (Senasp), criada através do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, em decorrência da reestruturação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg).

O plano partia do suposto de que a melhoria na segurança pública não era tarefa exclusiva das instituições policiais e de que a política nacional a ser implantada deveria levar em conta as especificidades estaduais e municipais, além de estar em consonância com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O compromisso 11 do plano de segurança pública tratava especificamente do tema dos direitos humanos, cujo programa foi instituído por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

Segundo Mesquita Neto (2011, p. 391), visando ampliar a integração e o envolvimento de todas as esferas de poder, foi criado neste período o Fundo Nacional de Segurança Pública com a Medida Provisória 2.029, de 20 de junho de 2000, convertida na Lei Federal nº 10.021, de 14 de fevereiro de 2001. O objetivo era apoiar os projetos de segurança dos governos estaduais e dos municípios que tivessem guardas municipais, “visando à melhoria da qualidade de vida da população e a instalação de equipamentos e serviços sociais em áreas de risco”.

O plano foi estruturado em 35 páginas, firmando “15 compromissos” de atuação da União com a temática da segurança pública, ações de cooperação com os governos estaduais, assim como medidas de natureza normativa e institucional, subdivididos da seguinte maneira:

CAPÍTULO I - MEDIDAS NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

- 1 - Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado
- 2 - Desarmamento e Controle de Armas
- 3 - Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas
- 4 - Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
- 5 - Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime
- 6 - Mídia x Violência: Regulamentação

CAPÍTULO II - MEDIDAS NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL COM OS GOVERNOS ESTADUAIS

- 7 - Redução da Violência Urbana
- 8 - Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social
- 9 - Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias
- 10 - Combate à Violência Rural
- 11 - Intensificação das Ações dos Programas de Direitos Humanos
- 12 - Capacitação Profissional e Reparcelhamento das Polícias
- 13 - Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário

CAPÍTULO III - MEDIDAS DE NATUREZA NORMATIVA

- 14 - Aperfeiçoamento Legislativo

CAPÍTULO IV - MEDIDAS DE NATUREZA INSTITUCIONAL

- 15 - Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública. (BRASIL, 2000, p. 2).

Assim como o plano anterior, este também não apresentava referências, estudos, diagnósticos ou pesquisas utilizadas na sua elaboração. Tinha como objetivo “aperfeiçoar o sistema de segurança pública, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro” (BRASIL, 2000, p. 4).

Os principais fatores que sustentavam sua elaboração sugeriam que a complexa e desafiadora questão da segurança exigia o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Com o estabelecimento de medidas integradas, buscava-se aperfeiçoar a atuação de instituições e órgãos voltados à segurança pública, permitindo que trabalhassem segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa participação conjunta o programa teria efetividade e criaria condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes.

Na sua elaboração, destacava que era chegada a hora de oferecer ao povo brasileiro um modelo que contemplasse não só ações prioritárias, mas também ações estratégicas que resultassem na melhoria geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, apresentando como princípios orientadores:

Este plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso. O plano está estruturado em quatro capítulos que relacionam compromissos a serem assumidos no âmbito do governo federal, e deste em cooperação com os governos estaduais, outros poderes e sociedade civil. Também estabelece as ações que serão desenvolvidas para que os resultados sejam alcançados (BRASIL, 2000, p. 4).

Neste mesmo sentido, Lima e Pröglhöf (2013) ressaltam a necessidade de implantar novos planos de segurança pública e, ao mesmo tempo, a dificuldade de implementação de mudanças neste campo, as quais sempre se deparam com riscos de descontinuidade por virem lastreadas apenas por vontade política. Destacam ainda que:

Os planos nacionais são a tradução de uma nova aposta pela qual as políticas de segurança pública que começaram a ser desenhadas tomaram os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos como resultantes de múltiplos determinantes e causas e, portanto, compreenderam que não cabe apenas ao sistema de justiça criminal a responsabilidade por enfrentá-los. Condições socioeconômicas e demográficas, fatores de risco, políticas sociais, estratégias de prevenção, programas de valorização dos policiais entre outras ações foram mobilizadas. O problema é que, na medida em que não há normas, regras de conduta ou padrões capazes de modificar culturas organizacionais, os ganhos de tais políticas tendem a ser reduzidos. Dito de outra forma, ao serem operacionalizadas, muitas dessas políticas enfrentam as resistências técnicas e organizacionais e, com isso perdem eficácia e eficiência, reforçando a permanência em detrimento das mudanças. (LIMA; PRÖGLHÖF, 2013, p. 35).

Assim como no plano anterior, não havia dados quantitativos ou qualitativos sobre criminalidade, porém já constavam notas explicativas mais detalhadas sobre questões pontuais referentes aos tipos de delitos, ou mesmo os locais são mais visados.

O avanço deste plano em relação ao anterior está em sua estrutura concisa, delineando as promessas a serem cumpridas, com as respectivas ações para cada compromisso assumido, sendo que o rol de assuntos que procura abranger também é bem maior e mais específico do que no plano de 1991.

Soares (2007) destaca o papel do governo federal neste período, assim como os pontos positivos no comprometimento em relação à pauta da segurança pública inserida no lançamento deste PNSP:

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

[...] o período FHC marcou uma virada positiva, democrática, progressista, modernizadora e racionalizadora, na medida em que conferiu à questão da segurança um *status* político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assumisse responsabilidades nessa matéria; e firmou compromisso político com a agenda dos direitos humanos, mais especificamente, na área da Segurança Pública, com uma pauta virtuosa (prevenção; integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e à criação de ouvidorias). Infelizmente, a riqueza da pauta não se fez acompanhar dos meios necessários e suficientes para sua execução – entendendo-se, nesse caso, os meios em sentido amplo: faltaram verbas, orientação política adequada, liderança e compromisso efetivos, e um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico. (SOARES, 2007, p. 85).

Na conclusão do plano eram apontadas algumas ideias do que pretendiam os órgãos e entidades responsáveis por sua elaboração, entre os quais constavam: Senasp, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Polícia Federal, Departamento Nacional de Trânsito, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ipea, IBGE, Fiocruz, secretarias estaduais de segurança e de justiça, polícias militares; polícias civis, universidades, institutos de pesquisas e organizações da sociedade civil especializadas em pesquisas vitimológicas e coleta de dados. Entre as ideias apontadas por estes diversos órgãos estavam:

A novidade é o foco da ação integrada, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência. Todas as medidas aqui selecionadas visam devolver ao povo brasileiro a ideia precisa de segurança e justiça, bem como a percepção da presença e o sentimento de confiança no Poder Público, restituindo-lhe valores fundamentais ao desenvolvimento de uma sociedade organizada e democrática. [...] É preciso afirmar que esta é uma luta que necessita de um esforço conjunto, um direcionamento comum, por parte de diferentes segmentos governamentais – numa articulação produtiva entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público – e da sociedade civil em geral, pois só assim conseguiremos, de forma sustentável, impor limites às pressões cotidianas da violência. Este Plano serve para dar as referências e o horizonte de como e onde desejamos chegar, mas a consecução de seus resultados exige um compromisso efetivo de todos. O momento é de ações conjuntas e compromissos renovados com o restabelecimento da confiança e do sentimento de segurança na sociedade. (BRASIL, 2000, p. 34-35).

Em maio de 2002, o governo federal lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos II, atualizando as propostas de ações do programa anterior (de 1996). Segundo Mesquita Neto (2011, p. 393), este novo programa procurou promover a integração das ações na área de segurança pública e dos direitos humanos incluindo já na abertura da seção dedicada à garantia do direito à vida a proposta de “Apoiar a execução do PNSP”.

O plano era finalizado apontando alguns resultados esperados para o biênio 2000-2002, entre os quais estavam: dados estatísticos disponíveis confiáveis e comparáveis; a criação de metodologias para coleta de informações e dados unificados e sistematizados; produção de dados e informações por todos os estados da federação; realização sistemática de um censo penitenciário e pesquisa anual sobre vitimização, assim

como a implantação de políticas públicas de segurança planejadas e orientadas por informações de desempenho, visando melhorias nos campos mais nevrálgicos da segurança pública no período.

## O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2003

Foi produzido e lançado em 2003, também pelo MJ, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sob o título **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Teve como parceiros profissionais e pesquisadores de renome nacional na área.

Apresentado como pauta prioritária durante a campanha eleitoral, foi então incorporado ao programa de governo. Segundo Soares (2007, p. 87) este plano foi recebido com respeito até mesmo pelos adversários políticos, pois “era nítido seu compromisso com a seriedade técnica, repelia jargões ideológicos, assumia posição eminentemente não partidária e visava contribuir para a construção de um consenso mínimo nacional”. Firmou-se um entendimento de que segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias.

Segundo Mesquita Neto (2011, p. 394), este projeto foi elaborado originalmente pelo Instituto da Cidadania como “Plano Nacional de Segurança Pública” ao longo de mais de um ano de trabalho, em que foram ouvidos gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. Foi inspirado na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS) e o governo, através da Senasp, passou a promover a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Souza (2015) corrobora as inovações nas políticas de segurança pública deste plano e o foco na reformulação do sistema de segurança pública, assim como destaca os fracassos nesta agenda com a não implantação do Susp<sup>2</sup> como havia sido originalmente concebido. A mesma posição acerca da implantação do Susp foi ratificada por Peres e Bueno (2013, p. 128) no sentido de que sua criação “não alterou o cenário na segurança pública nacional, visto que não ocorreu a real assunção da coordenação desse processo pela União. Com isso a prevalência na tomada de decisão em ações de prevenção à violência continuou eminentemente dos estados”.

Foi um plano mais elaborado que os anteriores, trazendo, já na introdução, a identificação da problemática, ou seja: contexto e prioridades, síntese do diagnóstico especificamente criminal e da matriz das soluções, a prioridade das políticas públicas de prevenção à violência, a experiência internacional, a abordagem, o sujeito da gestão pública e as alianças locais, a questão das drogas, combate ao sequestro e princípios para uma nova polícia. O documento de 100 páginas tratou de 14 pontos afetos ao tema da segurança pública, assim distribuídos:

1. Exigências para a elaboração de uma política de segurança pública;
2. Reformas substantivas na esfera da União e dos estados;

<sup>2</sup> O Susp foi criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, hoje totalmente dispersas. Essa articulação não visa ferir a autonomia dos estados nem das polícias civil ou militar. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que fazem parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades. O objetivo do Susp é prevenir a ocorrência de delitos, criar meios para analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias de enfrentamento ao crime, identificar quais os métodos e mecanismos a serem usados. Sistemas de avaliação e monitoramento das ações também estão previstos para garantir transparência e controle externo das ações de segurança. Embora tenha sido incluído no PNSP de 2003, ele acabou sendo oficialmente instituído apenas em 2018, com a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que delinea sua composição e funcionamento do art. 9 ao 18.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

3. Reformas na esfera municipal: segurança pública no município;
4. Um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil: mudanças constitucionais relativas às agências policiais;
5. A persecução penal: o inquérito policial e o ministério público;
6. Violência doméstica e de gênero;
7. A violência contra as minorias;
8. O acesso à justiça: a importância da defensoria pública;
9. Sistema penitenciário;
10. Segurança privada: diagnóstico e propostas;
11. Os programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de um sistema nacional de proteção;
12. A redução da idade de imputabilidade penal e o ECA;
13. Violência no trânsito; e
14. Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil. (BRASIL, 2003, p. 2-3).

Como se percebe, o Plano tinha características elementares e originais, uma vez que se tratava de um conjunto de propostas articuladas por uma estrutura sistêmica, visando à reforma das polícias e do sistema penitenciário e à implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais. Soares (2007, p. 89), por ter ajudado na sua elaboração e ter atuado como Secretário Nacional de Segurança Pública no início da gestão do Presidente Lula, destaca que “neste plano trabalhou-se com a convicção de que a consistência interna e a objetividade dependem do rigor do diagnóstico e de sua abrangência, assim como o sucesso de sua implementação depende de avaliações regulares e monitoramento sistemático, identificando-se os erros para que não haja o risco de repeti-los, indefinidamente”.

O PNSP de 2003 tinha como objetivo submeter à apreciação da sociedade um projeto de segurança pública cuja meta era a redução daquelas modalidades de violência que se manifestavam sob a forma de criminalidade, ressaltando que este problema era parte de uma constelação mais ampla de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. Reconhecia que as interfaces e superposições com outras problemáticas eram tantas e tão relevantes, que se tornava imperioso tratá-las, definindo-as como pertinentes ao âmbito de abrangência do objeto principal. Destacava-se no plano, também, que sempre que o projeto apontasse a necessidade de transformações socioeconômicas estruturais, tal exigência seria apenas indicada, pois este não seria o espaço adequado para o enfrentamento de todos os desafios para quem assumisse o compromisso de transformar o Brasil num território de paz e justiça.

Entre os principais fatores que sustentaram a necessidade de elaboração deste plano, destacaram-se:

[...] ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro, no Brasil. Segurança é um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós. Como a vida é o bem mais precioso, os crimes letais são os mais nefastos. Dado que se concentra na juventude pobre, protegê-la constitui a tarefa prioritária de uma política consequente de segurança pública. Identificar a prioridade não implica negligenciar outros grupos sociais ou outros tipos de delito. Significa selecionar o núcleo sobre o qual devem incidir os principais esforços. Uma ação eficaz exercida sobre esse núcleo produzirá efeitos redutores de grande relevância sobre os demais tipos de práticas criminais, considerando-se seus entrelaçamentos. (BRASIL, 2003, p. 5).

Mesquita Neto (2011, p. 397) ressalta que, para atingir os objetivos propostos neste Plano, o governo federal reestruturou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), por meio da Lei nº 10.746/03<sup>3</sup>, procurando criar condições mais favoráveis para a utilização dos recursos federais no desenvolvimento de programas estaduais e municipais de prevenção do crime e da violência e, também, para a integração dos programas na área da segurança pública. No que tange ao financiamento da segurança pública e à criação de um fundo específico, Peres e Bueno (2013, p. 128) destacam que essa iniciativa tinha por objetivo fornecer condições à Senasp de fomentar políticas públicas de segurança, mas que a “ausência de visão sistêmica nesta área enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre os diversos entes da federação”.

Os princípios orientadores deste plano, bem como a maneira como foi estruturado, apareciam nos 15 capítulos nos quais estava dividido, já em uma visão mais acadêmica, sendo o primeiro a apresentar dados quanti e qualitativos, detalhando, orientando e explicando as ações de responsabilidade de cada órgão envolvido. Apesar do cuidado técnico na sua elaboração e do início da sua implantação, Soares (2007, p. 87) destaca que “sucessivos sinais foram deixando clara a indisposição do governo para levar adiante a integralidade dos compromissos assumidos”.

O PNSP de 2003 não tinha uma conclusão específica, constando do final do documento os nomes dos profissionais que coordenaram sua elaboração, entre os quais estavam: Antonio Carlos Biscaia, Professor de Direito Processual Penal da Universidade Cândido Mendes, como Coordenador Executivo; Benedito Domingos Mariano, Ex-Ouvidor-Geral do Município de São Paulo; Roberto Armando Ramos de Aguiar, Ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal; e Luiz Eduardo Soares, Secretário Nacional de Segurança Pública quando da implementação deste plano nacional.

### **O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA DE 2007**

O Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) não é propriamente um plano, mas pode ser considerado um amadurecimento das ideias e sugestões inseridas nos planos que o antecederam e iniciaram o processo de alterações na política de segurança pública do Brasil. Nesse sentido ratifica-se a posição de Souza (2015, p. 32), quando escreveu que “O Pronasci tem semelhanças com os programas anunciados pelo Presidente FHC no Plano de 2000 e pelo Presidente Lula ao tomar posse em 2003, não apenas na importância atribuída à profissionalização e valorização das polícias e dos policiais”.

O Pronasci nasceu em forma de Medida Provisória, em 2007, no início do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e logo transformou-se na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que instituiu o Pronasci. O Programa seria executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, com ampla participação das comunidades, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Considera-se aqui outro marco das mudanças na fase da redemocratização brasileira em termos de segurança pública, com a inserção dos municípios como entes importantes na implantação de políticas públicas locais de prevenção à violência. Todavia, posteriormente se perceberam as dificuldades financeiras para implementar e manter tais mudanças.

3 A Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003, foi revogada pela Lei nº 13.756, de 18 de dezembro de 2018, que redefiniu o FNSP.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

O Pronasci, criado pela Lei nº 11.530/2007, destinava-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. Definia no art. 3º as diretrizes do programa a serem seguidas para o alcance dos 17 objetivos propostos:

- I. promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, orientação sexual e diversidade cultural;
- II. criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III. fortalecimento dos conselhos tutelares;
- IV. promoção da segurança e da convivência pacífica;
- V. modernização das instituições de segurança pública e sistema prisional;
- VI. valorização de todos os profissionais de segurança;
- VII. participação de jovens e adolescentes, egressos do sistema prisional, famílias expostas à violência e de mulheres em situação de violência;
- VIII. ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- IX. intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X. garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- XI. garantia da recuperação dos espaços públicos;
- XII. observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
- XIII. participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;
- XIV. participação de jovens e adolescentes moradores de rua em programa educativo e profissionalizante com vistas a ressocialização e reintegração familiar;
- XV. promoção de estudos, pesquisas e indicadores de violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- XVI. transparência na execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; XVII - garantia da participação da sociedade civil. (BRASIL, 2007).

Foi durante a vigência do Pronasci, com o foco na prevenção ao crime e na participação social como elementos centrais, que aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), em 2009, tendo como um dos principais fatores “sanar uma dívida histórica com o processo de democratização do país: era a primeira vez que se criava uma oportunidade na história brasileira, em grande escala, para se promover um debate sobre que modelo de segurança pública um país democrático deveria ter” (BRASIL, 2009, p. 38).

Nas palavras do então secretário nacional de segurança pública, Ricardo Brisolla Balestreri, a 1ª Conseg “representou um marco importante na Política Nacional de Segurança Pública, registrado pelos princípios e diretrizes que foi capaz de produzir, os quais enunciam um novo paradigma para a área; pelo valoroso processo de debate público que foi capaz de estabelecer ao demonstrar que a segurança pública precisa alcançar novos patamares de discussão”. Ressaltou, também, o compromisso e o interesse da sociedade brasileira em ver transformada a política pública, a fim de que ela possa de fato contribuir com o desenvolvimento do país e para que todos tenham o direito de conviver em liberdade e sem violência (BRASIL, 2009, p. 11).

Considerando que a garantia da participação social era um dos objetivos do Pronasci, a realização da Conseg pode ser considerada um marco e um sucesso pelos números que alcançou:

A 1ª Conseg em números:

Pessoas envolvidas no processo = 524.461

Participação direta em todas as etapas = 225.395 participantes

Participação via web (fevereiro a julho) = 256.598 usuários

Municípios integrantes = 514

Atividades de mobilização = 42.468 participantes

Conferências estaduais = 27, com 17.439 participantes

Conferências municipais eletivas = 126, com 25.645 participantes

Conferências municipais preparatórias = 140, com 19.006 participantes

Conferências livres = 1.140, com 66.847 participantes

Seminários temáticos = 13, com 3.270 participantes

Projetos especiais = 24.108 participantes

Cursos de capacitação presenciais e EAD = 1.883 participantes

Consulta aos policiais = 64.137 participantes

Etapas nacionais = 3.060 participantes. (BRASIL, 2009, p. 70).

Acerca da lógica da prevenção e da participação cidadã diante da questão do pacto federativo, Lima, Souza e Santos (2012, p. 39) salientam que “o texto base da 1ª Conseg revelou que as preocupações apresentadas pela literatura sobre a perspectiva da prevenção e da segurança cidadã estiveram também presentes na Conferência, porém a partir de uma lógica de atuação do governo federal como indutor do processo em questão e da inserção dos municípios em ações preventivas”. Concluem os autores que, dessa forma, os pressupostos da descentralização e da interdisciplinaridade seriam promovidos, em termos de políticas públicas, pelo Pronasci, que prevê um fortalecimento dos laços federativos e comunitários.

Com o Pronasci surgiu uma nova ideia de articulação entre órgãos de segurança pública em todas as esferas, o que foi considerado um avanço, fazendo com que muitos municípios acessassem verbas através de convênios, visando à instalação de seus programas. A previsão de uma participação mais efetiva da sociedade civil não evoluiu como se esperava, embora tal possibilidade também tenha sido considerada um avanço.

O Pronasci também previa uma nova concepção de atenção às vítimas e aos grupos vulneráveis, sendo que os focos prioritários dos programas, projetos e ações que o compunham, segundo o art. 4º, eram:

- I. foco etário: população juvenil de 15 a 24 anos;
- II. foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- III. foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e
- IV. foco repressivo: combate ao crime organizado. (BRASIL, 2007).

A segunda década do século XXI inaugurou várias contradições na área da segurança pública, pois, se por um lado os planejamentos passaram a ser cada vez mais elaborados, inclusive com previsão de participação da sociedade, por outro, as limitações orçamentárias dos estados e municípios e as altas

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

taxas de criminalidade causaram problemas na implementação de práticas comunitárias previstas na lei que instituiu o Pronasci. Este seria gerido por ministérios, órgãos e demais entidades federais envolvidos no programa, bem como pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios participantes, sob a coordenação do MJ. Alguns dos projetos instituídos no art. 8º da lei foram: a) reservista-cidadão; b) proteção de jovens em território vulnerável; c) mulheres da paz; d) bolsa-formação.

Ruediger (2010, p. 501), ao escrever sobre o processo político e a implantação de programas complexos no sistema federalista, ressalta que o caso do Pronasci representou um direcionamento inovador, uma vez que constitucionalmente é uma prerrogativa dos governos estaduais. Este passo representou uma resposta do governo federal aos clamores cada vez mais frequentes da sociedade nas questões de segurança pública.

Ao implantar uma agenda como a do Pronasci o governo instituiu um programa audacioso, mas que exigia continuidade. A extinção do Pronasci, que ocorreu na transição do governo Lula para o de Dilma, sofreu uma das maiores críticas devido à descontinuidade na implantação dos planos e programas de segurança pública, ou seja, deveria ter sido uma gestão de continuidade nos projetos que vinham dando bons resultados no campo da prevenção à violência. Todavia, o governo federal simplesmente optou por não continuar, deixando muitos estados e municípios órfãos desta política pública de segurança e do necessário aporte financeiro que o Pronasci previa.

O caso do Pronasci é emblemático, segundo Ruediger (2010, p. 512), pois além de ser inovador e necessário, diante da complexidade dos desafios, “apontava para a possibilidade concreta de promoção de políticas eficazes [...] Deve-se ressaltar que tal construção não ocorre de forma espontânea, mas alicerçada na vontade de lideranças políticas e na capacidade destas de traduzir a percepção de anseios sociais em ações objetivas”.

### **A ESTRATÉGIA NACIONAL DE FRONTEIRAS (ENAFRON) DE 2011**

A reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras brasileiras foi instituída pelo Decreto Federal nº 7.496, de 8 de junho de 2011, no início do primeiro governo de Dilma Rousseff, criando um vínculo institucional coordenado pela Senasp (MJ) e a Enafron, assim como todos os projetos e as ações voltados aos estados da área de fronteira.

A principal motivação para a reestruturação da Enafron foi intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, especialmente a prevenção, o controle e a repressão de delitos transfronteiriços e crimes praticados nas regiões de fronteira. Para tanto, previu ações integradas de todos os órgãos de segurança pública, inclusive das Forças Armadas, com ações de integração federativa entre a união, os estados e os municípios situados na faixa de fronteira. Implementaram-se então projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal, assim como ações de cooperação internacional e de integração com os países vizinhos.

Como o governo federal brasileiro voltou o foco da gestão de segurança pública para a fronteira, houve necessidade de adequar a legislação e reaparelhar e treinar as polícias, incentivando a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e fortalecendo as parcerias com os países limítrofes. Isso porque as práticas delituosas nas regiões de fronteira e a sua prevenção sofreram mudanças decorrentes da globalização, uma vez que a transformação das atividades econômicas modificou tanto os mercados legais quanto os ilegais, alterando a natureza das fronteiras nacionais e do papel do estado-nação na

contemporaneidade, pensamento confirmado por Alvarez e Salla (2013, p. 10-12), que colocam “a questão da fronteira como um aspecto fundamental do imaginário do estado moderno”.

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.496/2011,<sup>4</sup> o plano estratégico de fronteiras apresentou os seguintes objetivos:

I – a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos estados e municípios situados na faixa de fronteira; II – a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; III – a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; IV – a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e V – a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão de delitos na faixa de fronteira. (BRASIL, 2011).

Na mesma legislação foram instituídos os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) e, na sequência desse ato, foi publicada a Portaria nº 12, de 16 de março de 2012, habilitando 178 municípios brasileiros, entre os 588 que se localizam na faixa e na linha de fronteira<sup>5</sup>, para receberem apoio específico do governo federal, conforme Spaniol (2015, p. 190).

Os GGI-F tinham como objetivo a integração e a articulação das ações da União, dos estados e municípios, cabendo a eles:

Art. 6º - I) propor e coordenar a integração das ações; II) tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos; III) apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais; IV) analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas; V) propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira; VI) incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; e VII) definir as áreas prioritárias de sua atuação. (BRASIL, 2011).

A Enafron configurou-se principalmente por meio do Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron), instituído por legislação nacional e que buscava integrar os esforços dos órgãos de segurança pública dos países envolvidos para estancar os problemas de violência e criminalidade local e que, por sua localização e alcance, tornam-se transnacionais.

Assim como o Pronasci, a Enafron não se manteve para além de uma gestão governamental e o seu decreto de criação foi revogado pelo Decreto nº 8.903/2016, que instituiu outro programa.

## O PACTO NACIONAL DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DE 2015

Embora não tenha sido lançado em documento formal como os demais planos e programas, constituiu um marco importante na tentativa de redução dos índices de homicídios. Foi apresentado no final de

<sup>4</sup> A redação dos incisos I a III foi dada pelo Decreto nº 7.638, de 2011.

<sup>5</sup> A faixa de fronteira no Brasil, segundo art. 20, § 2º da Constituição Federal, equivale até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo da linha de fronteira, que, por sua vez, está localizada junto à fronteira internacional.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

2015, durante o segundo governo de Dilma Rousseff. O Ministério da Justiça reuniu especialistas, que elaboraram um plano para redução de homicídios nas 81 cidades mais violentas do país, considerando que estas concentraram 48,5% dos 46.881 homicídios ocorridos em 2014. Ressaltou-se também que a ideia de construir esse pacto levou em consideração o fato de que 10% dos homicídios ocorridos no mundo em 2014 foram registrados no Brasil, de acordo com a Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2015).

O pacto previu que, com a contribuição de universidades, centros de pesquisa e a participação da população na produção de diagnósticos, fossem desenvolvidas ações sociais e de segurança pública nestes municípios com altas taxas de criminalidade. Nesse sentido, Fonseca (2015), em seminário sobre o tema na Fiocruz, destacou que:

[...] O Pacto parte do pressuposto de que a violência e os homicídios são multicausais: não há como isolar as causas. Sem participação social, envolvimento, pactuação com a sociedade civil, os governadores, os prefeitos, o governo federal e o judiciário, a gente não consegue enfrentar esse desafio que é reduzir os índices de homicídios a 5% ao ano, que é a meta inicial do Pacto. [...] No campo das ações de segurança pública, ele exige a coordenação das ações da União, dos estados e das prefeituras, o aprimoramento do serviço de inteligência e de serviços de perícia, e a atuação da comunidade, universidades e centros de pesquisa, articulados com o processo judicial, tanto com o Ministério Público, quanto com a Magistratura, para a realização de um diagnóstico de território participativo. A intenção é criar um modelo de centros integrados de gestão que envolvam a sociedade, a polícia civil e a militar, os bombeiros, a guarda municipal e as instâncias de proteção de direitos humanos. Enfim, a ideia é ter processos que levem a sério a complexidade do que representa a violência hoje no Brasil. (FONSECA, 2015,

As ações previstas neste pacto, embora urgentes e necessárias, não chegaram a ser implantadas, pois com o *impeachment* e a conseqüente saída da presidenta Dilma em 2016, ele foi arquivado e começou a ser criado um novo plano, bastante superficial e criticado por especialistas da área, como será abordado adiante.

### **O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2016/2017**

No início do governo de Michel Temer, sob muitas críticas aos rumos da segurança pública no país e às crescentes taxas de criminalidade, foi elaborado no final de 2016 e editado em 2017 um novo PNSP, instituído pela Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017. Apresentava como ações a capacitação, a inteligência (com a modernização do sistema penitenciário, combate ao crime organizado e continuidade das ações de fronteira, entre outros) e ações conjuntas de todos os órgãos afins à segurança pública (com foco na prevenção e na aproximação entre polícia e sociedade). Três objetivos foram assim delineados: 1) a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; 2) a racionalização e modernização do sistema penitenciário; e 3) o combate integrado à criminalidade organizada transnacional.

A portaria que instituiu o PNSP de 2016/2017 colocava:

Considerando a necessidade de consolidar um conjunto de práticas voltadas ao alinhamento das diretrizes estratégicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em consonância com o pacto federativo, de forma a viabilizar a execução do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP; e considerando a necessidade de alinhar processos e procedimentos entre os diversos

atores institucionais responsáveis pela execução de atividades preventivas e repressivas, e visando a garantir a realização do PNSP, resolve: [...] As estratégias e ações estabelecidas no PNSP serão desenvolvidas em conjunto e mediante consenso entre a União e o respectivo ente federado. (BRASIL, 2017c).

Pela forma e pelo momento político em que foi apresentado, este plano foi alvo de críticas de muitos segmentos da sociedade civil, de especialistas e pesquisadores da área e inclusive dos próprios policiais, por não terem tido nenhuma participação na sua elaboração, não apresentando nenhuma ação concreta, desmembramento ou resultado efetivo. As críticas à motivação para criar este plano, assim como a superficialidade do seu texto, foram descritos em entrevista por Azevedo:

Muito claramente, estamos diante de um suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança. O Brasil tem repetido esse erro, e nos últimos 20 anos vários planos de segurança pública foram lançados em situações de crises e de cobranças da opinião pública em virtude de acontecimentos espetaculares, como foi o caso do ônibus 174, no Rio de Janeiro, na década de 1990. Depois os problemas foram se repetindo com os ataques do PCC, e em cada momento que situações como essas acontecem, o governo federal, que historicamente tem sido omissivo, acaba tomando a iniciativa de lançar novos planos de segurança. (AZEVEDO, 2017).

Neste sentido foi ratificada a posição de Kopittke (2017, que alertou para a falta de “propostas estruturantes capazes de mudar a realidade da segurança no Brasil”, salientando se tratar do “pior plano nacional de segurança dos últimos 25 anos”.

## **O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2018/2028**

Em 26 de fevereiro de 2018, antecedendo este plano decenal, foi criado o Ministério da Segurança Pública (MSP), com o objetivo de cuidar nacionalmente desta área e de promover a integração de todas as forças policiais, sendo que, na sequência, em 11 de junho de 2018, foi aprovada a Lei nº 13.675/18, disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, atendendo à previsão do § 7º do art. 144 da Constituição Federal e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Ao criar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), esta lei estabeleceu como uma de suas diretrizes um planejamento estratégico sistêmico, sendo que os planos de segurança pública e defesa social foram inseridos como meios e instrumentos de implantação desta política de segurança pública, tanto que destinou-se um capítulo específico para a formulação destes planos, conforme se vê a seguir:

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

- I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social;
- II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;
- III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;
- IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.

§ 2º O Plano de que trata o caput deste artigo terá duração de dez anos a contar de sua publicação.

§ 3º As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração do Plano de que trata o caput deste artigo.

§ 4º A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 5º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até dois anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

§ 6º O poder público deverá dar ampla divulgação ao conteúdo das políticas e dos planos de segurança pública e defesa social. (BRASIL, 2018a).

O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social foi instituído pela mesma lei e a ele cabe propor diretrizes para as políticas públicas nesta área. O órgão aprovou então, em 22 de outubro de 2018, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o primeiro documento sob as diretrizes da política nacional no âmbito do Susp. Com esse plano, lançado no final do governo de Michel Temer, o conselho visava atender aos objetivos da sua criação.

Este plano terá duração de dez anos segundo o § 2º do art. 22, sendo o primeiro pós-redemocratização com esta validade estipulada e, também, prevendo avaliações anuais a partir do segundo ano de vigência. Essas avaliações terão como objetivo verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores das políticas públicas, segundo disposição expressa do art. 23.

Trata-se, assim, de um planejamento técnico, com propostas a curto e médio prazos, com objetivos e prioridades. Insere-se no contexto dos compromissos adotados pelo Susp e apresenta um breve diagnóstico da segurança pública, com a ressalva de atuação coordenada e integrada dos órgãos de segurança pública do Brasil, com o necessário envolvimento do governo federal, como havia sido com o Pronasci.

Pela primeira vez um plano fala dos mecanismos de governança e gestão em segurança pública, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou a necessidade de efetivação das políticas públicas. Em seus relatórios de governança<sup>6</sup> em segurança pública de 2013-2014, por exemplo, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça que editasse documentos que consolidassem a Política Nacional e o PNSP em vigor. Esta recomendação constou também do relatório de 2016, relatando que as alterações promovidas “num curto espaço de tempo (2015-2017) demonstram fragilidade e descontinuidade na formulação de políticas públicas de segurança e expõem a precariedade do processo de tomada de decisão do Governo Federal” (BRASIL, 2017a, p. 13).

Outro ponto importante a ser salientado no plano decenal, atendendo ao disposto na instituição do Susp, é a necessidade de acompanhamento e avaliação no período, considerando os 14 objetivos e estratégias/ações a serem implementados:

<sup>6</sup> Governança em segurança pública, segundo o TCU, é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 4).

1. Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais.
2. Reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do Susp nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias.
3. Enfrentamento às estruturas do crime organizado.
4. Aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais.
5. Elevar o nível de percepção de segurança da população.
6. Fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social.
7. Aprimorar a gestão e as condições do Sistema Prisional, visando eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos, nos termos da Lei de Execução Penal, e as condições mínimas para ressocialização com oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho.
8. Fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos.
9. Ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições explosivos.
10. Promover a revisão, a inovação e o aprimoramento dos meios e mecanismos, considerando os aspectos normativos, financeiros, materiais e humanos, de combate aos crimes ambientais e aos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e de corrupção que envolvam crimes ambientais como antecedentes.
11. Consolidar em nível legislativo fontes contínuas, previsíveis e suficientes de funcionamento das ações de segurança pública e regular, por meio de modelos científicos, a sua utilização.
12. Implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, programas e projetos de segurança pública e defesa social, com vistas à elevação da eficiência de atuação dos órgãos operacionais do Susp.
13. Valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário.
14. Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública.
15. Estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados a prevenção de situação de emergência e desastres. (BRASIL, 2018b, p. 5-6).

Entre os oito programas inseridos para implementação dos objetivos do PNSP foram estabelecidas algumas prioridades: 1) superação do déficit de dados e indicadores, e de padronização do registro de eventos; 2) reorganização urbana e de garantias dos direitos das pessoas; 3) avaliação e reaparelhamento dos órgãos operacionais do Susp; 4) incremento à qualidade de preparação técnica das polícias e dos agentes do Susp; 5) combate às facções e organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional; 6) combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais; 7) combate ao tráfico de armas, munições e drogas e contrabando nas fronteiras, nos portos e aeroportos e na malha viária; e 8) aperfeiçoamento da política penitenciária.

Quando este plano foi lançado, o ministro da segurança pública, Raul Jungmann, destacou que foi a primeira vez que se estabeleceu uma política nacional de segurança pública para o Brasil, ressaltando que “passamos a ter metas nacionais de redução de homicídios. Assumimos o compromisso de reduzir a taxa de homicídios em 3,5% nos dois primeiros anos”. Apontou, também, que entre os principais objetivos da política nacional estavam o combate ao crime organizado e a redução dos feminicídios, além da busca por uma “política de segurança baseada em evidências: dados, números e informações que todos os brasileiros possam acompanhar para saber como e onde estão sendo investidos seus recursos” (JUNGMANN, 2018).

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Este plano foi submetido a uma consulta pública em setembro de 2018 e teve seu texto aprovado pelo Conselho Nacional do Susp no final de outubro, tendo sido elaborado com o apoio financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e com a assistência técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Trata-se de um plano de grande qualidade técnica e totalmente vinculado aos propósitos do Susp, portanto, espera-se que não se repitam as descontinuidades de troca de governo, considerando que o plano foi lançado ao final de mais uma gestão governamental e que uma das primeiras ações do novo governo foi extinguir o recém-criado Ministério da Segurança Pública.

## **OS NÚMEROS DA CRIMINALIDADE NO BRASIL APÓS IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O momento atual da segurança pública brasileira leva a uma necessária e urgente reflexão acerca do tema da violência e da criminalidade, pois não há como pensar de outra forma em um país que atingiu 61,6 mil mortes por homicídios em 2016, segundo dados do 11º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), perfazendo uma taxa de 29,9 homicídios por 100 mil habitantes. Essa taxa praticamente se repetiu em 2017, com 28,5 homicídios por 100 mil habitantes, em um total de 59.103 mortes no ano (MONITOR DA VIOLÊNCIA, 2018). Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), locais com índices iguais ou superiores a dez mortes por 100 mil habitantes são considerados como zonas conflituosas endêmicas de violência, enquanto a taxa no Brasil é quase três vezes maior, com tendência de manutenção nos anos subsequentes.

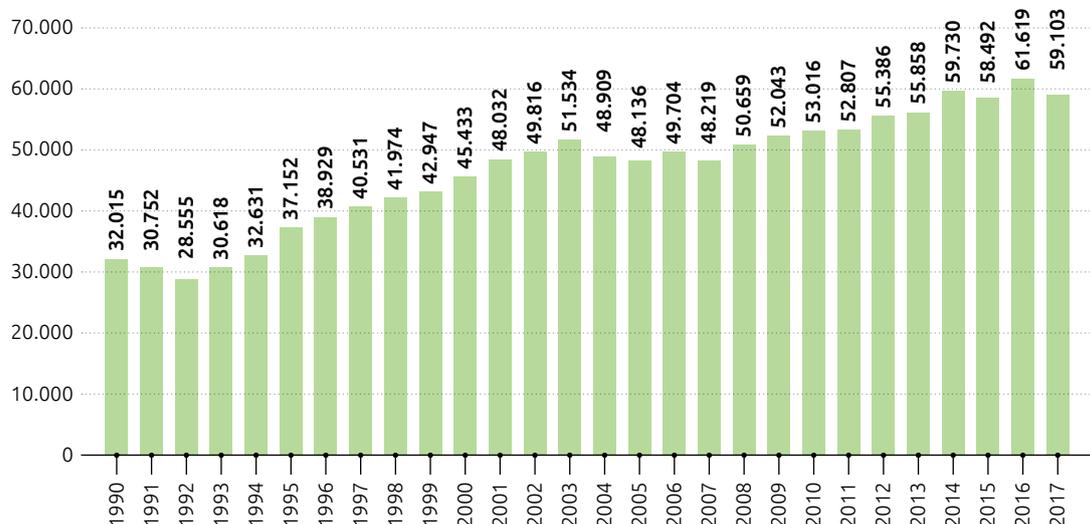
No campo da segurança pública, a contagem do número de homicídios sempre foi um importante mecanismo de mensuração da violência. Em primeiro lugar, porque a gravidade deste crime é um importante fator que explica sua consolidação como o indicador mais comumente utilizado. Além disso, o homicídio é, frequentemente, um dos crimes mais bem notificados, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018, p. 82).

Os números de violência e criminalidade no Brasil neste período em que vários planos e programas de segurança pública foram implantados, inclusive com pacto específico para a redução de homicídios em 2015, mostram que as ações previstas não foram suficientes e não surtiram o efeito que se esperava. A evolução do número de homicídios constante do Gráfico 1 mostra uma escala ascendente de 1990 a 2017, período em que esses óbitos praticamente dobraram.

No início dos anos 1990, o número de homicídios oscilava em torno de 30.000 mortes/ano, atingindo a casa dos 40.000 em 1997 e, 11 anos depois, em 2008, alcançou o total de 50.000 mortes/ano, sendo que o temor brasileiro de que se atingisse o número de 60.000 mortes se confirmou em 2016 (com 61.619 homicídios) e tende a se repetir se não forem adotadas medidas urgentes.

## GRÁFICO 1

Óbitos por homicídio e mortes violentas intencionais.  
 Brasil, 1990-2017.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Sim/Datasus de 1990 a 2011 e, de 2012 a 2016, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2016, ano 10, obtidos via Sinesp e organizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e 2017 dados do Monitor da Violência.

## GRÁFICO 2

Número e taxa de homicídios por 100 mil habitantes.  
 Brasil, 2005-2015.



Fonte: Ipea; FBSP (2017).

No Gráfico 2 foi feita a análise da evolução das taxas de homicídio no país, e percebe-se uma oscilação entre 25,5 mortes por 100 mil habitantes, em 2007, e 29,8 mortes por 100 mil habitantes, em 2014, o que mostra que o país sempre esteve muito acima da taxa de 10 mortes por 100 mil habitantes recomendada pela OMS para caracterizar regiões não violentas. Estes índices revelam que, além na naturalização deste fenômeno, que causa grande temor e insegurança na população, percebe-se um descompromisso por parte das autoridades, em todos os níveis de governo, com agendas proativas sobre segurança pública visando reduzir índices de homicídios.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabelreira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

A análise das evidências empíricas com os dados produzidos na área da segurança pública brasileira, para avaliar o impacto das políticas públicas implantadas nos PNSP, é problemática. A compilação dos dados até 2004 era realizada apenas pelo Sistema de Informação de Mortalidade do Datasus, órgão estatístico ligado ao Ministério da Saúde que alimenta o banco de dados nacional mais organizado e fidedigno, mas dentro da sua realidade, ou seja, segundo critério epidemiológico da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde. Esses dados são originados nos registros de óbito, enquanto os dados da Senasp originam-se dos boletins de ocorrência, que seguem a tipificação do Código Penal Brasileiro. Para tanto, utiliza-se o módulo de estatísticas do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), que é um sistema alimentado pelos órgãos de segurança pública das unidades da federação desde 2004.

O Sinesp, ligado ao Ministério da Justiça, foi criado pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, com o objetivo de padronizar e organizar o fluxo dos dados criminais com as polícias, a partir dos procedimentos de registro das ocorrências criminais. Quando da sua criação, foi considerado um grande avanço rumo à transparência dos dados e registros policiais, porém, tem se mostrado um sistema falho e mal alimentado pelas polícias estaduais, com dados nem sempre confiáveis ou fidedignos, segundo análise nos Anuários do FBSP.

No Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2010, p. 9), por exemplo, são destacados os levantamentos realizados por estes dois órgãos (Sinesp e Sim/Datasus) com diferenças metodológicas e critérios próprios, pois não existe número certo ou errado para medir as mortes por atos violentos: “Existem números gerados para objetivos diferentes, com lógicas inerentes às instituições que os produzem”. Cabe, portanto, aos usuários dos dados apreendê-los e interpretá-los de forma correta a fim de gerar novos conhecimentos para enfrentar este problema social, sendo que este aspecto é muito relevante quando se analisam dados de criminalidade para implantar políticas de prevenção à violência como aquelas previstas nos planos e programas referidos anteriormente.

Há, portanto, duas formas distintas de registrar o mesmo fenômeno social, cujos dados servem como fonte de informação estatística para monitorar as tendências da prática de violência e criminalidade e também para a construção e estruturação de um sistema de estatísticas policiais confiáveis. Esta mesma conclusão de dualidade de dados foi apontada em estudo sobre homicídios no país (Brasil, 2013, p. 16), para a Coleção Pensando a Segurança Pública, salientando que, com frequência, as informações das distintas fontes não coincidem, pois são construídas a partir de metodologias e objetivos diversos.

Diante deste cenário, é importante que, além de reduzir as taxas de homicídios como previsto nos últimos PNSP, é necessário que se tenha transparência nos dados. Dessa maneira, será possível usá-los com mais eficiência aos fins a que se destinam, ou seja, a prevenção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo buscou apontar alguns avanços e desafios no campo da segurança pública e fazer uma análise das proposições constantes de todos os planos e programas nacionais de segurança pública implantados após o advento da atual Constituição Federal.

Todos os planos e programas pesquisados demonstram uma evolução na maneira de se pensar a temática, passando-se a uma concepção de segurança com cidadania, prevista e implantada em várias dimensões.

Porém, esses avanços só podem ser constatados ao se analisarem os sucessivos planejamentos e as ações que se efetivaram, os momentos em que foram apresentados e as mudanças que ocorriam na sociedade brasileira quando da sua proposição. Essas proposições, contudo, não se mantiveram por mais de uma gestão governamental, inclusive em governos de continuidade, como, por exemplo, quando se deu a substituição do Pronasci pela Enafron. Demonstra-se, assim, a necessidade de as políticas públicas de segurança se tornarem mais efetivas e duradouras e não apenas de um governo só, sob pena de ocorrerem retrocessos nesta área.

Desta forma, conclui-se que, para se poder avançar efetivamente neste campo, há necessidade de fixar as políticas de segurança pública para além de disputas eleitorais e partidárias, bem como prosseguir na direção de uma política mais efetiva e menos descontínua de segurança cidadã, com ampla participação da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Estado-nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-26, jan.-abr. 2013.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Coord.). **As políticas públicas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE**. Brasília, DF: Ministério da Justiça/SENASP, 2013. p. 283-376. (Coleção pensando a segurança pública, 3).

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Plano Nacional de Segurança Pública** – “Um suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança”. [jan. 2017] Entrevistadora: Patrícia Fachin. São Leopoldo: Unisinos, 2017. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas da Unisinos. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/publicacoes/159-entrevistas/563950-pacto-de-manutencao-da-ordem-nos-presidios-e-insatisfatorio-e-nao-garante-seguranca-fora-dos-muros-do-carcere-entrevista-especial-com-rodrigo-de-azevedo>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Polícia Federal. Dep. de Assuntos de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: MJ, 1991.

BRASIL. **Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997**. Cria a Senasp. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/d2315.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2315.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2000**. Brasília, DF: MJ, 2000. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2003**. Brasília, DF: MJ, 2003. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/pnsp.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Pronasci. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>. Acesso em: 11 set 2018.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**Marlene Inês Spaniol, Martim Cabelreira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: MJ, 2009. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf)>. Acesso em: 11 set 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.496 de 8 de junho de 2011**. Institui a Enafron. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm)>. Acesso em: 11 set 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.681, de 4 julho de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório TCU dos índices de governança em Segurança Pública, Processo: 018.922/2013-9, Acórdão 1042/2014, de 23/04/14**. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-indices-de-governanca-na-seguranca-publica.htm>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. **MJ propõe pacto pela redução de homicídios**. Brasília, DF: MJ, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/10/ministerio-da-justica-propoe-pacto-pela-reducao-de-homicidios>>. Acesso em: 20 julho 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório TCU dos índices de governança em Segurança Pública, Processo: 020.481/2016-0, Acórdão 811/2017, de 26/04/17**. Brasília, DF: TCU, 2017a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-indices-de-governanca-na-seguranca-publica.htm>>. Acesso em: 20 maio 18.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2016/2017**. Brasília, DF: MJSP, 2017b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, ed. 40, seção 1, p. 60, 24 fev. 2017c.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)>. Acesso em: 24 set 2018.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública 2018-2028**. Brasília, DF: Ministério da Segurança Pública, 2015b. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/news/copy\\_of\\_PlanoePolticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf](https://www.justica.gov.br/news/copy_of_PlanoePolticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf) >. Acesso em: 22 out 2018. BRASIL. **Lei nº 13.756, de 18 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o FNSP. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/L13756.htm)>. Acesso em: 24 set 2018.

Datasus (2011); FBSP (2016); Monitor da Violência (2017). **Óbitos por homicídio e mortes violentas intencionais. Brasil, 1990-2017**. Disponíveis em: <https://datasus.saude.gov.br/>; <https://forumseguranca.org.br/estatisticas/>; e <https://nev.prp.usp.br/projetos/projetos-especiais/monitor-da-violencia/>. Acesso em: 4 maio 2019.

FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro (Org.). **Homicídios no Brasil**: registro e fluxo de informações. Brasília, DF: MJ, 2013. (Coleção Pensando a Segurança Pública, 1). Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/pensando-a-seguranca>>. Acesso em: 11 maio 2019.

FONSECA, Alexandre. **Pacto Nacional pela redução dos homicídios** [out 2015]. Entrevistadora: Luíza Gomes. In: SEMINÁRIO SAÚDE E SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS NOS TERRITÓRIOS VULNERABILIZADOS, 2015, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/pesquisador-fala-sobre-o-pacto-nacional-pela-reducao-dos-homicidios>>. Acesso em: 20 jul /2018.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 4**. São Paulo: FBSP, 2010. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 9 maio 2019.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 11**. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 9 maio 2019.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 12**. São Paulo: FBSP, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 9 maio 2019.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2017**. Brasília, DF: IPEA, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf)>. Acesso em: 9 maio 2018

JUNGMANN, Raul. **Conselho aprova primeiro Plano Nacional de Segurança Pública** [out 2018]. Entrevistador: Alex Rodrigues. Brasília, DF: Agência Brasil, 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/conselho-aprova-primeiro-plano-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 24 set 2018.

KOPITTKKE, Alberto. **Plano de segurança de Temer é o 'pior dos últimos 25 anos'** [abr 2017]. Entrevistador: Luís Eduardo Gomes. Jornal Sul21, Porto Alegre, 12 abr 2017. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/plano-de-seguranca-de-temer-e-o-pior-dos-ultimos-25-anos-diz-alberto-kopittke/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade & Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, p. 23-48, ago-dez 2012. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos>>. Acesso em: 4 maio 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; BEATO, Cláudio; RATTON, José Luiz; SOARES, Luiz Eduardo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Um pacto pela reforma da segurança pública. **Folha de S. Paulo**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/13>>. Acesso em: 4 set 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da Segurança Pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de Segurança**: os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-42.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

MONITOR DA VIOLÊNCIA, G1 e Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP. 2018 Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/projetos/projetos-especiais/monitor-da-violencia/>. Acesso em: 4 maio 2019.

MORAES JR, Martim Cabeleira de. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil. In: SPANIOI, Marlene Inês (Org.). **Questões Sociais e Jurídicas da Atividade Policial**. Porto Alegre: Spazio Itália, 2016. v. 2. p. 34-57.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

MORAES JR, Martim C.; SPANIOL, Marlene I.; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos R. Como tem sido Planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança pós-redemocratização e dos seus impactos na prevenção ao crime e à violência. In: CONGRESSO DA SBS, 18., 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: SBS, 2017. Disponível em: <<http://sbs2017.com.br/anais/GT40.htm>>. Acesso em: 30 mar 2019.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; SANTOS, Patrícia Carla dos. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. **Revista de Saúde Pública**, v. 39, n. 1, p. 58-66, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v39n1/08.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira. Pacto Federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de Segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 125-144.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Processo político e implantação de programas complexos no sistema federalista: o caso do Pronasci. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela (Orgs). **Segurança e cidadania: Memórias do Pronasci**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Posfácio.

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

SOUZA Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil: Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SPANIOL, Marlene Inês. (Re)estruturação das ações de segurança pública, prevenção, repressão e controle, através da ENAFRON, ante as principais incidências criminais na fronteira Brasil-Uruguai. In: MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider (Org.). **Fronteiras e Relações Brasil-Uruguai**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 183-198.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e experiências no campo da segurança pública**. Porto Alegre

DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL  
Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?  
Análise dos planos e programas nacionais de segurança  
implantados no período pós-redemocratização

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e  
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# A LEGITIMAÇÃO DA VIOLÊNCIA POLICIAL COMO ESTRATÉGIA DE GOVERNO – UM ESTUDO DE CASO DO RIO GRANDE DO SUL

### RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo é sociólogo e professor titular da Escola de Direito da PUCRS. Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 1D do CNPq, integra o comitê gestor do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e é associado sênior do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

### LUIZA CORREA DE MAGALHÃES DUTRA

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (PUCRS), Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS), Bacharela em Ciências Sociais (UFRGS), Especialista em Segurança Pública, Cidadania e Diversidade (UFRGS).

### CHRISTIANE RUSSOMANO FREIRE

Doutora em Ciências Criminais pela PUCRS, bolsista PNPd CAPES no PPG em Ciências Sociais da PUCRS.

---

## RESUMO

A sociedade brasileira ainda se caracteriza pelo uso abusivo da violência por parte dos agentes de segurança pública. As interações entre a sociedade civil e os policiais ainda são marcadas por abuso de poder, pela falta de critérios para o uso da força e pela desconfiança, que produzem altas taxas de mortes praticadas pela polícia e de vitimização policial, indícios de um modelo autoritário e pouco eficaz. Quando a orientação de governo passa por justificar a violência policial, e o próprio poder judiciário é leniente no processamento das denúncias, a tendência é de aumento do número de casos. Para dar conta desse fenômeno complexo, buscou-se analisar casos de violência policial praticados pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul entre os anos de 2014 e 2016, a partir de registros realizados pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. Com base nos registros realizados pela Defensoria, foi possível analisar o contexto em que elas ocorrem, o perfil de vítimas e agressores, assim como o encaminhamento dado aos casos analisados. Foram, ao todo, analisados 279 Procedimentos para Apuração de Danos Individuais (PADINs). Foram analisadas também as denúncias de violência policial realizadas nas audiências de custódia da comarca de Porto Alegre. Realizadas em local próprio no Presídio Central, foram observadas audiências durante dois meses (dezembro de 2016 e janeiro de 2017), e coletados dados por meio de preenchimento de formulário de pesquisa, no âmbito de projeto vinculado ao Programa CNJ Pesquisa. Por meio da análise dos dados coletados, buscou-se identificar os elementos que caracterizam os casos de violência policial na cidade de Porto Alegre no último período, assim como o encaminhamento dado pelas instituições de justiça para os casos denunciados. Por fim, pretende-se apresentar algumas das causas do fenômeno do recrudescimento da violência policial no último período.

**Palavras-chave:** Violência Policial; Audiências de Custódia; Segurança Pública

---

## ABSTRACT

### THE LEGITIMATION OF POLICE VIOLENCE AS A GOVERNMENT STRATEGY - A CASE STUDY FROM RIO GRANDE DO SUL.

*Brazilian society is still characterized by the abusive use of violence by public security agents. The interactions between civil society and the police are still marked by abuse of power, lack of criteria for the use of force and mistrust, which produce high rates of police killings and police victimization, evidence of an authoritarian and inefficient police. When government guidance is justified by police violence, and the judiciary itself is lenient in processing complaints, the trend is to increase the number of cases. In order to deal with this complex phenomenon, it was sought to analyze cases of police violence practiced by the Rio Grande do Sul Military Police between 2014 and 2016, based on records made by the Human Rights Reference Center of the Public Defender. Based on this records, it was possible to analyze the context in which they occur, the profile of victims and aggressors, as well as the referral given to the cases analyzed. 279 Procedures for Determining Individual Damage (PADINs) were analyzed. The reports of police violence carried out in custody hearings in the Porto Alegre region were also analyzed. Held at a specific place in the Central Prison, audiences were observed for two months (December 2016 and January 2017), and data were collected through the completion of a research form, within the scope of a project linked to the CNJ Research Program. Through the analysis of the collected data, we sought to identify the elements that characterize the cases of police violence in the city of Porto Alegre in the last period, as well as the referral given by the judicial institutions for the reported cases. Finally, we intend to present some of the causes of the phenomenon of the increase of police violence in the last period.*

**Keywords:** Police Violence; Custody Hearings; Public Security.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1037

Data de recebimento: 19/11/2018 – Data de aprovação: 25/03/2020

---

## INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira ainda se caracteriza pelo uso abusivo da violência por parte dos agentes de segurança pública. As interações entre a sociedade civil e os policiais ainda são marcadas por abuso de poder, pela falta de critérios para o uso da força e pela desconfiança, que produzem altas taxas de mortes praticadas pela polícia e de vitimização policial, indícios de um modelo autoritário e pouco eficaz de polícia. Quando a orientação de governo passa por justificar a violência policial, e o próprio poder judiciário é leniente no processamento das denúncias, a tendência é de aumento do número de casos.

Estudos na área de violência estatal apresentam um quadro preocupante de análise das polícias e demais instituições de segurança pública no Brasil. Adorno (2002) discute, através da fórmula weberiana que analisa o conceito de violência legítima por parte do Estado, o monopólio estatal da violência no Brasil. O autor apresenta estudos que sustentam a incapacidade do conjunto do sistema de justiça criminal brasileiro de lidar com o crime e controlá-lo, e expõem a violência dentro dos limites colocados pelo Estado de Direito.

Ademais, Cano e Duarte (2014) apresentam debate sobre as milícias no Brasil, apontando o surgimento do fenômeno, em 2006, no Rio de Janeiro, quando agentes armados do Estado controlavam espaços populares, oferecendo, em troca de pagamentos pelos moradores, alguma espécie de proteção.

Partindo de uma diferente perspectiva sobre o tema, Kant de Lima (2014) constrói e analisa etnografias das práticas burocráticas de sistemas de punição e controle no Brasil, mais especificamente das instituições policiais. Conclui que os agentes policiais e judiciais acabam por não regular sua atuação pela lei, muito menos pelas normas internas produzidas pelas respectivas corporações, mas sim por rotinas de comportamentos tradicionalmente transmitidas, criando-se um abismo entre as regras e as práticas profissionais, o que perpassa a formação das polícias, e o saber produzido “na rua”.

Costa e Lima (2014), por sua vez, tratam do conceito de segurança pública, e sustentam que para o surgimento de uma nova agenda democrática das políticas de segurança pública seria necessária uma reflexão em relação às práticas institucionais vigentes nas polícias e a ampliação da participação social.

Muniz e Júnior (2014) propõem o debate sobre o que se entende por polícia, pois acreditam que essa discussão se apresenta como um dos principais desafios desse campo de estudos. Já Poncioni (2014) demonstra a escassez do debate nacional acerca da constituição da identidade profissional do policial e a formação profissional nas academias de polícia. Enfocando a “cultura policial” presente no âmbito da formação e do treinamento profissional de policiais, destaca que a formação desenvolvida nas academias de polícia apresenta limitações importantes para, de fato, dar efetividade a uma política de segurança pública democrática.

Para dar conta desse fenômeno complexo, analisaram-se casos de violência policial praticados pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul entre os anos de 2014 e 2016, a partir de registros realizados pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul. Com base nos registros realizados pela Defensoria, foi possível analisar o contexto em que as ações ocorrem, o perfil de vítimas e agressores, assim como o encaminhamento dado aos casos analisados. Foram, ao todo, analisados 279 Procedimentos para Apuração de Danos Individuais (Padins). Por meio da análise dos dados coletados, identificaram-se os elementos que caracterizam os casos de violência policial na cidade de Porto Alegre no período, assim como o encaminhamento dado pelas instituições de justiça para os casos denunciados. Por fim, apresentam-se algumas das causas do fenômeno do recrudescimento da violência policial no último período.

## A SENSAÇÃO DE INSEGURANÇA

Desde o início da década de 1990, os problemas da violência, da insegurança e da criminalidade constituem questões centrais nos grandes e médios centros urbanos da América do Sul. No caso brasileiro, o crescimento das taxas de homicídio ocorre desde o início dos anos 1980, chegando ao início dos anos 2000 à marca de 50.000 mortes por ano, e uma taxa de cerca de 25 homicídios a cada 100.000 habitantes, mas que em algumas capitais chega a impressionantes 90 homicídios a cada 100.000 habitantes. Dados mais recentes dão conta de que, depois de um período de leve redução, entre 2003 e 2007, a curva dos homicídios no Brasil novamente adquiriu um sentido ascendente, chegando a um total de 56.337 mortes por homicídio em 2012, com taxa de 29 mortes por 100.000 habitantes. A maioria dos mortos é de classe baixa, com baixa escolaridade, jovem, masculina, negra e residente na periferia dos grandes centros urbanos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sobre todos esses dados, vide as diversas edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>

As taxas de criminalidade têm crescido desde os meados da década de 1980, anos de aumento da pobreza e hiperinflação, tendências que marcaram a transição da ditadura militar para a democracia. O retorno à democracia efetivou-se com a intensificação sem precedentes da criminalidade.

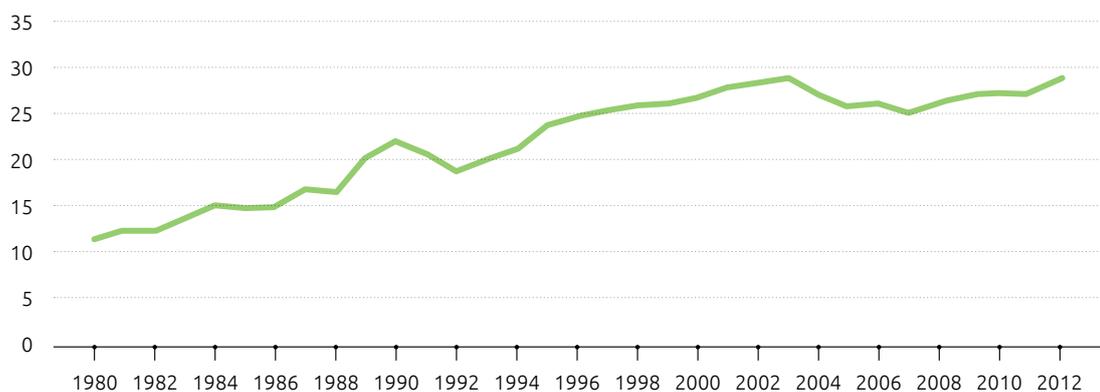
O Gráfico 1 apresenta as taxas de homicídio no Brasil, no período de 1980 a 2012. Verifica-se uma tendência de crescimento, iniciando em torno de 11 homicídios por 100 mil habitantes no início dos anos 1980 e chegando a quase 30 homicídios por 100 mil habitantes em 2012. Percebe-se ainda uma leve tendência de redução e estabilização a partir de 2003, quando alguns estados importantes como São Paulo e Rio de Janeiro começam a apresentar uma diminuição significativa das taxas de homicídio. Essa retração acaba não tendo um impacto maior na taxa nacional pelo fato de que em estados do Sul e do Nordeste a situação é inversa, com aumento das taxas.

De qualquer forma, a partir daquele momento há uma clara mudança na curva de homicídios, que tem sido tratada por pesquisadores como fruto de diferentes políticas e dinâmicas sociais. Entre as iniciativas, destacam-se a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, que estabeleceu uma política efetiva de controle de armas e proibiu o porte para a população civil. Igualmente relevante é a consolidação, em São Paulo, do Primeiro Comando da Capital, facção criminal surgida no interior dos presídios paulistas e que passa a monopolizar o mercado de drogas naquele estado. Assim, contribuiu para a redução dos homicídios provocados por disputa de território em torno do tráfico. O ano de 2012 marca uma nova inflexão da curva no sentido de um aumento das taxas de homicídio, alcançando o patamar mais elevado em toda a série histórica.

## GRÁFICO 1

### Taxas de homicídio.

*Brasil, 1980-2012, Por 100 mil habitantes.*



Fonte: Weisselfiz (2014).

Este componente objetivo tem sido acompanhado também de um componente “subjetivo”, o “sentimento de insegurança”, que traduz uma virada nas expectativas e sentimentos dos moradores das grandes e médias cidades no que diz respeito à possibilidade de ser vítima de um crime. Este desconforto comunicase com a realização de inúmeros comportamentos de autoproteção e evitamento, que por sua vez têm um forte impacto sobre o desenvolvimento da vida cotidiana e constituem um novo componente objetivo da crise de insegurança.

**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

É um grande desafio compreender melhor os fatores que podem levar a uma maior sensação de segurança da população. No caso brasileiro, ela está realmente muito relacionada com as taxas de homicídios dolosos. Conforme estudo realizado pelo Ipea (2011), as taxas de homicídios dolosos são mais elevadas nas Regiões Nordeste e Norte, onde a sensação de segurança é a mais baixa do país. O estudo demonstra, no entanto, que a relação entre os dois fatores existe em alguma medida, mas não se trata de uma relação direta ou imediata. Ou seja, o aumento de investimentos e de efetivos policiais não necessariamente se traduz em baixas taxas de criminalidade, do mesmo modo que a diminuição dessas taxas também não se reflete, de forma imediata, na sensação de segurança da população.

Esses componentes objetivo e subjetivo da crise de insegurança têm sido recorrentemente matéria para notícias e debates nos meios de comunicação, tornando-se uma das questões fundamentais de produção de sentido pela mídia. Assim como nos demais países da região, esta crise de insegurança resultou em um sentido generalizado de crise dos atores estatais que têm sido tradicionalmente responsáveis pelas políticas públicas de segurança e justiça criminal, normalmente localizados no plano estadual de governo (polícias, poder judiciário e sistema penitenciário). Como resultado, para além do crescimento da insegurança, tem havido uma crescente “politização” da questão, o que significa que cada vez mais o braço “político” das estruturas de Estado se encontra vinculado ao problema. Esse segmento “político” é aquele que deve tomar decisões que são consideradas chave, deslocando para uma posição secundária o braço “administrativo”, e com ele, aqueles que até então atuavam como “especialistas” nesta matéria (juristas, criminólogos) (GARLAND, 2001).

Embora muitos considerem que alguma coisa deve ser feita em relação ao crime, a confiança no sistema de justiça criminal é muito baixa. Ele é visto como lento, ineficaz e parcial em favor dos ricos e poderosos. Os brasileiros raramente encaminham seus conflitos ao sistema formal de justiça, dependendo mais de redes de relações interpessoais para a sua resolução. Uma das consequências é o isolamento das classes média e alta em condomínios fechados com muros e portões eletrônicos e empresas privadas de segurança.

A indústria da segurança privada emprega um número maior de pessoas do que o próprio sistema de segurança pública. Em várias regiões do país não é incomum o recurso a matadores profissionais para eliminar supostos assaltantes ou mesmo políticos rivais, e nos últimos anos surgiram as “milícias” urbanas em favelas do Rio de Janeiro, controladas por policiais, que cobram dos moradores para garantir a segurança da comunidade perante grupos de traficantes e pequenos assaltantes.

Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, os primeiros governadores eleitos após o período da ditadura militar, em meados dos anos 1980 (Franco Montoro e Leonel Brizola), estavam determinados a reduzir as violações aos direitos humanos e a reformar as polícias para minimizar a tortura e as execuções sumárias. No entanto, o crescimento da criminalidade, associado com a crise econômica, e a não efetivação de mecanismos de justiça de transição resultaram em uma grande resistência da polícia contra as reformas. Muitos policiais se mantiveram intocados no exercício de suas funções, mesmo após terem praticado toda sorte de abusos durante o período militar. A defesa dos direitos humanos foi responsabilizada pelos agora opositores e por boa parte da opinião pública como responsável pelo crescimento da criminalidade.

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, e voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, têm sido desde então bloqueados pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais muitas vezes corruptas e

violentas. Durante a ditadura militar, os assassinatos políticos eram secretos, atos que o governo não podia admitir publicamente. Sob os governos eleitos, os homicídios praticados pela polícia em ações violentas e pouco profissionais nas periferias urbanas, quase sempre impunes, ganharam a legitimidade do apoio popular, com o propósito ostensivo de controlar a criminalidade em uma situação onde não há confiança na justiça, mas servindo na prática como moeda de troca nos acordos entre policiais e grupos de traficantes, caracterizando o que Misse denomina mercadorias políticas (MISSE, 2010).

Para além de questões relacionadas com a estrutura desigual da sociedade brasileira, e o tratamento diferenciado que constitui o padrão de atuação das agências de controle punitivo, é preciso reconhecer que o aperfeiçoamento gerencial e institucional, embora necessário, não é tão simples, porque há diferenças de concepção que atravessam o campo do controle do crime no Brasil. De um lado está o discurso republicano da garantia dos direitos humanos com segurança pública, mas de outro há uma concepção que se conecta com parcelas importantes da opinião pública, no sentido do endurecimento penal, de mais prisões, de presos em condições precárias, sem garantias individuais básicas, como forma de dissuasão e contenção da criminalidade. Discurso que se manifesta muitas vezes pela defesa da pena de morte, da redução da maioria penal, dos direitos humanos só para “humanos direitos”, e da legitimação da violência policial.

## A VIOLÊNCIA POLICIAL NA GRANDE PORTO ALEGRE

A história das instituições de segurança pública latino-americanas, especialmente a histórias da formação dos aparelhos policiais, é marcada por períodos autoritários e por uma tentativa de transição para um modelo democrático do fazer segurança. No Brasil, pode-se dizer que a transição para um Estado Democrático de Direito no âmbito de atuação das instituições de segurança pública ainda não foi concretizada, dado que as práticas policiais ainda perpetuam o tratamento desigual para diferentes grupos sociais, e o ambiente carcerário permanece à margem da lei.

Historicamente, a polícia surge no Brasil como instituição de controle das classes subalternas. Vinculado à ideia de uma polícia “disciplinadora”, coloca-se um componente subjetivo de “sentimento de insegurança” que corrobora e legitima práticas policiais arbitrárias, pois o uso desmedido da força é visto como recurso necessário para a manutenção da ordem pública.

Para identificar o perfil e a dinâmica da violência policial em Porto Alegre, e levando em conta a extrema precariedade de dados tanto das corregedorias de polícia quanto do responsável pelo controle externo, o Ministério Público, realizou-se o diagnóstico a partir das denúncias de violência policial recebidas pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (CRDH/DPE-RS). Serão aqui apresentados os dados coletados nos Procedimentos para Apuração de Danos Individuais (Padins), através dos quais o mencionado órgão buscou dar acolhimento e visibilidade às vítimas de violações oriundas das práticas policiais, traçar um perfil do agressor e do agredido, bem como demandar uma resposta institucional ao problema.

O Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do RS passou a instaurar, desde 2013, expedientes para apuração de casos de violação de direitos humanos, originados de diversas causas e encaminhados por diversas instituições. Especificamente acerca das denúncias recebidas sobre violência policial no Rio Grande do Sul, foram instaurados, até junho de 2016, 291 Padins.

**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

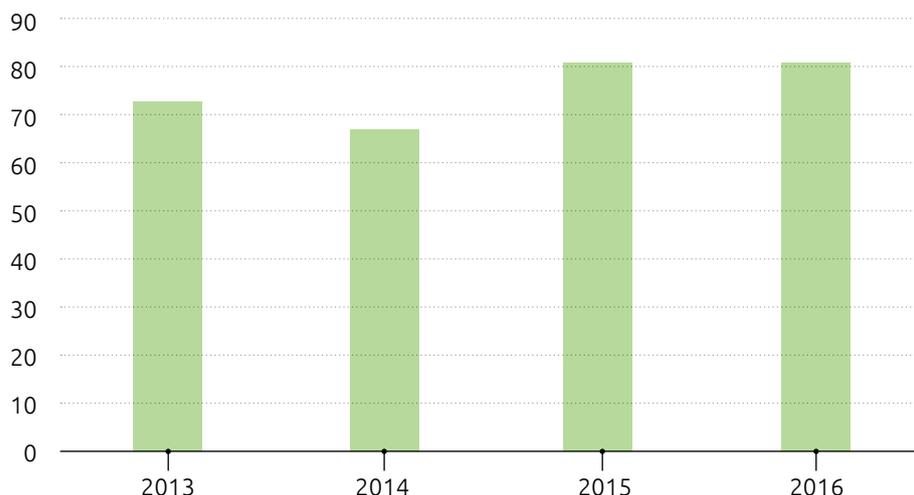
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

O levantamento de dados foi realizado entre maio e agosto de 2016, tendo sido analisados 279 Padins. Não foi possível analisar os 291 procedimentos, uma vez que muitos já estavam arquivados e seus dados, inacessíveis.

Assim, tais procedimentos foram examinados e tabulados seguindo um mesmo documento base produzido pela equipe de pesquisa, dividido em quatro partes: nas duas primeiras buscou-se traçar o perfil dos envolvidos na ocorrência (vítima e agressor), e nos dois últimos a caracterização do evento da violência em si – qual tipo de violência foi praticada, em que local, quais as circunstâncias – e os encaminhamentos que foram dados após a abertura do respectivo Padin – quais órgãos foram oficiados, se houve resposta ou se foi necessário o reenvio.

O primeiro dado coletado e analisado pelos pesquisadores foi o número de denúncias que chegaram até o CRDH ao longo do período averiguado. Em 2013 foram 73 denúncias; em 2014 ocorreu uma redução, chegando a 67 denúncias, e em 2015 as denúncias aumentaram para 81. Vale salientar que entre janeiro e junho de 2016 as denúncias de violência policial já tinham se igualado ao número registrado ao longo de todo o ano anterior. Ou seja, ocorreu um aumento significativo em 2016.

Apesar de não ser possível identificar por qual motivo ao certo se deu o crescimento dessas denúncias, não se pode deixar de considerar que a consolidação das audiências de custódia possa ter influenciado na percepção do fenômeno, bem como a própria consolidação do Centro de Referência em Direitos Humanos ao longo dos anos no estado do Rio Grande do Sul, podendo ser identificado como um órgão de acolhimento e visibilidade para delitos dessa magnitude.

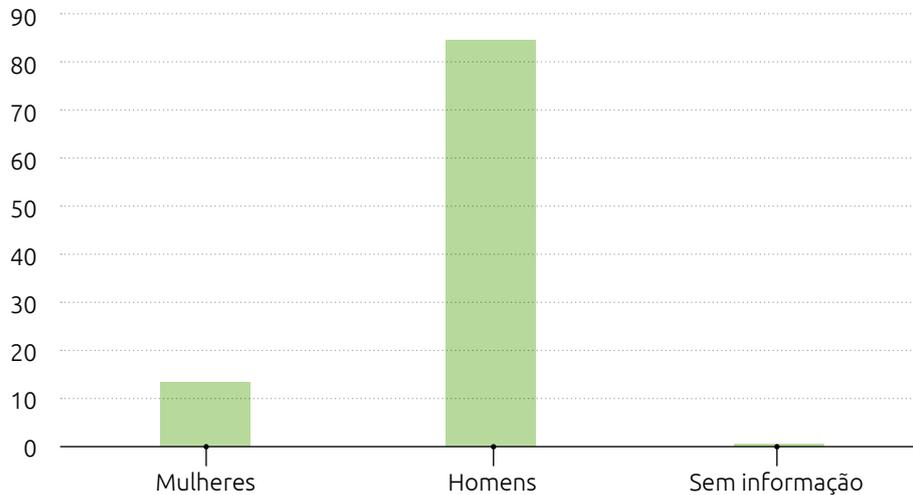
**GRÁFICO 2****Número de denúncias de violência policial.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

No quesito das vítimas de violência policial, 13,98% eram mulheres e 85,30%, homens; 38,35% do total das vítimas tinham entre 22 e 30 anos e 13,26% tinham até 21 anos, ou seja, mais da metade (51,61%) das vítimas de violência policial era considerada jovem.

**GRÁFICO 3**

Número de vítimas de violência policial, por sexo.

Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.

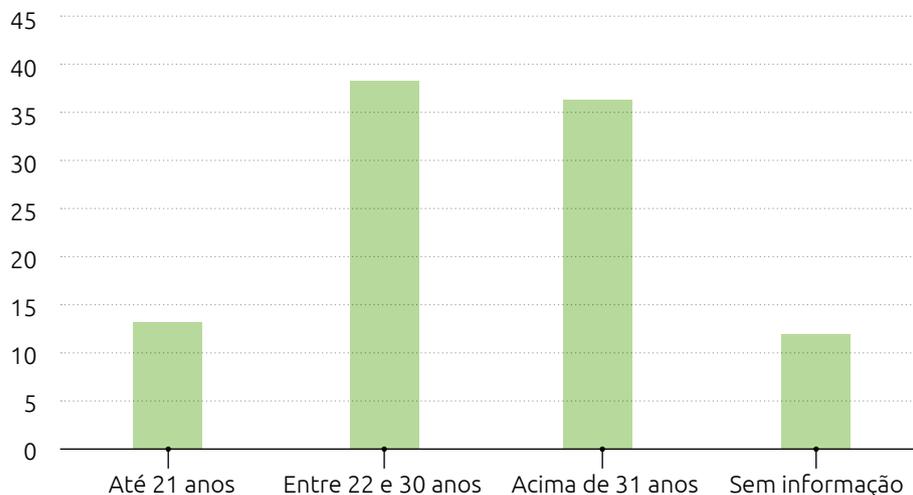


Fonte: Defensoria Pública do RS.

**GRÁFICO 4**

Número de vítimas de violência policial, por faixa etária.

Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.



Fonte: Defensoria Pública do RS.

Estes dados corroboram o que demonstram pesquisas já realizadas em relação à temática, que mostram que a maioria das vítimas de intervenções e abordagens por parte dos policiais é homem e jovem (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005). Uma das formas de analisar esta situação é através do perfil da população carcerária do Brasil, que corresponde, em grande escala, ao perfil dos visados e vitimizados pela atuação das polícias. De acordo com o **Mapa do Encarceramento – Os Jovens do Brasil** (BRASIL, 2015), estudo publicado em 2015, a maior parte da população carcerária do Brasil é representada por jovens. Segundo dados do Sistema Integrado de Informação Penitenciária (InfoPen), eles representam 54,8% da população carcerária brasileira.

### A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul

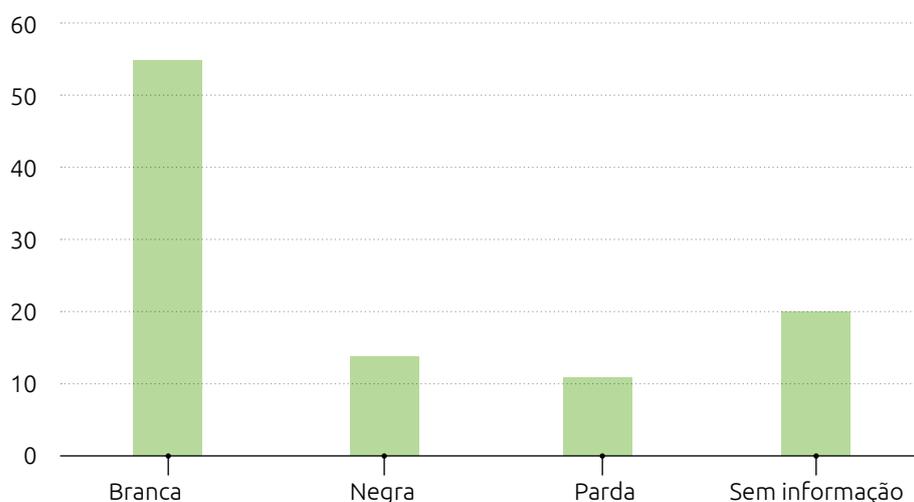
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

Ainda em relação ao perfil dos indivíduos que sofreram algum tipo de violência policial, 43,01% trabalhavam e 9,68% não trabalhavam ou eram estudantes; para quase a metade (47,31%) não se obteve informação sobre a situação laboral. Ademais, constatou-se que, em relação à cor, 54,84% das vítimas se autodeclararam brancas; 13,98%, negras; e 10,75%, pardas. Ao todo, foram 24,73% autodeclarados negros ou pardos. Além disso, em 20,43% dos Padins não existia qualquer autodeclaração da pessoa envolvida na ocorrência.

## GRÁFICO 5

### Número de vítimas de violência policial, por raça/cor.

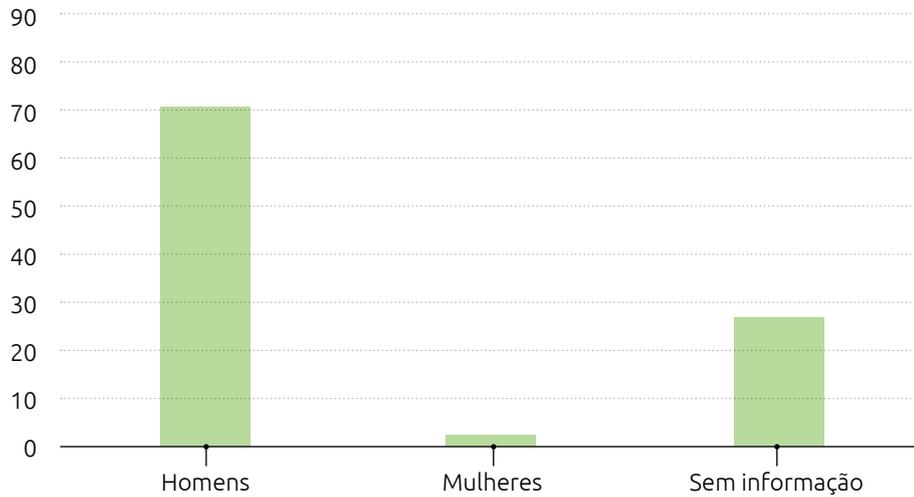
Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.



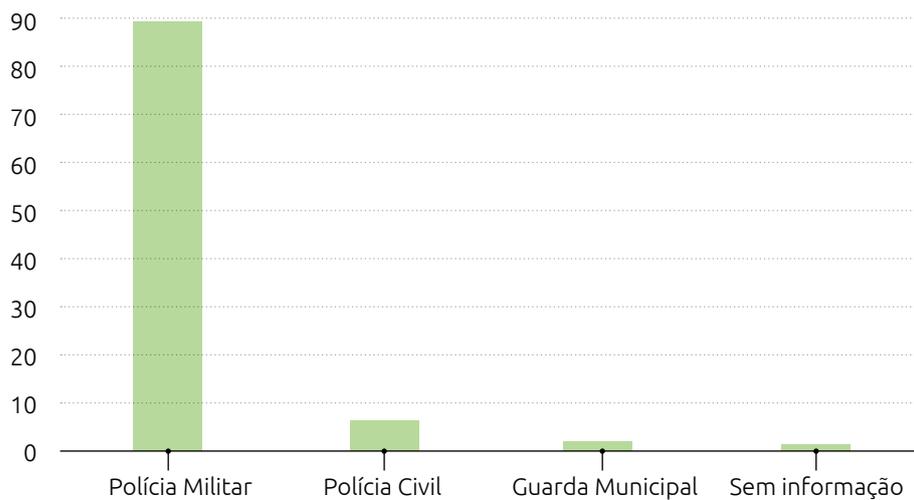
Fonte: Defensoria Pública do RS.

Importante registrar que no estado do Rio Grande do Sul aproximadamente 16,3% das pessoas se autodeclararam negras e pardas, enquanto em Porto Alegre a proporção é de 20,2%, conforme Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010). Ao mesmo tempo, entre as vítimas de homicídios em 2014, 35,5% eram negras, de acordo com o **Mapa dos Direitos Humanos, do Direito à Cidade e da Segurança Pública de Porto Alegre** de 2015 (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2015). Desse modo, a porcentagem da população negra que é vítima de homicídio ou de violência policial torna-se relevante, adentrando na esfera de um necessário olhar mais cuidadoso em sua análise.

No tocante ao perfil dos acusados pela violência policial, identificou-se que 70,61% eram homens, 2,51% eram mulheres, e em 26,88% dos casos o dado não foi informado. O número elevado de homens na posição de agressores pode se dar, por um lado, pela proporção desigual entre o número de homens e mulheres no quadro das corporações policiais. Leonarda Musumeci e Bárbara Musumeci Soares apontam que, na maioria dos estados, as mulheres só foram admitidas nas instituições policiais ao longo da década de 1980, e essa abertura se deu principalmente como uma medida para “humanizar” a imagem das polícias militares brasileiras. Em suas pesquisas, concluíram que o número de mulheres integrantes da polícia militar no Rio Grande do Sul era de 1.143, em um total de 18.785 policiais, ou seja, apenas 5,7%, não destoando da média nacional, de 7,0% (MUSUMECI; SOARES, 2004).

**GRÁFICO 6****Número de casos de violência policial, por sexo do policial acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

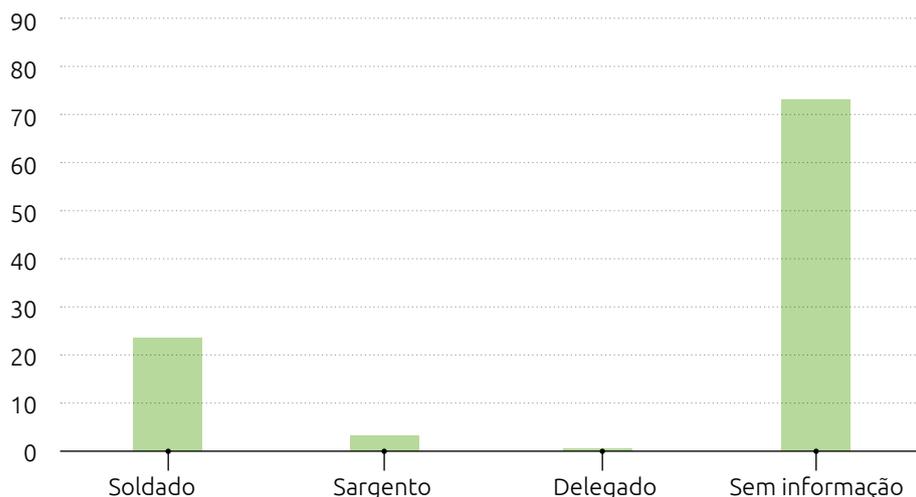
A polícia militar liderou o número de acusações de violência policial: 89,89% dos denunciados à Defensoria eram vinculados a essa instituição, enquanto 6,5% eram da polícia civil e 2,17%, da guarda municipal. O alto número de policiais militares que se envolveram com situações desta natureza parece possuir relação com as suas atribuições, pois é a brigada militar que realiza o policiamento ostensivo.

**GRÁFICO 7****Número de casos de violência policial, por instituição de vínculo do acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

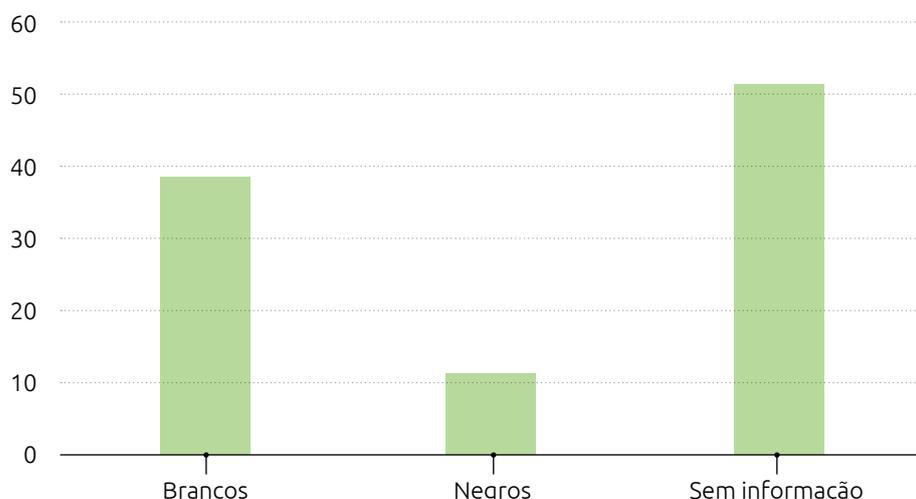
**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

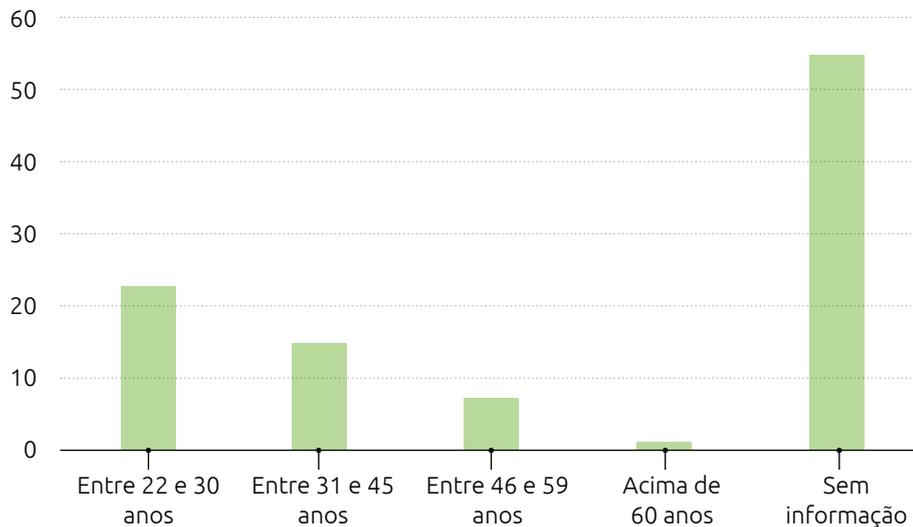
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

Quanto ao cargo desempenhado pelos agentes considerados agressores, 23,30% desempenhavam a função de soldado; 3,23%, de sargento; 0,72%, de delegado; e 72,76% das funções desempenhadas pelos indicados não foram informadas.

**GRÁFICO 8****Número de casos de violência policial, por função desempenhada pelo acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

Entre os policiais acusados de violência policial, 37,99% foram declarados brancos, 11,11% negros ou pardos, e em 50,90% não havia informação sobre a cor do agressor. Em relação à faixa etária, 22,58% tinham entre 22 e 30 anos, 14,7% entre 31 e 45 anos, 7,17% entre 46 e 59 anos, 1,43% possuíam mais de 60 anos, e em 54,12% dos casos não havia informação.

**GRÁFICO 9****Número de casos de violência policial, por raça/cor do acusado.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**Fonte: Defensoria Pública do RS.*

**GRÁFICO 10****Número de casos de violência policial, por faixa etária do acusado.****Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.**

Fonte: Defensoria Pública do RS.

Vale salientar o alto índice de dados “não informados” quando se tratava dos policiais envolvidos em casos de violência. Uma grande quantidade de dados não era informada em momento algum do inquérito policial, tampouco no processo.

Segundo os estudos de Jacqueline Muniz e Domício Proença Júnior, a polícia é o órgão que possui o uso potencial e concreto da força. Ela está equipada para tanto, pois dispõe tanto de recursos materiais, como do treinamento para o exercício de seu mandato. A polícia é, também, autorizada a utilizar a força, uma vez que a ela são conferidos respaldos legal e social para policiar. Existe a expectativa de que a polícia faça uso da força sempre que for necessário, porque é ela que monopoliza e detém esse poder (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014). Segundo os autores:

A polícia é uma resposta ao desafio de produzir *enforcement* sem que este leve à tirania ou passe a servir interesses particulares. Por essa razão, o uso de força pela polícia tem um propósito político distintivo e invariante: produzir alternativas de obediência com consentimento social, sob o Império da Lei. (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014, p. 494).

Desse modo, o uso da força por parte da polícia deve ter um fim que, além de ser legitimado pela ordem legal e social, também deve ser passível de controle, como mecanismo que afaste a sua conversão em uma ferramenta de opressão estatal ou de determinados indivíduos ou grupos particulares. Portanto, por ser a polícia um instrumento de poder, cuja intervenção na sociedade produz, através do uso da força, obediência, as suas formas de fiscalização se fazem necessárias, irrestritas e transparentes (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2014).

Percebe-se, como diagnosticam Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), que o controle interno da polícia militar – no Rio Grande do Sul, a Corregedoria Geral da Brigada Militar – restringe-se a reforçar a cadeia hierárquica e disciplinar do militarismo, sem representar um controle efetivo da atividade policial.

**A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul**

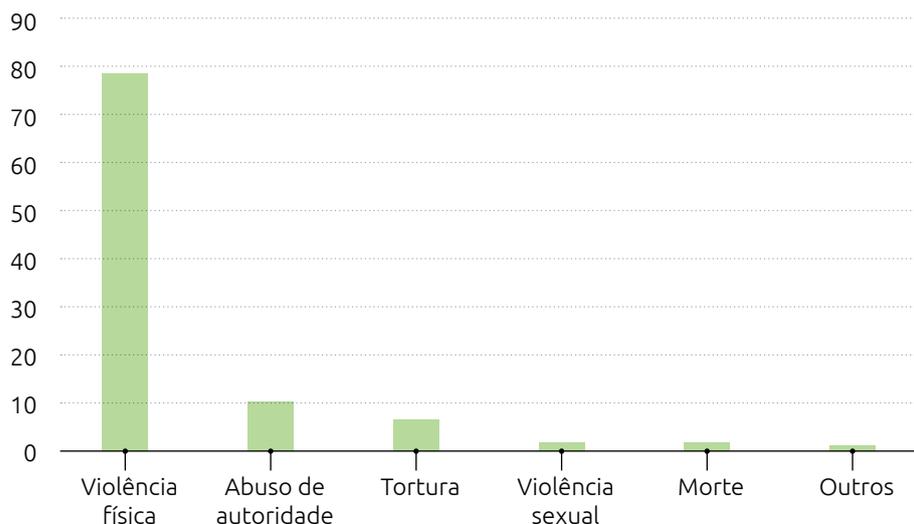
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luiza Correa de Magalhães Dutra e Christiane Russomano Freire

Segundo os autores referidos, denúncias mais frequentes recebidas pelas ouvidorias de polícias no Brasil, envolvendo agentes policiais, consistem em (i) violência policial, compreendida como uso excessivo da força, em especial no uso seu uso letal e no caso de tortura; (ii) abuso de poder, correspondendo a práticas que não possuem violência física, mas que denotam uma postura violadora de direitos; (iii) corrupção, tanto na forma de extorsão (unilateral), como na negociação para poupar pessoas da aplicação da lei (bilateral). As duas primeiras práticas são geralmente “justificadas” como forma de assegurar a “eficácia” da atividade policial, no “combate à violência”. Por sua vez, a corrupção é tolerada, inclusive do ponto de vista institucional, a título de “compensação” em face dos baixos salários (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 37-41).

Especificamente sobre a letalidade policial, no estado do Rio de Janeiro, referem:

Por sua vez, os dados médico-legais procedentes das necropsias, também examinados pela pesquisa, confirmaram o quadro de uso excessivo da força e a existência de execuções sumárias: 46% dos cadáveres apresentavam quatro ou mais disparos; 61% mostravam pelo menos um disparo na cabeça; 65% apresentavam pelo menos um disparo pelas costas; um terço dos mortos sofreu outras lesões além das provocadas por arma de fogo e 40% das vítimas tinham recebido disparos à queima-roupa, o sinal mais claro de execução. (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 39).

Nesta pesquisa realizada no CRDH, no que se refere a como ocorreu o fato violento praticado por um agente de segurança pública, 78,14% das vítimas relataram violência física, 10,39% sofreram abuso de autoridade, 6,45% sofreram tortura, 1,80% foi vítima de violência sexual e 1,79% das violências ocasionou a morte da vítima.

**GRÁFICO 11****Número de casos de violência policial, por tipo.***Rio Grande do Sul, janeiro de 2013 a junho de 2016.*

Fonte: Defensoria Pública do RS.

De todos os dados levantados, chama a atenção o crescimento dos casos de violência policial registrados pela Defensoria Pública a partir de 2016. Conforme informação da defensora que coordena o Centro de Referência em Direitos Humanos, até julho de 2017, o número de registros já havia alcançado o total do ano de 2016, em torno de 80 casos, o que indica que aumentou o número de casos de violência policial registrados pela Defensoria. A seguir indicam-se algumas hipóteses para a compreensão do problema: o aumento da sensação de insegurança e a consequente demanda social por intervenção policial contra o crime; e a postura do atual governo estadual no tratamento do problema da violência policial.

## A CONDECORAÇÃO FAROESTE E A EROSÃO DO ESTADO DE DIREITO

O caso que será apresentado, embora trágico, parece corriqueiro num país em que, entre 2009 e 2015, 17.688 pessoas morreram em decorrência de intervenção policial, sendo que somente em 2015 foram 3.345 vítimas. No mesmo período, o número de policiais brasileiros mortos foi 113% superior ao número de mortes de policiais estadunidenses; somente em 2015, 393 policiais foram vítimas de homicídio no Brasil. No entanto, os fatos ocorridos em abril de 2016 em Porto Alegre (batizados pela imprensa como “Caso Cristo Redentor”) trouxeram alguns elementos singulares essencialmente no que se refere à postura adotada pelos principais gestores da área da segurança pública do estado do Rio Grande do Sul.

Em 22 de abril de 2016, às 17 horas, na zona norte da cidade de Porto Alegre, policiais do 11º Batalhão da Polícia Militar perseguiram dois carros considerados “suspeitos” e entraram em confronto com os tripulantes. Durante a troca de tiros, um dos policiais foi atingido, buscando socorro no Hospital Cristo Redentor. Ao chegarem ao hospital, os policiais se depararam novamente com um dos automóveis perseguidos, tripulado por quatro pessoas. Nesse momento, o motorista desse veículo abriu a porta e saiu correndo na direção da entrada do Hospital Cristo Redentor, mas caiu na calçada, provavelmente em razão de um ferimento. Foi então executado com sete tiros desferidos pelos policiais. Os demais tripulantes do veículo também morreram em decorrência da troca de tiros com os policiais.

Não obstante ser possível questionar a adequação da técnica de abordagem utilizada pelos policiais militares, as mortes ocorridas no interior do veículo decorreram claramente da troca de tiros entre as partes, no entanto, a morte ocorrida na calçada externa do hospital correspondeu claramente a um caso de execução.

O vídeo gravado pela câmera de segurança do Hospital Cristo Redentor mostra não somente o confronto armado entre policiais e “suspeitos”, como também o momento da execução. Em depoimento ao Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do estado do Rio Grande do Sul, para instauração do Procedimento de Apuração de Dano Individual (Padin), os pais da vítima afirmaram que um de seus filhos, que chegou ao local logo após o confronto, relatou que alguns funcionários do hospital saíram à rua para prestar socorro às vítimas, mas foram impedidos pela ação dos policiais militares.

Para além do saldo de quatro pessoas mortas e duas feridas, conforme amplamente divulgado e documentado pela imprensa local, o que causou grande perplexidade foi a reação orquestrada pelas autoridades da área da segurança pública do estado. As autoridades não apenas se omitiram de qualquer crítica à atuação policial, mesmo diante das imagens que mostravam a execução de uma das pessoas, já claramente rendida, como organizaram em menos de uma semana a condecoração por bravura dos policiais envolvidos.

As declarações do comandante geral da brigada militar, Alfeu Freitas, ao jornal Zero Hora (Kanenberg, 2016), logo após a data dos fatos, aparecem como salvo conduto às ações de execução por parte da corporação:

[...] Acho importante dizer que não apoiamos aquela expressão de “bandido bom é bandido morto”. O que a gente defende é herói vivo. Masse alguém tiver que morrer, que seja o bandido... A avaliação é de muita coragem, muita técnica policial em razão de todo o estresse que a ocorrência apresentava. Desde o início já houve um confronto com dois veículos, depois chegando ao hospital um novo e violento confronto. A coragem dos policiais se destaca e a preocupação com a integridade das pessoas ali, até porque a região do hospital é de muito movimento. Havia uma preocupação séria dos policiais com a vida dos outros, com a vida deles também, sabendo que aqueles marginais, até pelo confronto anterior, estavam com a intenção do combate. Então, a mensagem do comandante é elogiar esses PMs e outros tantos que têm feito diversas ações meritórias...

Ainda questionado sobre se avaliava ter havido excesso por parte dos policiais militares durante o confronto, ou se conforme as imagens os mesmos teriam agido de forma ideal, no mesmo relato feito por (Kanenberg, 2016), respondeu que:

É preciso que a sociedade como um todo entenda qual é o cenário que se vivia naquele momento. Foram dois momentos de intenso tiroteio, de estresse, tem que reconhecer quem é marginal ou não, os bandidos estavam armados, então qualquer apuração, qualquer afirmação nesse sentido é muito, hoje, prematura se dizer. Hoje, o que nós temos certeza é que os policiais agiram em legítima defesa, evitaram a morte de inocentes, e isso que queremos salientar: a bravura dos policiais. O comandante do CPC (Comando de Policiamento da Capital) instaurou um inquérito policial militar e vai apurar (a conduta). Para nós, é muito fácil aqui no ar-condicionado tecermos algum comentário. Mas imagine-se vivendo aquele intenso tiroteio, não sabendo da onde vinham todos os tiros, é muito difícil fazer qualquer comentário que não seja o de cumprimento aos brigadianos por eles terem evitado que pessoas inocentes tenham morrido.

No mesmo sentido foram as declarações do então secretário de segurança do estado do Rio Grande do Sul, Wantuir Jacini, que ao elogiar a atuação da polícia militar afirmou que “os policiais, no cumprimento do dever, reagiram à injusta agressão de parte de criminosos que estavam portando armas de alto potencial ofensivo e que agrediram primeiro a lei, ou seja, agrediram primeiro a polícia, e a polícia reagiu, dentro do estrito cumprimento do dever legal” (Martins, 2016).

Por fim, as declarações do governador do estado, José Ivo Sartori, durante a solenidade de condecoração na Academia de Polícia:

Este é um ato de reafirmação do papel do Estado na defesa da sociedade e da importância das nossas forças policiais. É na segurança que a presença do Estado mais se materializa e se faz necessária... ao Estado cabe o enfrentamento da violência e, diante do crime, o combate muitas vezes se faz necessário. (Governador do Rio Grande do Sul, 2016)

A retórica das autoridades da área da segurança pública do estado, assumida diante do evento, demonstra uma forte unidade de concepções, que confere aos agentes estatais o direito de vida

e morte. Na base de tais noções encontra-se uma visão de sociedade fraturada e polarizada entre as “forças da ordem” e “os sujeitos criminais”, aqueles que podem sofrer todo e qualquer tipo de justicamento, seja pelos agentes públicos, seja pelos atores privados. Os sentidos contidos nas declarações das autoridades refletem, legitimam e retroalimentam um imaginário social marcado pelo medo e a insegurança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados e dos fatos apresentados, levantam-se algumas hipóteses para o aumento da violência policial no estado do Rio Grande do Sul. Constata-se que a ausência de políticas de segurança, a partir da redução de efetivo policial, do parcelamento de salários, da ausência de planejamento e de políticas de prevenção ao delito, contribuindo para o aumento da violência urbana e da sensação de insegurança, colocam-se como pressupostos que se vinculam ao ideal do “bandido bom é bandido morto”, dando espaço à legitimação social da violência policial.

Configura-se um discurso institucional legitimador em torno do punitivismo e da guerra contra o crime que acaba sendo corroborado por diferentes grupos sociais. As práticas violentas de combate ao crime e ao sentimento de insegurança, atreladas às dificuldades do estado do Rio Grande do Sul de manter o salário e as condições de trabalho dos seus servidores, bem como o aumento das taxas de homicídio, apresentam-se como criadoras e mantenedoras de um ciclo vicioso em que a criminalidade aumenta, a polícia se torna mais violenta e a população aplaude. Para romper este ciclo, denunciando os abusos e violências praticadas por agentes do Estado, e retomar um caminho democrático para o controle do crime e da violência no Brasil e no Rio Grande do Sul algumas tarefas são inadiáveis: recompor a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas de segurança, articulando Estado e sociedade civil em programas de prevenção e redução da violência, bem como construir mecanismos eficazes de controle da atividade policial.

Os dados coletados por meio dos Padins do Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, atrelados ao emblemático caso da “condecoração faroeste”, são representativos de uma inflexão na trajetória de construção de uma polícia democrática e voltada à garantia dos direitos fundamentais na direção de um retorno a práticas policiais caracterizadas pelo uso abusivo da violência e da degradação dos mecanismos de controle da atividade policial.

O aplauso governamental a ações no mínimo questionáveis do ponto de vista da técnica policial para o enfrentamento a situações de confronto cria um ambiente de total leniência em relação aos atos praticados pela polícia. O discurso político de legitimação da violência policial vai na linha de um populismo punitivo, por meio do qual a incompetência e as fragilidades na gestão da segurança pública são cobertas por uma cortina de fumaça perante a opinião pública, seduzida pelos discursos de lei e ordem e de combate ao crime por qualquer meio. A consequência aparece de forma imediata, com o aumento dos casos de violência policial denunciados, assim como das mortes praticadas pela polícia. Ao invés de resultar em uma redução da criminalidade, a tendência de processos como este é a criação de uma espiral de violência, em que os próprios policiais, que num primeiro momento se sentem empoderados e autorizados a agir de forma violenta, acabam sofrendo as consequências do aumento da letalidade de grupos criminais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea In: O que ler na ciência social brasileira 1970-2002. **Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. São Paulo: NEV/USP, 2002.**
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Eles entram atirando:** policiamento de comunidades socialmente excluídas no Brasil (AMR 19/25/2005). Londres/Reino Unido: Amnesty Internacional Publications, 2005.
- BRASIL. **Mapa do encarceramento:** os jovens do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Mapa dos direitos humanos, do direito à cidade e da segurança pública de Porto Alegre 2015.** Porto Alegre: Stampa, 2015.
- CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. Milícias. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 325-333.
- COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490.
- GARLAND, David. **The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society.** Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- GOVRS (site). Policiais Militares são condecorados por bravura e serviços relevantes. 26.05.2016, disponível em <https://www.estado.rs.gov.br/policiais-militares-sao-condecorados-por-bravura-e-servicos-relevantes>, acesso em 10.11.2019.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010:** Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social – Segurança Pública.** Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330\\_sips\\_seguranapublica.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330_sips_seguranapublica.pdf)>. Acesso em: 15 jan 2018.
- KANENBERG, Vanessa. **Para comandante-geral da BM, policiais foram “heróis ao evitar que inocentes morressem”.** Jornal Zero Hora, 23.04.2016, disponível em <https://gachazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/04/para-comandante-geral-da-bm-policiais-foram-herois-ao-evitar-que-inocentes-morressem-5785169.html>, Acesso em 10.11.2019.
- KANT DE LIMA, Roberto. Éticas e Práticas na Segurança Pública e na Justiça Criminal. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. p. 471-481.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? – um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil.** Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MARTINS, Cid. **Ação de PMs que mataram bandidos junto a hospital é apoiada por Jacini.** Jornal Zero Hora, 25.04.2016, disponível em <https://gachazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2016/04/acao-de-pms-que-mataram-bandidos-junto-a-hospital-e-apoiada-por-jacini-cj5wasg4k1j3bxbj0krf1sq4d.html>, acesso em 10.11.2019.
- MISSE, Michel. Trocas ilícitas e mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos. **Anuário Antropológico**, II, 89-107, 2010.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato Policial. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 491-501.

MUSUMECI, Leonarda; SOARES, Bárbara Musumeci. Polícia e gênero: participação e perfil das policiais femininas nas PMs brasileiras. **Revista Gênero**, v. 5, n. 1, 2004.

PONCIONI, Paula. Identidade Profissional Policial. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 503-510.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2014: Os Jovens do Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2014. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf)>.

## DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

# CARACTERIZAÇÃO DAS SENTENÇAS CONDENATÓRIAS DO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS EM BELÉM, PARÁ, BRASIL

### RENATA VALERIA PINTO CARDOSO LISBOA

Mestra em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará; Especialista em Direito Agrário pelo CESUPA-Pará; Especialista em Direito Administrativo pela Escola Superior de Advocacia-ESA-Pará; Possui graduação em Direito pela Universidade da Amazônia (2003). Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará. Tem experiência na área de Direito, com ênfase nas áreas de Direito Penal, Processual Penal e Infância e Juventude.

### EDSON MARCOS LEAL SOARES RAMOS

É Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina e Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil.

### MARCUS ALAN DE MELO GOMES

É Pós-Doutor pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Coimbra- Portugal e Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil.

### MAÉLY FERREIRA DE HOLANDA RAMOS

É Doutora em Teoria e Pesquisa do Comportamento - Psicologia (UFPA) e Professora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil.

---

## RESUMO

O artigo apresenta a configuração de sentenças condenatórias tendo em vista a relevância em fomentar pesquisas que possuam como objeto o crime de tráfico de drogas. O objetivo deste estudo é caracterizar as sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas, da Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém (PA) em 2017. Para tanto, realizou-se análise de conteúdo das sentenças de tráfico de drogas, com base na criminologia crítica, a fim de entender como ocorre a seleção das pessoas criminalizadas. Os resultados evidenciaram particularidades que indicam elementos caracterizadores do crime de tráfico de drogas e apontam como circunstâncias predominantes a utilização do depoimento de policiais para fundamentar a condenação.

**Palavras-Chave:** Depoimento de policiais; Denúncia anônima; Atitude suspeita; Cocaína.

---

## ABSTRACT

### **CHARACTERIZATION OF THE CONDEMNATING JUDGMENTS OF THE CRIME OF DRUG TRAFFICKING IN BELÉM, PARÁ, BRAZIL**

*This study seeks to present the configuration of convictions in view of the relevance of promoting research that has as its object the crime of drug trafficking. The purpose of this study is to characterize the convictions of the crime of drug trafficking, of the fight against organized crime in Belém-Pará, in 2017. For this purpose, a Content*

*Analysis of data extracted from convictions of crime of drug trafficking. The results showed particularities that indicate elements that characterize the crime of drug trafficking and point out as the predominant circumstances the use of police testimony to substantiate the conviction.*

**Keywords:** *Police testimony; Anonymous report; Suspicious attitude; Cocaine.*

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1129

Data de recebimento: 01/04/2019 – Data de aprovação: 25/03/2020

## INTRODUÇÃO

O século XX figura como um marco da política proibicionista de drogas, principalmente a partir da década de 70, quando o presidente dos Estados Unidos Richard Nixon implementou uma política de guerra às drogas (KARAM, 2017, p. 212). Após mais de 100 anos do implemento do paradigma proibicionista, não conseguiu impedir que as pessoas usem substâncias entorpecentes, tampouco reduziu a oferta de tais substâncias (BOITEUX; PADUA, 2012). Estima-se que mais de 275 milhões de pessoas no mundo tenham usado drogas pelo menos uma vez em 2016, um aumento de 20 milhões de pessoas em comparação a 2015. Além disso, a droga mais utilizada no mundo foi a maconha, a qual teve seu cultivo e produção ampliados no período de 2010 a 2016 (UNODC, 2018).

A Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2006), atualmente em vigor, aumentou a repressão penal em relação ao crime de tráfico de drogas, apesar de ter avançado em relação à legislação anterior, ao despenalizar a posse de drogas para uso próprio. A despeito do recrudescimento da legislação antidrogas, verifica-se que as ocorrências criminais crescem proporcionalmente às taxas de encarceramento, desta feita, conclui-se que prender não reduz a taxa de criminalidade (MONTEIRO; CARDOSO, 2013). O Brasil já ultrapassou a marca de 700 mil presos, em junho de 2016, o que representa um aumento de 707% em relação ao total registrado no início dos anos 1990 (BRASIL, 2017c).

O aumento da intervenção penal passou a ser apontada como a solução para os anseios por segurança individual, sendo a proibição das drogas tornadas ilícitas o principal propiciador da expansão do poder punitivo na contemporaneidade (KARAM, 2017). O traficante de drogas passou a ser apontado como inimigo a ser combatido, discurso disseminado pela mídia e pelas agências de controle social formal e informal, que corroboram a lógica de estigmatizar o traficante de drogas pertencente às classes mais desfavorecidas e reproduzem a exclusão social dos grupos mais vulneráveis (SANTOS; BROCCO, 2016).

A taxa de aprisionamento aumentou 157% no Brasil, entre 2000 e 2016 (BRASIL, 2017c). O crime de tráfico de drogas é o segundo que mais leva à prisão e corresponde a 26% e 62% dos crimes pelos quais os homens e mulheres, respectivamente, foram condenados ou aguardam julgamento, ficando atrás apenas dos crimes de roubo e furto, que correspondem a 37% das incidências entre os homens e 20% entre as mulheres (BRASIL, 2017c). O aumento da população carcerária registrado nos últimos anos tem levado a graves consequências, tanto econômicas, em relação ao aumento de gastos penitenciários, como humanos, uma vez que os presos são submetidos a condições subumanas (BOITEUX, 2014).

Nessa perspectiva, este artigo visa caracterizar as sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas, da Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém (PA), em 2017. A hipótese é de que as agências policiais têm papel fundamental na criminalização por tráfico de drogas na cidade de Belém, uma vez que é a partir dos elementos trazidos pelos policiais aos autos que se desenvolve toda a instrução criminal.

**Caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas em Belém, Pará, Brasil**

Renata Valeria Pinto Cardoso Lisboa, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Marcus Alan de Melo Gomes e Maély Ferreira de Holanda Ramos

Apesar da existência de estudos doutrinários nesse sentido, há uma carência de estudos empíricos a respeito do assunto, razão pela qual surgiu o interesse para a realização deste trabalho. Assim, o artigo está organizado em cinco partes. Após a introdução, discorre-se sobre a teoria do *labelling approach* e direito penal do inimigo, no âmbito do tratamento do proibicionismo de drogas. Em seguida, descreve-se a metodologia da pesquisa, analisam-se os resultados e colocam-se discussões e conclusões a partir das descobertas da pesquisa.

## A TEORIA DO LABELLING APPROACH E O DIREITO PENAL DO INIMIGO APLICADOS AO TRÁFICO DE DROGAS

A teoria do etiquetamento ou *labelling approach*, desenvolvida por Becker (2008), analisa o processo de atribuição da etiqueta ou do rótulo de criminoso a certas pessoas e o impacto que tal atribuição teria na pessoa, a partir disso. O enfoque do criminoso é deslocado para o controle social e sustenta-se que a criminalidade não é a qualidade de uma determinada conduta, mas o resultado de um determinado processo de estigmatização da conduta e da pessoa que a praticou (CONDE; HASSEMER, 1985). Logo, o estudo desta teoria é importante para a compreensão da atuação das instâncias oficiais na sua função constitutiva da criminalidade (BARATTA, 2016).

Desta maneira, a criminalidade se mostra como uma condição atribuída a determinado sujeito, com base na definição jurídica do crime e a seleção que estigmatiza o agente como criminoso, entre todos aqueles que praticam a mesma conduta (ANDRADE, 2015). Nesse sentido, Becker (2008) mostra que os *outsiders* são as pessoas entendidas como desviantes por outras e que não se encaixam no círculo de membros normais do grupo. Do ponto de vista das pessoas estigmatizadas como desviantes, os *outsiders* podem ser aqueles que fazem as regras que eles mesmos seriam culpados por violar. O desvio, portanto, aparece como uma relação social, não como uma qualidade que reside no comportamento, mas como uma interação da pessoa que comete um ato e aqueles que reagem ao mesmo ato.

Atualmente, a sensação geral de insegurança, que é fomentada pela interferência dos meios de comunicação e, em certas ocasiões, pelas instituições públicas de repressão da criminalidade, contribui para o aumento da sensação de medo em face ao delito, permitindo percepções inexatas da realidade (SÁNCHEZ, 2013). Este processo de recrudescimento da repressão, amparado pela globalização e desenvolvimento tecnológico, está baseado no discurso da insegurança social em prol de uma segurança que nunca chega (BAUMANN, 1999).

Então, passa-se à concepção da existência de um inimigo a ser combatido, com base na necessidade absoluta de segurança. Essa ideia de reagir com o direito penal denota o endurecimento das normas, que ocorre muitas vezes em detrimento das garantias constitucionais. O direito penal do inimigo visa combater as pessoas que, em seu comportamento, em sua vida econômica ou mediante sua incorporação a uma organização, têm se afastado de maneira duradoura do direito (JAKOBS, 2018). Dessa forma, para os cidadãos, a pena seria uma forma de afirmação dos valores positivos do ordenamento jurídico, ao passo que para os estigmatizados como inimigos a pena seria permitida, bem como a flexibilização dos direitos e garantias, em prol da segurança e da guerra contra os males provocados por esses indivíduos entendidos como inimigos.

Em contrapartida, Zaffaroni (2016) afirma que o conceito de inimigo é incompatível com o estado de direito, uma vez que enseja o reconhecimento de um estado absoluto, portanto, que não pode ser

aceito por ser inconstitucional. A influência da política criminal de guerra contra às drogas, que tem a figura do traficante como inimigo, é percebida na Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2006), na qual houve um endurecimento da pena mínima para o tráfico de drogas em relação à legislação anterior (KARAM, 2017).

O aumento da intervenção penal é contaminado pelo discurso da insegurança, cultura do medo e indignação contra os criminosos, apoiado pela opinião pública e pelos meios de comunicação, com a certeza de que a aplicação dessas leis trará mais segurança (BATISTA, 2002). Permanece nas mãos das agências policiais realizar o primeiro filtro da criminalização secundária, uma vez que são elas que têm o primeiro contato com o suspeito de cometimento de um crime. E, a partir do conhecimento de um fato contrário à lei, podem dar seguimento à investigação ou podem escolher os casos de acordo com sua capacidade técnica e operacional (ANDRADE, 2015).

Nesse contexto, uma enorme quantidade de casos não será conhecida pelas instâncias oficiais, o que compõe as cifras ocultas. Para a realização deste filtro, a polícia atua com certa discricionariedade, uma vez que se utiliza da sua percepção pessoal de mundo para escolher as pessoas a abordar durante a ronda policial, pessoas que estariam no que se chama de “atitude suspeita”. Ou, ainda, a polícia espera o cidadão provocar a atuação policial por entender se encontrar em uma situação de risco (CARVALHO, 2013).

## METODOLOGIA

Este trabalho utilizou a análise de conteúdo, a qual permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação (MARCONI; LAKATOS, 2010). A técnica utilizada foi a análise categorial, por meio da qual desenvolveu-se o método sob o enfoque quantitativo e qualitativo dos dados.

Quanto ao enfoque quantitativo, foi aplicada a técnica estatística descritiva de dados (BUSSAB, MORETIN, 2013), com a utilização de tabelas, a fim de tornar mais objetiva a interpretação dos dados, possibilitando sua melhor visualização. Com relação ao enfoque qualitativo, foram seguidas as três fases da análise de conteúdo descritas por Bardin (1977): (i) pré-análise, momento em que se realizou a leitura detalhada das sentenças, a fim de extrair as ideias para interpretação dos dados; (ii) exploração do material, que se desenvolveu por meio da construção das categorias, a partir das informações extraídas das sentenças selecionadas, as quais foram agrupadas em unidades de registro para o refinamento em categorias primárias e secundárias de acordo com o assunto pesquisado; e (iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação: realizou-se a análise do material sistematizado, com respaldo no marco teórico escolhido. Desta forma, a partir das informações extraídas das sentenças, foi possível inferir os conhecimentos necessários para interpretar o resultado da pesquisa. O local da pesquisa foi o município de Belém (PA), mais especificamente, a Vara de Combate ao Crime Organizado do Tribunal de Justiça deste município.

Foi utilizado o inteiro teor das sentenças condenatórias relacionadas aos crimes de tráfico de drogas e associação ao tráfico, descritos nos artigos 33 e 35, da Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2006), de onde se extraíram elementos do relatório e da fundamentação das sentenças, a fim de caracterizar as sentenças condenatórias pelo crime de tráfico de drogas, no ano de 2017.

O levantamento das sentenças da Vara de Combate ao Crime Organizado da cidade de Belém foi realizado por meio de consulta à base de dados disponibilizada no sítio eletrônico de domínio público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Foram incluídas no estudo as sentenças condenatórias de acusados do sexo masculino e feminino processados por crime de tráfico de drogas. Não foram analisadas

**Caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas em Belém, Pará, Brasil**

Renata Valeria Pinto Cardoso Lisboa, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Marcus Alan de Melo Gomes e Maély Ferreira de Holanda Ramos

as sentenças absolutórias e sentenças de restituição de coisas apreendidas. Após os filtros utilizados, foram selecionadas 79 sentenças, prolatadas por magistrados diferentes. Em seguida, extraíram-se as informações das sentenças, as quais foram organizadas em tabelas, para auxiliar na discussão dos resultados da pesquisa, levando-se em consideração o referencial teórico escolhido.

Destaca-se que não foi realizada consulta física aos processos e todas as informações foram extraídas do conteúdo das sentenças disponíveis no site do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Para o estudo das sentenças, utilizou-se uma tabela, contendo o máximo de informações acerca das decisões, com intuito de realizar a análise qualitativa dos dados coletados, a partir do referencial teórico utilizado.

Nesse contexto, a análise do conteúdo das sentenças buscou, primeiramente, os dados que as compunham, quais sejam: número do processo, extratos do relatório, da fundamentação e do dispositivo da sentença, para entender como foi feita a investigação em cada processo e quais provas foram consideradas importantes para fundamentar as sentenças. Em seguida, passou-se à análise dos fundamentos utilizados pelos Poder Judiciário para proferir a condenação nos autos consultados. Depois, passou-se à exploração do material, na qual foi realizada a análise dos dados, fazendo um processo de codificação, classificação e categorização das sentenças estudadas. Após a categorização, passou-se à divisão em unidades de contexto e unidades de registro, de onde foram extraídos trechos relacionados à frequência estabelecida. Finalmente, realizou-se o tratamento dos resultados, com a inferência e interpretação, com base no referencial teórico escolhido.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, aplicou-se análise categorial – que toma em consideração “a totalidade de um texto, passando pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presenças (ou ausências) de itens de sentido” (BARDIN, 1977, p. 36). No processo de categorização utilizou-se a técnica de “caixas”: “fornecido o sistema de categorias e repartem-se da melhor maneira possível os elementos, à medida que vão sendo encontrados” (BARDIN, 1977, p. 36). Neste caso específico, consideraram-se as seguintes categorias primárias: (a) formas da abordagem policial; (b) razão da abordagem policial; (c) fundamento para condenação (Tabela 1). Essas categorias foram previamente definidas para promover a caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas, da Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém (PA), em 2017. O resultado da codificação indicou as seguintes frequências: fundamento para a condenação (N = 166), razão da abordagem policial (N = 95), formas de abordagem policial (N = 51) (Tabela 1).

**TABELA 1**

**Número de sentenças condenatórias por tráfico de drogas da Vara de Combate ao Crime Organizado, por categorias primárias e secundárias.**

**Belém, 2017.**

<b>Categorias primárias e secundárias</b>	<b>N</b>
<b>Fundamento para a condenação</b>	<b>166</b>
Depoimento de testemunhas policiais	118
Quantidade de drogas	21
Confissão	17
Depoimento de outras testemunhas que não são policiais	7
Interceptação telefônica	3

continua

<b>Categorias primárias e secundárias</b>	<b>N</b>
<b>Razão da abordagem policial</b>	<b>95</b>
Denúncia anônima	52
Atitude suspeita	22
Operação policial	11
Prisão em flagrante por outras razões	7
Interceptação telefônica	3
<b>Formas de abordagem policial</b>	<b>51</b>
Policiamento ostensivo	46
Fazer campana	5

## FUNDAMENTO PARA A CONDENAÇÃO

A categoria primária intitulada “Fundamento para a condenação” recebeu maior frequência e foi composta por cinco subcategorias: (1) depoimento de testemunhas policiais (n = 118; 71,08%); (2) quantidade de drogas (n = 21; 12,65%); (3) confissão (n = 17; 10,24%); (4) depoimento de outras testemunhas que não são policiais (n = 7; 4,22%); (5) interceptação telefônica (n = 3; 1,81%) (Tabela 1).

Segundo o art. 93, inciso IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Poder Judiciário deve fundamentar suas decisões, sob pena de nulidade, em observância ao princípio do livre convencimento motivado. Desta maneira, o juiz pode valorar livremente as provas, atribuindo-lhes a força e o valor que entender cabíveis, devendo indicar os motivos que formaram seu convencimento (BULOS, 2000). Neste sentido, o art. 155 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) estabelece o livre convencimento motivado ou a persuasão racional, segundo o qual não há regras objetivas e critérios matemáticos de julgamento, cabendo ao juiz formar sua convicção pela livre apreciação das provas, devendo balizar quais provas terão relevância para fundamentar a decisão (LOPES JR., 2018).

O fundamento das sentenças, na maioria dos casos, gira em torno da credibilidade aferida aos testemunhos de policiais envolvidos na abordagem dos réus denunciados. Em 91,13% das sentenças analisadas, o depoimento dos policiais é a única prova testemunhal utilizada para embasar a condenação, além da prova pericial, ou seja, em apenas 7 (4,22%) processos foram ouvidas outras testemunhas que não eram policiais, assim como a interceptação telefônica foi pouco utilizada como meio de prova, em apenas 3 oportunidades (1,81%) (Tabela 1). Este resultado reafirma o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que a palavra dos policiais tem a mesma validade probante do restante da prova colhida, de forma que não deve ser recebida com ressalvas.

A importância conferida ao depoimento dos policiais é fundamentada na ideia de que, no exercício da função pública, os agentes policiais atuam dentro da legalidade, fundados nos princípios da impessoalidade e da probidade, inerentes aos atos da administração pública, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988). Ocorre que, segundo Lopes Jr. (2018), deve haver um filtro acerca da credibilidade das informações prestadas, devendo o magistrado ter cautela na valoração dos depoimentos, uma vez que os policiais trazem sua perspectiva em razão da atuação que tiveram na repressão e apuração dos fatos, portanto, buscarão legitimar os atos praticados durante a investigação e prisões, de acordo com sua concepção pessoal.

**Caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas em Belém, Pará, Brasil**

Renata Valeria Pinto Cardoso Lisboa, Edson Marcos Leal Soares Ramos,  
Marcus Alan de Melo Gomes e Maély Ferreira de Holanda Ramos

Por certo que a defesa tem direito de arrolar testemunhas também, entretanto, o inquérito policial é um procedimento conduzido por policiais, que tem em suas mãos a possibilidade de estipular o que será investigado e o que será registrado nos autos (MISSE, 2011). Para Misse (2010), o inquérito policial, por ser um instrumento inquisitorial, em que não há contraditório nem produção de provas e depoimentos que interessem à defesa, reúne o estatuto da neutralidade da investigação policial com a potencial atribuição da formação da culpa, com a produção de provas no sentido de esclarecer os fatos e demonstrar a autoria do crime. Desta forma, na visão de Misse (2011), o inquérito policial se torna a peça mais importante do processo de incriminação no Brasil, interligando o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento, o que facilita o processo de incriminação dos demais agentes do controle social.

Para Carvalho e Weigert (2018), com intuito de evitar arbitrariedades policiais, é interessante que o princípio da regularidade dos atos dos poderes públicos, em relação à atividade policial, esteja sujeito à refutabilidade. Tais provas devem ser observadas de maneira criteriosa, uma vez que pressupõe que uma situação em que as agências policiais observaram rigidamente os limites constitucionais de atuação está conjugada com a ausência total de outras provas, bem como com a coerência dos relatos dos policiais, sob pena de absolvição do acusados, em observância do princípio do *in dubio pro reo* (CARVALHO; WEIGERT, 2018). Portanto, a existência do ato por si só não o torna válido (legítimo), uma vez que a legitimidade se relaciona a sua conformidade com a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Aspecto interessante verificado nas sentenças foi relacionado à quantidade de drogas apreendida. O art. 42 da Lei nº 11.343/2006 (BRASIL, 2006) prevê que a natureza e quantidade de drogas sejam consideradas pelo juiz na fixação da pena. Em 59,70% das sentenças estudadas, a quantidade de drogas encontrada foi de até 100 gramas. Na Tabela 1, nota-se que a quantidade de drogas foi utilizada na fundamentação da sentença para embasar a condenação em 21 (12,65%) sentenças. Entre essas sentenças, a quantidade de drogas apreendida foi maior que um quilo em seis casos; em três sentenças, a quantidade foi de até um quilo; em nove sentenças, a quantidade foi de até 100 gramas e, em três sentenças, não havia valores em quilos, apenas em embrulhos. Dessa forma, na maioria dessas sentenças, a quantidade de drogas apreendida foi pequena, mas ainda assim utilizada como um dos fundamentos da condenação.

Em 17 (10,24%) sentenças os acusados confessaram o cometimento do delito, entretanto, pleitearam em tese de defesa a desclassificação para o crime de porte de drogas para uso pessoal, previsto no art. 28, da Lei nº 11.343/2006, todavia, não obtiveram êxito.

Para exemplificar esta subcategoria, em uma das sentenças está descrito que “o denunciado disse em juízo que foi apenas comprar uma massa para consumir”. Nesta sentença, o réu foi preso em flagrante por tráfico de drogas por armazenar 100 gramas de maconha e foi condenado por tráfico de drogas. Em outro exemplo, o réu foi condenado por ter em depósito 20,600 gramas de cocaína. Consta da sentença que “Não há que se falar em desclassificação do crime de tráfico para uso de entorpecente porque a qualidade (cocaína) e quantidade (mais de vinte gramas) de entorpecente apreendido não é compatível com o uso próprio”.

A legislação brasileira não estabelece parâmetros precisos para determinar quem é o usuário de drogas e quem é o traficante, uma vez que é composta de vários dispositivos vagos e indeterminados. De fato, o art. 33 da já referida lei estabelece, entre outras, as mesmas modalidades típicas que estão previstas no art. 28 do mesmo diploma legal. Para diferenciar o traficante do usuário, o artigo 28, §2º, prevê que deve ser considerada “a natureza e a quantidade de drogas apreendidas, o local e as condições em que se

desenvolveu a ação delituosa, as circunstâncias sociais e pessoais do agente, bem como seus antecedentes criminais”, o que favorece a violação de garantias individuais, segundo Carvalho (2016).

Na visão de Boiteux (2012), esta característica da lei estabelece amplos poderes aos agentes estatais, iniciando pelo policial, que faz a prisão, e prosseguindo com o Ministério Público, que propõe a ação penal, e finalizando com o magistrado. Apesar da previsão de medida despenalizadora para usuário de drogas, segundo pesquisa realizada por Grillo, Policarpo e Verissimo (2011) no Rio de Janeiro, o que se nota é a diminuição dos flagrantes pelo crime de porte de drogas para uso pessoal e um aumento dos flagrantes relacionados ao crime de tráfico de drogas. De acordo com esses autores, a legislação atual sobre drogas favorece a ocorrência de práticas policiais arbitrárias, na medida em que os registros de ocorrência se tornaram uma espécie de mercadoria política a ser negociada informalmente pela polícia, que tem o primeiro contato com o suspeito e pode decidir discricionariamente se houve tráfico ou porte ilegal de drogas para uso pessoal.

### RAZÕES DA ABORDAGEM POLICIAL

Observa-se que a razão da abordagem policial foi composta por cinco subcategorias: (1) denúncia anônima; (2) atitude suspeita; (3) interceptação telefônica; (4) operação policial; (5) prisão em flagrante por outras razões. O termo “denúncia anônima” (n = 52; 65,82%) foi o que apareceu com maior frequência nas sentenças. Em seguida, constaram os termos “atitude suspeita” (n = 22; 23,16%), “operação policial” (n = 11; 11,58%), “prisão em flagrante por outras razões” (n = 7; 7,37%), que compreende as prisões em flagrante, seja em razão de abordagem no aeroporto ou rodoviária, seja na delegacia ou no presídio; e “interceptação telefônica” (n = 3; 3,16%) (Tabela 1).

Em uma análise quantitativa, o motivo mais utilizado para embasar a abordagem policial foi a denúncia anônima, em 46,84% (n = 37) das sentenças, e a atitude suspeita, em 25,32% (n = 20) das sentenças. Na perspectiva de Rosa (2016, p. 449), não se sabe ao certo o que os policiais consideram por “atitude suspeita” e não se pode aceitar como normal a atuação utilizada pela polícia de abordar indiscriminadamente os potenciais suspeitos, de acordo com sua percepção, uma vez que isso pode ensejar muitas arbitrariedades e viola os princípios constitucionais da presunção de inocência e da dignidade da pessoa humana, conforme o artigo 1º, inciso iii, e o artigo 5º, inciso LVII, da Constituição (BRASIL, 1988).

O Supremo Tribunal Federal, em decisão com repercussão geral, decidiu que a entrada forçada em residência sem mandado judicial apenas se legitima quando amparada em fundadas razões, justificadas pelas circunstâncias do caso concreto, que indiquem estar ocorrendo, no interior da casa, situação de flagrante delito (BRASIL, 2010). Dessa forma, a ausência de elementos seguros a legitimar a ação dos policiais, diante da discricionariedade na identificação de situações suspeitas, relativas ao tráfico de drogas, pode tornar írrito o direito à intimidade e à inviolabilidade domiciliar. A mera intuição acerca da ocorrência da traficância não configura, por si só, justa causa para permitir o ingresso no domicílio do suspeito, sem seu consentimento e sem determinação judicial (BRASIL, 2019c).

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a mera intuição acerca de possível traficância praticada pelo suspeito pode ensejar abordagem policial em via pública para averiguação, entretanto, não configura justa causa para adentrar o domicílio do suspeito sem mandado judicial, tampouco sem o consentimento do morador, o que deve ser devidamente comprovado (BRASIL, 2017a). A corte superior posicionou-se no sentido de que o ingresso da autoridade policial no interior do domicílio

**Caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas em Belém, Pará, Brasil**

Renata Valeria Pinto Cardoso Lisboa, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Marcus Alan de Melo Gomes e Maély Ferreira de Holanda Ramos

do agente suspeito, sem a expedição de mandado de busca e apreensão, deve ser precedido de fundadas suspeitas da prática de crime, como exemplo, denúncias apontando o acusado como traficante do local, somado ao fato de que os policiais visualizaram o acusado portando certa quantidade de drogas, antes de adentrarem o domicílio. A mera denúncia anônima, desacompanhada de outros elementos que indiquem a ocorrência do delito, não legitima o ingresso de policiais no domicílio indicado, não existindo justa causa para o ingresso no domicílio (BRASIL, 2019a, 2019 b).

Cruz e Pylro (2017) entendem que o significado das expressões “elemento suspeito”, “fundada suspeita” ou “atitude suspeita” está introjetado na população também, a qual liga para a polícia e relata que determinado elemento está “realizando atividade suspeita”. Desta forma, não é somente a polícia que desconfia ou suspeita, mas qualquer pessoa que observa uma cena que considera fora do normal constrói esta percepção da realidade. Todavia, o resultado será o mesmo, uma vez que fica a cargo do policial identificar este indivíduo e realizar a abordagem policial, com base na fundada suspeita própria ou de terceiros. Os autores realizaram pesquisa com policiais em Vila Velha, no Espírito Santo, e destacam que os elementos concretos que mais foram elencados pelos policiais entrevistados foram os relacionados aos sentidos visuais, como tipos de roupas, tatuagens, bonés e condões. Quanto aos elementos sensíveis, estão relacionados dentro da percepção policial como nervosismo horário, alteração de comportamento, mudança de direção e reação à presença policial. Entretanto, o local em que a pessoa se encontra é o que mais influencia a possível abordagem realizada. Dessa forma, se o cidadão circula por uma área de intenso tráfico de drogas, a chance de ser abordado por policiais é grande.

Interessante destacar que, além desses elementos concretos observados pelos policiais, 64% da população prisional é composta por negros (BRASIL, 2017c) e no Pará este número aumenta para 83% das pessoas privadas de liberdade, o que evidencia a propensão para a criminalização de pessoas negras no Brasil. Pinc (2014), em pesquisa com policiais militares que trabalhavam no policiamento da cidade de São Paulo, em 2013, colheu dados sobre a percepção dos policiais a respeito de diferentes aspectos da abordagem, em especial da fundada suspeita e da influência da raça/cor e da condição socioeconômica na tomada de decisão policial. Os respondentes da pesquisa discordaram a respeito do maior envolvimento de negros com o crime, em relação a brancos. Pinc (2014) conclui que a abordagem policial é uma prática banalizada e estimulada pelos gestores e amplamente solicitada pela população. Questiona, assim, até que ponto os fatores ensejados da fundada suspeita encontram-se presentes nas abordagens policiais, uma vez que a abordagem sem motivo incorre em violação de direitos civis.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que, apesar de a realidade brasileira sujeitar os policiais a situações de risco, em que devem tomar decisões urgentes no desempenho de suas funções, não se pode olvidar que, ocasionalmente, a ação policial submete pessoas a situações abusivas e arbitrárias. A coletividade precisa se sentir segura e ver seus mínimos direitos e garantias constitucionais preservados. Dessa forma, a inviolabilidade de domicílio não pode ser rechaçada sem elementos concretos de convicção, sob a justificativa de que o local é ponto de venda de drogas ou que ali o suspeito se alocou (BRASIL, 2017b). Após análise detida das sentenças estudadas na pesquisa, não foi possível identificar nos autos a fundada suspeita que ensejou a abordagem policial, uma vez que consta descrita na sentença de forma genérica.

As subcategorias secundárias “operação policial” e “interceptação telefônica” ficaram entre as três menos frequentes na categoria da razão da abordagem policial. Em apenas oito sentenças verificou-se investigação de inteligência, seja por meio de interceptação telefônica (n=3), seja por meio de operações policiais (n=5), que resultaram em busca e apreensão de drogas ou em pedido de prisão.

## FORMAS DA ABORDAGEM POLICIAL

A categoria principal sobre formas de abordagem policial foi composta por duas subcategorias: (1) policiamento ostensivo e (2) fazer campana (Tabela 1). O termo “policiamento ostensivo” apareceu na maioria das sentenças (n = 46; 90,20%) e em 37 (46,84%) o policiamento ostensivo constituiu a forma de abordagem policial mais encontrada. Este resultado é evidenciado pelo fato de que 96 (92,41%) prisões foram em flagrante delito e 6 (7,59%) prisões ocorreram em razão de mandado judicial.

Na perspectiva de Gomes (2016), que realizou pesquisa na 9ª Vara Criminal de Belém, nos processos relacionados aos crimes da Lei nº 11.342/2006, a polícia civil não costuma fazer uma investigação ativa dos crimes de drogas, com utilização de medidas processuais importantes para a descoberta da verdade real, onde se busque amearhar a maior quantidade possível de provas. Descumpra, assim, o art. 6º, III, do Código de Processo Penal, o qual estabelece que a autoridade policial, ao tomar conhecimento de uma conduta criminosa, deve colher todos os elementos de provas, a fim de esclarecer os fatos e suas circunstâncias. De acordo com o autor, a maneira de atuação dos policiais demonstra como são desenvolvidos os discursos dos agentes do sistema penal, no qual se reproduz a ideia do senso comum de quem seja o criminoso. Os policiais olham para o indivíduo na rua e entendem que ele faz parte de uma determinada categoria de desviantes, seja pelo modo como está vestido, seja pelo bairro em que foi encontrado.

Por certo, que o inquérito policial é um instrumento de investigação preliminar não obrigatório, que produz elementos com valor de meros atos de investigação. As provas produzidas devem ser ratificadas em juízo e o inquérito pode ser dispensado pelo Ministério Público, caso disponha de elementos para a imediata propositura da ação penal (LOPES JR., 2018). Ocorre que, da maneira como as provas são produzidas durante a investigação preliminar, as mesmas provas são reproduzidas e ratificadas em juízo (VALOIS, 2014). Nesse sentido, Misse (2011) entende que o inquérito policial se transformou em uma peça, que poupa o trabalho dos demais operadores do direito no processo de incriminação. Valois (2017), a partir de pesquisa realizada em 250 inquéritos de tráfico de drogas das capitais de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais e do Distrito Federal, conclui que a polícia judiciária apenas ratifica os atos praticados pela polícia que atua na repressão nas ruas, normalmente a militar, reduzindo a termo o testemunho de policiais, condutor e demais testemunhas, caso existentes. Dessa maneira, haveria um contraditório apenas na forma, em evidente prejuízo à defesa, uma vez que a ausência de outras testemunhas que possam ratificar o testemunho de policiais dificulta o trabalho da defesa, que possivelmente não identifica quem estava presente no momento da prisão e que possa depor a favor do acusado (VALOIS, 2017). Para o autor, o que chega para o magistrado são somente as provas colhidas por policiais, que são revistas sob o manto do contraditório em juízo. A paridade de armas, nos processos de tráfico de drogas, torna-se mitigada, pois o contraditório na esfera judicial serve como um complemento, como uma legitimação do que foi produzido na polícia, em vez de o inquérito policial servir de complemento às provas produzidas em juízo (VALOIS, 2017).

## ANÁLISE LÉXICA

A análise léxica refere-se à parte quantitativa da análise de conteúdo, tendo sido realizada por meio da técnica de análise de frequência, que toma por base a lexicologia, que é aplicada ao “estudo científico do vocabulário, e a estatística lexical, aplicação dos métodos estatísticos à descrição do vocabulário” (BARDIN, 1977, p. 44). Para tanto, identificou-se a frequência absoluta das palavras em um *corpus* textual.

### Caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas em Belém, Pará, Brasil

Renata Valeria Pinto Cardoso Lisboa, Edson Marcos Leal Soares Ramos, Marcus Alan de Melo Gomes e Maély Ferreira de Holanda Ramos

Neste estudo, decidiu-se comparar a estrutura lexical de dois trechos das sentenças estudadas, que são (i) relatório e (ii) fundamentação. Para visualização dos *outputs* da técnica adotou-se o estilo nuvem de palavras, que indica as palavras ou conceitos mais incidentes (BARDIN, 1977), com os seguintes critérios: (a) 50 palavras mais frequentes; (b) termos com seis ou mais caracteres (Figura 1).

**FIGURA 1**

**Nuvens de palavras mais frequentes do relatório e da fundamentação das sentenças condenatórias por tráfico de drogas da Vara de Combate ao Crime Organizado.**

*Belém, 2017.*



*Nota: Selecionaram-se as 50 palavras com 6 ou mais caracteres que se mostraram mais frequentes em cada trecho das sentenças condenatórias.*

Para compreensão das nuvens de palavras, extraídas do software Nvivo (Figura 1), deve-se considerar que quanto maior a palavra na nuvem, mais frequente ela é no *corpus* textual. Com esta técnica, atribuem-se níveis de importância aos termos considerando o número de ocorrências. Ressalta-se que foram excluídos termos conectores, bem como algumas expressões comuns à escrita de todas as sentenças criminais, por exemplo: defesa, denúncia, Ministério Público, alegações, etc.

Os termos mais evidentes no relatório da sentença foram: (i) antecedentes ( $n = 12$ ); (ii) testemunhas ( $n = 11$ ); (iii) condenação ( $n = 10$ ); (iv) policiais ( $n = 9$ ), (v) cocaína ( $n = 7$ ). E na fundamentação da sentença foram: (i) materialidade ( $n = 13$ ), (ii) depoimentos ( $n = 11$ ), (iii) testemunha ( $n = 10$ ), (iv) substância ( $n = 10$ ) e (v) policiais ( $n = 9$ ). Verifica-se que tanto no relatório quanto na fundamentação as palavras “policiais” e “testemunha(s)” obtiveram destaque, as quais foram utilizadas juntas na subcategoria “depoimento de testemunhas policiais” da categoria principal “fundamentação para a condenação” (Tabela 1). A palavra “cocaina” também se destacou (Figura 1), uma vez que a droga encontrada na maioria das sentenças ( $n = 51$ ; 64,56%) foi a cocaína.

Na fundamentação, a palavra “depoimentos” foi evidenciada juntamente com “policiais” e “testemunhas”, o que comprova a importância dessas palavras nas sentenças analisadas (Figura 1): a condenação baseia-se, em sua maioria, na prova testemunhal, principalmente o depoimento de policiais. As palavras “materialidade” e “substâncias” se relacionaram à apreensão de entorpecentes, enfatizando que a materialidade da ocorrência do crime relacionado a drogas nas sentenças consultadas era comprovada por meio da apreensão de substâncias entorpecentes (Figura 1).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi caracterizar as sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas, da Vara de Combate ao Crime Organizado de Belém (PA) em 2017. Para isso, utilizou-se a análise de conteúdo dos dados extraídos das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas, a partir do qual se estabeleceu uma discussão com a criminologia crítica. De acordo com as sentenças estudadas, a maioria das prisões que originaram o processo criminal foi em flagrante delito, em razão de denúncia anônima ou atitude suspeita, durante o policiamento ostensivo. A hipótese inicialmente estabelecida foi confirmada, na medida em que se verificou que a polícia é importante na definição do que ocorre nos passos seguintes do processo, já que realiza a primeira seleção de pessoas a serem criminalizadas, ao efetivar as suas abordagens.

Verificou-se também que as provas produzidas para embasar a sentença condenatória foram em sua maioria o depoimento de testemunhas policiais, somado ao laudo pericial. A importância do depoimento policial foi assim sublinhada, e na maioria das sentenças constituía a única prova testemunhal utilizada para proferir a condenação. Analisar provas para proferir uma sentença condenatória e aplicar a pena são atividades bastante complexas e demandam uma certa sensibilidade do julgador. A falta de cuidado na condução da investigação criminal pode acarretar consequências para toda a persecução criminal. Apesar da obrigatoriedade de arrolar nos autos testemunhas do fato, nos termos do art. 6º, III, do Código de Processo Penal, o que se nota é apenas a presença de testemunhas de policiais que participaram da prisão em flagrante.

Esta situação se reflete em toda a persecução criminal, uma vez que o Ministério Público termina por fazer a denúncia com base nas provas produzidas no inquérito, pois precisa cumprir o prazo de cinco dias para a propositura da ação penal, sob pena de relaxamento da prisão em flagrante. Apesar da grande complexidade inerente ao ato de decidir, há uma repetição de argumentos, sem que se pare para observar a fundo as nuances de cada caso concreto. O Poder Judiciário reproduz o que já existe no processo, pois julga de acordo com o que lhe foi trazido nos autos, observando o preceito constitucional de que o Poder Judiciário deve se manter imparcial na solução das causas que lhe são submetidas. Dessa forma, a polícia tem grande influência na atividade do Ministério Público e do Poder judiciário.

Assim, as prisões permanecem superlotadas de traficantes presos com pequena quantidade de drogas, alvos fáceis da repressão policial, pois não apresentam resistência aos comandos de prisão. Nesse contexto, a política de drogas adotada no Brasil precisa ser repensada com urgência, na medida em que a taxa de encarceramento cresce proporcionalmente ao aumento da repressão ao tráfico de drogas, o que demonstra que a estratégia adotada não está surtindo efeito.

Outro ponto a ser observado é a forma como a fase investigatória deve ser conduzida. Não ocorre uma fiscalização efetiva de como são produzidas as provas existentes no inquérito policial. Estas são simplesmente aceitas como verdade. De fato, a polícia tem fé pública e o depoimento de policiais é idôneo para embasar uma sentença condenatória, entretanto, é preciso sopesar com bastante cautela as provas existentes, para evitar que garantias e direitos constitucionais sejam relativizados em favor da guerra contra às drogas vigente no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica**: do controle da violência à violência do controle penal. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e crítica ao Direito Penal**: introdução à sociologia do direito do direito penal. 6.ed. Rio de Janeiro: Renan, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. **Discursos Sediciosos**: crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 271-288, 2002.
- BAUMANN, Zygmund. **Globalização**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias – Infopen**. Atualização – julho de 2016. Organização por Thandara Santos. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2017.
- BRASIL. **Código de Processo Penal**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1941.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas Corpus 104682/MG, 6. Turma. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. **DJE**, 4 fev. 2019. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1558004/RS, 6. Turma. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. **DJE**, 31 ago. 2017a. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 1371623/SC, 6. Turma. Relator Ministra Laurita Vaz. **DJE**, 30 abr. 2019a. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1787855/MG, 6. Turma. Relator Ministro Nefi Cordeiro. **DJE**, 3 maio 2019b. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1574681/RS, 6. Turma. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. **DJE**, 30 maio 2017b. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 603.616/RO, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **DJE**, 8 out. 2010. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 28 set. 2020.
- BECKER, Howard. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Tradução Maria Luiza X. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. La desproporción de la Ley de Drogas: los costes humanos y económicos de la actual política en Brasil. In: CORREA, Catalina Pérez (Org.). **Justicia desmedida**: Proporcionalidad y delitos de drogas en America Latina. Ciudad de Mexico: Fontamara, 2012. p. 71-101.

BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org.). **Drogas: uma nova perspectiva**. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 83-103.

BULOS, Uadi Lammêgo. O livre convencimento do juiz e as garantias constitucionais do processo penal. **Revista da EMERJ**, v. 3, n. 12, p. 184-198, 2000. Disponível em: <[http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=46927](http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=46927)>. Acesso em: 6 mai. 2019.

BUSSAB, Wilson de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. **Estatística Básica**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Salo de. Política de drogas: mudanças e paradigmas. **Revista da EMERJ**, v. 16, n. 63, p. 46-69, out.-dez. 2013.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: Estudo criminológico e dogmático da Lei Nº 11.343/2006**. 8.ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Salo de; WEIGERT, Mariana de Assis Brasil e. Making a drug dealer: o impacto dos depoimentos policiais e os efeitos da súmula n. 70 do TJRJ na construção do caso Rafael Braga. **Revista de Estudos Criminais**, v. 17, n. 68, p. 45-77, jan.-mar. 2018.

CONDE, Francisco Muñoz, HASSEMER, Winfried. **Introdução à Criminologia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1985.

CRUZ, Marcio Antônio da; PYLRO, Simone Chabudee. A fundada suspeita e a abordagem policial militar. **Confluências: Revista interdisciplinar de sociologia e direito**, v. 19, n. 1, p. 64-81, 2017.

GOMES, Marcus Alan de Melo. A Lei 11.343/2006 e a autofagia do sistema penal nos crimes de drogas. In: CARVALHO, Érika Mendes de; ÁVILA, Gustavo Noronha de. (Orgs). **10 anos da lei de drogas: aspectos criminológicos, dogmáticos e político-criminais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 13-26.

GRILLO, Carolina Christoph; POLICARPO, Frederico; VERISSIMO, Marcos. A “dura” e o “desenrolo”: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. **Rev. Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 135-148, out. 2011.

JAKOBS, Günther. Direito penal do cidadão e direito penal do inimigo. In: JAKOBS, Günther; MELIA, Manuel Cancio. **Direito penal direito penal do inimigo: noções e críticas**. 6.ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

KARAM, Maria Lucia. Considerações sobre as políticas criminais, drogas e direitos humanos. In: VECCHIA, Marcelo Dalla. et al. (Org.). **Drogas e direitos humanos: reflexões em tempos de guerra às drogas**. 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2017. p. 222-243.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: Resultados gerais de uma pesquisa. **DILEMAS: Revista de conflito e controle social**, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan.-mar. 2010.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 15-27, abr. 2011.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 1, p. 93-117, 2013.

**Caracterização das sentenças condenatórias do crime de tráfico de drogas em Belém, Pará, Brasil**

Renata Valeria Pinto Cardoso Lisboa, Edson Marcos Leal Soares Ramos,  
Marcus Alan de Melo Gomes e Maély Ferreira de Holanda Ramos

PINC, Tania. Por que o policial aborda? Um estudo empírico sobre a fundada suspeita. **Confluências:** Revista interdisciplinar de sociologia e direito, v. 16, n. 3, p. 34-59, 2014.

ROSA, Alexandre Morais da Rosa. A banalização da busca e apreensão nos crimes de tráfico. In: CARVALHO, Érika Mendes de; ÁVILA, Gustavo Noronha de (Org.). **10 anos da lei de drogas:** aspectos criminológicos, dogmáticos e político-criminais. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 439-451.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. 3.ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2013.

SANTOS, Andre Filipe; BROCCO, Pedro. Notas sobre a estigmatização do traficante de drogas para legitimação social das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro (2010-2011). **Cadernos de Direito**, v. 16, n. 31, p. 115-144, 2016.

UNODC. United Nations Office on Drug and Crime. **World Drug Report 2018**. Viena: UNODC, 2018. Sales n. E.18.XI.9.

VALOIS, Luis Carlos. O direito à prova violado nos processos de tráfico de entorpecentes. In: LEMOS, Clécio; MARONA, Cristiano Ávila; QUINTAS, Jorge. **Drogas:** uma nova perspectiva. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 105-130.

VALOIS, Luis Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 2. ed. Belo Horizonte: DPlácido, 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo no direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renan, 2016.



## ARTIGO

# CARACTERIZAÇÃO DO FEMINICÍDIO NA CIDADE DE BELÉM (PA)

**TATIANE DA SILVA RODRIGUES TOLOSA**

Mestre em Segurança Pública (UFPA). Especialista em Segurança Pública (UFPA). Bacharela e Licenciada em Sociologia (UFPA). Membro do Grupo de Pesquisa Métodos de Diagnóstico em Segurança Pública (UFPA). Atualmente é Policial Militar do Estado do Pará, exercendo a função auxiliar Técnica da 3ª Seção do Estado Maior Geral da PMPA.

**CLAY ANDERSON NUNES CHAGAS**

Graduado em Geografia. Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido e Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará. Professor do Programa de Pós-Graduação de Segurança Pública da Universidade Federal do Pará e de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Pará.

**CRISTIANE DO SOCORRO LOUREIRO LIMA**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (1994), Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (2001). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2009). Atualmente é Professora da Universidade Federal do Pará, Professor do Instituto de Ensino de Segurança do Pará.

---

## RESUMO

A violência contra a mulher tem várias faces, como psicológica, física, moral e patrimonial. Desde 2006, tem sido coibida judicialmente com a Lei Maria da Penha e, desde 2015, com a Lei do Femicídio. Este trabalho tem como objeto de análise o crime de feminicídio no município de Belém (PA), com recorte temporal de 2011 a 2015. Foi realizado um levantamento a partir dos boletins e procedimentos policiais referentes à morte de mulheres por razões de gênero envolvendo violência doméstica e familiar e menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Para isso, utilizou-se a técnica de análise descritiva com intuito de se ilustrar como ocorrem estas mortes. Com os resultados, verificou-se que o crime ocorre com maior frequência no período da noite, nos finais de semana, tendo o local do fato a residência, utilização de arma perfuro-cortante. As vítimas tinham relação afetiva com o autor, e relacionamento violento. A compreensão das características dos feminicídios é necessária para subsidiar e avaliar políticas públicas de prevenção, repressão e enfrentamento da violência contra mulher.

**Palavras-chaves:** Violência; Gênero; Mulher.

---

## ABSTRACT

### **CHARACTERIZATION OF THE FEMICIDE IN THE CITY OF BELÉM (PA)**

*Violence against women has several faces, such as psychological, physical, moral and patrimonial. Since 2006, it has been judicially restrained by the Maria da Penha Law and, since 2015, by the Femicide Law. This work aims to analyze the crime of femicide in the municipality of Belém (PA), with a time frame from 2011 to 2015. A survey was carried out based on police reports and procedures regarding the death of women due to gender reasons violence involving domestic and family and contempt or discrimination to the condition of woman. For this, a descriptive analysis technique was used in order to illustrate how these deaths occur. With the results, it was found that crime occurs more frequently in the night, on weekends, with the location of the fact the residence, using a sharp weapon. As verified the affective relationship with the author, and*

*violent relationship. Understanding the characteristics of femicides is necessary to support and evaluate public policies for the prevention, repression and confronting violence against women.*

**Keywords:** *Violence, Gender, Woman.*

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.804

Data de recebimento: 28/06/2017 – Data de aprovação: 05/05/2020

## INTRODUÇÃO

As lutas femininas são constantes ao longo da história no enfrentamento da violência contra a mulher, sendo que parte das conquistas observada com a aplicabilidade de ações punitivas aos agressores, bem como com a obtenção de independência e equidade nos espaços sociais, políticos e econômicos. O homicídio de mulheres, nos âmbitos doméstico e familiar e por questões de gênero, é desfecho de um processo contínuo de violência, logo, resulta da violação de sua dignidade. Esse tipo de homicídio é nomeado como feminicídio, o contexto que marca este delito está relacionado à desigualdade e à discriminação de gênero, e a atos contínuos de violência.

Assim, devido à crescente elevação e à generalização da violência contra as mulheres, foi instituído um conjunto de leis com o objetivo de protegê-las e de qualificar tais crimes, como a Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha), e a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, que categoriza as mortes de mulheres por razões de gênero como Feminicídio (BRASIL, 2006, 2015). Com isso, o delito passa a ser considerado um tipo de homicídio qualificado, incluído no rol dos crimes hediondos, sendo inafiançável e sem redução da pena, que pode variar de 12 a 30 anos, com aumento nos casos em que o crime tenha sido cometido contra gestante ou nos três meses posteriores ao parto; contra menor de 14 anos, maior de 60 anos ou pessoa portadora de deficiência; e na presença de descendente ou ascendente da vítima (BRASIL, 2015).

Neste artigo, realiza-se uma breve discussão do conceito do Feminicídio, a apresentação das conquistas quanto ao enfrentamento da violência contra mulher e a caracterização do Feminicídio no município de Belém (PA), a partir de dados secundários.

## VIOLÊNCIA DE GÊNERO E CONCEITO DE FEMINICÍDIO

O termo feminicídio dá visibilidade aos homicídios de mulheres com características intencionais por razões de gênero, ou seja, pela condição de a vítima ser mulher. É, portanto, uma categoria que vai contra a neutralidade do termo homicídio, passando a diferenciar e destacar as mortes de mulheres que são marcadas por violências constantes, tais como física, psicológica, moral, patrimonial e sexual (PASINATO, 2011).

Na discussão do feminicídio é importante refletir sobre as relações de gênero e a violência, os valores, padrões culturais, as relações de poder e os papéis de cada componente envolvido na violência de gênero. Por gênero entende-se construção social que transcende o aspecto biológico (sexo), ou seja, é como o indivíduo constitui socialmente a sua identidade de ser homem ou mulher. As relações existentes sofrem influências dos fatores culturais, econômicos, políticos e sociais, os quais contribuem para a formação da identidade, resultando em relações hierárquicas entre homens e mulheres (CARDOSO, 2011). Sendo assim, a categoria gênero é empregada para analisar e descrever a realidade social e as formas de poder

desiguais entre homens e mulheres, e de como elas se apropriam das diferenças sexuais e biológicas, conferindo aos sexos atributos opostos, estando associadas em formas sociais distintas e sendo valorizadas nos âmbitos: econômico, político, social e cultural no dia a dia.

A abordagem da construção social do gênero tem como uma das precursoras Simone de Beauvoir, que considera o gênero não restrito ao sexo (biológico), podendo ser compreendido em sua famosa colocação “Ninguém nasce mulher, mas torna-se mulher”. As atribuições são construídas socialmente para o masculino e o feminino, possibilitando a melhor compreensão destas representações sociais (SAFFIOTI, 2004).

A desigualdade de gênero tem impacto, em particular, na distribuição do poder e de dominação, no acesso aos recursos materiais e simbólicos e a serviços, além de gerar conflito e violência para obtenção do controle sobre a mulher (OACNUDH, 2014). Esta desigualdade sustenta-se no aspecto biológico da superioridade masculina e conseqüentemente na subordinação feminina, mas este embasamento biológico é refutado por estudiosas sobre a temática, como por exemplo, Scott (1990), Saffioti (2004) e Almeida (1998).

De maneira geral, dois argumentos são usados para justificar o ato criminoso quando se trata de uma violência de gênero: a vítima provocou o agressor ou ainda o mesmo estava sob o efeito de alguma droga lícita ou ilícita. Estas “justificativas” só contribuem para aumento do ciclo de violência. Esta “culpa”, algumas vezes, é assumida pela mulher, sendo lesada também pela sociedade e pelo Estado, este por não garantir sua integridade. Segundo Almeida (1998), a violência de gênero contribui para moldar lugares desiguais de gênero, o enfrentamento da violência de gênero deve ser balizados em as ações de caráter abrangente, tanto no aspecto macro quanto no micro:

Parto da perspectiva de que mudanças substanciais ao nível das relações de gênero só podem ser operadas se há investimento na transformação do conjunto de relações fundamentais estruturadoras de um determinado campo de forças. Nesse sentido, o sujeito, constituído a partir deste campo e que o ressignifica, ocupa lugar central (ALMEIDA, 1998, p. 7).

Para Saffioti e Almeida (1995 apud ALMEIDA, 1998), a violência de gênero é uma violência específica, a qual visa preservar a organização social do gênero, baseada na hierarquia e nas desigualdades de lugares sociais sexuados, que inferiorizam o gênero feminino. A compreensão da relação existente entre a desigualdade de gênero, o patriarcado e a dominação masculina são aspectos importantes para o entendimento do contexto da violência contra mulher e seus cenários, e conseqüentemente do feminicídio.

O termo femicídio foi empregado pela primeira vez em público por Diana Russel (2012) em uma conferência no tribunal internacional de crimes contra as mulheres em Bruxelas, em 1976, com a participação de 2 mil mulheres de 40 países. Neste primeiro momento não houve a conceituação do termo. Em 1992, Russel e Radford definem o femicídio como mortes de mulheres por homens por misoginia, posteriormente, redefinem o termo como o assassinato de mulheres cometido por homens pelo fato de as vítimas serem mulheres, e caracteriza-se por ser um ato contínuo de violência em suas diversas manifestações (física, sexual, psicológica, moral e patrimonial), sendo o sexo da vítima primordial para o autor, com a prevalência de misoginia e sexismo, Russel (2012).

Para Lagarde (2004), além dos pontos estruturais apresentados por Russel (2012), a adoção da terminologia feminicídio tem como objetivo dar maior visibilidade à violência contra mulher como estratégia de diminuir

a impunidade, a qual ocorre quando o Estado não garante às mulheres seus direitos. Trata-se, então, de também evitar o ato criminoso, indicando como o feminicídio é um problema social, que tem origem na desigualdade de gênero.

Para Fragoso (2002) o Feminicídio diz respeito atos contínuos de violências que abrangem danos emocionais e psicológicos, agressões, torturas, estupro, prostituição, assédio sexual, abuso infantil, infanticídio, mutilações genitais, violência doméstica, e qualquer ação que resulte na morte de uma mulher, tolerada pelo Estado. Reflete sobre interseccionalidade de gênero e da variabilidade de estrutura de poder, considerando o contexto social, político e econômico, bem como as diferentes formas de ser mulher.

Segato (2006) relaciona o feminicídio à questão política e este tem como objetivo desmascarar o patriarcado que se baseia no controle sobre a mulher

Segundo Gebrim e Borges (2014) para Carcedo e Sagot o uso do termo Feminicídio contribuiu para demonstrar a violência baseada na desigualdade de gênero, rompendo com as discussões que tendem a culpar a mulher por sua morte.

A expressão femicídio e sua variante feminicídio<sup>1</sup> são adotadas para descrever e denunciar mortes de mulheres que acontecem em diferentes contextos socioculturais, políticos e econômicos (PASINATO, 2011). A sua aplicabilidade ainda gera várias discussões no meio acadêmico, político e legislativo de cada país (OACNUDH, 2014).

A partir do levantamento bibliográfico verifica-se que existem divergências quanto ao uso da terminologia para tratar as mortes de mulheres por questões de gênero, femicídio ou feminicídio, a utilização do termo pode variar de país para país: nos Estados Unidos, por exemplo, o termo utilizado é femicídio, e no Brasil emprega-se o termo feminicídio, a partir da Lei 13.104, de 9 de março de 2015. Diante dessas divergências quanto à adoção do termo, para Russel (2012) o importante é compreender as causas e os fatores que contribuem para essa prática, bem como investir em ações de enfrentamento à violência contra mulher (STAUDT, 2011). Considerando a variação quanto à aplicabilidade dos termos femicídio/feminicídio<sup>2</sup> para tratar as mortes de mulheres por questões de gênero, compreende-se:

38. Apesar dessas diferenças conceituais, os marcos normativos da região utilizam indistintamente os termos “femicídio” e “feminicídio” para se referirem à morte violenta de mulheres por razões de gênero, diferenciando-os do conceito neutro, em termos de gênero, de homicídio.

39. Para os efeitos do presente Modelo de Protocolo, o termo **femicídio se entende** como: a morte violenta de mulheres por razões de gênero quer ocorra dentro da família, unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, na comunidade, por parte de qualquer pessoa; quer seja perpetrada ou tolerada pelo Estado e seus agentes, por ação ou omissão (OACNUDH, 2014; p.17-18).

Segundo o OACNUDH (2014), o feminicídio está dividido em duas categorias de análise: ativos ou diretos e passivos ou indiretos, sendo mortes evitáveis. O feminicídio está classificado em 13 modalidades criminosas de análises a partir da experiência latino-americana, sendo elas: íntimo, não íntimo, infantil, familiar, por conexão, sexual sistêmico, por prostituição ou ocupações estigmatizadas, por tráfico de

1 Importante esclarecer que em 2011, no Brasil, não se tinha a aplicabilidade penal. Quando a autora retrata o feminicídio como variante é devido à diversidade contextual da utilização do termo.

2 O termo utilizado neste trabalho será feminicídio considerando a terminação utilizada na Lei nº 13.104/2015.

**Caracterização do feminicídio na cidade de Belém (PA)**

Tatiane da Silva Rodrigues Tolosa, Clay Anderson Nunes Chagas e  
Cristiane do Socorro Loureiro Lima

pessoas, por contrabando de pessoas, transfóbico, lesbofóbico, racista, por mutilação genital feminina, assassinatos marcados pela brutalidade, tortura, violência e amputação.

As principais causas de feminicídios estão diretamente relacionadas com a ordem patriarcal, a exemplo da desigualdade estrutural de poder que inferioriza e subordina as mulheres aos homens. Nesses casos é possível afirmar que a violência é sexista porque o sexo das vítimas é determinante para sua ocorrência. O emprego de violência e a intencionalidade do gesto reforçam seu caráter de desprezo pela mulher e pelos papéis sociais que lhe são atribuídos. É, assim, um fenômeno social e cultural, posto que não são casos isolados ou episódicos, mas inseridos num *continuum* de violência que limita o desenvolvimento livre e saudável de meninas e mulheres (BRASIL, 2016).

## ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER: O CASO BRASILEIRO

No Brasil, a luta e as conquistas das mulheres por seus direitos, bem como a busca pela implantação de leis de enfrentamento à violência contra a mulher, foram e são uma constante de movimentos feministas, meios acadêmicos e familiares das vítimas. Todos esses atores contribuíram e contribuem para as denúncias da violência, cobranças aos governos por justiça e políticas, bem como para a produção científica que possibilitou reflexões sobre teorias, conceitos e metodologias sobre violência contra mulher (PASINATO, 2014).

Considerando que as violações à dignidade da mulher atravessam a história, é importante conhecer os aspectos que permeiam as relações de gênero e, para a compreensão deste fenômeno, torna-se relevante desvelar como as dimensões poder, dominação e discriminação são intrínsecas à violência de gênero. Então, aborda-se a seguir como as legislações brasileiras têm tratado essa questão.

Até o período republicano, o assassinato de mulheres por seus maridos era justificado, baseado no Livro V das Ordenações Filipinas, na defesa da honra. No período de 1920 a 1930, inicia-se a movimentação das feministas, por seus direitos e igualdade de gênero, por exemplo, as lutas pelo direito ao voto feminino e neste ínterim juntam-se aos promotores públicos para contestar a tolerância e a indiferença da sociedade, bem como para questionar a justiça sobre os crimes passionais contra as mulheres. Nas décadas de 1960 e 1970, o movimento feminista se solidifica na luta pelas conquistas nos espaços não só sociais, mas acadêmicos e políticos. Em 1970, Ângela Diniz foi assassinada por seu companheiro, Doca Street. Eles tinham um relacionamento conturbado e violento, por esse motivo ela pediu a separação e teve sua vida ceifada. Porém, Doca Street foi absolvido pelo Tribunal do Júri com base na tese da legítima defesa, o que permite observar a estrutura patriarcal no sistema judiciário brasileiro. Este caso teve grande repercussão nacional e internacional e impulsionou o movimento feminista “Quem ama não mata” (BLAY, 2003).

Em 1983, criou-se em São Paulo o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, com o intuito de promover os direitos da mulher. Segundo Pasinato (2014), em 1985 foram implantadas as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e no Pará a DEAM foi instalada em 1987, na capital Belém. Atualmente, são 17 unidades distribuídas na Região Metropolitana de Belém e no interior do estado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> As DEAMs estão localizadas em: Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Barcarena, Belém, Bragança, Breves, Capanema, Castanhal, Itaituba, Marabá, Paragominas, Parauapebas, Redenção, Santarém, Soure e Tucuruí.

A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM) foi criada em 2003 e, com tal órgão, tem-se o estabelecimento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Outro grande marco no enfrentamento da violência contra a mulher é a criação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), e a aprovação da Lei do Feminicídio, em 9 de março de 2015, que inclui os homicídios contra as mulheres sob certas condições no rol dos crimes hediondos, dando visibilidade aos óbitos relacionados à violência de gênero e para que a morte violenta da mulher possa ser considerada como feminicídio no Brasil.

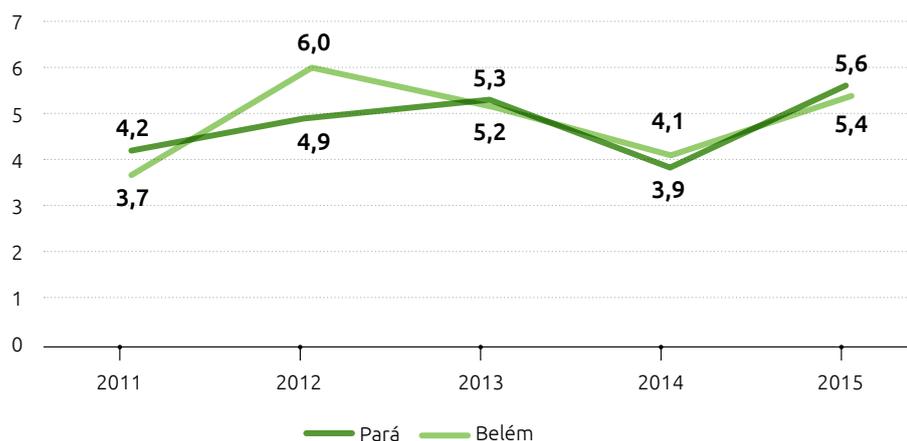
Apesar dos avanços, o Brasil ocupa a quinta posição em um universo de 83 países em relação a mortes de mulheres por razões de gênero, estando atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Federação Russa. O Brasil tem em média 13 feminicídios por dia, com taxa de 4,8 homicídios por 100 mil mulheres, e o estado do Pará ocupa a 10ª colocação no país, com taxa de feminicídios de 5,8 por 100 mil mulheres, superior à taxa nacional. O município de Belém tem taxa de 5,6 assassinatos por 100 mil mulheres e não está entre os 100 municípios com as maiores taxas, porém, está na 15ª colocação entre as capitais das unidades federativas (WAISELFISZ, 2015).

Ao se observar a taxa de homicídios dolosos de mulheres do estado do Pará e de Belém, no período de 2011 a 2015, a partir do Banco de Dados da Secretária Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (SIAC),<sup>4</sup> verifica-se que as ocorrências de Belém correspondem, em média, a 20,6% desse delito no Estado, em um universo de 144 municípios paraenses. A taxa média belenense (4,9 homicídios por 100 mil mulheres) é superior do Estado (4,8 por 100 mil mulheres), com exceção dos anos de 2011 (3,7 por 100 mil mulheres, em comparação a 4,2 por 100 mil mulheres no estado), 2013 (5,2 por 100 mil, em contraste a 5,3 por 100 mil mulheres no estado) e 2015 (5,4 por 100 mil mulheres e 5,6 por 100 mil mulheres) (Gráfico 1).

## GRÁFICO 1

**Taxa de homicídios dolosos de mulheres.**

**Estado do Pará e município de Belém, 2011-2015. Taxa (por 100 mil mulheres)**



Fonte: Siac.

<sup>4</sup> A Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal é diretamente subordinada a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. Compete à mesma planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e avaliar as ações de inteligência e análise criminal do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (Sieds).

## MÉTODOS

Este trabalho integra pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (PPGSP) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Utilizaram-se dados secundários fornecidos pela Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (Siac), a qual é vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, com emprego de gráficos, tabelas e mapas para analisar 45 casos de homicídio de mulheres ocorridos no município de Belém, capital do Estado do Pará, entre janeiro de 2011 a dezembro de 2015.

Optou-se pela cidade de Belém, capital do Estado do Pará, como área de abrangência da pesquisa por três motivos: por apresentar a maior quantidade de registros de homicídios de mulheres do estado, correspondendo a 20,6% do total, em um universo de 144 municípios; por ter a maior população feminina do Estado (734.391 pessoas), segundo o Censo 2010 do IBGE; por dispor de uma rede mais articulada de atendimento<sup>5</sup> à mulher vítima de violência, o que em tese ajudaria a prevenir e coibir os feminicídios.

O recorte temporal analisado foi o período de 2011 a 2015, tendo sido encontrado 179 registros de homicídios de mulheres na capital paraense, que foram extraídos do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP-WEB). A lei do feminicídio foi instituída em nove de março de 2015, então para os registros anteriores realizou-se análise a partir da leitura das peças dos boletins e procedimentos policiais para identificação do crime de feminicídio. Os critérios de inclusão foram: 1. violência doméstica e familiar, 2. menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Para as triagens e classificações utilizaram-se OACNUDH (2014) e Brasil(2016)<sup>6</sup>. Os registros de 2015 foram analisados conforme a identificação penal feminicídio, tombado pela autoridade policial, resultando em 45 casos para análise. Em seguida, esses dados foram organizados em uma planilha de Excel, com a construção de tabelas e gráficos que possibilitaram melhor visibilidade e compreensão do comportamento das variáveis analisadas (BUSSAB; MORETTIN, 2013).

Parte das variáveis apresentadas neste trabalho foram coletadas diretamente no Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP-WEB), o qual conta com campos estruturados e de preenchimento obrigatório, tais como: ano, dia, faixa de hora, meio empregado, local da ocorrência, além de informações tabuladas a partir de leituras das peças do boletim de ocorrência e do procedimento policial, sendo elas: interação social da vítima com autor, autoria, meio de execução e motivação. Neste trabalho analisam-se as variáveis: ano; turno; dia da semana; local do fato; meio empregado; modalidade (individual e concurso); meio de locomoção; interação social; motivação e *status* do relacionamento da vítima com acusado.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Entre janeiro de 2011 a dezembro de 2015 foram registrado 45 casos de feminicídios na capital paraense, e verificou-se que existe oscilação no número de mortes, com o maior valor em 2012 (13) e 2013 (12), tendo redução nos anos: 2011 (8), 2014 (4) e 2015 (8) (Gráfico 2).

<sup>5</sup> Casa Abrigo Emanuele Rendeiro Diniz, Casa Abrigo Unidade de Acolhimento Temporário, Centro de Referência Maria do Pará, Promotorias Especializadas de Violência Doméstica e Familiar, Núcleo de Atendimento à Mulher, Delegacia Especializada no Atendimento a Mulheres, Pro Paz Mulher e Núcleo Especializado de Atendimento ao Homem Agressor.

<sup>6</sup> O documento Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios) é resultado do processo de adaptação do protocolo latino-americano para investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio) à realidade social, cultural, política e jurídica do Brasil.

**GRÁFICO 2**

**Número de feminicídios.**  
**Belém, 2011-2015.**



Fonte: Siac.

É importante esclarecer que talvez o número de mortes seja maior do que o apresentado, pois alguns feminicídios são registrados como homicídio simples, comunicação de óbito, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e até mesmo suicídio, e é com aprofundamento das investigações ou até mesmo com o julgamento que se chega à elucidação dos fatos, logo, à tipificação penal. Algumas situações contribuem para a não identificação penal do feminicídio, tais como: a não identificação da autoria, falta de testemunhas ou de provas, bem como a modificação da cena do crime, nestes casos, o papel da perícia criminal para esclarecimentos do crime é fundamental (DINIZ et al., 2013).

As subnotificações, como indicado por alguns autores como Pasinato (2011), Almeida (1998), e Lucena (2014), contribuem para a não mensuração dos feminicídios. Outra situação que dificulta a análise é a publicação dos dados com a desagregação dos homicídios de mulheres e o contexto em que ocorreram, pois ao se conhecerem as causas possibilita-se a compreensão dos fatores da mortalidade feminina.

A Tabela 1 apresenta a proporção de casos por turno e dia da semana de ocorrência. As maiores incidências do feminicídio corresponderam ao período da noite de sábado (8,9%), prolongando-se para a madrugada de domingo (11,4%), e da noite de domingo (8,9%) à madrugada da segunda-feira (8,9%). A maior frequência do delito se deu, assim, nos turnos da madrugada (31,3%) e da noite (31,0%). O domingo (20,3%) e a segunda-feira (22,1%) são os dias que mais aconteceram o feminicídio. Esses resultados se assemelham às conclusões de outras pesquisas, como as de Mello (2016) e GARCIA *et al.* (2013), as quais constataram que os feminicídios acontecem predominantemente nos finais de semana, nos períodos da noite e da madrugada.

**Caracterização do feminicídio na cidade de Belém (PA)**

Tatiane da Silva Rodrigues Tolosa, Clay Anderson Nunes Chagas e  
Cristiane do Socorro Loureiro Lima

**TABELA 1**

**Proporção de feminicídios, por turno, segundo dia da semana.**  
**Belém, 2011-2015.**

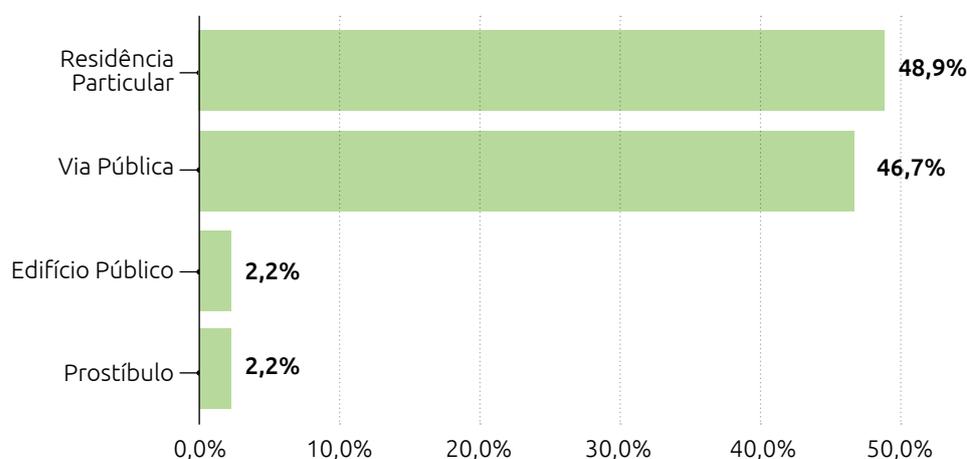
Dia da Semana	Turno				Σ Semana
	Madrugada	Manhã	Tarde	Noite	
Domingo	11,4	0,0	0,0	8,9	20,3
Segunda	8,9	4,4	4,4	4,4	22,1
Terça	2,2	2,2	2,2	4,4	11,0
Quarta	2,2	2,2	8,9	2,2	15,5
Quinta	0,0	2,2	6,8	2,2	11,2
Sexta	4,4	0,0	0,0	0,0	4,4
Sábado	2,2	2,2	2,2	8,9	15,5
<b>Σ Turno</b>	<b>31,3</b>	<b>13,2</b>	<b>24,5</b>	<b>31,0</b>	<b>100</b>

Fonte: Siac.

Quanto ao local onde ocorreu o feminicídio, verificou-se uma proporcionalidade entre residência particular (48,9%) e via pública (46,7%) (Gráfico 3), a mesma frequência observada por GARCIA *et al.* (2013). e por Meneghel e Hirakata (2011). Ao se analisar a variável “via pública” caso a caso, percebeu-se que em 68,4% dos casos a vítima morreu no mesmo bairro em que morava; em 31,6%, em bairros diferentes de sua residência, quando se deslocavam para a casa de conhecidos ou locais que costumavam frequentar, o que permitiria deduzir que os autores sabiam da rotina das vítimas. Na variável “Prostíbulo”, compreendendo o Feminicídio por prostituição ou por ocupação estigmatizada, a vítima não tinha relação direta com o acusado, tendo sido contratada para prestar serviços. Teria havido desentendimento entre as partes e o acusado teria agredido à mulher, resultando em lesões graves e, na sequência, a morte da mulher. No homicídio ocorrido em edifício público, o acusado era o ex-marido da vítima, e eles estavam em processo de separação. Ele foi ao ambiente de trabalho da vítima, tiveram uma breve conversa e discutiram, quando ele atirou na mulher, que morreu na hora, e em seguida cometeu o suicídio.

**GRÁFICO 3**

**Distribuição dos feminicídios, por local de ocorrência.**  
**Belém, 2011-2015.**



Fonte: Siac.

A Tabela 2 apresenta a modalidade de atuação e o meio empregado para o cometimento do crime. As ações individuais (autor do crime) totalizaram 80,0% dos casos; em 33,3% foi empregada arma perfuro-cortante (faca ou terçado), com mais de um golpe na vítima, em áreas vitais, tais como pescoço, tórax e abdômen; em 20,0% dos casos empregou-se arma de fogo. Foram compilados em “outros meios” 15,6% dos casos, incluindo-se nesta categoria o espancamento e estrangulamento. Em 8,9% dos feminicídios utilizou-se arma contundente (pedaço de madeira) e em 2,2% dos casos a vítima foi queimada pelo autor do crime. Na catalogação das informações verificou-se que algumas ações ocorreram com atuação de mais de uma pessoa, ou seja, com o auxílio de outra pessoa (homem) ou com a morte encomendada por seus parceiros ou ex-parceiros. Para qualificar esse tipo de ação empregou-se o termo concurso, que representou 20,0% da totalidade das execuções, com uso de arma de fogo para a prática criminosa.

Em síntese, a ação geralmente foi individual, com a utilização de arma cortante ou perfurante, arma contundente, de fogo e outras, instrumentos que estão próximos dos envolvidos no ambiente doméstico, coincidindo com a pesquisa de Gomes (2014).

## TABELA 2

**Distribuição dos feminicídios, por modalidade de envolvidos e meio empregado.  
Belém, 2011-2015.**

Modalidade	Meio Empregado	Percentual
Concurso*	Arma de Fogo	20,0
Individual*	Arma Cortante ou Perfurante	33,3
	Arma de Fogo	20,0
	Outros Meios*	15,6
	Arma Contundente	8,9
	Fogo	2,2
<b>Total</b>		<b>100,0</b>

*Nota 1: Na variável “Concurso” ação realizada com mais de uma pessoa.*

*Nota 2: Na variável “Individual” ação realizada com uma pessoa.*

*Nota 3: Na variável “outros meios” soma-se as categorias: espancamento e estrangulamento.*

*Fonte: Siac.*

De modo geral, observou-se, a partir da análise dos crimes, brutalidade nas ações (violência física e violência sexual), com várias lesões em uma mesma área do corpo, e até mesmo a modificação do local do crime por parte do autor com o intuito de tirar o foco das investigações. Verificou-se, por exemplo, simulação de latrocínio. Por isso a importância da preservação do local do crime e da perícia, para a compreensão de como se deram os fatos (DINIZ et al., 2013).

Foi verificado também que a dominação masculina era muito forte, em alguns casos o autor, além das violências físicas empregadas, praticava a violência psicológica e promovia o isolamento social das vítimas, de forma a ter controle sobre elas, ou seja, um contexto marcado por ações de contínua violência, em que a morte constituía o ponto final (ALMEIDA, 1998; PASINATO, 2011).

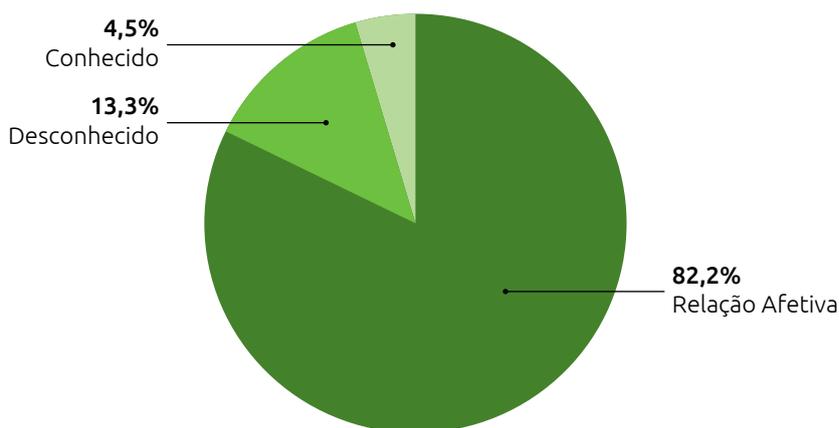
Uma das condições para classificar um homicídio como feminicídio é a vítima morrer pela condição de ser mulher, não necessitando ter relação direta com o acusado. Quando essa relação direta existe, caracteriza-se o crime como feminicídio íntimo (BRASIL, 2016). Considerando essas informações, nos casos analisados, identificaram-se: 82,2% de feminicídios íntimos; 11,2% de feminicídios não íntimos;

4,4% de feminicídios por conexão e 2,2% por prostituição ou por ocupação estigmatizada. Em 86,7% dos casos as vítimas conheciam seus algozes (relação afetiva: 82,2% e conhecido: 4,5%). No que concerne à categoria “desconhecido” (13,3%), quando o autor é desconhecido da vítima, identificaram-se o feminicídio por conexão e por prostituição ou por ocupação estigmatizada (Gráfico 4).

#### GRÁFICO 4

Distribuição dos feminicídios, por relação entre vítima e autor.

Belém, 2011-2015.



Fonte: Siac.

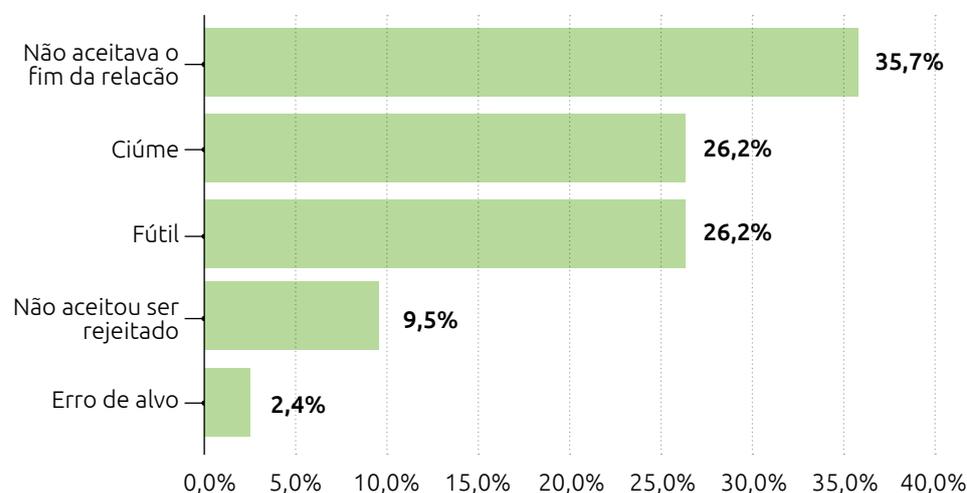
Nos casos em que a vítima tinha relação afetiva com o autor do fato (82,2%), verificou-se a partir dos relatos contidos nos boletins e nos procedimentos policiais que as vítimas sofriam violências de seus companheiros e por esse motivo terminaram o relacionamento. Os companheiros, por não aceitarem esta situação, planejaram o assassinato, fato visível da condição de dominação e supremacia masculina, considerando a mulher como posse ou de seu domínio, o que também é identificado na literatura sobre feminicídio.

Levando em conta a motivação do delito, de 71,4% dos casos constam as categorias relacionadas à posse e dominação: “não aceitava o fim da relação”, “ciúme” e “não aceitou ser rejeitado”. Segundo Mello (2016), quando se trata de feminicídio em que a mulher mantinha relação afetiva com o autor do crime, este ocorre por briga e/ou por inconformismo. Ao se observarem as justificativas para o crime, elas incluem neutralizar o ato e desqualificar as vítimas. Na categoria “fútil”, as vítimas foram mortas por discussão com os acusados, em “erro de alvo”, a vítima morreu no lugar de outra mulher, conforme demonstrando (Gráfico 5).

A violência contra a mulher tem todo um viés histórico a partir da relação de gênero (homem e mulher) em âmbitos privados e públicos. Para a compreensão da violência masculina contra a mulher, Bourdieu (1998) fez um estudo etnológico sobre a sociedade Cabila em que buscou entender as estruturas fundamentais da visão e da divisão masculina do mundo. A sexualidade é construída socialmente e existem oposições entre masculino e feminino: anatômicas, biológicas e culturais, que são naturalmente aceitas e inconscientes, assim como a submissão da mulher e a dominação masculina. Demonstra-se claramente a violência simbólica sobre as mulheres, perceptível nas maneiras de pensar, falar e agir, isto não significa que não haja resistência por parte das mulheres quanto a esta dominação.

## GRÁFICO 5

Proporção de feminicídios, por motivação.  
Belém, 2011-2015.



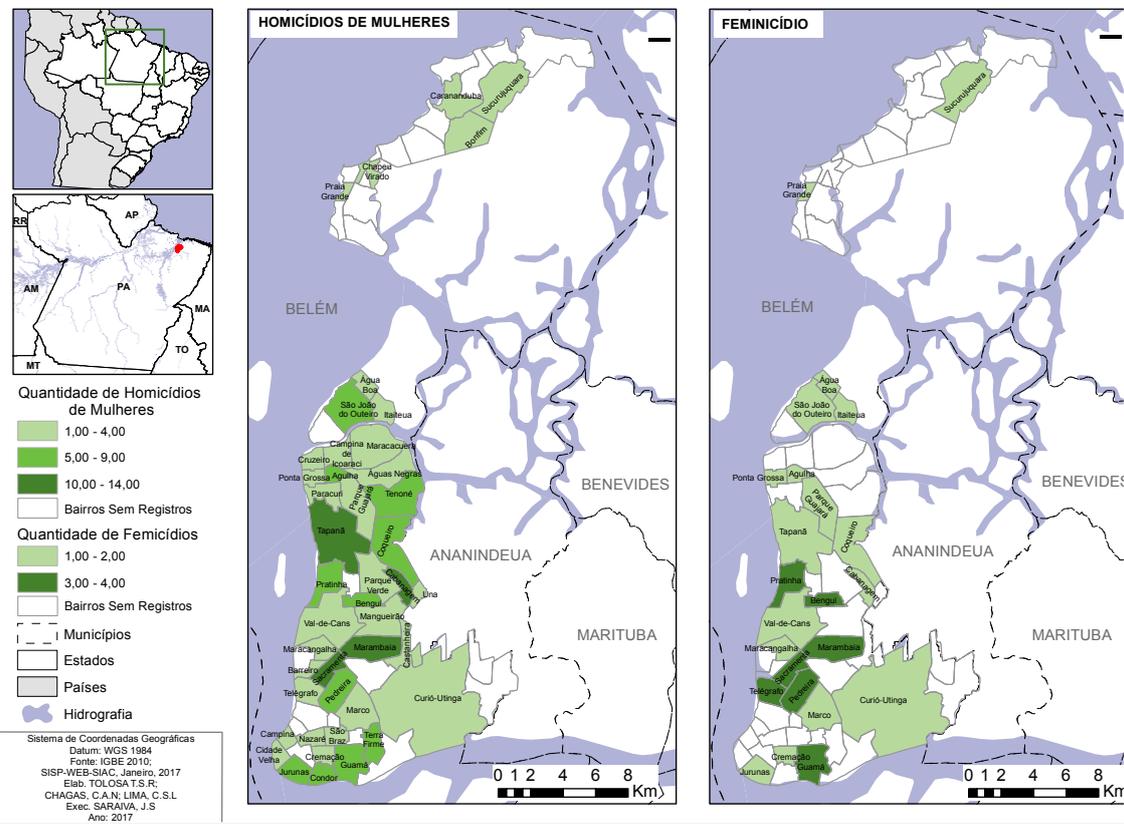
Fonte: Siac.

Estas mortes foram marcadas por resistências, de modo a colocar um fim nas violências sofridas em suas diversas formas, física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, indo contra as justificativas de seus algozes, de que o homicídio ocorreu pela desobediência e atitude da mulher, ocultando situações mais complexas, como posse e poder neste contexto patriarcal.

As relações de gênero enquanto relações de poder estão ligadas às práticas de violências de homens contra as mulheres, entendidas como tentativas de submetê-las, controlá-las e dominá-las, muitas vezes de forma sutil, por meio do discurso, do agir cotidiano, que irá dizer do lugar da mulher, que não será o mesmo lugar do homem. (MELLO, 2016, p. 161).

Entre os casos em que havia vínculo afetivo entre autor do crime e vítima, apenas 45,9% das vítimas haviam denunciado à polícia violências sofridas, situação que relevante, pois devido à comunicação feita e o histórico de violência relatado pelos familiares, seriam mortes evitáveis Meneghel et al. (2013) e 54,1% não efetivaram a denúncia de seus suplícios. Quanto à denúncia de violência sofrida, segundo Dias (2007), a quantidade de subnotificação é significativa, pois é difícil denunciar pessoas do convívio e com quem se mantém relação afetiva ou dependência financeira. A denúncia é cercada por sentimentos de insegurança, medo, inferioridade, e em alguns casos acredita-se na mudança comportamental do agressor e na transitoriedade da situação. Muitas vezes a mulher pode ser levada a avaliar a violência sofrida como prova de amor, ou ainda que ela seja culpada, em um cenário marcado por conflito, luta e resistência pela mulher.

A distribuição espacial da criminalidade e, especificamente do feminicídio, mostrou-se heterogênea. Os crimes se concentraram em bairros marcados pela intensa periferização, precariedade da presença do Estado, instabilidade, pobreza e taxa de criminalidade violenta (CHAGAS, 2014; MENEHEL, HIRAKATA, 2011). A ausência de instâncias nas quais as mulheres possam enfrentar a problemática potencializa a violência como instrumento histórico de relações patriarcais (Mapa).

**Caracterização do feminicídio na cidade de Belém (PA)**Tatiane da Silva Rodrigues Tolosa, Clay Anderson Nunes Chagas e  
Cristiane do Socorro Loureiro Lima**MAPA****Número de homicídios e de feminicídios, por bairro.****Belém, 2011-2015.**

Os bairros onde mais se registraram ocorrências de feminicídio têm delegacia, e, quando não, estas se localizam em bairros mais próximos, porém, apenas medidas de repressão não iriam colaborar para a diminuição ou o enfrentamento dos crimes de violência contra mulher. Necessita-se de ações preventivas e proativas. Logo, a ausência de ação do Estado contribui para este cenário, pois os bairros que apresentaram os maiores índices de criminalidade em Belém são formados por intensa área de periferização.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve por objetivo apresentar a descrição do crime do feminicídio na capital do estado do Pará, Belém, tendo uma abordagem quantitativa, focalizada na análise estatística descritiva.

A partir dos dados apresentados, observou-se que o crime de feminicídio ocorreu com maior frequência nos períodos da noite e madrugada, e nos finais de semana. Quanto ao local do fato, aconteceu em ambiente doméstico, em residências particulares. Quando a vítima tinha relação próxima com o acusado e foi morta em via pública, na maior parte dos casos, o crime ocorreu no bairro onde morava a vítima, e, nos casos ocorridos em locais diferentes, os autores do delito conheciam a rotina da vítima.

Em sua maioria, as vítimas tinham relação próxima com autor e os relacionamentos eram violentos. Na tentativa de por fim à relação, tiveram suas vidas ceifadas de modo violento e foram atingidas em locais vitais, como cabeça, tórax, abdômen, e quando utilizada arma perfuro-cortante foi realizada mais de uma perfuração, gerando lesões graves e letais.

O feminicídio chama a atenção pela maneira como ocorre. Morre-se por ser mulher, tendo como condicionantes: violência constante, dominação e intenção de matar por parte do parceiro. É necessário refletir e investir em ações que possam romper com este ciclo de violência sofrida pela mulher, evitar a letalidade, com políticas públicas que proporcionem transformações socioculturais e nos âmbitos familiar, profissional, educacional, comunitário e político, promovendo a equidade entre homens e mulheres. Importante, que os processos de investigação e julgamento sejam céleres, bem como a ressocialização dos acusados.

Quanto à distribuição espacial do crime de feminicídio, verifica-se que ele não ocorreu de forma concentrada nos bairros da cidade, e sim se distribuiu de forma heterogênea e principalmente em áreas periféricas. Dos bairros que apresentaram maior incidência, apenas nove têm delegacia no local, mas os bairros próximos dispõem desse tipo de unidade, embora somente um bairro tenha Delegacia da Mulher.

Parte-se do suposto de que a violência contra mulher não será reduzida somente com medidas estruturantes. A criação de delegacias especializadas e novas leis são elementos importantes para combater os crimes contra a mulher, mas é importante pensar em ações de longo prazo, principalmente a partir da educação formal e informal, visando romper com a ideia de dominação e superioridade masculina e de discriminação contra mulher.

Apenas a aplicabilidade da lei não irá diminuir o feminicídio, assim, é importante investir em políticas públicas proativas, compreendendo as particularidades do crime, e romper com a cultura do sistema patriarcal e com a violência de gênero. Acima de tudo, mostra-se necessário instituir uma cultura de respeito às mulheres, por isso é fundamental que se tenham estatísticas que demonstrem as particularidades do feminicídio, para agir no enfrentamento deste tipo de crime. Nos casos em que a mulher denuncia situações de violência, deve-se seguir os rigores da lei e garantir a integridade da mulher, com o intuito de evitar a morte anunciada, bem como o ciclo de violência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Suely de Souza de. Femicídio: Algemas invisíveis do público-privado. São Paulo: Revinter, 1998.
- BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. Estudos Avançados, v. 17, n. 49, p. 87-98, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. Conferência do Prêmio Goffman: A dominação Masculina Revisitada. In: LINS, Daniel (Org.). A dominação Masculina Revisitada. São Paulo: Papyrus, 1998. p.11-27.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2016.
- BRASIL. Lei nº 13.104, de 3 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2016.

**Caracterização do feminicídio na cidade de Belém (PA)**

Tatiane da Silva Rodrigues Tolosa, Clay Anderson Nunes Chagas e  
Cristiane do Socorro Loureiro Lima

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. Diretrizes Nacionais Feminicídio: Investigar, processar e julgar, com perspectiva de gênero, as mortes violentas de mulheres. Brasília, DF: MJ, 2016. Disponível em <<http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femenicidios-versao-web.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BUSSAB, Wilton. O.; MORETTIN, Pedro. A. Estatística Básica. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARDOSO, Denise. Ciências, Conhecimentos e ações nas relações de gênero. In: MAUES, A.; ÁLVARES, M.; SANTOS, E. (Orgs.). Mulheres Amazônicas: Imagens, Cenários e Histórias. Belém: GEPEM, 2011. p. 51-68.

CHAGAS, Clay Anderson Nunes; SILVA, Christian Nunes; SILVA, João Marcio Palheta da. Território, Produção do Espaço e Violência Urbana: Uma Leitura Geográfica dos Homicídios na Região Metropolitana de Belém. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 7, 2014, Vitória. Vitória: AGB, 2014.

DIAS, Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DINIZ, D.; PENALVA, J.; GALVÃO, M. O impacto dos laudos periciais no julgamento de homicídio de mulheres em contexto de violência doméstica ou familiar no Distrito Federal. In: SENASP. Homicídios no Brasil: registro e fluxo de informações. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013. (Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 1).

FRAGOSO, Julia Monarrez. Feminicídio sexual serial en Ciudad Juárez. 1993-2001. Debate Feminista, ano 13, v. 25, p.279-304, 2002.

GARCIA, Leila Posenato; FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; SILVA, Gabriela Drummond Marques da; HÖFELMANN, Doroteia Aparecida. "Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil". Texto para Discussão – TD. Ipea, 2013.

GBRIM, L. M.; BORGES, P. C. C. Violência de gênero: tipificar ou não o femicídio/feminicídio? Revista de Informação Legislativa, ano 51, n. 202, p. 59-75, abr./jun. 2014. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/rii/edicoes/51/202/rii\\_v51\\_n202\\_p59.pdf](https://www12.senado.leg.br/rii/edicoes/51/202/rii_v51_n202_p59.pdf)>. Acesso em: 7 mar. 2017.

GOMES, Ana Paula Portela Ferreira. Como morre uma mulher? configurações da violência letal contra mulheres em Pernambuco. 394 f. Tese (Doutorado em Sociologia)–Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Recife, 2014.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codm un=150140&search=para|belem|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em: 02 jun 2016.

LAGARDE, M. Por la vida y la libertad de las mujeres, fin al feminicidio. El Dia, V. fev. p.1-36, 2004. Disponível em:<<http://www.cimacnoticias.com/especiales/comision/diavlagarde.htm>>.Acessado em 28 ago 2020:

LUCENA, M. B. N. Mortes de mulheres no Brasil: feminicídio ou homicídio comum? Violência doméstica ou questão de segurança pública. In: Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa E Pós-Graduação Em Pesquisa Em Direito (CONPEDI), 23., 2014, João Pessoa. João Pessoa: CONPEDI/UEPB, 2014.

MELLO, Adriana Ramos. Feminicídio: Uma análise sociojurídica da violência contra mulher no Brasil. Rio de Janeiro: GZ, 2016.

MENEGHEL, S. N.; HIRAKATA, V. N. Femicídios: homicídios femininos no Brasil. Revista de Saúde Pública, v. 3, n. 45, p. 564-74, 2011.

MENEGHEL, S.N. et al. Femicide: narratives of gender crimes. *Interface (Botucatu)*, v.17, n.46, p.523-33, jul./set. 2013.

OACNUDH. Modelo de Protocolo Latino-Americano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero (Femicídio/Feminicídio). Trad. Lucas Cureau. Brasília, DF: ONU Mulheres, 2014. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2015/05/protocolo\\_femicidio\\_publicacao.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2015/05/protocolo_femicidio_publicacao.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2015.

PASINATO, W. "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 37, p. 219-246, 2011.

PASINATO, W. Violência contra mulher: segurança e justiça. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 277-284.

RUSSEL, Diana. Defining Femicide. <https://www.dianarussell.com>, 2012. Disponível em: <https://www.dianarussell.com/articles.html#Femicide>. Acesso em 17 de maio 2020

SAFFIOTI, H. I. B. Gênero, Patriarcado, Violência. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SEGATO, Rita Laura. Que és un feminicídio. Notas para un debate emergente. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2006. Série Antropología, 401.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. *Revista Educação e Realidade*, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1990.

STAUDT, Kathleen. Lições da Primeira Onda de Pesquisa e Ativismo sobre o Feminicídio. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 5, n. 1, p. 194-204, 2011.

WASELFI SZ, J. J. Mapa da Violência 2015: Homicídios de mulheres no Brasil. Brasília, DF: FLACSO, 2015.

## ARTIGO

# OS DESAFIOS DO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER SOB A ÓTICA DE PIERRE BOURDIEU

**BRENDA ALICE ANDRADE VIDIGAL**

Bacharel em Enfermagem pela Universidade do Estado do Amazonas. Mestranda pelo Programa de pós-graduação do Departamento de Enfermagem Psiquiátrica e Ciências Humanas da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da USP.

**MARCOS PRATA BENTES**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Especialista em Direito Penal pela Uniasselvi. Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

**SOLANA NUNES VIEIRA**

Bacharel em Enfermagem pela Universidade do Estado do Amazonas. Especialista em Unidade de Terapia Intensiva.

**LEONARDO NAVES DOS REIS**

Professor e coordenador do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas. Doutor e Mestre pelo Programa de pós-graduação do Departamento de Enfermagem Psiquiátrica e Ciências Humanas da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da USP.

---

## RESUMO

A reflexão da sociologia sobre diversos fenômenos traz contribuições importantes para esclarecer comportamentos estabelecidos socialmente que possam provocar ou consolidar certos problemas, como a violência de gênero. Este artigo é uma revisão crítica da literatura do campo da sociologia, na qual se destaca a contribuição do sociólogo francês Pierre Bourdieu sobre a violência simbólica abordada na obra **A dominação masculina**, de 1995. Por meio dessa reflexão pode-se notar que o aumento da violência contra a mulher que o país vivencia, apesar de suas leis abrangentes, é um possível fruto de heranças culturais estruturadas nas bases das instituições sociais. Isso se reflete de maneira implícita nos serviços de enfrentamento à violência doméstica.

**Palavras-chaves:** Violência doméstica; Violência contra a mulher.

---

## ABSTRACT

**THE CHALLENGES OF COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN UNDER THE VIEW OF PIERRE BOURDIEU**

*The reflection of sociology about various phenomena brings important contributions to clarify socially established behaviors that can provoke or consolidate certain problems, such as gender violence. This article is a critical review of the literature in the field of sociology, based on the work of the French sociologist Pierre Bourdieu on symbolic violence, **The male domination**, of 1995. Through this reflection it can be noted that the increase in violence against women that the country experiences, despite its comprehensive laws, is a possible result of cultural inheritances structured based on social institutions. This is reflected in an implicit way in services to combat domestic violence.*

**Keywords:** Domestic violence; Violence against women.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.922

Data de recebimento: 02/03/2018 – Data de aprovação: 28/11/2019

## INTRODUÇÃO

Pierre Bourdieu, ao longo de sua trajetória como pesquisador, fez várias contribuições no campo da sociologia, apesar de ter sido filósofo por formação (CHARTIER; LOPES, 2002). A dominação e a violência simbólica foram alguns dos assuntos abordados, além de pensamentos críticos sobre a política, o capital cultural, a educação e outros (CHARTIER; LOPES, 2002). Em sua obra **A dominação masculina**, de 1995, ao tratar da violência simbólica demonstra como comportamentos implícitos ou quase consolidados socialmente contribuem para a diferenciação de gênero, que por sua vez implicaria um grupo dominado pelo “masculino” (BOURDIEU, 2010).

Outros pensamentos sobre poder e dominação aplicam-se às relações de gênero, em que o homem é detentor de poderes e privilégios sociais sobre a mulher, e assim, de acordo com cada organização social, as desigualdades de gênero podem exercer maior poder do que em outras (OMS, 2010). Foucault (1988) compreende que o exercício do poder se dá a partir de pontos variados, móveis e de relações de desigualdade.

No Brasil, a luta pela erradicação da violência doméstica contra a mulher começou com as reivindicações do movimento feminista na década de 1970, que até hoje exerce uma grande influência para as mudanças sociais e contribui para a diminuição das desigualdades entre homens e mulheres. A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1984 foi uma das vitórias do movimento feminista. Logo após, houve a promulgação da Constituição Federal com garantias de leis específicas de amparo à mulher. Finalmente, em 2006 se deu a sanção da Lei nº 11.340, de 2006, que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil (PINTO, 2010).

Apesar dos meios legais e políticos para frear o avanço da violência doméstica, no período entre 2007 e 2017 foi registrado um aumento na taxa de homicídios de mulheres de 20,7%, assim a taxa passou de 3,9 assassinatos por 100 mil mulheres para 4,7 por 100 mil mulheres (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). Cabe uma reflexão relacionada às mulheres que foram vítimas fatais da violência. Estas, por vezes, podem ter vivenciado outras situações antecedentes ao desfecho fatal, como agressão física, psicológica, sexual e outras, ou estarem inseridas em um ciclo de violência, ou seja, o feminicídio poderia ter sido evitado se essas mulheres tivessem tido possibilidades e amparo concretos para sair do ciclo de violência (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018)

Apesar de todo o esforço empenhado no enfrentamento da violência contra a mulher e de todo o aparato legal, as estimativas ainda são alarmantes, necessitando de explicações aprofundadas e críticas que deem luz a um problema que parece perdurar.

Por todo o exposto, questiona-se quais os símbolos de dominação predominantes na sociedade contemporânea e como podem vir a contribuir para o aumento da violência doméstica contra a mulher no Brasil. Nesse contexto, este estudo tem por objetivos: contextualizar, à luz do pensamento de Pierre Bourdieu, a relação entre violência simbólica e o aumento da violência doméstica contra a mulher, no Brasil; refletir sobre como as estruturas de pensamento podem estar relacionadas à ineficácia de políticas, programas e leis que vigoram nos dias atuais.

## METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão crítica da literatura do campo da sociologia, com destaque para a contribuição crítica do sociólogo francês Pierre Bourdieu sobre a violência simbólica abordada na obra **A dominação masculina**, de 1995, contextualizando-se a violência doméstica contra a mulher no Brasil dos dias atuais.

A escolha da obra de Pierre Bourdieu foi motivada pela percepção diferenciada que este sociólogo trouxe no final do século XX, relacionando a estrutura de pensamentos estabelecidos socialmente à legitimação de atitudes que podem sugerir uma desigualdade social organizada, ainda que implícita, ou como denominada por Bourdieu, simbólica. Este pesquisador desenvolveu um estudo na população da Cabília, região do mediterrâneo, onde, segundo ele, os berberes conservam os paradigmas voltados ao falo narcisista e androcêntrico, características encontradas nos demais povos do mediterrâneo (BOURDIEU, 2010).

## A ESTRUTURAÇÃO SOCIAL E A VIOLÊNCIA SIMBÓLICA

Antes de conceituar violência simbólica é necessária a compreensão do pensamento bourdieusiano sobre como a sociedade é estruturada e como as ações do sujeito individual são selecionadas no âmbito coletivo. Para Bourdieu, o *habitus* é o elo entre o sujeito individual e suas subjetividades com a sociedade em sua totalidade. Esse elo funciona como uma estrutura estruturante. Em outras palavras, são práticas sociais construídas a partir de “um sistema de disposições duráveis e transponíveis” (BOURDIEU, 1983, p. 65) e que funcionam de acordo com o meio social do sujeito, integrando sua compreensão de mundo à suas ações (BOURDIEU, 1983).

No *campo* pratica-se o *habitus*, este indica a posição social que o sujeito ocupa e as ações do sujeito individual tornam-se intrinsecamente estruturadas no *campo*. Dessa forma, cada organização social terá suas regras e, dentro dessa estrutura social, cada indivíduo fará a escolha de suas ações com base nas relações de poder, hierarquias e regras estabelecidas no *campo* (CORCUFF, 1993).

Logo, as ações são influenciadas pela posição social do sujeito que a produz, tendo em vista a estruturação das camadas sociais nas quais se insere. Apesar de cada pessoa ser influenciada pela sua própria subjetividade, suas ações já estão sendo previamente estruturadas, ou seja, o sistema simbólico está relacionado com comportamentos sociais estruturados de acordo com as classes dominantes, a divisão do trabalho e o gênero. Sendo assim, as ações dos indivíduos ou o *habitus* também se enquadram dentro do papel social que estes desempenham (CORCUFF, 1993).

Para Bourdieu, a violência simbólica caracteriza-se como comportamentos quase imperceptíveis para a própria vítima, entretanto, isso não a torna “fantasiosa” ou “irreal”, ela está inserida em estruturas sociais com bases solidificadas (BOURDIEU, 2010). Os símbolos da dominação por vezes são reforçados em esferas do Estado, na escola, pela Igreja e na família, facilitando a naturalização de comportamentos de dominação (BOURDIEU, 2010).

Quando Pierre Bourdieu traz a ideia do poder simbólico, ele afirma a necessidade da cumplicidade entre o sujeito que exerce a dominação com aquele que se submete a ela. Afinal, a estrutura de poder impõe que ambos os lados se comportem segundo ordens estabelecidas, ou, resumidamente, dominados pela própria dominação” (BOURDIEU, 2010).

## A DOMINAÇÃO MASCULINA SOB A ÓTICA DE BOURDIEU

Na obra **A dominação masculina**, o autor retrata os costumes vividos na região da Cabília e observa a forte influência da dicotomia e do modelo androcêntrico nas relações de gênero, assim, o feminino e o masculino são vistos como opostos e representados por vezes pela anatomia e por fenômenos e elementos da natureza. O feminino seria o inferior, sensível, frio, escuro, úmido, enquanto o masculino seria representado pelo superior, racional, quente, claro e seco. Os órgãos sexuais também possuem significados quanto a sua forma, pois a ereção remete a algo superior, enquanto a vagina possui a simbologia do órgão invertido, retomando a percepção dicotômica de que enquanto um deflora, é ereto e tem sentido fora-dentro, o outro é invertido, nulo e possui sentido dentro-fora (BOURDIEU, 2010).

Quando Aristóteles afirma que o macho possui natureza superior à da fêmea, sendo o único portador da “semente” da reprodução, e estende tais ideias para a raça humana, tende-se à aceitação da supremacia masculina por parte da sociedade (LOPES, 2010) e esses símbolos de dominação são incorporados de maneira “inconsciente” na relação social, de modo a se tornarem quase imperceptíveis (BOURDIEU, 2010).

Outro símbolo da dominação, observado por Bourdieu, é a divisão do trabalho, segundo a qual o homem exerce funções nobres e de valores reconhecidos socialmente, enquanto a mulher realiza trabalhos considerados humildes e em lugares restritos como o lar, o vilarejo, a lavoura, cuidando dos animais, do leite, dos filhos. Outro ponto abordado foram as manifestações físicas provocadas por emoções que as mulheres apresentavam como humilhação, culpa, vergonha, timidez e outras, como respeito e admiração pelo parceiro (BOURDIEU, 2010).

É assim que a jovem cabila interiorizava os princípios fundamentais da arte de viver feminina, de boa conduta, inseparavelmente corporal e moral, aprendendo a vestir e a usar diferentes vestimentas que correspondem a seus diferentes estados sucessivos de menina, virgem núbil, esposa, mãe de família, e, adquirindo insensivelmente, tanto por mimetismo inconsciente quanto por obediência expressa, a maneira correta de amarrar sua cintura ou seus cabelos, de mover ou manter imóvel tal ou qual parte do seu corpo ao caminhar, de mostrar o rosto e de dirigir o olhar (BOURDIEU, 2010, p. 37).

Observa-se a capacidade criativa que a indústria voltada ao público feminino possui em despertar o desejo de consumo oferecendo produtos que ditam a moda, a beleza e a padronização dos corpos e atribuem valores sociais aos bens de consumo. Isso acontece independentemente do gênero, porém, o público feminino é mais facilmente seduzido por propagandas anti-idade, cirurgias plásticas, boas maneiras e costumes (NOVAES; VILHENA, 2003).

Além disso, apesar de a mulher estar ganhando cada vez mais espaço no mercado de trabalho e nas universidades, ainda é notável o contingente masculino dominante nos mais altos cargos hierárquicos dentro das instituições de ensino, no setor de saúde, nas empresas, na política e nas igrejas, mesmo que o principal público seja formado pelo gênero feminino (ABRAHÃO; VIEL, 2018). Ainda que a violência atinja predominantemente mulheres em condições sociais mais baixas (TEIXEIRA et al., 2015), a estrutura de dominação do feminino está presente até mesmo em situações consideradas comuns (BOURDIEU, 2010).

Pierre Bourdieu cita a preferência quase totalitária das mulheres francesas por um homem mais alto e com maior idade em comparação a ela própria e a rejeição de uma parte delas por homens com características

**Os desafios do combate à violência contra a mulher sob a ótica de Pierre Bourdieu**

Brenda Alice Andrade Vidigal, Marcos Prata Bentes,  
Solana Nunes Vieira e Leonardo Naves dos Reis

invertidas a essas. Estes símbolos são observados como a percepção da mulher de diminuição por estar ao lado de um homem menor que ela, ou a inversão dos papéis sociais. Culturalmente, o patriarcalismo traz a ideia do homem provedor e essa relação com a altura é vista por Bourdieu como uma escolha que possa garantir maturidade e segurança no relacionamento (BOURDIEU, 2010).

A dominação “parece apoiar-se na força bruta, das armas ou do dinheiro” (BOURDIEU, 2010, p. 53), no entanto, a inclinação ou pré-disposição à subordinação é vista como um estado de conhecimento que induz o sujeito à inércia, porém, esse conhecimento da dominação não se caracteriza como algo “consciente” e sim perpetuado em estruturas sociais ao longo dos anos (BOURDIEU, 2010).

## O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BRASIL

A violência contra a mulher, como mencionado anteriormente, é um grave problema em determinadas sociedades, como no Brasil, que ainda possui índices crescentes e onde tais estatísticas podem ter influências diretas do contexto cultura. O tema foi levantado pelo movimento feminista durante a ditadura militar e, graças a isto, uma série de denúncias sobre a violência perpetrada no âmbito doméstico chegou ao conhecimento da sociedade, já num estágio crítico (BANDEIRA, 2014).

O sancionamento da Lei nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, ocorreu somente em 2006, logo após a condenação do Estado brasileiro pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, por negligência e omissão no caso de Maria da Penha Maia Fernandes, brasileira, vítima de violência doméstica. Esta lei visa coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher de forma ampla, caracterizada por qualquer ato que cause dano físico, psicológico, moral, patrimonial ou sexual fundamentado no gênero (BRASIL, 2006). O artigo 5º configura o agressor como qualquer indivíduo que inflija tais danos a mulher com quem mantenha convívio domiciliar, vínculo afetivo independentemente de coabitação ou relação familiar. A lei coloca a necessidade de varas especializadas no combate à violência doméstica e delegacias de atendimento à mulher, com disponibilidade de equipe multidisciplinar e medidas protetivas de urgência (BRASIL, 2006).

Essa lei foi fundamental para a definição de violência doméstica, proporcionando pesquisas mais específicas e que demonstrassem a desnaturalização dos crimes no âmbito familiar. Foram muitas décadas até que ela passasse a vigorar, defendendo o direito da mulher a uma vida sem violência. Por vezes, ideologias machistas presentes no Direito induziam a interpretações que reforçavam a dominação masculina nos crimes de violência doméstica (CASTRO; SILVA, 2017; CORRÊA, 1983). Um exemplo disso é o crime de estupro pelo cônjuge, cuja legitimação era discutida até a década de 1970 (CASTRO; SILVA 2017), e ainda, o homicídio da mulher nos casos de adultério, nos quais a pena era amenizada por razão de ser exercida em favor da legítima defesa da honra (CORRÊA, 1983). Bourdieu afirma que “a estrutura deste sistema simbólico, que é em si o sistema jurídico, cumpre ainda uma função política de instrumento de imposição ou de legitimação da dominação de uma classe sobre a outra” (BOURDIEU apud GONZAGA, 2016, p. 9).

Atualmente, um estudo disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a aplicação da Lei Maria da Penha demonstrou a morosidade do sistema judiciário na resolução dos casos, com aumento de medidas protetivas, de novos casos, de casos pendentes e de feminicídios, no período entre 2016 e 2017 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

Em todos esses anos de lutas, não somente contra a violência, mas também contra um sistema jurídico historicamente formado com predominância de indivíduos do gênero masculino (ABRAHÃO; VIEL, 2018), torna-se evidente, do ponto de vista das estruturas sociais simbólicas, que é necessário muito esforço para romper paradigmas. A efetivação dessas mudanças tem como pré-requisito o despertar de consciência de uma parcela majoritária da população, a fim de exercer influência social e política. Portanto, romper com o esquema social é ir além de intervir somente na vida do sujeito que sofre violência física. É necessário libertar o indivíduo de um sistema que vem sendo alimentado muito antes da sua própria existência e que possui raízes profundas (BOURDIEU, 2010).

## A DENÚNCIA CONTRA A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Apesar de todo o aparato legal que a mulher possui nos casos de violência doméstica, a violência simbólica também pode ocorrer quando um indivíduo está inserido em um contexto de classes sociais mais baixas (VASCONCELOS, 2002) e, assim, mulheres com baixo nível escolar, econômico ou em situação de vulnerabilidade social podem ser submetidas a situações de humilhação, vergonha e culpa por estarem inseridas em um sistema de poderes e hierarquias. No contexto da violência doméstica, a mulher sofre uma pré-condenação social por “permitir” a violência e permanecer no relacionamento, sendo culpada por incitar ou provocar o agressor (BANDEIRA, 2008). Esses são somente alguns exemplos, porém, mesmo o profissional que atua nos serviços de proteção à mulher pode corroborar essas ideias estruturadas socialmente e praticar a violência simbólica institucionalizada no mau atendimento.

As mulheres em situação de violência doméstica tendem a procurar tardiamente um serviço de proteção e segurança, e o principal motivo para isso é o medo do agressor, assim como das possíveis consequências da denúncia à vida de todos os atores envolvidos no contexto de violência: filhos, agressor e a vítima (CAMPOS, 2017; SENADO FEDERAL, 2017). Logo, na maioria das vezes em que uma mulher se dispõe a prestar queixa, é um caso de risco iminente de morte, ameaças à mulher, a familiares ou aos filhos, na tentativa da mulher de interromper o ciclo de dominação daquele relacionamento. Além disso, em sua maioria, as mulheres encontram-se em condições sociais desfavoráveis, de dependência financeira, com desemprego e baixa escolaridade, situações em que o agressor acaba sendo o principal mantenedor do lar (MENEZES, 2000 apud CASTRO; SILVA, 2017).

Não obstante a promulgação da Lei Maria da Penha, ainda é notável o despreparo dos profissionais de segurança pública no que tange ao atendimento a essas mulheres. Os profissionais se cingem à mentalidade de apenas prender o possível agressor, sem ponderar outras questões, atropelando até mesmo garantias constitucionais, trazendo consequências irreparáveis às partes (PASINATO, 2016).

No Mato Grosso, uma pesquisa realizada com policiais militares para identificar se os atendimentos de violência doméstica contra mulher eram tratados de forma diferenciada por policiais do sexo feminino em comparação com policiais do sexo masculino, verificou-se que tais casos não são caracterizados como ocorrências de grande importância, por serem um crime evitável, na concepção de alguns profissionais. Entre as policiais do sexo feminino, 82% entendem que todas as formas de violência devem ser registradas, enquanto 33% dos homens veem necessidade de registrar somente a violência física e 27%, a violência física e psicológica (MARTINS; BERTOLINE, 2013).

Da mesma maneira, percepções similares são identificadas dentro das delegacias de atendimento à mulher (LINS, 2017) e por todo o percurso do processo, dificultando o vínculo de confiança entre a população em situação de violência doméstica e o serviço policial. Nesse mesmo cenário, a ocorrência de violência

### Os desafios do combate à violência contra a mulher sob a ótica de Pierre Bourdieu

Brenda Alice Andrade Vidigal, Marcos Prata Bentes, Solana Nunes Vieira e Leonardo Naves dos Reis

psicológica muitas vezes é negligenciada e quando há ameaça de morte, as providências cabíveis não são tomadas, sob diversas alegações (ABDALA; SILVEIRA; MINAYO, 2011), tornando esse serviço pouco eficaz na concepção de muitas brasileiras (SENADO, 2017).

Em uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), Lins (2017) observou nas falas de policiais civis que estes lamentam por não terem recebido treinamento adequado para atuar na DEAM, e que o processo de aprendizagem é concretizado na prática de erros e acertos.

Pasinato (2015, p. 409) afirma que “as mulheres no Brasil ainda enfrentam um déficit em termos de reconhecimento social do seu pleno direito à justiça e que interfere com as práticas discriminatórias que prevalecem nas instituições policiais e judiciais.

## CONCLUSÃO

Infelizmente, o Brasil ainda é um país que possui uma cultura machista e o preconceito está inserido não somente nos homens, mas nas próprias mulheres. A estrutura de pensamento parte do núcleo familiar e se estende para instituições com influências ainda maiores. Assim, o aumento da violência contra a mulher que o país vivencia é fruto de heranças culturais. Bourdieu, quando discute a submissão “consciente”, também ressalta a reponsabilidade do opressor e cita que o *habitus* é transponível e o sujeito social não perde suas subjetividades. Essa perspectiva social menos preconceituosa é um ponto de partida para grandes mudanças nos índices de violência doméstica, que surtirá efeito somente com o comprometimento dos profissionais que atuam nos órgãos competentes, o empenho dos Poderes do Estado e de uma população esclarecida.

Portanto, são necessárias políticas voltadas para a educação, não somente das mulheres que se encontram em situação de violência, mas também de toda a sociedade, desde o público infantil. Essa mobilização, mesmo que a longo prazo, poderia trazer uma mudança significativa nos alicerces culturais da sociedade. Quanto ao trâmite dos casos processuais, o sistema judiciário, assim como os demais serviços de apoio à mulher, ainda traz vestígios do machismo, que infelizmente está relacionado à formação profissional do sujeito e também com a maneira de organização do serviço. Por fim, a mulher, mesmo com todo avanço social em busca da igualdade de gênero, ainda é vítima não somente da violência doméstica, mas de um conjunto de ideias sociais que tende a torná-la inferior ao homem e somente com um posicionamento coerente de toda a sociedade os índices de violência poderão diminuir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Cláudia; SILVEIRA, Kátia; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Aplicação da Lei Maria da Penha nas delegacias de mulheres: O caso do Rio de Janeiro. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 571- 600, nov.-dez. 2011.

ABRAHÃO, Jéssica; VIEL, Paula. O Espectro da Masculinização das Mulheres e os Desafios da Desigualdade de Gênero Em Posições de Poder1. In: **Intercom–Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. 2018.

BANDEIRA, Lourdes. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 2, p. 401-148, 2008.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade Estado**, v. 29, n. 2, p. 449-469, maio-ago. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. Tradução de Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução de Maria Helena Kuhner. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 1, p. 10-22, fev.-mar. 2017.

CASTRO, Bruno Denis Vale; SILVA, Artenira da Silva e. Atuação da Autoridade Policial e do Poder Judiciário no Combate à Violência Doméstica Contra a Mulher na Cidade de São Luís/MA. **Revista Opinião. Jurídica**, v. 20, p. 59-83, jan.-jun. 2017.

CHARTIER, Roger; LOPES, José Sérgio Leite. Pierre Bourdieu e a história. **Topoi**, p. 139-182, mar. 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: < [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/06/5514b0debfb866190c20610890849e10\\_1c3f3d621da010274f3d69e6a6d6b7e6.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/06/5514b0debfb866190c20610890849e10_1c3f3d621da010274f3d69e6a6d6b7e6.pdf)>. Acesso em: 10/03/2019.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc J. D. **Réponses**. Pour une anthropologie reflexive. Paris: Le Seuil, 1992. Resenha de: CORCUFF, Philippe. **Revue française de sociologie**, v. 34, n. 2, p. 293-296, 1993.

CORRÊA, Marisa. **Morte em Família**: representações jurídicas de papéis sexuais. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade**: A Vontade de Saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GONZAGA, Alexandre Luís. Mudança Social e Resistência: O machismo como ideologia do discurso jurídico. **Interletras**, v. 22, n. 4, p. 1-16, out. 2015-mar. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018 Ipea e FBSP**. São Paulo: Ipea; FBSP, jun. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2019 Ipea e FBSP**. São Paulo: Ipea; FBSP, jun. 2019.

LINS, Beatriz Accioly. "Não existe policial de DDM, existe policial": escolhas, empatia e militância em estudos sobre violência contra mulheres entre policiais de Delegacias de Defesa da Mulher". **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, p. 88-104, ago.-set. 2017.

LOPES, Marisa. Para a história conceitual da discriminação da mulher. **Cadernos de Filosofia Alemã**, n. 15, p. 81-96, jan.-jun. 2010.

MARTINS, Emirella Perpétua Souza; BERTOLINE, Vera Lúcia. Violência contra mulher: diferenças e semelhanças no atendimento policial militar, na perspectiva de gênero. **RMH**, v. 10, p. 52-65, jan.-jun. 2013.

NOVAES, Joana; de VILHENA, Junia. De Cinderela a moura torta: sobre a relação mulher, beleza e feiúra. **Interações**, v. 8, n. 15, p. 9-36, jun. 2003.

**Os desafios do combate à violência contra a mulher sob a ótica de Pierre Bourdieu**

Brenda Alice Andrade Vidigal, Marcos Prata Bentes,  
Solana Nunes Vieira e Leonardo Naves dos Reis

OMS. **Prevenção da violência sexual e da violência pelo parceiro íntimo contra a mulher**: ação e produção de evidência. OMS: Genebra, 2010.

PASINATO, Wânia. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 2, p. 407-428, 2015.

PASINATO, Wânia; ONU MULHERES; SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES; SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Diretrizes nacionais Femicídio**. Investigar, processar e julgar com a perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília, DF: ONU Mulheres; SPM, Senasp, abr. 2016.

PINTO, Célia Regina Jardim. Feminismo História e Poder. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010.

SENADO FEDERAL. **Violência doméstica e familiar contra mulher**. 7. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

TEIXEIRA, Selma Villas Boas; MOURA, Maria Aparecida Vasconcelos; SILVA, Leila Rangel da; QUEIROZ, Ana Beatriz Azevedo; SOUZA, Kleyde Ventura de Souza; NETTO, Leônidas Albuquerque. Violência perpetrada por parceiro íntimo à gestante: o ambiente à luz da teoria de Levine. **Revista Escola de Enfermagem da USP**, v. 49, n. 6, p. 882-889, 2015.

VASCONCELOS, Maria Drosila. Pierre Bourdieu: a herança sociológica. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 78, p. 77-87, abr. 2002.

**Os desafios do combate à violência contra a mulher  
sob a ótica de Pierre Bourdieu**

Brenda Alice Andrade Vidigal, Marcos Prata Bentes,  
Solana Nunes Vieira e Leonardo Naves dos Reis

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

## ARTIGO

# THE SOCIOECONOMIC DETERMINANTS OF CRIME IN BRAZIL: THE ROLE OF SPATIAL SPILLOVERS AND HETEROGENEITY

**PEDRO HENRIQUE BATISTA DE BARROS**

Doutorando em Economia no Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP/FEA). E-mail: pedrohbarros@usp.br.

**HIAGO DA SILVA BAGGIO**

Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil e Bacharel em Direito (OAB/PR). E-mail: hiago.baggio@gmail.com.

**ISADORA SALVALAGGIO BAGGIO**

Bolsista de Iniciação Científica na Pontifícia Universidade Católica (PUC/PR). E-mail: isadora\_baggio@hotmail.com.

---

## ABSTRACT

This paper aims to examine the determinants of crime in Brazil's 5,565 municipalities, considering the presence of possible spatial spillovers and heterogeneity. We confirmed the existence of both effects and, to control them, we estimated spatial models with regimes for the five macro-regions of Brazil: North (N), Northeast (NE), Southeast (SE), South (S) and Central-West (CW). Among our results, we found that population size is important for explaining crime in all regions, while population density is significant only in the NE and CW. The Economic-Educational (EE) and Social Disorganization (SD) Factors, constructed using factorial analysis, are also significant for all regions, except the EE factor in the N and the SD factor in the NE. We emphasize the fact that the EE factor coefficients had different signs and magnitudes depending on the region, while social disorganization induces crime in all regions. Social inequality leads to criminality only in the South and the spatial coefficient  $\rho$  (Rho) is significant and positive for all regions, indicating that homicides in nearby municipalities increases the likelihood of violent crime locally due to spatial spillovers. Therefore, a spatial approach that considers geographic patterns, spatial spillovers and heterogeneity can help with the design of better public security policies that focus on each local reality.

**Keywords:** Crime; Homicide; Spatial Spillover; Heterogeneity.

---

## RESUMO

### **OS DETERMINANTES SOCIOECONÔMICOS DA CRIMINALIDADE NO BRASIL: O PAPEL DAS EXTERNALIDADES E HETEROGENEIDADES ESPACIAIS**

*O presente artigo objetivou perscrutar os determinantes do crime nos 5.565 municípios do Brasil, considerando possíveis presenças de transbordamentos e heterogeneidade espaciais. Confirmou-se a presença de ambos os efeitos e, para controlá-los, foram utilizados modelos espaciais com regimes para as macro regiões do Brasil: Norte (NO), Nordeste (NE), Sudeste (SE), Sul (SU) e Centro-Oeste (CO). Dentre os resultados, o tamanho da população é importante para explicar o crime em todos os regimes enquanto a densidade demográfica é significativa apenas*

para o NE e CO. O Fator Econômico e Educacional (EE) e de Desorganização Social (DS), construídos com análise fatorial, também foram significativos para todas as regiões, com exceção do EE no todo e DS no NE. O Fator EE apresentou coeficientes com sinais e magnitudes diferentes a depender da região enquanto a desorganização social é indutora de criminalidade em todas as localidades. A desigualdade social é significativa apenas no Sul do país e o coeficiente espacial  $\rho$  (Rho) é significativa e positivo para todas as regiões, indicando que homicídios em municípios vizinhos aumenta a probabilidade de crime violento localmente devido a presença de transbordamentos espaciais. Portanto, a abordagem espacial adotada, ao considerar padrões geográficos, transbordamentos e heterogeneidade espacial, pode auxiliar no desenho de melhores políticas de segurança pública focalizadas para cada realidade local.

**Palavras-chave:** Criminalidade; Homicídio; Transbordamentos Espaciais; Heterogeneidade.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1091

Data de recebimento: 12/02/2019 – Data de aprovação: 28/11/2019

JEL Classification: K14; R10; C21

## 1. INTRODUCTION

The homicide rate in Brazil has been increasing in recent decades and has become an obstacle to the social and economic development of the country, due to the high costs it imposes on society. According to the *Relatório de Conjuntura N° 4* (2018)<sup>1</sup> the cost of crime in Brazil grew sharply between 1996 and 2015 from about R\$113 billion to R\$285 billion, an average increment of 4.5% per year, and representing 4.38% of the national income. According to Murray *et al.* (2013), the economic cost of crime in Brazil has a profound impact on people's quality of life and is associated with many of the country's social costs, such as healthcare, security, prisons, loss of human capital, personal losses, etc.

Brazil witnessed 13,910 homicides in 1980, a relatively small number when compared with the 49,932 homicides of 2010, according to the *Mapa da Violência* (2012). This represents an increase of approximately 260% in the period, a growth rate of 4.4% per year. Reports from the *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP) point out that in 2016, 61,283 murders were recorded, a rate of 30.5 deaths per 100,000 inhabitants; this is the largest number of violent deaths recorded in Brazilian history. These numbers make Brazil one of the most violent countries in the world. The World Health Organization (WHO) ranked the country as having the ninth highest homicide rate in the world and the fifth in the Americas, behind only Colombia (48.8), Venezuela (51.7), El Salvador (63.2) and Honduras (85.7).

The data above suggest a failure in the public security mechanisms of the Brazilian State, which is unable to manage and promote effective public policies for increasing the population's quality of life. In this paper we have compiled a brief review of the literature on the Economic Theory of Rational Choice and the Social Disorganization Theory. These theories are important for understanding the factors that have an influence on individuals and lead them to crime. We then undertook an empirical investigation into the crime rate in Brazilian municipalities, using the number of homicides per 100,000 inhabitants as a proxy, following the suggestion of Murray *et al.* (2013) that Brazil's homicide statistics are its most reliable data on local violence, as well as being highly correlated to other types of crime. The main purpose is to search for the determinants of criminal activity in Brazil and compare them with current theories on the subject. We only identified four papers that encompassed all Brazil's municipalities (5,565) in an empirical investigation, namely those by: Oliveira (2005), Ingram and Costa (2016), Peres and Nivette (2017) and Barros *et al.* (2019).

1 Prepared by the Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

### The socioeconomic determinants of crime in Brazil: the role of spatial spillovers and heterogeneity

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e Isadora Salvalaggio Baggio

The paper also aims to adopt a spatial approach to characterizing the distribution of homicides at the municipal level. We specifically look for the presence of spatial dependence and heterogeneity, as well as the formation of significant clusters throughout Brazil, since violence in one place may spread to nearby municipalities and have different determinants and diffusion factors across regions. Some of the papers identified the importance of the spatial and heterogeneity components for explaining the determinants of crime and its distribution in some of the regions (ALMEIDA *et al.*, 2005; OLIVEIRA, 2008; ALMEIDA AND GUANZIROLI, 2013; PLASSA AND PARRÉ, 2015; ANJOS JÚNIOR *et al.*, 2016) and in Brazil as a whole (INGRAM AND COSTA, 2016; BARROS *et al.*, 2018). To achieve our proposed objective, we use Exploratory Spatial Data Analysis (ESDA) and Spatial Econometrics as tools for identifying and measuring these spatial effects.

Waiselfisz (2010), Murray *et al.* (2013), and Andrade and Diniz (2013) argue that there are important regional differences in homicide rates and trends in Brazil. According to these authors, violent crimes were spatially concentrated in state capitals and metropolitan regions until the late 1990s, but recently there has been a persistent upturn in the incidence of such crimes in rural areas. Considering the relative shortage of empirical work at the municipal level for the country as a whole, the Brazilian federal entities could use these results as instruments for their public security planning, with the aim of implementing effective public policies for promoting safety in the country. This idea is reinforced by the fact that, because of its explicitly spatial approach, our research highlights the geographical patterns, spatial spillovers and heterogeneity that have an influence on violence in Brazil, which can help with the design of effective public policies aimed at inhibiting crime.

In addition to this introduction, this paper is structured in four other sections. In the second, we present the theoretical framework of the Economic Theory of Rational Choice and the Social Disorganization Theory, which enabled us to choose the right variables for the required statistical and econometric modelling. In the third section, we detail the methodology and database used in the paper. The results and our analysis of them are set out in the fourth section, while the fifth section presents our final considerations.

## 2. THEORETICAL FRAMEWORK

### 2.1 ECONOMIC THEORY OF RATIONAL CHOICE

This theory was developed by Gary Becker (1968) and seeks to understand crime from the viewpoint of the rational choice of individuals as they attempt to maximize utility. Becker (1968) functionally formalized this relationship as follows:

$$\theta_j = \theta_j(\rho_j, f_j, u_j) \quad (1)$$

where  $\theta_j$  is the number of crimes committed by individual  $j$ , which is a function of the probability of being convicted  $\rho_j$  and the punishment when found guilty  $f_j$ . Finally,  $u_j$  is a variable that represents other possible influences on decision-making, such as education and expected income from legal activities.

According to Becker (1968), an increase in  $\rho_j$  or  $f_j$  is responsible for the decrease in the number of crimes committed, because it raises the opportunity cost of the individual without a counterpart in an increase in benefits. This relationship becomes evident when we consider the expected utility function of individual  $j$  ( $EU_j$ ):

$$EU_j = \rho_j U_j(Y_j; f_j) + (1 - \rho_j) U_j(Y_j) \quad (2)$$

which is an increasing function of the benefit resulting from offense,  $Y_j$ . There have also been several theoretical and empirical advances based on the theory in question. In this paper, we present the work of Ehrlich (1973), Block and Heinecke (1975) and Zhang (1997), which will be analyzed for the purpose of serving as a theoretical basis.

Among other points, Ehrlich's research (1973) added to Becker's by indicating the optimal allocation of time  $t$  to the formal/lawful  $l$  (safe) or illicit  $i$  (risky) market. Like Becker (1968), Ehrlich (1973) assumes that the individual behaves to maximize their expected utility, but now with  $s$  possible states of nature, which results in

$$U_s = U(X_s, t_c) \quad (3)$$

where  $X_s$  denotes an abstract good of the economy (including returns from legitimate and illegitimate activities) in state  $s$ ;  $t_c$  is the time devoted to consumption (or activities not related to markets). We can represent the expected utility in a general way as:

$$EU(X_s, t_c) = \sum_{(s=a)}^n \pi_s U(X_s, t_c) \quad (4)$$

where  $\pi_s$  is the probability of the occurrence of state  $s$ .

Based on Becker (1968) and Ehrlich (1973), Block and Heinecke (1975) state that the problem of offense supply was formulated in terms of a structure of multifactorial preferences, given the ethical and psychological differences involved in the decision-making process, which took into account aspects other than just income. The authors demonstrated that the results of Becker (1968) and Ehrlich (1973) are valid only if legal and illegal activities are monetarily equivalent, and if they are independent of the level of wealth, as in the utility function:

$$U = U(L, T, W) \quad (5)$$

where  $L$  indicates the time devoted to legal activities, while  $T$  refers to the time devoted to illicit activities;  $W$  is the level of wealth of the individual; and  $U$  is a Neumann-Morgenstern utility indicator. The author also assumes that  $\partial U / \partial W > 0$ ,  $\partial U / \partial L < 0$  and  $\partial U / \partial T < 0$ , so an increase in wealth raises the utility of the agent, while the increase in the time devoted to legal and illegal activities decreases. According to Block and Heinecke (1975), the explicit inclusion of the variables  $L$  and  $T$  is intended to clarify the role of morality and ethics in the decision-making process. The function of spending time on legal and illegal activities is determined by:

$$\max_{L, T} \int U[L, T, W^0 + rL + (V - aF)\theta] f(a) da \quad (6)$$

where  $r$  is the rate of return on legal activities and  $V$  is the return on illegal ones;  $a$  is a real stochastic rate of failure, apprehension and being condemned for engaging in illegal activities, restricted to  $0 \leq a \leq 1$ ; and  $F$  is the penalty for a committed crime.  $\theta$  is the number of crimes, which is related to the time dedicated to illicit activities,  $\theta = \theta(T)$ , with  $\theta'(T) > 0$ . Unlike Becker (1968) and Ehrlich (1973), Block and Heinecke (1975) emphasize the role of the relationship between marginal preference in legal activities  $U_L$  when compared

**The socioeconomic determinants of crime in Brazil:  
the role of spatial spillovers and heterogeneity**

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e  
Isadora Salvalaggio Baggio

with illegal activities  $U_{t_i}$ . If  $U_L - U_{t_i} > 0$ , Block and Heinecke (1975) claim that the individual has a *preference for honesty*, which would induce them to practice fewer crimes.

Zhang (1997) developed a formal model that included the existence of social programs that would enable the individual to access a minimum level of wellbeing. The author's main proposal was to verify the impact of these transfers on the comparative time the individual allocates to legal and illegal activities. The initial hypothesis is:  $t_i$  is the time devoted to illegal activities, with two possible scenarios, 1)  $b$  the likelihood of being apprehended, and 2)  $1-b$  the probability of being successful. In Scenario 2), the individual will have an income of  $I_2 = A + W + G(t_i)$ , where  $A$  represents the initial income,  $W$  is the amount received from the transfer program and  $G(t_i)$  is the net income obtained from the illicit activity. In Scenario 1), the individual will have an income of  $I_1 = A + G(t_i) - F(t_i)$ , in which  $F(t_i)$  represents the punishment when apprehended, which also results in the loss of the benefit from the transfer program,  $W$ . Zhang (1997) assumes a Von Neumann-Morgenstern utility:

$$EU = (1-b)U(I_1) + bU(I_2) = (1-b)U[A + W + G(t_i)] + bU[A + G(t_i) - F(t_i)] \quad (7)$$

where the objective is to maximize  $t_i$  subject to  $0 \leq t_i \leq N$ , with  $N$  being the total amount of time available. The first order condition is:

$$D_i = (1-b)U'(I_1)G'(t_i) + bU'(I_2)[G'(t_i) - F'(t_i)] \quad (8)$$

which would be satisfied if  $U'' < 0$ . If the individual is risk averse,  $U'' < 0$ , the time spent on illegal activities is reduced because of the increased income provided by the transfer policy. According to Zhang (1997) this occurs because the income obtained from the transfer decreases the marginal utility obtained from illicit activities. However, the author does not discard the possibility of the transfer leading to an increase in the level of crime, because if the individual is a risk-lover  $U'' > 0$ , the extra income can make them devote less time to legal activities (with a lower return) as they seek more risky, crime-related activities (with a greater return).

## 2.2 SOCIAL DISORGANIZATION THEORY

Shaw and McKay's (1942) Social Disorganization Theory states that socioeconomic factors are important for explaining crime, which is mainly caused by the effects of demographic collapse due to the process of uncontrolled urbanization. This scenario culminates in a negative socioeconomic environment for the population, such as poor housing conditions, an inappropriate family environment (domestic violence, or the absence of a paternal figure, etc.), unemployment, among others. Therefore, population growth associated with the increase in urbanization and demographic density is often one of the initial drivers of social disorganization. According to Peres and Nivette (2017), this context leads to a weakening of the community's capacity to hold common beliefs and exert social control. The authors argue that some structural social conditions, such as poverty, ethnic heterogeneity and family disruption caused by the absence of a paternal figure, for example, weaken society's ability to maintain social ties and norms, thereby increasing the likelihood of crime. In this context, according to the authors, neighborhoods rely mostly on illegal and violent forms of conflict resolution.

Glaeser and Sacerdote (1999) also claim that the degree of urbanization and demographic density are relevant factors for understanding crime. The authors argue that high demographic density results in anonymity among individuals, making it difficult to identify criminals, which makes the likelihood of

successfully committing a crime exceed the chances of being detained, thus encouraging illegal activities. According to Peres and Nivette (2017), the Social Disorganization Theory is a theoretical perspective that helps explain the spatial concentration of crime in densely populated urban centers. In fact, Uchôa and Menezes (2012), Resende and Andrade (2011), and Becker and Kassouf (2017) provide empirical evidence that supports the contention that urbanization is important for explaining crime in Brazilian states.

It is important to note that the problem of social disorganization does not affect the whole of the population equally. According to Araújo Jr and Fajnzylber (2001), young people are most susceptible to socioeconomic problems in Brazil, and the group that is most likely to commit murder. Loureiro and Carvalho Junior (2007) found evidence showing that individuals between 15 and 24 years old play a decisive role when it comes to explaining crime in Brazil, because it is the group that suffers most and commits most of the homicides. Scorzafave and Soares (2009), and Becker and Kassouf (2017) also confirmed the relevance of unemployment for explaining crime in the country, especially among the young.

According to Suliano and Oliveira (2013), education acts as an inhibitor of crime, especially in young people. Better qualifications enable the individual to earn higher wages and have more opportunities in the legal employment market, thereby reducing their wish to take part in illegal activities. Kume (2004) argues that the homicide rate reduces by approximately 6% in the short term and 12% in the long term for every extra year's schooling. Becker and Kassouf (2017) found evidence to show that a 1% increase in spending on education can reduce homicide rates in the country by 0.1%. Finally, Barros *et al.* (2018) argue that socioeconomic development and education are important for reducing crime in Brazil.

In practice, the theoretical frameworks of the Economic Theory of Rational Choice and the Social Disorganization Theory helped us choose the variables used in the statistical and econometric modelling employed in this paper. In other words, these theories supported our efforts to outline potential influences on violent crime in Brazil.

### 3. METHODOLOGY AND DATABASE

This paper adopted the basic model proposed by Kelly (2000), which is defined as follows: Suppose that the total population in a municipality is  $N$ , then individuals could be the victims of a criminal act, which is an exponential function  $\delta$  of demographic density  $d$ , such that  $(\partial\delta(d))/\partial d > 0$ . According to Kelly (2000), a high population density provides criminals with a large number of potential victims while reducing the risk of being caught. Only a fraction of the population,  $X$ , however, is willing to commit a criminal act, which is a function of several factors that are related to social disorganization and exclusion.

According to Kelly (2000), social inequality is also an important determinant of crime. With regard to Brazil, Mendonça *et al.* (2003) analyzed all the states in the country for the 1987-1995 period and found that inequality is, in fact, an important factor for inducing crime. The authors argue that consumption has a benchmark that is imposed by society's standards, which may result in individual dissatisfaction when it is not satisfied because of impossible economic conditions, which are especially evident in unequal societies. Loureiro and Carvalho Junior (2007), Scorzafave and Soares (2009), Resende and Andrade (2011) and Becker and Kassouf (2017) confirmed the importance of social inequality for understanding violence in Brazil. Kelly (2000) also argues that poverty, unemployment, family instability, etc., are also important for explaining crime, which is represented in the model by a vector  $x$ .



Peres and Nivette (2017) argue that there are many exogenous sources of social disorganization. Among them, the authors highlight socioeconomic status (per capita income, absolute poverty, infant mortality rate, unemployment and education), ethnic heterogeneity (measured by the percentage of the population that is not white), family disruption (measured by the number of households headed by women) and the percentage of young people in the population. The variables used in the factorial analysis to represent the vector  $X$  of social and economic characteristics in the model, based on Peres and Nivette (2017), are shown in Chart 1, and all refer to the year 2010.

### CHART 1

Variables used in the factorial analysis model and their respective sources.

	Variables	Source
HDI	HDI – Human Development Index	ATLAS <sup>2</sup>
Higher_education	Population with higher education (%)	IBGE <sup>3</sup>
Income_pc	Average per capita income	ATLAS
Illiterate_pop	Illiterate population (%)	IBGE
Extremely_poor	Proportion of extremely poor people	ATLAS
Primary_school	Population without primary school education (%)	ATLAS
Unemployed_pop	Unemployed population (%)	IBGE
Women_heads	Women as family heads (%)	ATLAS
Non-white_pop	Non-white resident population (%)	IBGE
Population_15-24	Population between 15 and 24 years old (%)	IBGE

Source: research data.

In the econometric model, the dependent variable is the homicide rate per 100,000 inhabitants, which is available in SIM-DATASUS, and is a proxy that is widely used to represent the crime level of a particular region (SANTOS AND SANTOS FILHO, 2011; UCHÔA AND MENEZES, 2012; MURRAY *et al.*, 2013). We also used an arithmetic mean of the years 2009, 2010 and 2011 to represent 2010, in order to minimize the impact of random shocks. Finally, the explicit explanatory variables in the econometric estimation are: a) demographic density, defined as the total number of people in the population divided by the area of the municipality; b) the total population of the municipality; c) the per capita value of the *Bolsa Família* program for the municipality; and d) the Gini Index. Variables a), b) and c) are taken from the IBGE while d) comes from the Atlas of Human Development.

### 3.1 EXPLORATORY SPATIAL DATA ANALYSIS (ESDA) AND SPATIAL ECONOMETRICS

ESDA is a technique used to capture the effects of spatial dependence and spatial heterogeneity in the data used. ESDA is also able to capture spatial clusters, indicate how the data are distributed, show the occurrence of different spatial regimes or other forms of spatial instability (non-stationarity), and identify outliers (ALMEIDA, 2012). Moran's I is a statistic that seeks to capture the degree of spatial correlation between variables across regions; mathematically this statistic can be represented by:

$$I_t = \left( \frac{n}{S_0} \right) \left( \frac{z_t' W z_t}{z_t' z_t} \right) \quad t = 1, \dots, n \quad (13)$$

2 Atlas of Human Development (2013).

3 Demographic Census (2010).

**The socioeconomic determinants of crime in Brazil:  
the role of spatial spillovers and heterogeneity**

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e  
Isadora Salvalaggio Baggio

where  $n$  is the number of regions,  $S_0$  is a value equal to the sum of all elements of matrix  $W$ ,  $z$  is the normalized value of the variable of interest, and  $Wz$  is the mean value of the normalized variable of interest in neighboring regions according to a weighting matrix  $W$ .

According to Almeida (2012), the LISA (Local Indicator of Spatial Association) statistic has two characteristics: (i) for each observation it should be possible to indicate the existence of spatial clusters that are significant; and ii) the sum of local indicators in all places should be proportional to the global spatial autocorrelation indicator. The local Moran I statistic (LISA) is:

$$I_i = z_i \sum_{j=1}^J w_{ij} z_j \quad (14)$$

where  $z_i$  represents the variable of interest of the standardized region  $i$ ,  $w_{ij}$  is the spatial weighting matrix element ( $W$ ) and  $z_j$  is the value of the variable of interest in standardized region  $j$ . The spatial component is incorporated into the econometric model essentially with spatially lagged variables. This model is represented mathematically as follows:

$$y = \rho W y + X \beta + \xi \quad (15)$$

$$\xi = \lambda W \xi + \varepsilon$$

where  $X$  is the matrix of explanatory variables;  $\beta$  is the  $k \times 1$  vector of the regression coefficients; and  $\varepsilon$  is the error term. The Spatial Autoregressive Model (SAR) is obtained by imposing the following constraints on the model (12):  $\rho \neq 0$ ,  $\tau = 0$  e  $\lambda = 0$ . However, the model will suffer from the endogeneity problem of the lagged variable. Therefore, it must estimate it with instrumental variables, normally using the explanatory variables ( $WX$ ). The Spatial Error Model (SEM) emerges if  $\rho = 0$ ,  $\tau = 0$  and  $\lambda \neq 0$ , that is, when spatial dependence manifests itself in the error term. According to Kelejian and Prucha (1999), the model should be estimated with maximum likelihood (MV), or by GMM.

In an analysis covering all 5,562 Brazilian municipalities, Ingram and Costa (2016) observed that violence in neighboring regions has a positive effect on local violence (spatial spillover) and that there is considerable heterogeneity in homicides throughout Brazilian municipalities. According to Almeida (2012), the use of spatial econometric models, together with spatial regimes, is capable of simultaneously controlling spatial dependence and heterogeneity. Here, therefore, we will use five spatial regimes, one for each of the major regions, as defined by the IBGE: I) North; II) Northeast; III) Southeast; IV) South; V) Central-West. The model with  $g$  spatial regimes is:

$$\begin{bmatrix} y_1 \\ \vdots \\ y_g \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} X_1 & 0 & \dots & 0 \\ 0 & \ddots & 0 & \vdots \\ \vdots & 0 & \ddots & 0 \\ 0 & \dots & 0 & X_g \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \vdots \\ \beta_g \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \xi_1 \\ \vdots \\ \xi_1 \end{bmatrix} \quad \xi \sim \text{Normal}(0, \Omega) \quad (16)$$

Spatial regimes should not be used in econometric models if they do not contribute to the adequacy of the model when compared to the global model. Therefore, a test needs to be performed to verify if the regimes are adequate; this is known as the Spatial Chow test:

$$C = \left\{ \frac{(e_r' e_r - e_{IR}' e_{IR}) / k}{(n - 2k)} \right\} \quad (17)$$

where  $e_r$  is the error of the restricted model as estimated by MQO; and  $e_{IR}$  is the error for the unrestricted form for the whole sample. The null and alternative hypotheses are respectively:

$$H_0: y = X\beta + \varepsilon \quad H_1: y = \begin{bmatrix} X_1 & 0 & \dots & 0 \\ 0 & \ddots & 0 & \vdots \\ \vdots & 0 & \ddots & 0 \\ 0 & \dots & 0 & X_m \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \vdots \\ \beta_m \end{bmatrix} + \varepsilon \quad (18)$$

The test follows an  $F$  distribution with  $k$  and  $(n - mk)$  degrees of freedom. In the case of spatial structural stability, we shall have  $H_0: \beta_1 = \dots = \beta_m$ , so the coefficients for each spatial regime will be similar, resulting in similarity with the global model. If not, the coefficients will be different and capture the heterogeneity contained in the sample, thus inducing non-acceptance of the null hypothesis.

#### 4. SPATIAL DISTRIBUTION AND THE SOCIOECONOMIC DETERMINANTS OF CRIME IN THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES

The application of factorial analysis to the ten socio-economic variables linked to social disorganization, which were described in the previous section, enabled two factors to be extracted that have characteristic roots greater than one ( $\lambda_i \geq 1$ ). Table 1 shows the factors obtained, with their respective characteristic roots, explained variance and cumulative variance. The two factors were able to explain approximately 76.54% of the variance in the variables. Therefore, the two factors are able to summarize the variables relatively well, especially considering they are social variables.

The Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) test of the sample's suitability for the factorial analysis model presented a value of 0866, indicating that the set of variables has a sufficiently high correlation for the method use. Bartlett's sphericity test is also statistically significant<sup>4</sup>, thus rejecting the null hypothesis that the correlation matrix is equal to the identity matrix. Therefore, from both tests, the sample is suitable for the factorial analysis method.

**TABLE 1**

**Characteristic root, variance explained by factor and cumulative variance.**

Factor	Characteristic root	Variance explained by factor (%)	Cumulative variance
F1	5,21625	52,16	52,16
F2	2,43753	24,38	76,54

Source: research data.

Finally, we performed orthogonal rotation of the factors using the Varimax method; the results are shown in Table 2, which presents the factorial loads of each factor, as well as the uniqueness of each variable. The variables are considered according to their contribution to the factor, and the absolute value of

4 Chi-square: 56715,548; Degrees of freedom: 45; p-value: 0,000

### The socioeconomic determinants of crime in Brazil: the role of spatial spillovers and heterogeneity

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e Isadora Salvalaggio Baggio

the factorial loads, which are highlighted in bold. Factor 1 is related to six of the ten variables used and presents a positive relationship with three and a negative relationship with the remaining one. Among the positives, we have: HDI, Human Development Index; Higher Education, population with higher education (%); and Income\_pc, average per capita income. These variables are associated with the economic and educational development of the municipalities. The higher the values for these variables, the more the municipality is characterized as being a place that provides good social conditions.

**TABLE 2**

**Factorial loadings and commonality**

Variables	Factorial loadings		Uniqueness
	F1	F2	
HDI	<b>0.9536</b>	-0.1997	0.0508
Higher_education	<b>0.8919</b>	-0.0098	0.2045
Income_pc	<b>0.8884</b>	-0.2254	0.1600
Illiterate_pop	<b>-0.8852</b>	0.3347	0.1044
Extremely_poor	<b>-0.8575</b>	0.3023	0.1734
Primary_school	<b>-0.8537</b>	-0.0295	0.2703
Unemployed_pop	-0.1140	<b>0.8439</b>	0.2747
Women_heads	0.0909	<b>0.7770</b>	0.3880
Non-white_pop	-0.5116	<b>0.7062</b>	0.2396
Population_15-24	-0.4377	<b>0.5725</b>	0.4806

Source: research data.

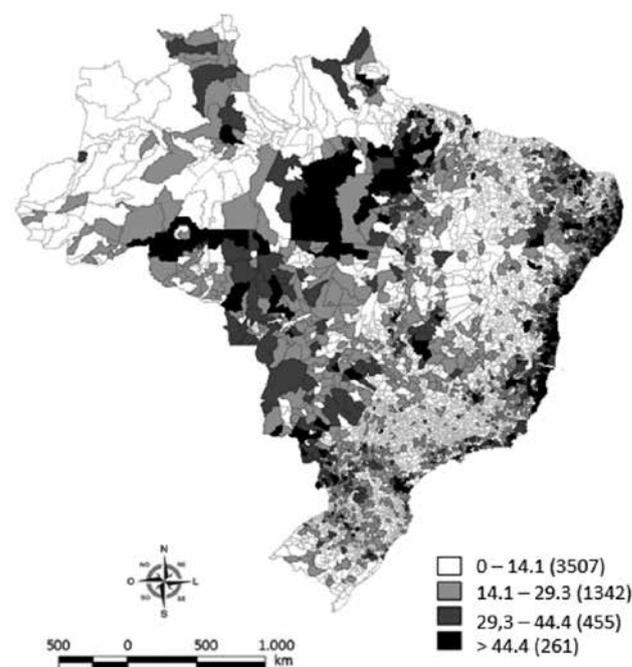
The negatives, on the other hand, are: Illiterate\_pop, illiterate population (%); Extremely\_poor, proportion of extremely poor people; and Primary\_school, population (over 18 years old) without a primary school education. High values (in absolute terms) for the variables are related to low economic and educational development, thus justifying the inverse impact of the variables cited in the previous paragraph. Because Factor 1 captures these characteristics, it is called the *Economic and Educational Factor* of Brazilian municipalities.

Factor 2 is related to four of the ten variables, all with a positive impact: Unemployed\_pop, unemployment (%); Women\_heads, women who are heads of the family (%); Non-white\_pop, non-white resident population (%); and Population\_15-24, population between 15 and 24 years old (%). We called Factor 2 the *Social Disorganization Factor*, since it is linked to social and individual characteristics (BURSIK, 1998; LOUREIRO AND CARVALHO JUNIOR, 2007; PERES AND NIVETTE, 2017).

To better understand how crime is distributed throughout the country, Figure 1 shows the homicide rate (per 100,000 inhabitants) in Brazilian municipalities. We can observe that the homicide rate is essentially concentrated in three regions: i) Coastal areas with a large population concentration; ii) the agricultural frontier, located especially in Pará, Mato Grosso and Rondônia; iii) border regions in Paraná and Mato Grosso do Sul that have high flows of people. This is in line with the empirical evidence found by Waiselfisz (2011), Andrade *et al.* (2013), Steeves *et al.* (2015), Ceccato and Ceccato (2017), who also identified high crime rates in regions i), ii) and iii). These authors also indicate that ii) and iii) are mainly responsible for the "Interiorization of crime" hypothesis in Brazil. Santos and Santos Filho (2011), Steeves *et al.* (2015), Ceccato and Ceccato (2017) argue that interior regions have been experiencing rising homicide rates, while in traditionally violent places, like most state capitals and metropolitan regions, crimes rates have stabilized or declined.

FIGURE 1

Homicide rate distribution per 100,000 inhabitants in Brazilian municipalities.



Source: research data.

The spatial concentration of the homicide rate in municipalities is visible in the country (Figure 1). Moran's I coefficients, shown in Table 3, confirm this hypothesis, since the values are positive and statistically significant at 1%, regardless of the convention matrix applied. Thus, municipalities with a high homicide rate tend to be surrounded by those that also have high crime rates.

TABLE 3

Moran's I for the homicide rate.  
2010.

	Weights Matrix			
	Three neighbors	Five neighbors	Seven neighbors	Ten neighbors
Homicide rate per 100,000 inhabitants	0.48*	0.46*	0.45*	0.43*

Source: research data.  
Note: \* Significance at 1%.

On the other hand, the LISA map in Figure 2 identified spatial clusters for the homicide rate. The positive spatial concentrations (High-High and Low-Low) are generally similar to those in Figure 1 (not considering spatial clusters). There is a large spatial concentration of homicides along the Amazon agricultural frontier as there is on the Brazilian coastline, especially in the Northeast. Some cities, such as Curitiba and Rio de Janeiro, also have a similarly high crime rate spatial association. According to Andrade *et al.* (2013), Plassa and Parré (2015), Anjos Junior *et al.* (2016), the Curitiba metropolitan region has the largest concentration of municipalities with a high crime rate in the South. A police force is the best policy for reducing crime in the region, since poverty and socioeconomic conditions do not explain the homicides in this metropolitan region of Curitiba.

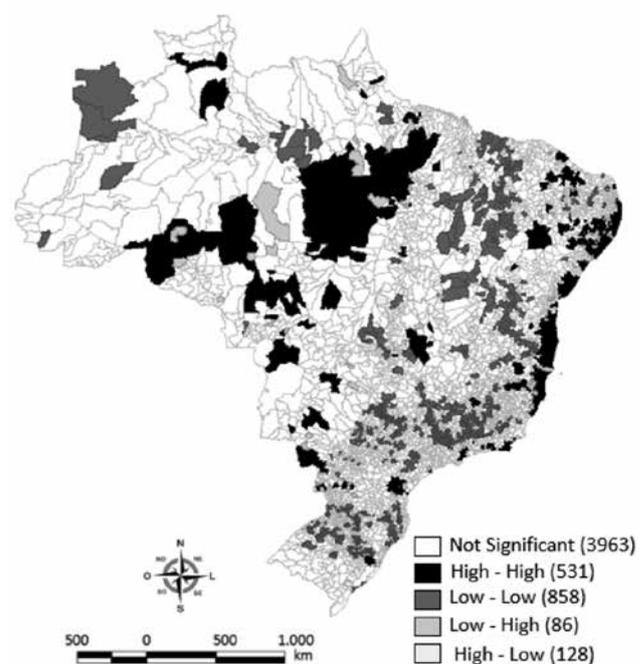
### The socioeconomic determinants of crime in Brazil: the role of spatial spillovers and heterogeneity

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e Isadora Salvalaggio Baggio

Cerqueira (2010) claims that in the city of Rio de Janeiro alone, the annual cost of crime is as much as 5% of the city's GDP. Ceccato and Ceccato (2017) stress the fact that the Brazilian coastline has historically high crime rates that are due, among other influences, to "predatory tourism" with a considerable number of tourists being attracted to the city, especially in the summer, which can have an influence on its homicide rates. Chimeli and Soares (2017) found evidence for Pará State showing that illegal logging is an important driver of crime in the state, while Andrade *et al.* (2013), Ceccato and Ceccato (2017) and Waiselfisz (2016) emphasize the role of conflicts involving the use of land in states on the agricultural frontier.

## FIGURE 2

LISA map for the homicide rate per 100,000 inhabitants in Brazilian municipalities.



Source: research data.

The OLS regressions performed as a first attempt to model the determinants of crime in Brazilian municipalities are shown in Table 5; there are two components. The first component corresponds to the coefficients and their respective standard deviations, t-statistics and the p-value. The Jarque-Bera and Koenker-Basset tests are presented in the second component. We also check for possible correlations between the variables used (Appendix A) in order to avoid multicollinearity problems, since this is a current problem in model estimation, as Kelly (2000) suggests. We find no extremely high correlations that might compromise the estimation of the model, with the exception of the *Bolsa Família* and the Economic and Educational Factor that are correlated negatively. In other words, the *Bolsa Família* per capita value destined for the municipality is related to the region's economic and educational characteristics. To avoid the multicollinearity problem, therefore, we estimated the following models using only the Economic and Educational Factor, since it is indirectly linked to the *Bolsa Família* program.

TABLE 5

## OLS Regression.

Independent variables	Coefficient	Standard deviation	T-statistics	P-value
Constant	-0.7841**	0.1170	-6.7033	0.0000
Economic and Educational Factor	-0.0520**	0.0081	-6.4561	0.0000
Social Disorganization Factor	0.0592**	0.0092	6.4322	0.0000
Demographic Density	0.0163	0.0141	1.1544	0.2484
Gini Index	0.4339*	0.1749	2.4800	0.0132
Population	0.4363***	0.0214	20.3788	0.0000
Jarque-Bera	119.733**			0.0000
Koenker-Basset	537.527**			0.0000

Source: research data.

Note: \*\* Significant at 1%; \* Significant at 5%.

In Table 5, only the demographic density variable is not sufficiently statistically significant to explain crime in Brazilian municipalities. Moreover, due to the log-linear relationship between the model's variables, the results are presented in terms of elasticity, that is, in percentage terms. However, the Jarque-Bera test is statistically significant at 1%, so it is possible to reject the null hypothesis of residual normality. With regard to variance, the Koenker-Basset test rejected the homoscedasticity hypothesis, also at 1% significance, indicating the presence of non-constant variance in the residuals, a fact that can invalidate statistical inference. According to Almeida (2012), the spatial heterogeneity present in the data, as noted in Figures 1 and 2, can also lead to structural instability in the regression parameters. In this context, methods need to be adopted for controlling these problems in order to obtain consistent results. Almeida (2012) stresses that spatial regimes are suitable for this purpose, since they can control spatial heterogeneity. The structural stability diagnosis for the OLS model is shown in Table 6.

TABLE 6

## Structural stability for heterogeneity and tests for spatial dependence.

Individual Stability	Coefficient	P-value
Constant	29.7210**	0.0000
Economic and Educational Factor	87.0250**	0.0000
Social Disorganization Factor	13.3110**	0.0099
Demographic Density	147.0090**	0.0000
Gini Index	35.0310**	0.0000
Population	28.2420**	0.0000
Spatial Chow Test	732.5770**	0.0000
ML $\rho$ (lag)	893.3310**	0.0000
MLR $\rho$ (robust lag)	75.4310**	0.0000
ML $\lambda$ (error)	886.9930**	0.0000
MLR $\lambda$ (robust error)	69.0930**	0.0000

Source: research data.

Note: \*\* Significant at 1%; \* Significant at 5%.

The spatial Chow test, which is required for checking the adequacy of the model for spatial regimes, proved to be significant at 1%. Therefore, the global OLS model in Table 5 may not be adequate due to the instability of the regression parameters, which makes the global coefficients inadequate. We also applied the test to all coefficients individually and all variables are statistically significant, highlighting the

### The socioeconomic determinants of crime in Brazil: the role of spatial spillovers and heterogeneity

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e Isadora Salvalaggio Baggio

presence of structural instability for the coefficients, which varies according to the region in the country. On the other hand, the Lagrange multiplier (LM) and the robust Lagrange multiplier (rLM) tests capture spatial autocorrelation in the model residual. The LM tests suggest that both the lag of the dependent variable and the error term should be adopted with a statistical significance of 1%. Using the rLM tests, both the lag ( $W\gamma$ ) and error term ( $W\xi$ ) remained statistically significant at 1%, but due to the greater value for the  $\rho$  (lag), this is the pattern that best captures the spatial dependence in the residuals.

In this context, we should adopt the Spatial Autoregressive Model (SAR) with spatial regimes. Moreover, due to the non-normality and heteroscedasticity of the residuals, we used Kelejian and Prucha's (1999) Generalized Method of Moments, together with the robust error of White (1980), to estimate the SAR spatial regime model. In summary, the SAR spatial regime approach was able to control spatial autocorrelation in the residuals, since the Anselin-Kelejian test rejected the hypothesis of remaining spatial dependence in the error (Appendix B). It is worth mentioning that we chose the spatial lag matrix that generated the lowest coefficient for the Anselin-Kelejian test for each regime (Appendix B) to estimate the spatial models in Table 7, opting to use the five neighbors' matrix in the N, NE and SE regimes; three neighbors for the South; and seven neighbors for the Central-West. Therefore, we estimated the SAR model with spatial regimes for the I) North; II) Northeast; III) Southeast; IV) South; and V) Central-West. We note that the coefficients differ in terms of their statistical significance and magnitude for each spatial regime, thus corroborating the structural instability indicated by the spatial Chow test.

**TABLE 7**

**SAR model with spatial regimes.**

Variables	Spatial Regimes				
	(N)	(NE)	(SE)	(S)	(CW)
Constant	-0.7605**	-1.2652**	-1.1113**	-0.4186	-1.6838**
Economic and Educational Factor	0.1398**	-0.0101	-0.1173**	-0.1871**	-0.0989*
Social Disorganization Factor	-0.0181	0.0604*	0.0613**	0.0928**	0.0997*
Demographic Density	-0.0272	0.1958**	-0.0145	0.0419	-0.2081**
Gini Index	-0.6978	-0.3559	0.3057	1.0343**	-0.2241
Population	0.2950**	0.3510**	0.4483**	0.3979**	0.6178**
Crime Spillover ( $\rho$ )	0.4949**	0.3623**	0.2982**	0.1965*	0.3525**
Anselin-Kelejian test	0.0490	3.725	0.425	0.672	0.619

Source: research data.

Note: \*\* Significant at 1%; \* Significant at 5%.

Population size stands out in these results due to its 1% significance and its positive coefficient in all regions, indicating that an increase in municipal populations is one of the main factors explaining crime in Brazil. The results corroborate Kelly (2000), who argues that population size is an important inducer of crime. According to Glaeser and Sacerdote (1999) and Kelly (2000), a large population enables criminals to reduce their probability of being apprehended because they avoid recognition after the offense. Therefore, the results obtained here confirm the importance of population size for explaining crime in Brazil.

The Economic and Educational Factor is significant for explaining homicides for all regions, except for the NE, although it has coefficients with diverse signs and magnitudes in each case. In the North region, an increase in educational and economic levels results in an increase in homicides. One possible explanation for this empirical evidence is the way in which socioeconomic development has been evolving in this

region. Its development is linked to expansion of the agricultural frontier in the legally-defined Brazilian Amazon region<sup>5</sup>, which is often associated with social conflict, illegal activities and land grabbing. Chimeli and Soares (2017) argue that illegal logging is an important inducer of crime in the region, while Andrade *et al.* (2013), Ceccato and Ceccato (2017) and Waiselfisz (2016) emphasize the role of conflict related to the use of land, which leads to violent crime.

In the SE, S and CW, the economic and educational development effect occurs as expected, with an increase in education and wealth resulting in a reduction in crime. Therefore, growth in education and economic well-being implies a decrease in the benefits obtained from criminal activities, since its opportunity cost (a salary paid in the formal employment market, for example) would be superior to the proceeds of crime. This dissuades individuals from practicing illegal activities, which is in line with Becker's (1968) Economic Theory of Rational Choice propositions and their developments by Ehrlich (1973), Block and Heinecke (1975).

Demographic density, in its turn, is significant only in the NE and CW regions, both at 1%. However, the coefficient signs are different, with an increase in demographic density causing an increase in the crime rate in the NE, while in the CW it has an inverse relationship. In the NE region, the relationship is in line with Glaeser and Sacerdote (1999) and Kelly (2000), who argue that an increase in the demographic level makes social anonymity more possible, thus reducing the probability of being caught. This is also consistent with Becker's Rational Choice Theory (1968), since a lower probability of being caught reduces the individual's opportunity cost of committing a crime. In the CW region, on the other hand, the increase in demographic density leads to a reduction in homicides. This empirical evidence contradicts the literature on the subject and the reasons for this scenario require specific research.

The Gini Index, a proxy for socioeconomic inequality in the municipalities, was statistically significant only in the South region. It is the variable with the highest coefficient in absolute terms, indicating that it has the most relevant impact on crime in the region. This evidence contrasts with Mendonça *et al.* (2003), Loureiro and Carvalho Junior (2007), and Becker and Kassouf (2017), who analyzed all Brazilian states and found that inequality is an important factor for inducing crime in Brazil. This difference may relate to the geographical unit used by the authors, which can hide important information that eventually emerges at the municipal level. Neither did the authors consider the heterogeneity of crime in Brazil, a fact that can invalidate the global coefficients obtained. In short, by analyzing crime at the municipal level and observing spatial heterogeneity, the results presented in this paper can contribute to the literature on the determinants of crime in Brazil by revealing possible local patterns of social inequality that have an effect on violence.

The Social Disorganization Factor was statistically significant for the NE, SE, S and CW, with a positive coefficient for all regions. This result indicates that when there is greater social disorganization in the municipalities, there is a higher rate of homicides in those localities. Therefore, the results are coherent with the Social Disorganization Theory proposed by Shaw and Mckay (1942). In this theory, many social problems, like unemployment, domestic violence, the absence of a father figure, ethical heterogeneity, etc., can lead to disorganization in society, in its values and in the ties between individuals, leading to marginalization and, consequently, to crime.

The spatial coefficient  $\rho$  (Rho) is significant at 1% and positive for all regions, indicating that there are crime spillovers between municipalities. The results corroborate the empirical evidence of Ingram and

---

5 All Northern states are part of the legally-defined Brazilian Amazon region.

**The socioeconomic determinants of crime in Brazil:  
the role of spatial spillovers and heterogeneity**

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e  
Isadora Salvalaggio Baggio

Costa (2016) and Barros *et al.* (2018), suggesting that homicides in nearby municipalities increases the likelihood of homicides locally. We also note that the spatial spillover coefficient  $\rho$  (Rho) differs significantly between regions, from 0.19 in the South to 0.49 in the North. When using the SAR model, it is worth mentioning that, according to Lesage and Pace (2009), the explanatory variable effects are not fully provided by their respective coefficients  $\beta_k$ . This occurs because of the spatial interactions that exist between municipalities, which induces an indirect marginal effect spillover. The total impact must also consider these indirect effects, which are calculated with the equation:  $(1-\rho)^{-1} \beta_k$ , which we calculated for each regime in Appendix C.

In summary, the empirical evidence provided by this paper presented meaningful differences due to the regions' heterogeneity, especially after considering the spatial interactions between municipalities. This fact has several implications for policy design and future research, since it can significantly affect its results and consistency.

## 5. FINAL CONSIDERATIONS

This paper sought to analyze crime determinants in Brazil, by adopting the empirical approach proposed by Kelly (2000). Due to multicollinearity between the socioeconomic variables chosen to capture important elements that could inhibit or induce crime, we adopted factorial analysis, following Peres and Nivette (2017), which resulted in two factors that synthesized the selected variables. The first captured economic and educational dimensions, while the second has many of the aspects of the Social Disorganization Theory. By including them in the econometric estimation, therefore, we avoided the multicollinearity problem while maintaining important dimensions of the inducers of crime. This is an important methodological contribution of this paper to the specialized literature, especially for those who are looking to adopt the Kelly (2000) approach.

We confirmed the existence of a positive spatial dependence for homicide, and the existence of significant spatial clusters throughout the country. In other words, municipalities with a high crime rate tend to have neighbors with similar features. We also identified the presence of structural instability in the crime rate in Brazil, caused by spatial heterogeneity. In this context, we estimated spatial model regimes considering the North (N), Northeast (NE), Southeast (SE), South (S) and Central-West (CW) regions of the country. The aim of this procedure was to treat both of the spatial effects, dependence and heterogeneity.

Among the econometric results, population size proved to be highly significant and gave a positive coefficient for all regimes, highlighting that population size is important for explaining violent crime in Brazil. In other words, considering the literature on the subject, a large population reduces a criminal's probability of being apprehended by reducing the chances of them being recognized. Demographic density, in turn, was significant only in the NE and CW regions, although with mixed results. A high demographic density leads to crime in the NE, which is in line with the literature, while in the CW we have an inverse relationship.

The Social Disorganization Factor proved to be statistically significant for all regions in the country, except in the North. For the other regions, besides showing how important this factor is for explaining crime, it resulted in a positive sign for all coefficients, indicating that greater social disorganization is linked to higher homicide rates. Therefore, social problems, like unemployment, domestic violence, the absence

of a father figure, ethical heterogeneity, etc., cause disorganization in society, leading to marginalization and, consequently, to crime.

The Economic and Educational Factor, on the other hand, is not only significant in the NE region, although it is different in terms of its sign and magnitude to others that are significant. In the North, for example, there was a positive impact, while in the Southeast, South and Central-West it was negative. Therefore, for the North region, an increase in educational and economic standards results in a higher homicide rate. One possible reason is linked to the expansion of the agricultural frontier, which is associated with socioeconomic development, but also with land use conflicts and illegal activities. In the Southeast, South and Central-West, we had a negative effect as expected, with the increase in economic and educational standards resulting in a reduction in crime, which can be explained by an increase in opportunity cost (salary paid in the formal employment market, for example) that dissuades individuals from practicing illegal activities.

Another important result refers to the Gini Index, a proxy of the inequality found in the municipalities. Many theories and several empirical papers have claimed that this variable is one of the main causes of delinquency in Brazil. By considering spatial interactions and heterogeneity this paper, however, demonstrated that delinquency is only significant in the South region. In other words, the structural instability consideration for crime avoids inconsistent and biased coefficients, since it can hide important information that eventually emerges at the municipal level. Furthermore, the literature has not normally considered crime heterogeneity in Brazil, a fact that can invalidate the global coefficients obtained. In this context, this paper contributes to the literature by revealing possible local patterns of the social inequality effect on violence.

The spatial coefficient  $\rho$  (Rho) is also significant at 1% and positive for all regions, indicating that homicide in nearby municipalities increases the likelihood of violent crime locally due to spatial spillovers. In this context, we considered the presence of an indirect marginal spillover effect, providing the total effect for each explanatory variable, which contributes to a better quantification of the determinants of crime.

Finally, the approach adopted in this paper helped to identify the determinants of crime in Brazil better by controlling spatial interactions and heterogeneity with the multicollinearity problem, which avoided bias and inconsistency in the results. Since there are only a few empirical papers that consider all the municipalities in Brazil, our results can serve as a useful instrument for designing better public security policies. This fact is reinforced by the explicit spatial approach we adopted, which considered the geographical patterns, spatial spillovers and heterogeneity that have an influence on violence in Brazil, which can help by considering existing regional differences for designing policies that focus on the reality encountered in each locality.

## REFERENCES

- ALMEIDA, E. S. **Econometria espacial aplicada**. Campinas, SP: Alínea. 2012.
- ALMEIDA, E. S.; HADDAD, E. A.; HEWINGS, G. J. The spatial pattern of crime in Minas Gerais: An exploratory analysis. **Economia Aplicada**, v. 9, n. 1, p. 39-55, 2005.
- ALMEIDA, M. A. S. D.; GUANZIROLI, C. E. **Análise exploratória espacial e convergência condicional das taxas de crimes em Minas Gerais nos anos 2000**. In: Anais do 41o Encontro Nacional de Economia, Foz do Iguaçu, 2013.

**The socioeconomic determinants of crime in Brazil:  
the role of spatial spillovers and heterogeneity**Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e  
Isadora Salvalaggio Baggio

ANDRADE, L. T.; DINIZ, A. M. A. A reorganização espacial dos homicídios no Brasil e a tese da interiorização. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, p. 171-191, 2013.

ANJOS JUNIOR, O. R.; CIRIACO, J. S.; BATISTA DA SILVA, M. V. **Testando a Hipótese de Dependência Espacial na Taxa de Crime dos Municípios da Região Sul do Brasil**. In: ANPEC SUL, 2016, Florianópolis-SC. XIX Encontro de Economia da Região Sul, 2016.

ARAÚJO JR., A.; FAJNZYLBER, P. **O que causa a criminalidade violenta no Brasil? Uma análise a partir do modelo econômico do crime: 1981 a 1996**. UFMG, 2001.

BARCELLOS, C.; ZALUAR, A. Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro. **Revista de Saúde Pública**, 48: 94-102, 2014.

BARROS, P. H. B.; BAGGIO, I. S.; STEGE, A. L.; HILGEMBERG, C.M.T. Economic development and crime in Brazil: a multivariate and spatial analysis. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 13, n. 1, p. 1-22, 2019. BEATO FILHO, et al. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. **Cadernos de Saúde Pública**, 17 (5): 1163-1171. 2001.

BECKER, G. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**. vol. 76, 1968.

BECKER, K. L.; KASSOUF, A. L. Uma análise do efeito dos gastos públicos em educação sobre a criminalidade no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 1 (59), p. 215-242, 2017.

BLOCK, M. K.; HEINECKE, J. M. A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice. **American Economic Review**, vol. 65, pp. 314-325. 1975.

BRITO, F. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 221-236, Aug. 2006.

BURSIK JR, R. J. Social Disorganizations. **Criminology**. 26. 519-551. 1988.

CANO, I.; BORGES, D. **Homicídios na Adolescência no Brasil: IHA 2009-2010**. Rio de Janeiro, Observatório de Favelas, 2012.

CECCATO, V.; CECCATO, H. Violence in the rural global south: trends, patterns, and tales from the Brazilian countryside. **Criminal Justice Review**, vol. 42(3), p. 270-290, 2017.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da Criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004.

CERQUEIRA, D.C. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

CHIMELI, A. B.; SOARES, R. R. The Use of Violence in Illegal Markets: Evidence from Mahogany Trade in the Brazilian Amazon. **American Economic Journal: Applied Economics**, 9(4): 30-57, 2017.

DATASUS. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/>>. Acesso em: 25 de março 2018

EHRlich, I. Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. **Journal of Political Economy**, vol. 81, pp. 521-565. 1973.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/>>. Acesso em: 15 de abril 2018

GLAESER, E. L.; SACERDOTE, B. Why is there crime in cities? **Journal of Political Economy**, 107(6):225-258. 1999.

INGRAM, M. C.; MARCHESINI DA COSTA, M. A Spatial Analysis of Homicide Across Brazil's Municipalities. **Homicide Studies**, 2016.

KELEJIAN, H. H.; PRUCHA, I. R. A. Generalized moments estimator for the autoregressive parameter in a spatial model. **International Economic Review**, v. 40, n. 2, p. 509-533, 1999.

KELLY, M. Inequality And Crime. **The Review of Economics and Statistics**, v. 82, n. 4, p. 530-539, 2000.

KUME, L. **Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira: uma aplicação em painel dinâmico**. In: Anais 32º Encontro Nacional de Economia, João Pessoa, 2004.

LESAGE, J.; PACE, R. **Introduction to Spatial Econometrics**. New York: Chapman and Hall/CRC, 2009.

LOUREIRO, A. O. F.; CARVALHO JR., J. R. A. **O impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade no Brasil**. In: Anais do 35 Encontro Nacional de Economia, 35, 2007.

MENDONÇA, M. J. C.; LOUREIRO, P. R. A; SACHIDA, A. **Criminalidade e Desigualdade Social no Brasil**. Texto para Discussão nº967 – IPEA, 2003.

MURRAY, J; CERQUEIRA, D. R; KAHN, T. Crime and violence in Brazil: Systematic review of time trends, prevalence rates and risk factors. **Aggression and violent behavior**, 18(5), 471-483, 2013.

OLIVEIRA, C. A. de. **Criminalidade e o tamanho das cidades brasileiras: um enfoque da economia do crime**. In: 33 ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2005.

OLIVEIRA, C. de. Análise espacial da criminalidade no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia**, v. 34, n. 3, p. 35-60, 2008.

PERES, M. F. T; NIVETTE, A. Social disorganization and homicide mortality rate trajectories in Brazil between 1991 and 2010. **Social Science & Medicine**, 190, 92-100, 2017.

PLASSA, W.; PARRÉ, J. L. **A Violência no Estado do Paraná: Uma Análise Espacial das Taxas de Homicídios e de Fatores Socioeconômicos**. In: Anais do XIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbano, Curitiba, 2015.

RELATÓRIO DE CONJUNTURA Nº4. *Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil*. Secretaria da Presidência da República, junho de 2018.

RESENDE, J. P; ANDRADE, M. V. Crime Social, Castigo Social: Desigualdade de Renda e Taxas de Criminalidade nos Grandes Municípios Brasileiros. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 173-195, 2011.

RIVERO, P. S. Segregação urbana e distribuição da violência. **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, 9 (3): 117-142, 2010.

SANTOS, M. J. dos; SANTOS FILHO, J. I. dos. Convergência das taxas de crimes no território brasileiro. **Revista EconomiA**, v. 12, n. 1, p. 131-147, 2011.

SCORZAFAVE, L; SOARES, M. K. Income Inequality and Pecuniary crimes. **Economics Letters**, v. 104, pp. 40-42, 2009.

SHAW, C.; MCKAY, H. D. **Juvenile Delinquency and Urban Areas**. Uni. Chicago Press, 1942.

STEEVES, G. M.; PETTERINI, F. C.; MOURA, G. V. The interiorization of Brazilian violence, policing, and economic growth. **EconomiA**, vol. 16, n. 3, p. 359-375, 2015.

SULIANO, D. C.; OLIVEIRA, J. L. Avaliação do programa Ronda do Quarteirão Fortaleza. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 07, n. 2, 2013.

## ARTIGO

### **The socioeconomic determinants of crime in Brazil: the role of spatial spillovers and heterogeneity**

Pedro Henrique Batista de Barros, Hiago da Silva Baggio e  
Isadora Salvalaggio Baggio

UCHOA, C. F. MENEZES, T. A. D; **Spillover Espacial Da Criminalidade: painel espacial para os Estados Brasileiros**. In: Anais 40 Encontro Nacional de Economia, 2012.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2010: Anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo, SP, Brasil: Instituto Sangari, 2010.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2014: Os Jovens do Brasil**. Brasília, 2014.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo**. São Paulo: Instituto Sangari, 2016

WHO. World Health Organization. Global Health Observatory data repository. Homicide Estimates by country. Disponível em: <<http://apps.who.int/gho/data/view.main.VIOLENCE-HOMICIDE>>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

ZHANG, J. The Effects of Welfare Programs on Criminal Behavior: A Theoretical and Empirical Analysis. **Economic Inquiry**, vol. 35, pp. 120-137. 1997.

## APPENDIX

## APPENDIX A

Correlation of the variables used in the econometric estimation.

	Homic	Demo.Dens	Gini.Ind	BolsaFam	Econ.Factor	Social.Factor	Pop.
Homicide	1.0000						
Demo.Density	0.2060	1.0000					
Gini Index	0.2215	-0.2062	1.0000				
BolsaFamilia	0.1178	-0.2500	0.4802	1.0000			
Econ.Educ.Factor	0.0032	0.3834	-0.3575	<b>-0.8007</b>	1.0000		
Social.Dis.Factor	0.3308	0.2071	0.3272	0.3477	0.0000	1.0000	
Population	0.4555	0.5230	0.2671	-0.0835	0.2680	0.5021	1.0000

Source: research results.

## APPENDIX B

Anselin-Kelejian test - convention matrix decision.

Weight Matrix	Spatial Regimes				
	(NO)	(NE)	(SE)	(SO)	(CW)
Three neighbors	0.945	6.262	1.085	<b>0.672</b>	0.708
Five neighbors	<b>0.049</b>	<b>3.725</b>	<b>0.425</b>	1.403	1.067
Seven neighbors	0.839	4.621	1.709	1.153	<b>0.619</b>
Ten neighbors	1.052	5.033	5.439	1.304	0.995

Source: research results.

## APPENDIX C

Indirect and total marginal effect provided by the spatial interactions in each regime.

Variables	Indirect Effect					Total Effect				
	(NO)	(NE)	(SE)	(SO)	(CW)	(NO)	(NE)	(SE)	(SO)	(CW)
Constant	-1,5054	-1,9839	-1,5835	<b>-0,5210</b>	-2,6004	-2,2659	-3,2491	-2,6947	<b>-0,9396</b>	-4,2841
Economic and Educational Factor	<b>0,2767</b>	<b>-0,0158</b>	<b>-0,1671</b>	-0,2329	-0,1528	<b>0,4165</b>	<b>-0,0258</b>	<b>-0,2844</b>	-0,4200	-0,2517
Social Disorganization Factor	-0,0358	0,0947	0,0873	0,1155	<b>0,1539</b>	-0,0539	0,1551	0,1485	0,2083	<b>0,2536</b>
Demographic Density	-0,0538	0,3070	-0,0206	0,0521	-0,3214	-0,0809	0,5027	-0,0351	0,0940	-0,5295
Gini Index	-1,3814	-0,5581	0,4355	1,2872	<b>-0,3460</b>	-2,0792	-0,9141	0,7412	2,3215	<b>-0,5701</b>
Population	0,5840	0,5503	0,6388	0,4952	0,9541	0,8790	0,9013	1,0871	0,8932	1,5719

Source: research results.

## ARTIGO

# MEDIDA DE SEGURANÇA: PERFIL DOS INTERNADOS EM UM HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO<sup>1</sup>

**BRUNA TÁSSIA SOUZA NAKAYAMA**

Mestre em Ciências (2016) e Graduada pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade São Paulo com ênfase em Direito Sanitário

**EMANUELE SEICENTI DE BRITO**

Mestre e Doutora em ciências. Pós-doutoranda pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

**RICARDO GONÇALVES VAZ DE OLIVEIRA**

Doutorando em ciências pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Policial Civil da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

**FABIANA VIEIRA DE SOUSA**

Graduada em Bacharelado em Enfermagem pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Enfermeira Especialista em Gastroenterologia Clínica e Cirúrgica pela Universidade Federal de São Paulo

**CARLA APARECIDA ARENA VENTURA**

Professora Titular - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Diretora do Centro Colaborador da OPAS/OMS para o Desenvolvimento da Pesquisa em Enfermagem-Brasil. Vice Coordenadora do Pólo do Instituto de Estudos Avançados - Ribeirão Preto.

---

## RESUMO

No sistema de justiça criminal brasileiro, as pessoas que praticam condutas definidas como crimes e possuem capacidade de compreensão da realidade reduzida em decorrência de transtornos mentais são classificadas como inimputáveis, ou seja, para as quais não há pena. Logo, são absolvidas e submetidas a medida de segurança, de caráter predominantemente preventivo, fundamentada no termo 'periculosidade' e não 'culpabilidade' do agente. Nesse contexto, esta pesquisa documental, a partir da análise de prontuários médicos, descreve quem são os indivíduos internados em decorrência de medidas de segurança em um hospital psiquiátrico estadual localizado no município de Ribeirão Preto (SP). Entre os resultados, chamam a atenção: a predominância, entre os internados, de diagnósticos de utilização de substâncias que causam dependência; o grande número de desinternações sem realização de laudo de periculosidade; a predominância de indivíduos de baixa renda e grau de escolaridade. Os resultados apontam a existência de problemas que ultrapassam os conhecimentos produzidos isoladamente pelas ciências da saúde ou o direito, permanecendo o desafio de união de esforços entre diversos setores em busca de políticas públicas que possam garantir uma assistência mais humanizada às pessoas com transtornos mentais que praticaram algum tipo de delito.

**Palavras-chave:** Transtornos mentais; Medidas de segurança; Internações psiquiátricas.

---

1 *Esse artigo é resultado de pesquisa de Iniciação Científica financiada pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq.*

---

## ABSTRACT

### SAFETY MEASURES: PROFILE OF PATIENTS ADMITTED IN A PSYCHIATRIC HOSPITAL INTERIOR OF SÃO PAULO STATE

*In the Brazilian criminal justice system, people who practice behaviors defined as crimes and have your understanding capacity of reality reduced due to mental disorders are classified as not imputable from punishment for which there is not worth it. Therefore, the individual is acquitted and submitted to the security measure, a measure of predominantly preventive character, which is based on the term dangerousness and not on the culpability of the agent. Within this context, this descriptive documentary research, which seeks, through the analysis of medical records, to understand who are the individuals hospitalized as a result of security measures in a public psychiatric hospital located in the Municipality of Ribeirão Preto. Among the results that have attracted attention are the prevalence, among the internees, of diagnoses of use of substances that cause addiction, the large number of disinternations without the performance of a report of dangerousness, as well as the predominance of individuals with low income and educational level. In this way the results point to the existence of problems that go beyond the knowledge produced by the health sciences or law, and the challenge of joining efforts among the different sectors in search of public policies that can guarantee that a more humanized assistance to people with mental disorders that have committed some kind of crime.*

**Keywords:** Mental disorders; Safety measures; Psychiatric hospitalizations.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1060

Data de recebimento: 16/12/2018 – Data de aprovação: 20/01/2020

---

## INTRODUÇÃO

A corrente majoritária da teoria do crime, teoria maior do direito penal, define o delito como o fato típico, antijurídico (ou ilícito) e culpável. Dessa forma, para que uma determinada pessoa possa ser punida pela autoria de um crime, deve-se necessariamente considerar a existência concomitante desses três elementos (CAPEZ, 2018).

Por fato típico, tem-se que a conduta praticada pelo infrator deve previamente estar definida em lei como crime. Já o fato antijurídico resume-se à ausência de alguma causa de justificação da conduta reprovável, tal como a legítima defesa, o estado de necessidade, o estrito cumprimento do dever e o exercício regular do direito. Por fim, a culpabilidade é o elemento do crime que liga o autor do delito ao fato criminoso, caracterizada pelo dolo ou culpa, ou seja, a prática consciente da conduta reprovada considerada como típica (CAPEZ, 2018).

A lei criminal prevê que, para que haja culpa e consecutivamente a atribuição de responsabilidade, o agente, além da vontade de realização do tipo penal, deve ter consciência da conduta criminoso que está praticando (BITTENCOURT, 2013). Presumidamente, a lei considera a plena capacidade de consciência do indivíduo ao atingir 18 anos, quando alcança a imputabilidade criminal. Todavia, por não se tratar de presunção absoluta, a própria legislação penal prevê outras possibilidades de que o agente, mesmo atingindo a maioridade penal, seja considerado inimputável ou semi-imputável, ainda que de forma temporária, por outros motivos que possam diminuir sua capacidade de entendimento da realidade e de autodeterminação.

Nesse sentido, a ocorrência de doenças ou transtornos mentais durante ou após a prática do crime configura-se como excludente de culpabilidade, impondo uma diminuição da pena ou absolvição

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

condicionada a medida de segurança. Assim sendo, o Código Penal Brasileiro (CP), em seu artigo 26, expressa que:

Art. 26 - É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

Parágrafo único - A pena pode ser reduzida de um a dois terços, se o agente, em virtude de perturbação de saúde mental ou por desenvolvimento mental incompleto ou retardado não era inteiramente capaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento (BRASIL, 2012).

O texto do CP prevê, em seu artigo 96, a depender da gravidade do delito praticado, que a medida de segurança do inimputável seja cumprida por meio de “Internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico ou, à falta, em outro estabelecimento adequado” ou ainda pela “sujeição a tratamento ambulatorial”. O prazo mínimo para a medida de segurança é de um a três anos, o qual deve ser estabelecido pelo juiz e fixado de acordo com o grau de perturbação mental do indivíduo, como também pela ameaça de perigo que se mostre iminente ou imediata.

No entanto, o prazo máximo da duração não foi previsto no CP, uma vez que o crime é considerado um sintoma do estado perigoso individual. A medida de segurança, via de regra, apenas se encerra com o acolhimento pelo magistrado da execução criminal de parecer médico concluindo pela cessação da periculosidade (PERES; NERY FILHO, 2002). Deve-se destacar, contudo, que o Supremo Tribunal Federal (STF), em razão da vedação constitucional de penas perpétuas, ao julgar o Habeas Corpus HC 98.360 (STF, 2009), reafirmou o entendimento jurisprudencial já dominante de que as medidas de segurança, em razão de seu caráter punitivo, devem ter aplicação limitada ao mesmo período de tempo da pena privativa de liberdade, ou seja, 30 anos.

A medida de segurança compreende a submissão forçada a tratamento em estabelecimento de saúde mental, determinada por juiz criminal, dentro do devido processo legal. Deve ser garantida a defesa técnica realizada por advogado e o contraditório, quando se reconhece, pela análise das provas, em uma sentença final, que o acusado praticou fato definido como crime, mas é absolvido da prática do crime, devido a seu estado de saúde. Não obstante o reconhecimento da prática de crime, aplica-se medida de segurança de forma substituta à tradicional pena restritiva de liberdade (CAPEZ, 2018).

Trata-se de instituto jurídico diverso das modalidades de internação de caráter civil previstas na Lei Federal nº 10.216, de 2001, que introduziu a reforma psiquiátrica, visando o estabelecimento de dispositivos de proteção aos direitos das pessoas com transtornos mentais e redirecionou o modelo assistencial em saúde mental. A medida de segurança deve atender ao critério de periculosidade, sendo que a perícia médica de averiguação de cessação da periculosidade deve ser realizada ao término do prazo mínimo fixado e deve ser repetida de ano em ano, ou a qualquer tempo, se o determinar o juiz da execução.

A já citada Lei Federal nº 10.216, também aplicável a indivíduos submetidos a medidas de segurança, ressalta a necessidade de respeito à pessoa com transtorno e elenca seus direitos e garantias de acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde. Em seu artigo 1º, dispõe que os direitos e a proteção dos quais trata devem ser garantidos sem qualquer forma de discriminação. Nessa perspectiva, essas normas

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

devem também ser observadas pelas instituições que abrigam as pessoas com transtornos mentais que cometeram delitos descritos na lei penal (JACOBINA, 2004).

Assim, em uma análise inicial, a internação de inimputáveis na qualidade de castigo, como substituta da pena privativa de liberdade, aparenta ir na contramão da atual política pública de desconstrução da institucionalização como a base do tratamento psiquiátrico, conforme introduzido pela reforma psiquiátrica. Em 12 de julho de 2011, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou a Recomendação nº 35 (CNJ, 2011), dispondo diretrizes a serem adotadas em atenção aos pacientes judiciários e à execução da medida de segurança. Nesse documento, recomenda-se que o condenado à medida de segurança seja visto como um usuário do serviço de saúde e usufrua, nessa qualidade, de tratamento de saúde mental de qualidade. Sugere-se ainda que juízes de execução adotem os princípios de tratamento trazidos pela política antimanicomial, sempre que possível, em meio aberto. Em que pese a importância dessas orientações, elas apenas possuem caráter administrativo e não vinculam os juízes de primeiro grau a implementá-las.

Outra mudança importante no campo normativo partiu da iniciativa do Ministério da Saúde (MS), ao publicar a Portaria nº 94, de 14 de janeiro de 2014 (BRASIL, 2014), que preconiza a criação de um serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental no âmbito do SUS. A finalidade é apoiar ações e serviços para atenção à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei. São beneficiários deste serviço os indivíduos com transtornos mentais apontados como investigados em inquérito policial ou réus em processos criminais, bem como aqueles que estejam se submetendo a penas privativas de liberdade ou alguma medida de segurança.

Apesar de notória evolução no que tange à legislação sobre as pessoas com transtorno mental sob medida de segurança, é possível afirmar que a relação entre transtorno mental e criminalidade estabelece um foco convencional na avaliação de risco para a tomada de decisão sobre a liberdade do indivíduo, que se baseia na redução dos sintomas, no tratamento adequado e no aumento da percepção geral na doença. Tais medidas são fundamentais, mas ignoram as influências externas, como contextos ambientais e sociais, que ajudam a compor o perfil dessas pessoas (DUNCAN; JONES; MOON, 1998; DOUGLAS; OGLOFF; HART, 2003).

Estudos apontam efeitos negativos da manutenção de pessoas com transtornos mentais em lugares com características prisionais, tal como o agravamento da situação de saúde. Destaca-se a dupla estigmatização causada pelo transtorno mental e pelo delito, inserindo-se a pessoa em dois grupos de exclusão e vulnerabilidade, o que gera sérios desafios a serem enfrentados pelos órgãos de saúde e justiça (KONRAD; LAU, 2010).

Apesar de a execução das medidas de segurança para inimputáveis em razão de doença ou deficiência mental no Brasil ocorrer há mais de 70 anos, a população que cumpre pena em hospitais é pouco estudada. Há limitados estudos sobre o perfil socioeconômico, infrações, diagnósticos, trajetórias penais e itinerários jurídicos das pessoas em medida de segurança no Brasil, o que prejudica o planejamento e aperfeiçoamento das políticas penitenciárias e de assistência em saúde mental direcionadas a essa população. A dificuldade de compreender melhor os dados desse grupo se deve à inexistência de uniformização das internações determinadas por juízos criminais, haja vista características próprias de como esses serviços de saúde mental são executados em decorrência de peculiaridades do estabelecimento e do local onde encontram-se instalados (DINIZ, 2013).

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

Nesse cenário, este artigo apresenta como objetivo descrever quem são os indivíduos internados em decorrência de medidas de segurança em um hospital psiquiátrico estadual localizado no município de Ribeirão Preto (SP).

## MATERIAIS E MÉTODOS

### TIPO DE PESQUISA

Trata-se de pesquisa documental descritiva, de natureza retrospectiva e quantitativa, baseada em dados secundários, ou seja, no levantamento de informações contidas nos prontuários de pacientes internados sob medida de segurança em um hospital psiquiátrico.

### LOCAL DO ESTUDO

Os dados foram coletados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo. Trata-se de hospital público administrado pela Secretaria de Estado da Saúde, que conta com 280 leitos, todos do Sistema Único de Saúde (SUS), distribuídos em setores de Agudos Feminino, Agudos Masculino, Dependentes Químicos e Moradores. Sua missão é promover a internação psiquiátrica e assistência integral às pessoas com transtornos mentais, por meio do trabalho de equipe multiprofissional, prestando atendimento humanizado e de qualidade, participando da melhoria contínua da saúde mental da população, de acordo com os princípios do SUS, e visando a inclusão social e a plena cidadania.

Em função da região não contar com Hospital de Custódia, as pessoas com transtorno mental autoras de delito são muitas vezes inseridas em hospitais psiquiátricos, e este é o único hospital da região que recebe pacientes sob medida de segurança.

### POPULAÇÃO ESTUDADA E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A população estudada foi composta por todos os pacientes internados sob medida de segurança no referido serviço, no período de um ano, de maio de 2013 a maio de 2014. Nesse período, o total de internações foi de 795 pacientes, sendo que 78 foram internados por ordem judicial e 13 pessoas foram internadas sob medida de segurança, as quais foram os sujeitos da pesquisa.

### INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados com auxílio de um roteiro estruturado, preenchido com informações dos prontuários dos pacientes internados sob medida de segurança nas seguintes unidades de internação: atenção psicossocial, acolhimento, dependência química e comorbidade, e reabilitação. Por fim, também houve coleta no Serviço de Arquivo Médico e Estatísticas (Same).

As seguintes informações foram coletadas: 1- informações sociodemográficas (sexo, cor, idade, estado civil, escolaridade, ocupação, renda pessoal) e 2- aspectos da internação (delito cometido, medida

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

aplicada, existência de antecedentes criminais, tempo de internação, diagnóstico e laudo psiquiátrico, data da realização do último exame de periculosidade, número de exames de periculosidade realizados do início da institucionalização até a data da coleta de dados).

**PROCEDIMENTOS ÉTICOS**

O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, com o protocolo nº 081/2014.

**PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS**

A análise foi baseada integralmente nas informações obtidas nos dados informativos de revisão de prontuários dos pacientes durante o período de estudo. Utilizou-se o aplicativo SPSS (*Statistical Package for the Social Science*), na versão 16.0, para a organização e estruturação dos dados. Os resultados estão apresentados por meio de estatística descritiva simples.

**RESULTADOS**

A Tabela 1 apresenta os dados sociodemográficos dos sujeitos deste estudo.

**TABELA 1**

**Perfil dos pacientes internados sob medida de segurança, segundo variáveis sociodemográficas.**

*Ribeirão Preto, 2013-2014.*

Variáveis	N	%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100,0</b>
<b>Sexo</b>		
Masculino	9	69,2
Feminino	4	30,8
<b>Cor</b>		
Branco	8	61,5
Preto	3	23,1
Pardo	2	15,4
<b>Faixa etária (anos)</b>		
15-25	6	46,2
26-36	5	38,5
37-47	1	7,7
48-58	1	7,7
<b>Estado civil</b>		
Solteiro	10	76,9
Casado	2	15,4
Divorciado	1	7,7

continua

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

Variáveis	N	%
<b>Escolaridade</b>		
Analfabeto	2	15,4
Ensino fundamental incompleto	3	23,1
Ensino fundamental completo	5	38,5
Ensino médio incompleto	1	7,7
Ensino médio completo	2	15,4
<b>Ocupação</b>		
Desempregado	4	30,8
Estudante	3	23,1
Aposentado por invalidez/Inativo	3	23,1
Lavador de autos	1	7,7
Radialista	1	7,7
Autônomo	1	7,7
<b>Renda pessoal</b>		
Sem rendimentos	9	69,2
R\$724,00	1	7,7
R\$760,00	1	7,7
Nada consta	2	7,7
<b>Nº Filhos</b>		
0	8	61,5
1	5	38,5

Os dados coletados demonstram a predominância de homens (69,2%) entre os pacientes internados sob medida de segurança, com idade média de 28 anos. A maioria era de cor branca (61,5%), estava na faixa etária de 15 a 25 anos (46,2%) e era solteira (76,9%). Em relação ao nível de escolaridade, predominou o ensino fundamental (38,5%), porém, houve presença de analfabetismo (15,4%). Com relação à ocupação, havia desempregados (30,8%), estudantes (23,1%) e aposentados por invalidez/inativo (23,1%), e apenas 2 sujeitos possuíam renda pessoal. Do total de 13 participantes, 5 possuíam filho (38,5%).

A seguir, a Tabela 2 apresenta os dados relacionados à internação desses sujeitos.

**TABELA 2**

**Perfil dos pacientes internados sob medida de segurança, segundo as variáveis de internação.**

*Ribeirão Preto, 2013-2014.*

Variáveis	N	%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100,0</b>
<b>Delito cometido</b>		
Furto	3	23,1
Lesões corporais	3	23,1
Lesão corporal e furto	1	7,7
Tentativa de homicídio	2	15,4
Homicídio	4	30,8

continua

### Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

Variáveis	N	%
<b>Antecedentes criminais</b>		
Sim	6	46,2
Não	7	53,8
<b>Tempo de internação (dias)</b>		
7	1	7,7
19	1	7,7
30	2	15,4
60	2	15,4
379	1	7,7
485	1	7,7
870	1	7,7
1460	1	7,7
1760	1	7,7
2190	1	7,7
2555	1	7,7
<b>Diagnósticos</b>		
1 Diagnóstico	7	53,8
Dependência química	1	46,2
Síndrome de dependência	1	7,7
Toxicômano, dependência em grau avançado de álcool e drogas	1	7,7
Retardo mental grau leve/limítrofe/moderado	1	7,7
Transtorno de conduta	1	7,7
Transtorno de personalidade	1	7,7
Transtorno psicótico	1	7,7
2 Diagnósticos	4	30,8
Abuso de substância Psicoativas	1	7,7
Retardo mental grau leve/limítrofe/moderado	1	7,7
Esquizofrenia	2	15,4
Epilepsia	1	7,7
3 diagnósticos	2	15,4
Transtorno de personalidade	1	7,7
Epilepsia	1	7,7
<b>Número de exames de periculosidade</b>		
0	12	92,3
1	1	7,7

No que diz respeito aos dados de internação, de acordo com a Tabela 2, o homicídio (30,8%), o furto (23,1%) e a lesão corporal (23,1%) designam os delitos predominantes cometidos pelos pacientes. Ressalta-se ainda que 6 (46,2%) dos 13 sujeitos pesquisados apresentavam antecedentes criminais e 7 (53,8%) não apresentavam. Todos os participantes do estudo receberam, como medida aplicada, a medida de segurança, cujo período de internação variou de 7 dias a 2.555 dias (7 anos).

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

Apresentaram apenas um diagnóstico 7 pessoas (53,8%), 4 internados (30,8%) apresentaram dois diagnósticos e apenas dois sujeitos (15,4%) apresentaram três diagnósticos. Os diagnósticos mais frequentes foram: dependência química (46,2%) e esquizofrenia (15,4%). Quanto ao exame de periculosidade, foi encontrado apenas em um prontuário (7,7%) o laudo de periculosidade que comprovava a sua realização durante o período de internação. Ressalta-se, assim, que nos 12 (92,3%) prontuários restantes não foi encontrado dado que comprovasse a realização de exame de periculosidade nos pacientes durante o período de internação, o que pode demonstrar que essas pessoas receberam alta ou permaneceram reclusas sem a fundamentação necessária para a sua avaliação.

## DISCUSSÃO

As características gerais deste estudo se assemelham à investigação realizada com a população internada sob medida de segurança em um hospital de custódia no Rio de Janeiro (GARBAYO; ARGÔLO, 2008), em que a análise de aspectos demográficos, diagnósticos e criminais identificou que 80% dos referidos pacientes eram do sexo masculino, 72% eram solteiros e 69% possuíam ensino médio incompleto. Entretanto, as faixas etárias foram diferentes: neste estudo predominaram as idades entre 15 e 30 anos, ao passo que na pesquisa realizada no Rio de Janeiro os participantes tinham entre 30 e 39 anos. Em relação ao delito cometido, o homicídio foi também o crime mais comum (GARBAYO; ARGÔLO, 2008).

É interessante mencionar a forma de classificação e organização dos indivíduos, que se assemelha à explicação de Diniz (2013), que verificou que, nas internações, os pacientes são organizados no ambiente físico da instituição de acordo com a infração cometida, e localizados pela mais grave delas, no caso, o homicídio.

A dependência química foi o diagnóstico mais frequente entre os internados, com 46,2% de diagnósticos de dependência química e 7,7% de diagnósticos de síndrome de dependência, ambos concomitantes ao diagnóstico de algum tipo de transtorno mental. Nesse cenário, o consumo inadequado de substâncias alcoólicas e de outras drogas constitui fator para continuação delitiva do indivíduo internado.

Deve-se lembrar que mais cedo ou mais tarde o paciente será desinternado e retornará para o seu local de origem. Contudo, perpetuar o contato com substâncias nocivas poderá causar graves riscos para a sua própria saúde, bem como para a segurança de terceiros, pela facilitação e estimulação da continuidade delitiva do paciente. Espera-se que, no sentido contrário, ao retornar para casa, o paciente submetido a medida de segurança encontre um lugar harmônico e próprio para o acolher, fato que, de certa forma, exige uma difícil união de esforços de setores diferentes, tais como segurança pública, saúde, assistência social e justiça.

Como demonstrado por Douglas, Ogloff e Hart (2003), a vulnerabilidade social combinada ao abuso de substâncias como o álcool torna-se uma variável que predispõe tanto ao cometimento de delitos quanto à reincidência. Nessa perspectiva, outra pesquisa desenvolvida no Canadá revelou que 55,7% dos pacientes que possuem uma desordem mental fazem uso de álcool e outras drogas, e que tal elemento representa fator importante para o sucesso ou fracasso do tratamento psiquiátrico (DUNCAN; JONES; MOON, 1998).

Os dados sociodemográficos analisados expõem que todos os pacientes possuíam baixo grau de instrução e de renda, além de residirem em regiões de periferia em seus municípios de origem. Assim, trata-se de

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

indivíduos classificados dentro de um poder disciplinador, em que suas subjetividades não são apenas o resultado de sua condição de saúde mental, mas também de uma repressão e incitação externa prévia, constituída por mecanismos disciplinares que alcançam os gestos, as vontades e a própria manifestação corporal (FOUCAULT, 2005), normalizando-os como “desempregados crônicos”, por não produzirem ou se adequarem ao mercado de trabalho, tendo sua importância social reduzida.

Estudos apontam que devido à falta de acesso ao emprego e outras oportunidades de geração de renda, as pessoas com problemas de saúde mental estão em risco mais elevado de pobreza (WHO, 2010; DREW et al., 2011). No Brasil, pesquisas têm mostrado que problemas mentais são duas vezes mais frequentes entre os grupos de baixa renda em comparação com os de alta renda (WHO, 2010).

A desigualdade de renda desempenha um papel significativo nos resultados de saúde, existindo uma interação complexa entre desigualdade, autonomia e saúde mental. Condições de desigualdade contribuem para o desenvolvimento de problemas de saúde mental entre as classes mais baixas, prejudicando por sua vez a possibilidade de autonomia do indivíduo (SIEGEL, 2008).

Estes condicionantes sociais consubstanciam-se em instrumentos de repressão e interdição (FOUCAULT, 2005). Tais instrumentos de poder criam maiores tensões para as classes mais baixas, e estas tensões contribuem para taxas mais elevadas de transtorno mental em comunidades pobres. O transtorno mental resulta em uma maior erosão da autonomia, em alguns casos, minando as condições de personalidade moral e política (SIEGEL, 2008). Para Melnychuk et al. (2009), há maior possibilidade de reincidência criminal e retorno do paciente ao hospital psiquiátrico se há vulnerabilidade social, de modo que os pacientes que foram liberados para certos bairros (socialmente desorganizados) possivelmente retornaram aos cuidados de internação com uma frequência maior. Os autores observaram características comuns entre as populações de bairros acometidos por altas taxas de desemprego, baixa escolaridade e miserabilidade com os pacientes que reincidem criminalmente (MELNYCHUK; VERDUN-JONES; BRINK, 2009).

Quanto ao tempo de internação, os resultados indicaram variação de sete dias a sete anos. Entretanto, de acordo com a Código Penal, o tempo mínimo da medida de segurança deve ser de um a três anos. Não há como afirmar a razão dessas desinternações precoces, que podem estar relacionadas a inúmeros motivos, sendo necessária a análise de caso a caso do processo criminal que determinou a medida segurança.

Ressalta-se também que, com base na análise dos prontuários dos participantes do estudo, apenas 1 dos 13 sujeitos foi submetido ao exame de periculosidade. Portanto, 92,3% dos participantes não foram submetidos a tal exame, sendo observado que as altas foram realizadas baseadas em exames físicos e de saúde mental, de acordo com aspectos clínicos próprios das internações de caráter civil da Lei Federal nº 10.216, de 2001. Diante dessa situação, surge a indagação se a medida adotada seria adequada para que o paciente retornasse para a comunidade.

Embora o exame de periculosidade deva ser realizado anualmente, não se descarta a possibilidade de ter sido prejudicado em razão de outros fatores e que, no caso concreto, tornou-se desnecessário para o início da desinternação. Nada mais justo, diante dos novos princípios trazidos pela Constituição Federal de 1988 e da Lei de Reforma Psiquiátrica, que o formalismo e apego exagerado ao texto da lei criminal deem espaço ao entendimento contemporâneo das ciências da saúde, com a finalidade de humanizar o já tão desumano sistema de justiça criminal. Dessa forma, não é racional, a título de exemplo, que determinado

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

indivíduo seja mantido encarcerado no hospital de custódia, quando a equipe médica responsável indicar que ele deve se submeter a determinado tratamento residencial ou em comunidade.

O exame de periculosidade, por vezes, é considerado de natureza reducionista na compreensão do ser humano, se usado como a única expressão possível do sujeito, por não observar o equacionamento de suas necessidades reais com o comprometimento do cuidado integral à saúde da pessoa com transtorno mental e a garantia de seus direitos (CORREIA; LIMA; ALVES, 2007).

Outro resultado que chamou a atenção foi o número de casos de pacientes internados sob medida de segurança que cometeram furtos, que ocuparam o segundo lugar entre os delitos cometidos. Esta situação leva a questionar se a internação seria a alternativa mais pertinente, visto que a Lei nº 10.216 de 2001 aponta em seu artigo 4º que a internação intra-hospitalar só deve ser indicada quando os recursos extra-hospitalares forem irresolvíveis. Dessa forma, ao aplicar a medida de segurança, deve-se considerar primeiro a adoção de tratamentos diversos da segregação do paciente.

Em um processo criminal tradicional, versando sobre o crime de furto, por exemplo, o acusado teria, antes de ser realmente submetido a uma pena privativa de liberdade, um leque de institutos jurídicos despenalizadores, tais como a substituição da pena corporal por restritivas de direitos ou a suspensão condicional do processo. Desse modo, não seria adequado ou proporcional que o mesmo fato, praticado por uma pessoa com transtorno mental, seja punido com sua internação e segregação da sociedade.

Uma possível alternativa extra-hospitalar seria o encaminhamento de pacientes que praticaram crimes leves a um Centro de Atenção Psicossocial ou Núcleo de Atenção Psicossocial, serviços de saúde abertos e comunitários, oferecidos em parceria com o Sistema Único de Saúde (SUS), e que foram criados para substituir as internações em hospitais psiquiátricos.

O objetivo do modelo assistencial do SUS não é centralizar a doença ou os sintomas que a acompanham como os únicos objetos de cuidado, mas reconhecer o paciente como um sujeito social de direitos. Isso demanda uma lógica diferente dos serviços, com uma reestruturação que considere as necessidades reais das pessoas com transtornos mentais, revendo-se práticas, saberes e instrumentos com base nas singularidades dos pacientes (BARROS; OLIVEIRA; ARANHA, 2007).

O Estado e seus agentes são responsáveis pela consolidação dos direitos dessas pessoas, que precisam ser reconhecidas e receber assistência com a premissa de que periodicamente serão avaliadas. Dessa maneira, torna-se possível discriminar a periculosidade e, por consequência, acompanhar a evolução, as necessidades e a qualidade assistencial. Estudos realizados anteriormente indicam que a medida de segurança, muitas vezes, se torna uma prisão perpétua (CORDIOLI; BORENSTEIN; RIBEIRO, 2006; DINIZ; BRITO, 2016). O caráter claramente retributivo e penalizador das medidas de segurança é reconhecido, inclusive por vezes gerando situações mais rigorosas que a própria pena privativa de liberdade. Por prolongar por tempo indeterminado a segregação social do paciente e por ser aplicada em crimes que, pela via processual tradicional, dificilmente resultaria no aprisionamento do réu, essa realidade deveria ser diferente.

Teoricamente, como já tratado, os serviços de saúde mental determinados pela justiça criminal deveriam privilegiar o tratamento da pessoa, e não servir de mero instrumento que acaba por violar substancialmente seus direitos, sua dignidade e sua cidadania.

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

## CONCLUSÃO

Neste estudo, abordou-se a população internada sob medida de segurança em um hospital psiquiátrico do interior de São Paulo. Os dados expuseram que os delitos mais cometidos foram homicídio, furto e agressão. Todos os participantes do estudo receberam, como medida aplicada, a medida de segurança, cujo período de internação variou entre uma semana e sete anos.

A maioria dos participantes apresentou apenas um diagnóstico, e uma pequena parte apresentou três diagnósticos. Os diagnósticos mais comuns entre os participantes foram dependência química e esquizofrenia.

Foi encontrado apenas em um prontuário o laudo de periculosidade que comprovava a realização do respectivo exame durante o período de internação, o que pode demonstrar que os pacientes receberam alta ou permaneceram reclusos sem esta fundamentação necessária para a sua avaliação situacional. Além disso, quando a pessoa retorna à comunidade sem a realização do exame, também não há a garantia de que esteja recuperada, tendo como uma das possíveis complicações a prática criminal. Os dados deste estudo demonstraram, assim, a ausência do exame de periculosidade. Apesar de apontado no texto da legislação penal, o exame acaba esbarrando nos novos princípios trazidos pela Lei de Reforma Psiquiátrica.

Os dados deste estudo trazem à luz uma realidade preocupante, envolvendo dois setores estatais importantíssimos para o Estado Democrático de Direito e a garantia da cidadania a grupos vulneráveis: o serviço de saúde e o serviço de justiça. Nesse sentido, são necessários estudos em outras instituições de saúde que permitam avaliar o tratamento dado a pacientes que apresentam esse perfil.

É importante expor que este estudo não visou apontar caminhos solucionadores das limitações para a garantia de direitos e da qualidade da assistência de que essas pessoas precisam para serem socialmente reinseridas ou reabilitadas, mas suscitar uma discussão mais profunda e sistematizada sobre a situação dos diagnosticados com transtornos mentais sob medida de segurança no hospital estudado.

Em suma, é fundamental que essas pessoas saiam das margens e venham para o centro, para viver seu direito de cidadania, e que os profissionais de saúde e operadores do direito que atuam no cotidiano dessa população vulnerável desempenhem devidamente suas funções. Esses pacientes precisam que as ciências da saúde e do direito fomentem um laço de abertura para novos conhecimentos na defesa dos direitos humanos, que transcendam as decisões jurídicas, os cuidados manuais ou os conhecimentos biológicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, S.; OLIVEIRA, M. A. F.; ARANHA, A. L. A. Práticas inovadoras para o cuidado em saúde. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 41, p. 815-819, 2007. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/about/submissions#authorGuidelines>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral 1. 19. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria 94, de 14 de janeiro de 2014**. Institui o serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: MS, 2014. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0094\\_14\\_01\\_2014.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0094_14_01_2014.html)>. Acesso em: 17 jun 2018.

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

BRASIL. Código Penal do Brasil. 50a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPEZ, F. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 35, de 12 de julho de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas em atenção aos pacientes judiciários e à execução da medida de segurança. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/recomendao-n35-12-07-2011-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/recomendao-n35-12-07-2011-presidencia.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2018.

CORDIOLI, Maria Sirene; BORENSTEIN, Miriam Süsskind; RIBEIRO, Anesilda Alves de Almeida. Hospital de custódia: os direitos preconizados pela reforma psiquiátrica e a realidade dos internos. **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**, v. 10, n. 4, p. 671-677, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-81452006000400008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-81452006000400008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-81452006000400008>.

CORREIA, L. C.; LIMA, I. M. S. O.; ALVES, V. S. Direitos das pessoas com transtorno mental autoras de delitos. **Cad. de Saúde Pública**, v. 23, n. 9, p. 1995-2002, set. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2007000900002&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2007000900002&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 20 maio 2018.

DINIZ, D. **A custódia e o tratamento psiquiátrico no Brasil**: censo 2011. Brasília: Editora da UnB, 2013.

DINIZ, Débora; BRITO, Luciana. "Eu não sou presa de juízo, não": Zefinha, a louca perigosa mais antiga do Brasil. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 23, n. 1, p.113-129, jan.-mar. 2016. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386144717008>>. Acesso em: 6 out. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000100008>.

DOUGLAS, K. S.; OGLOFF, J. R.; HART, S. D. Evaluation of a model of violence risk assessment among forensic psychiatric patients. **Psychiatric Services**, v. 54, n. 10, p. 1372-1379, oct. 2003. Disponível em: <[http://www.antonioacasella.eu/archipsy/Douglas\\_2003.pdf](http://www.antonioacasella.eu/archipsy/Douglas_2003.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2018.

DREW, N. et al. Human rights violations of people with mental and psychosocial disabilities: an unresolved global crisis. **Lancet**, v. 378, p. 1664-75, 2011.

DUNCAN, C.; JONES, K.; MOON, G. Context, composition and heterogeneity: using multilevel models in health research. **Soc Sci Med**, v. 46, n. 1, p. 97-117, 1998. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9464672>>. Acesso em: 20 maio 2018.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU, 2005.

GARBAYO, J.; ARGÔLO, M. J. R. Crime e doença psiquiátrica: perfil da população de um hospital de custódia no Rio de Janeiro. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**, v. 57, n. 4, p. 247-252, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0047-20852008000400004&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0047-20852008000400004&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 20 maio 2018.

JACOBINA, P. V. Direito penal da loucura: medida de segurança e reforma psiquiátrica. **Revista de Direito Sanitário**, v. 5, n. 1, p. 67-85, 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/80889/84516>>. Acesso em: 20 maio 2018.

KONRAD, N.; LAU, S. Dealing with the mentally ill in the criminal justice system in Germany. **Int J Law Psychiatry**, v. 33, n. 4, p. 236-240, set/out. 2010. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20667595>>. Acesso em: 20 maio 2018.

MELNYCHUK, R. M.; VERDUN-JONES, S. N.; BRINK, J. Geographic risk management: A spatial study of mentally disordered offenders discharged from forensic psychiatric care. **International Journal of Forensic Mental Health**, v. 8, n. 3, p. 148-168, 2009.

**Medida de segurança: perfil dos internados em um hospital psiquiátrico do interior do estado de São Paulo**

Bruna Tássia Souza Nakayama, Emanuele Seicenti de Brito,  
Ricardo Gonçalves Vaz de Oliveira, Fabiana Vieira de Sousa e  
Carla Aparecida Arena Ventura

PERES, M. F. T.; NERY FILHO, A. A doença mental no direito penal brasileiro: inimputabilidade, irresponsabilidade, periculosidade e medida de segurança. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, v. 9, n. 2, p. 335-55, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702002000200006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702002000200006&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 20 maio 2018.

SIEGEL, A. W. Inequality, privacy, and mental health. **International Journal of Law and Psychiatry**, v. 31, n. 2, p. 150–157, 2008.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 98.360**. Medida de Segurança e sua natureza punitiva. Duração máxima de 30 anos, 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1909953>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

WHO. WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Mental Health and Development**: Targeting people with mental health conditions as a vulnerable group. Geneva: WHO, 2010.

## ARTIGO

# **VIOLÊNCIA URBANA E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ: UM BREVE COMPARATIVO DAS DÉCADAS DE 1990 A 2018**

**JOÃO BOSCO DIAS DE SOUSA**

Mestrando em Planejamento e Meio Ambiente Urbano pela Universidade da Amazônia; Especialização em prevenção e intervenção na violência pela Universidade Federal do Pará (2017-2018); Especialização em Docência do Ensino Superior pela Universidade da Amazônia (2016-2017); Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará-UFPA (2016); Gestor em Turismo pela Universidade da Amazônia-UNAMA (2004).

**MARCO VALÉRIO DE ALBUQUERQUE VINAGRE**

Graduado em Engenharia de Infra Estrutura Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (1982). Especialista em Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Regional. Mestre em Engenharia Civil. Doutor em Engenharia de Recursos Naturais. Professor da Universidade da Amazônia no Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano.

---

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a relação entre violência urbana e criminalidade, e suas consequências para a sociedade em geral, em especial no estado do Pará, que entre os anos (2011/2017) registrou 36,7% de aumento de crimes violentos por (100 mil hab.), chegando ao total de 48,3% no ano de 2017, e de 7,4% (100 mil hab.), entre os mesmos anos (2011/2017) de homicídios dolosos, com um total de 45,3% no ano de 2017, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Realizar-se também um breve estudo comparativo da implantação de políticas públicas de segurança no estado do Pará de 1990 até 2018.

**Palavras-Chave:** Violência urbana; Criminalidade; Políticas públicas.

---

## ABSTRACT

**VIOLENCE AND THE PUBLIC SECURITY POLICIES OF THE STATE OF PARÁ: A BRIEF COMPARATIVE OF THE DECADES FROM 1990 TO 2018.**

*This article aims to reflect on the relationship between urban violence and crime, and its consequences for society in general, especially in the state of Pará, which between the years (2011/2017) registered a 36.7% increase in violent crimes for (100 thousand population.), reaching a total of 48.3% in 2017, and 7.4% (100 thousand population.), between the same years (2011/2017) of intentional homicides, with a total of 45.3% in 2017, according to the Brazilian Public Security Forum. A brief comparative study of the implementation of public security policies in the state of Pará was also carried out from 1990 to 2018.*

**Key words:** Urban violence; Crime; Public policy.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1072

Data de recebimento: 05/01/2019 – Data de aprovação: 23/12/2019

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a violência vem ganhando grande destaque, tornando-se um dos principais problemas enfrentados por todos no planeta, em especial nos países em desenvolvimento, como o caso do Brasil, que experimentou profundas transformações nas décadas mais recentes, tanto política como economicamente, passando para um regime democrático no começo dos anos 1990.

Segundo Lira (2017), o mundo está cada vez mais globalizado e com problemas mais difíceis de contornar, como exemplo tem-se a violência urbana, que assola grande parte da população. Amplamente divulgadas nas mídias televisivas e impressas, a violência urbana é um problema social, faz parte do cotidiano das pessoas, em especial das que moram nas grandes cidades.

Então como enfrentar a questão tanto do ponto de vista teórico como empírico? Como propor políticas públicas voltadas para o enfrentamento desta problemática contemporânea? Essas são questões para reflexão no âmbito acadêmico.

## UM OLHAR SOBRE A VIOLÊNCIA URBANA

A violência urbana se manifesta, na maioria das vezes, pelo crescimento “descontrolado” da criminalidade violenta e da delinquência. Entender e mensurar a violência urbana é, por conseguinte, uma tarefa fundamental para os formuladores de políticas públicas, pois as marcas da violência têm múltiplas causas, deixando sequelas em pessoas direta e indiretamente, ou seja, afetam toda a sociedade.

Mas, para entender de fato o que seriam violência e criminalidade, é preciso compreender o conceito relacionado a esses termos. Buoro (1999) traz a seguinte definição:

A violência e criminalidade não são sinônimas. Enquanto a violência é constrangimento físico ou moral, a criminalidade é a expressão dada pelo conjunto de infrações que são produzidas em um tempo e lugar determinado, é o conjunto dos crimes. Então, a criminalidade é o resultado da violência. (BUORO, 1999, p. 46).

Segundo Couto (2014), a criminalidade muitas vezes está relacionada a assaltos (furtos e roubos), estupros, sequestros, homicídios, tráfico de drogas, entre outros. Muitos desses delitos podem ser observados na maioria das cidades brasileiras.

O aumento da criminalidade é uma das circunstâncias do cenário violento das grandes cidades, onde uma parcela da população com poder aquisitivo esforça-se para se proteger de toda essa violência, em termos de proteção pessoal e do patrimônio, como construindo muros altos em suas residências, geralmente com cercas elétricas, portões automáticos de entrada e saída, circuitos internos de TV, interfones, grades e todo “mecanismo de segurança” que a tecnologia pode oferecer, edificando pequenos castelos murados, isto é, morando-se em prisões (CALDEIRA, 2000).

Segundo Fajnzylber (2001), o crescimento dos espaços urbanos e os aumentos da população nas grandes cidades são agentes afligidos pela violência, haja vista que as formas de organização espacial, as relações interpessoais e as normas culturais que comandam esses contatos sofrem implicações desse crescimento da violência.

Paixão (2009) cita alguns exemplos dos impactos do crescimento da violência urbana nas cidades, principalmente nas metrópoles, entre eles:

A população deixa de sair à noite e busca diversão dentro de suas casas ou em espaços fechados como shoppings centers; locais públicos tornam-se perigosos; regiões da cidade ficam esvaziadas; os contatos sociais, principalmente entre indivíduos de classes sociais distintas, passam a ser mais escassos. As pessoas optam por morar em locais tidos como seguros, proliferando condomínios fechados nas franjas urbanas. (PAIXÃO, 2009, p 1).

Nesse contexto, surgem, nas grandes cidades, bairros de alta renda, com condomínios horizontais de casas unifamiliares de luxo, com todo o equipamento urbano de lazer, arborização e qualidade de vida padronizada, em contraste com um subúrbio que é desprovido de serviços de infraestrutura urbana e políticas sociais. Caldeira (2000) conceitua essa nova conjuntura arquitetônica e da paisagem urbana como arquitetura do medo, incorporada ao contexto da criminalidade violenta contemporânea. Esta influencia a disseminação de grades, muros muito elevados, cercas elétricas, guaritas com seguranças particulares armados e circuitos de vídeo para monitoramento, transformando a paisagem das principais cidades brasileiras.

Pode-se observar que em quase todas as cidades brasileiras, em especial as metrópoles, encontram-se espaços de exclusão social, periferias com um passivo urbano muito forte e quase total ausência do Estado, onde, na maioria das vezes, a pobreza e a insegurança econômica potencializam a insegurança social e individual de todos ao redor (BRITO; SOUZA, 2013).

A dimensão da criminalidade vai muito além das definições e conceitos, pois a sua amplitude alcança níveis mais abrangentes, no que se refere à percepção do que é violento e perigoso para a manutenção da ordem social. Para Lira (2017), neste sentido, pensar sobre criminalidade é englobar vários aspectos da vida cotidiana dos cidadãos, principalmente os que moram em grandes cidades, afetados direta ou indiretamente pela violência urbana.

É necessário lidar com essa realidade diariamente. Crimes relacionados ao patrimônio particular, os furtos, os assaltos e os homicídios acabam gerando uma “sensação de insegurança” a quase todos na sociedade.

Neste estudo, a atenção está voltada aos dados estatísticos da criminalidade ou crimes violentos como roubos, furtos e homicídios dolosos, relacionados especialmente ao Estado do Pará, especificamente dados mais recentes, de 2011 a 2017, com informações de acesso público, disponibilizados através do banco de dados de órgãos de segurança do estado do Pará, como a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Pará (Segup), e das instituições que estudam a violência e criminalidade, como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, como demonstrado nas figuras a seguir.

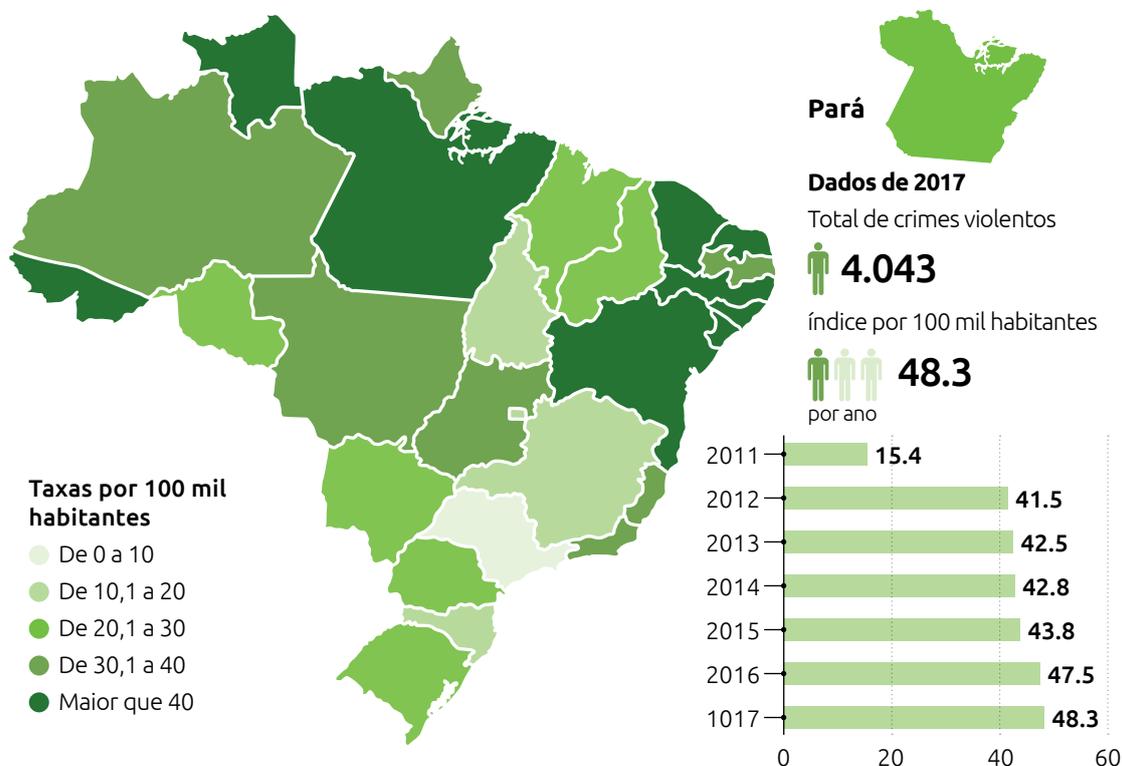
Pode-se observar no Mapa 1 que houve aumento no decorrer de quase uma década (2011/2017) na ordem de 36,7% de crimes violentos por (100 mil hab.), chegando a um total de 48,3%, (100 mil hab.), e de 4.043 pessoas vítimas de crimes violentos no Estado do Pará. Os dados são preocupantes, pois revelam que os crimes, em sua maioria, aumentaram significativamente no período de estudos da problemática da criminalidade.

## MAPA 1

Taxa de crimes violentos.

Brasil e estado do Pará, 2011-2017.

Por 100 mil habitantes



Fonte: Dados dos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

As informações sobre criminalidade referidas pelo Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará estavam em conjunto com demais dados. Para uma melhor compreensão, os modelos de análise e diagnóstico utilizam a taxa por 100 mil habitantes para o entendimento do aumento da criminalidade (homicídio doloso) no estado do Pará.

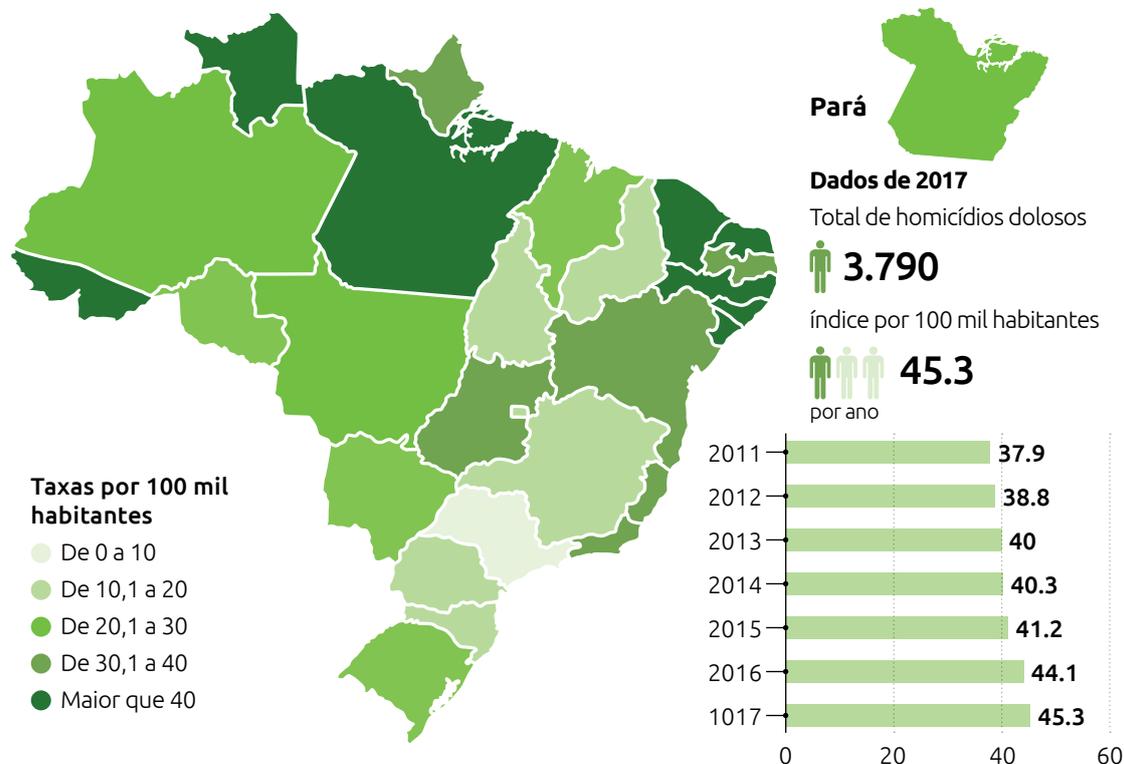
O Mapa 2 traz o número de homicídios dolosos no Estado do Pará e o índice anual por 100 mil habitantes durante os últimos anos. Constatou-se o aumento de 7,4% (100 mil hab.) entre os anos de 2011/2017, chegando a 45,3% (100 mil hab.) só no ano de 2017, com um total de 3.790 pessoas vitimadas por homicídios dolosos no estado do Pará, levando à reflexão de que o acréscimo da criminalidade no Pará é um dos graves problemas a ser enfrentado por todos na sociedade atual.

## MAPA 2

Taxa de homicídios dolosos.

Brasil e Estado do Pará, 2011-2017.

Por 100 mil habitantes

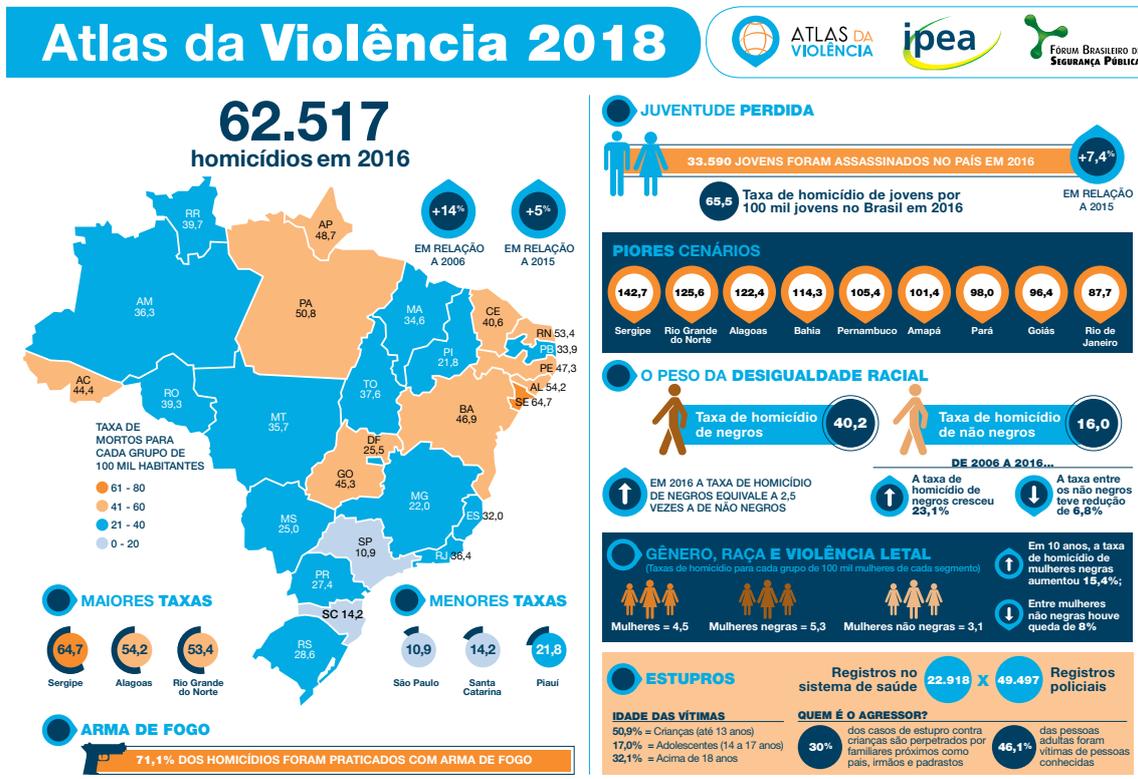


Fonte: Dados dos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

A comparação das taxas de criminalidade do estado do Pará com as taxas do Brasil, e de outros estados mostra que o Pará, nos últimos anos, apresentou os maiores aumentos de crimes e mortes violentas, estando na lista de estados com os maiores acréscimos no país, como exposto no Atlas da Violência divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea):

## FIGURA 1

Dados e indicadores sobre violência.  
Brasil, 2018.



Fonte: Atlas da Violência / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2018).

Os dados utilizados no **Atlas da Violência** são de 2016, e trazem à mostra o panorama dos estados com as maiores taxas de homicídios. O Pará figura com uma taxa de 50,8% de homicídios por 100 mil habitantes. De acordo com o **Atlas da Violência 2018**, Pará é o quarto no *ranking* nacional neste indicador, ficando atrás de Rio Grande do Norte (53,2), Alagoas (54,2) e Sergipe (64,7), homicídios por 100 mil habitantes.

A publicação também demonstra as taxas de homicídios de jovens por 100 mil habitantes no Brasil (2016), além o peso da desigualdade social nos homicídios entre negros e não negros, e a disparidade nos crimes relacionados a gênero no país, entre outros dados em questão. Essas informações são necessárias para se realizar uma investigação mais ampla da criminalidade, especificamente no estado do Pará, para que os responsáveis e agentes formuladores de políticas públicas voltadas às áreas de segurança no estado possam diagnosticar o fenômeno e elaborar políticas públicas eficientes diante da atual situação. Algumas políticas já implantadas não tiveram o êxito esperado, como será analisado nos tópicos a seguir.

## A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Com o aumento das ocorrências da violência urbana, em especial a criminalidade, nos últimos anos no Brasil e no mundo, alguns estudiosos e especialistas em violência têm se empenhado em buscar soluções e construir políticas de segurança pública eficazes, capazes de solucionar em parte essa problemáticas em nossa sociedade.

Segundo Brito e Souza (2013), desde a democratização, os órgãos de segurança do Brasil implementaram políticas nacionais de segurança voltadas principalmente para a repressão policial, que muitas vezes acabaram por ter impactos negativos, sem contribuírem para o alcance do objetivo principal: a redução da violência e criminalidade no país.

A implementação de políticas públicas, principalmente as de segurança pública, é fundamental para o bem-estar de toda a sociedade. Seu conceito se torna abrangente em vários aspectos, pois engloba muitas ações a serem realizadas entre governo e a sociedade.

Souza (2003) resume a política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar em ação e ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Para o autor, a implementação de políticas públicas passa por fases e ciclos como: identificação do problema, formação de agenda, implementação, avaliação, extinção e formulação de alternativas.

Cada uma dessas fases e ciclos é importante e indispensável à elaboração do conjunto de políticas públicas que se pretende criar e implementar no país.

O governo federal, os estados e municípios estão cada vez mais empenhados em criar políticas de segurança votadas à população, com algumas iniciativas bem eficazes, como a polícia comunitária em algumas cidades, haja vista que se pensar em políticas de segurança requer um esforço contínuo para que os resultados sejam satisfatórios.

Marcineiro (2009) traz o conceito de polícia comunitária:

Policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área. (MARCINEIRO, 2009, p. 105).

A implantação deste modelo de polícia, de certo modo, permite acreditar em uma aproximação da polícia com a comunidade, oferecendo uma resposta simples e aberta às sugestões, permitindo que a própria comunidade faça parte de suas decisões, sentindo-se presente como cidadã.

A questão da violência e do aumento da criminalidade exigem, na maioria das vezes, no âmbito nacional, respostas locais, ou seja, o governo local (estadual ou municipal) parece ser o mais preparado para lidar com a violência urbana, pois consegue mapear com maior agilidade e conseqüentemente diagnosticar a violência intraurbana, estando mais perto da realidade da violência local.

Marra (2008) ressalta que é imprescindível a implementação de políticas públicas que atenuem a violência urbana e o sentimento de insegurança pela população em geral, e que ao mesmo tempo aumentem a sensação de bem-estar dos cidadãos. Este bem-estar parte da premissa de o cidadão se “sentir seguro” em sua cidade, poder viver tranquilo e ter uma vida social “normal” aos padrões contemporâneos urbanos da sociedade.

## AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ (1990 A 2018)

Para potencializar a implantação de políticas públicas de segurança no estado do Pará, foi criada a Lei Estadual nº 7.584/2011, que organizou o Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. Este dispõe de um banco de dados que interage com todos os setores de segurança pública, e armazena informações derivadas das delegacias e de outros setores que concentram informações da segurança pública de todo o estado do Pará e de sua capital Belém.

Empreendendo um breve recorte histórico, refletindo a realidade local e regional, pode-se lembrar que um dos projetos-piloto de políticas públicas de segurança do governo do estado do Pará, antes da referida lei, foi a tentativa de implementação<sup>1</sup> da polícia comunitária em um dos bairros da Grande Belém, na década de 1990, projeto que já nasceu tímido e que acabou “sucumbindo” aos entraves da burocracia institucional (BRITO; SOUZA, 2013).

Outro projeto, também malsucedido, no período de 1995 a 2001, ficou conhecido como “Projeto Povo”, que consistia na integração das polícias e tinha por finalidade:

Melhorar o atendimento das ocorrências. Os policiais receberam capacitação em relações públicas, atendimento ao público, noções de psicologia, e foi concebida uma espécie de conselho de execução do projeto composto por membros da corporação e por representantes da comunidade. (BRITO; SOUZA, 2013. p. 32).

Este também foi um projeto que não atingiu seu objetivo, pois o episódio do que ficou conhecido como “Massacre de Eldorado dos Carajás”, em 1996, acabou por fazer a sociedade paraense “descreditar” na política de segurança do estado, em um episódio negativo de repercussão nacional e internacional.

Já no período de 2007 a 2010 houve a tentativa de reimplantar o projeto de polícia comunitária, reorganizado e com novos moldes, reformulando “completamente” a prática e visão da polícia do Pará, em parceria com o governo federal. A ideia era colocar na política de segurança pública a “marca popular de se governar”, uma impressão positiva do governo do estado do Pará, deixando para trás estigmas relacionados ao triste episódio de Eldorado dos Carajás e mostrando isso para o “mundo” através do evento Fórum Social Mundial, em 2009.

Uma das primeiras ações do governo do estado nesse período de (2007/2010) foi aderir de forma integral ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci):

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) destina-se à prevenção, ao controle e à repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. 2007, p. 01)

<sup>1</sup> De acordo com Souza (2003), implementação é o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em atos. É quando se parte para a prática. O planejamento ligado à organização é transformado em ação. São direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política.

De fato, o projeto era de grande valia, pois alguns de seus eixos de atuação eram de grande importância, como se pode perceber nos debates do Encontro Nacional de Direitos Humanos, ocorrido em Brasília de 24 a 26 de setembro de 2007. Os debates focaram na: formação e a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Estas são ações integradas: modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; criação de aproximadamente 38 mil vagas no sistema penitenciário do país que atenderá a um público específico: jovens entre 18 e 24 anos.

Como se nota, na teoria o projeto era apropriado ou adequado para implantação na política de segurança pública do estado do Pará, pois constituía uma proposta inovadora e com prerrogativas satisfatórias. Porém, na avaliação institucional do projeto, o governo petista percebeu as dificuldades em executar algumas dessas ações do programa, ou seja, o projeto precisava ser reavaliado constantemente, para que alternativas de intervenção pudessem identificar problemas e corrigi-los.

A avaliação de políticas públicas é essencial para que se acompanhem as ações e se averigüe se de fato elas estão sendo executadas e se mostram operacionais *in loco*. Como entendimento de avaliação apresenta-se:

Avaliar uma política é um dos estágios do ciclo das políticas públicas. Integra-se ao ciclo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública. (RAMOS e SCHABBACH. 2012, p 03).

Dentro as avaliações que compõem esses programas, menciona-se a avaliação de eficiência, efetividade, processos, impacto, etc. Todas são importantes neste procedimento avaliativo.

De acordo com Brito e Souza (2013), alguns dos então policiais, em seus depoimentos, apontaram dois fatores pelo insucesso do programa de polícia comunitária do governo do estado do Pará, entre os quais podemos citar: a resistência por parte da corporação e da gestão policial e os que atuavam na operacionalização do programa (discrepância entre o que é ensinado nos cursos de polícia comunitária e a realidade das comunidades). Assim sendo, uma série de equívocos acabou por levar ao revés do programa.

Entre 2014 e 2018, as ações de implementação de segurança pública, segundo o a Secretária de Segurança Pública do Pará (SEGUP/PA), residem no investimento constante em aparelhamento das forças, o ingresso de novos servidores por meio de concurso público e a implantação do modelo integrado de segurança denominado Propaz, vinculado à Casa Civil. O Propaz surgiu em 2004 como programa de governo. Foi estabelecido por meio do Decreto nº 1.046, de 4 de junho de 2004, tendo como base a difusão da cultura de paz.

No site do governo do estado do Pará coloca-se o programa como política de Estado:

Em 2013, foi transformado em política de Estado, regulamentado pela Lei nº 7.773, sancionada em 23 de dezembro de 2013, quando o Pará reconhece, consolida e institucionaliza a “Cultura de Paz” e a “Não Violência” como ações de política pública para fortalecer as relações humanas a partir do diálogo, da tolerância e do respeito à diversidade humana e cultural. Desde então, a gestão do Pro Paz passou a ser formada por um Comitê Gestor que reúne membros do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e a Universidade Federal do Pará (UFPA). Em 2015, o Pro Paz deu um passo importante que consolidou mais de 10 anos de atuação no estado do Pará e

passa a ser fundação, criada pela Lei nº 8.097, de 1º de janeiro de 2015, ganhando status de entidade da administração direta, vinculada diretamente ao gabinete do governador. (Fonte: Site FUNDAÇÃO PROPAZ.2019, p 01)

Conforme o site do Programa Propaz, a Fundação Pro Paz tem como finalidade: formular, coordenar, implementar, fomentar, articular, alinhar e integrar as políticas públicas para a infância, adolescência e juventude por meio de sete programas, cuja transversalidade garante atenção não somente à criança, ao adolescente e ao jovem, mas também à mulher em situação de violência. Com foco na atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade, a Fundação visa contribuir para a prevenção, redução e solução dos conflitos sociais por meio da inclusão e da disseminação da cultura de paz no estado do Pará.

O modelo de implementação parte da premissa da tomada de decisão pela cúpula da segurança pública do estado, que elege o que seria o melhor projeto a ser implementado para a sociedade paraense:

A tomada de decisão envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o *status quo*. A tomada de decisão é a função de política pública em que se decide por uma ação (ou não ação) para tratar de um problema, muitas vezes levando em conta uma série de considerações e análises políticas e técnicas. (SOUZA,2006, p. 05).

Para tanto, o programa de política pública do governo do Pará está se expandindo e uma de suas vertentes é o Projeto Pro Paz nos Bairros, realizando a capacitação de arte-educadores, que atendem às demandas dos seis polos e trabalham em parceria com os projetos Pro Paz Cidadania, Mover, Diversidade, UIPP, Integrado, Mulher, Escola e Juventude.

Essas iniciativas são importantes, pois mostram uma atitude por parte dos agentes públicos de segurança para amenizar os atuais índices de criminalidade no estado do Pará, em especial na sua capital Belém, afligida constantemente pela mazela da insegurança e violência urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as ações de políticas públicas de segurança implementadas no Brasil, e em especial no estado do Pará, são necessárias, mas não satisfazem a sociedade, após anos de negligência, de baixos investimentos em segurança e prevenção da violência urbana e criminalidade. Haja vista que os dados atuais da criminalidade são preocupantes, pois houve aumento significativo em todo o Estado, principalmente de crimes violentos entre os anos de 2001/2017, chegando a um total de 48,3% (100 mil hab.) no ano de 2017, e de 4.043 pessoas vitimadas, é o número expressivo de 45,3% (100 mil hab.) com um total de 3.790 pessoas vítimas de homicídios dolosos no estado do Pará (2017). Os dados revelam um panorama geral do estado entre os anos de 2011/2017.

Com todo o crescimento de crimes no estado, a gestão estadual iniciada em janeiro de 2019, através da nova cúpula da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (Segup), solicitou por ofício ao governo federal, através do então Ministro da Justiça Sergio Moro, apoio ao estado por meio de 500 agentes da Força de Segurança Nacional, para auxílio e reforço no policiamento na capital e em cidades do interior do estado por um período de seis meses, segundo a Secretária de Segurança Pública do Estado/SEGUP-PA.

O reforço no policiamento é importante, porém o panorama é preocupante, pois revela o quanto o estado do Pará necessita de atuações de políticas de segurança pública eficazes, não só repressivas, mas ações político-sociais voltadas à população em geral, em especial as que estão em vulnerabilidade social e necessitam de uma atenção redobrada dos agentes estatais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUORO, Andréa Bueno. *Violência Urbana: dilemas e desafios*. São Paulo: Atual, 1999.
- BRITO D. C.; SOUZA, J. L. C. *Na periferia do policiamento: direitos humanos, violência e práticas policiais*. Belém: Paka-Tatu, 2013.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.
- COUTO, Aiala Colares de Oliveira. *A geografia do crime: das redes ilegais à "territorialização perversa" na periferia de Belém*. Belém: EDUEPA, 2014.
- FAJNZYLBBER, P.; ARAUJO JR, A. F. *Violência e criminalidade*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2001. (Texto para discussão, n. 167).
- FUNDAÇÃO PROPAZ. *Relatório das disposições gerais do Programa ProPaz*. Disponível em: <<http://www.propaz.pa.gov.br/pt-br>>. Acesso em: 16 junho de 2018.
- IPEA. *Atlás da Violência 2008*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. São Paulo. Acesso em: 17 junho de 2019.
- PAIXÃO, L. A. R. O impacto da violência nos imóveis comerciais de Belo Horizonte: Uma abordagem hedônica. *Economia Aplicada*, v. 13, n. 1, p. 125-152, jan-mar 2009.
- LIRA, Pablo Silva. *Geografia do crime e arquitetura do medo: uma análise dialética da criminalidade violenta e das instâncias urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2017.
- MARCINEIRO, Nazareno. *Polícia Comunitária*. Santa Catarina: Insular, 2009.
- MARRA, Maria Lúcia Martins Pedrosa. *Violência e transgressão na periferia de Belém: Sociabilidade e os arranjos criminosos no espaço de ocupação Riacho Doce*. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas)–Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.
- MONITOR DA VIOÊNCIA - Mortes Violentas no Brasil. Disponível em <https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/#!/dadosanuais?ano=2017&estado=PA&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos>. Acesso em 10 de junho de 2018.
- RAMOS, M.P.SCHABBACH, L.M. O estado da arte da aviação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, vol.46. Rio de Janeiro, 2012.
- SEGUP/PA. *Índices Gerais da Violência no Estado do Pará*. Disponível em: <http://www.segup.pa.gov.br/noticias/ao-intensificar-a-c3%A7-c3%B5es-de-seguran-c3%A7-a-p-c3%BAblica-estado-registra-queda-nos-c3%ADndices-de-viol-c3%AAncia>. Acesso em: 20 jun 2020.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Questões temáticas e de pesquisa*. Salvador: CRH, 2003.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Uma revisão da literatura*. Porto Alegre, 2006.
- PRONASCI. Movimento Nacional de Direitos Humanos. Texto para discussão. Disponível em: [https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/PRONASCI\\_DIREITOS-HUMANOS.pdf](https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/PRONASCI_DIREITOS-HUMANOS.pdf). Acesso em 05 de Maio de 2019.

**Violência urbana e as políticas de segurança pública do estado do Pará: um breve comparativo das décadas de 1990 a 2018**

João Bosco Dias de Sousa e Marco Valério de Albuquerque Vinagre

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

## NOTA TÉCNICA

# JORNADA DE TRABALHO NA PMRN: O ESTABELECIMENTO DE LIMITE E VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE BANCO DE HORAS NAS UNIDADES OPERACIONAIS DO COMANDO DE POLICIAMENTO METROPOLITANO

GUSTAVO HENRIQUE LINS BARRETO

Capitão da PMRN, Bacharel em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar do RN e Pós-Graduado em Gestão de Pessoas pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. Autor dos Manuais Técnicos “Operações de Choque” e “Munições de Menor Potencial Ofensivo” ambos da PMRN. Instrutor nos cursos da corporação e nas có-irmãs, além da Força Nacional de Segurança Pública. Tem experiência nas áreas de Operações de Choque, Policiamento em Eventos, Uso diferenciado da força, e Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo.

## RESUMO

O presente estudo foi realizado com o objetivo de analisar as horas de trabalho na Polícia Militar do Rio Grande do Norte para as atividades de policiamento e administrativas, em comparação com o aplicado ao trabalhador comum, explorando a aplicação dos fundamentos do banco de horas nas unidades do Comando de Policiamento Metropolitano, com o propósito de propor as condições de execução através dos resultados aplicados. Para realizar o estudo foi aplicada a metodologia da pesquisa bibliográfica e documental, e pesquisa-ação, com a aplicação de questionário com policiais militares do estado. Os resultados permitiram verificar que o banco de horas tem o potencial de representar uma solução viável para o controle das atividades profissionais dos policiais militares, assegurando maior eficiência na segurança pública estadual. A conclusão apresenta os resultados obtidos e propõe a utilidade do banco de horas no policiamento ostensivo e no serviço administrativo, como forma de garantir a eficiência no uso racional dos recursos humanos.

**Palavras chave:** Polícia Militar. Banco de horas. Jornada de trabalho. Segurança Pública.

## ABSTRACT

**WORKING JOURNEY AT MPRN: THE ESTABLISHMENT OF LIMIT AND FEASIBILITY OF IMPLEMENTING HOUR BANK IN THE OPERATIONAL UNITS OF THE METROPOLITAN POLICE COMMAND**

*The present study was carried out with the objective of analyzing the working hours in the Military Police of Rio Grande do Norte for policing and administrative activities, comparing with the one applied to the common worker to explore the application of the foundations of the hour bank in the units of the Metropolitan Police Command, as the purpose of proposing the conditions of execution through the applied results. In order to carry out the study, the methodology of bibliographic and documentary research and action research was applied, with the application of a questionnaire with a sample of the state police force. The results allowed to verify that the hour bank has the potential to represent a viable solution for the control of the professional activities of the military police, ensuring that greater efficiency in the state public security is achieved. The*

*conclusion presents the results obtained and proposes the usefulness of the time bank in ostensive policing and in the administrative service, as a way of guaranteeing efficiency in the rational use of human resources.*

**Key words:** Military police. Hours Bank. Working day. Public security.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.894

Data de recebimento: 08/01/2018 – Data de aprovação: 21/09/2018

## 1. INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN) não tem conseguido manter uma padronização no que tange às horas trabalhadas nos seus setores, ainda que exista uma norma interna que regule os horários de seus diversos órgãos, ficando a critério de cada comandante de organização policial militar (OPM) gerenciar seu efetivo, o que gera desconforto entre aqueles que exercem atividade-fim (policiamento em suas diversas modalidades) e atividade-meio (administrativo).

Não tem sido possível, também, padronizar as horas trabalhadas entre unidades que exerçam a atividade-fim, possuindo horários diferenciados, (tudo com respaldo de seus comandantes na questão de benefícios de horários), gerando com isso ineficiência institucional, em que muitas vezes se necessita o dobro de pessoal para exercer a mesma atividade.

Dessa forma, o presente trabalho teve como objetivo geral analisar as horas de trabalho na Polícia Militar do Rio Grande do Norte para as atividades de policiamento e administrativas, comparando-as com o aplicado ao trabalhador comum. Como consequência dessa análise ampla, o foco parte para a identificação da viabilidade e interesse na implantação do banco de horas, no Comando de Policiamento Metropolitano da Polícia Militar do Rio Grande do Norte e nas Unidades Administrativas, por parte dos seus gestores e executores; realizar diagnóstico acerca das horas trabalhadas nos setores administrativos e operacionais dentro das Organizações Policiais Militares do Comando de Policiamento Metropolitano sediadas em Natal- (RN); por fim, identificar se há aceitação de que as atividades tenham limite de 44 horas semanais, conforme é aplicado ao trabalhador comum.

## 2. REVISÃO TEÓRICA

### 2.1 A JORNADA DE TRABALHO PARA O TRABALHADOR COMUM EM COMPARAÇÃO COM A DO POLICIAL MILITAR

A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, em seu §1º do Art. 31, diz que:

Art. 31.

[...]

§ 1º. Aplicam-se aos militares do Estado, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e **do art. 142, §§ 2º e 3º**, todos da CF, cabendo à lei estadual dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelo Governador do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 1989, *grifo nosso*).

Observa-se então que, dentre outros dispositivos, aplica-se aos militares estaduais o prescrito no parágrafo 3º do Art. 142, da Constituição Federal (CF), conforme disposto em ambas as constituições.

Ao verificar o parágrafo 3º do Art. 142º da CF, consta que “aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV [...]” (BRASIL, 1988).

É importante reparar, então, que o Art. 7º da CF trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, e em especial podemos destacar o seu inciso XIII, que trata acerca da jornada de trabalho:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XIII - duração do trabalho normal não superior a **oito horas diárias e quarenta e quatro semanais**, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho. (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Conforme citado anteriormente, pode-se observar que o dispositivo que trata das horas trabalhadas não foi contemplado pelo art. 142 da CF, ou seja, não está inserido como direito dos policiais militares, analogamente à limitação da jornada de trabalho.

Assim, se observa que os Militares Estaduais possuem características próprias que diferem dos demais servidores públicos, pois, pela sua natureza especial, uma série de deveres e normas lhes são atribuídas, podendo em casos excepcionais trabalhar ininterruptamente, se a situação assim exigir.

Como qualquer trabalhador, os Policiais Militares exercem suas funções dentro de um espaço de tempo, ou jornada de trabalho, no qual existe uma contraprestação do Estado para com o servidor.

## **2.2 AS DIFERENTES ATIVIDADES DESEMPENHADAS NA PMRN E A BUSCA DE MELHORIA NA GESTÃO PÚBLICA**

Dentro da Polícia Militar do Rio Grande do Norte existem diversos serviços a serem realizados, desde a sua missão constitucional de policiamento ostensivo até aquelas que servem de apoio a sua execução.

Realizando uma rápida análise dessas diversas atividades desempenhadas pelos policiais militares, é possível perceber que existe uma diferença notória acerca das horas trabalhadas, principalmente entre as atividades operacionais e atividades administrativas.

Com essa diferença percebem-se alguns aspectos que influenciam diretamente no desempenho de algumas atividades, além de influenciar proporcionalmente na motivação daqueles que estão exercendo a atividade-fim.

Matas (2005) assevera que:

Neste sentido, a Nova Gestão Pública está orientada no sentido de incrementar a eficácia e eficiência da administração pública. Esta busca é lógica e transcendente devido ao fato de que a ausência de eficácia e eficiência no setor público põe em risco sua legitimidade e estabilidade (MATAS, 2005, p.184).

O setor privado procura constantemente a máxima eficiência e essa busca por eficiência deve servir de exemplo para o setor público, que não pode negar que as inovações do universo empresarial, pela própria necessidade de competição que lhes são impostos, são fundamentais para a melhoria e otimização dos seus processos.

Dessa forma, parece razoável para as organizações públicas que as boas práticas realizadas no setor privado possam ser aproveitadas (e adaptadas as suas peculiaridades), com o objetivo de melhoria do serviço oferecido a população, diferentemente do setor privado, que busca rentabilidade sem necessariamente servir ao público.

### 2.3 DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DAS JORNADAS DE TRABALHO

O Art. 4º do Decreto-Lei 5.452 de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), define jornada de trabalho “como de serviço efetivo o período em que o empregado esteja à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, salvo disposição especial expressamente consignada” (BRASIL, 1943).

Como instituição militar, e já observado anteriormente, os integrantes da PMRN não são regidos pela CLT, assim como nem todos os dispositivos constantes no Art. 7º da CF lhes foram concedidos, sendo regidos dessa forma por estatutos internos, mais especificamente pela Lei 4.630/1976 (Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Rio Grande do Norte), na qual estão contidos os direitos, deveres, bem como suas recompensas e benefícios. Porém, nesse mesmo dispositivo legal, não consta menção quanto à quantidade de horas trabalhadas.

De acordo com o Art. 141 do Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Rio Grande do Norte, “são adotados na Polícia Militar, em matéria não regulada na legislação estadual, as leis e regulamentos em vigor no Exército Brasileiro, no que lhe for pertinente” (RIO GRANDE DO NORTE, 1976).

Remetendo ao Regulamento Interno e dos Serviços Gerais do Exército (RISG), encontramos o Art. 185, que define que serviço de escala é “todo o serviço não atribuído permanentemente à mesma pessoa, ou fração de tropa, e que não importe em delegação pessoal ou escolha” (BRASIL, 2003).

Ainda conforme o RISG, a definição do período de duração das escalas está contida no parágrafo terceiro do Art. 189:

Art. 189. O serviço interno abrange todos os trabalhos necessários ao funcionamento da unidade e compreende o serviço permanente e o serviço de escala.

[...]

§ 3º O serviço de escala tem a duração de vinte e quatro horas, de Parada a Parada, salvo o de faxina que será contado por jornada completa, do início até o término do expediente (BRASIL, 2003, *grifo nosso*).

Voltando ao art.185 do mesmo regulamento, observa-se no inciso V, no que se refere à folga: “entre dois serviços de mesma natureza ou de natureza diferente, observar-se-á, para o mesmo indivíduo, no mínimo a folga de quarenta e oito horas, **sempre que possível**” (BRASIL, 2003, *grifo nosso*).

Dessa forma, observa-se que, de acordo com o art. 185, deve buscar intervalo mínimo de 48 horas entre os serviços de 24 horas. No entanto, a expressão “sempre que possível” permite que, em situações extraordinárias, deva haver pessoal disponível para cumprir tarefas, caso isso seja considerado necessário pelo Comandante, ao mesmo tempo que não se estabelece um limite para a jornada de trabalho.

## 2.4 REGULAMENTAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO NA PMRN

No ano de 2009, tem-se a primeira normatização da jornada de trabalho para os policiais militares do Rio Grande do Norte, através da Portaria nº. 204/09-GCG de 08 de setembro de 2009, conforme publicado no Boletim Geral Nº 167 de 08 de setembro de 2009:

O COMANDANTE GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE [...],

RESOLVE:

Determinar aos Comandantes de OPMs Operacionais que as escalas de serviços das guarnições rádio motorizadas, quando executadas:

1. Nos horários matutinos e vespertinos, serão de 12 horas de trabalho, por 24 horas de folga.
2. Nos horários noturnos, serão de 12 horas de trabalho por 48 horas de folga (POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE, 2009).

Tal medida assegurou a jornada semanal de trabalho de 48 horas, porém foi omissa no constante a outras modalidades de policiamento e tipos de serviço, como policiamento em guarita de presídios e as atividades-meio.

Em 13 de abril de 2010, foi editada a Resolução Administrativa nº. 002/2010 - GCG, que instituiu a jornada de trabalho no âmbito da Polícia Militar e dava outras providências, resolução esta publicada no Boletim Geral Nº. 066, de 13 de abril de 2010:

O COMANDANTE GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE no uso das atribuições que lhe confere o artigo 4º, da Lei Complementar Estadual nº. 090, de 04 de janeiro de 1991 e combinado com os **artigos nº. 184 e 185 do Regulamento Interno de Serviços Gerais - RISGE** [...]

RESOLVE:

Art. 1º - Fica estabelecida no âmbito da Polícia Militar, a Jornada de Trabalho no serviço operacional motorizado nos turnos matutino e vespertino de 12 horas de serviço, por 24 horas de folga e no turno noturno de 12 horas de serviço por 48 horas de folga.

Art. 2º - As Escalas de Serviço de guardas de quartéis presídios e estabelecimentos prisionais congêneres serão na jornada de 24 horas de serviço com 48 horas de folga, obedecendo a rotatividade nos quartos de horas, com duas horas de serviço e quatro horas de descanso.

Art. 3º - As Jornadas de Trabalho nas Unidades Operacionais Especializadas serão ajustadas de acordo com a modalidade de policiamento e necessidade do serviço, **sempre que possível compensada com período de folga**. (POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010, *grifo nosso*).

Dessa forma, foi corrigida a omissão, quanto às guardas de presídios e quartéis, bem como às modalidades de policiamentos diferentes do motorizado, porém ainda não se definia a jornada de trabalho para aqueles que realizavam atividades administrativas.

Importante ressaltar que todas essas normativas não eram cumpridas rigorosamente, sendo que cada Comandante de OPM fazia o horário do serviço conforme seu próprio critério, fato que gerava grandes discrepâncias no serviço ostensivo motorizado.

Assim, pode-se afirmar que a norma existia de fato, mas não era executada, pois por conveniência era adotada a escala que melhor conviesse ao Comandante de cada OPM.

Conforme mencionado anteriormente, deve-se trabalhar 44 horas semanais ou 176 horas mensais. Dessa forma, observa-se que, para adequar o serviço de policiamento ostensivo, que atualmente é de 24 horas de serviço contínuo, com 72 horas de descanso, o policial militar trabalha 16 horas a mais.

Vale salientar que, até o presente momento, foi tratado apenas o serviço ostensivo, sendo omitido o tratamento da atividade-meio.

Finalmente, foi publicada no Boletim Geral Nº 154, de 15 de agosto de 2013, a Resolução Administrativa Nº 011/2013, que estabelecia o horário do expediente administrativo na Polícia Militar do Rio Grande do Norte e dava outras providências:

Art. 1º - Estabelecer que o expediente administrativo na PMRN será das 07 às 14 horas.

[...]

Art. 2º - O disposto no artigo anterior não se aplica ao Gabinete do Comandante Geral e Subcomandante Geral e Chefe do Estado-Maior Geral.

[...]

§ 1º A jornada de trabalho do militar ou servidor que cumpre expediente administrativo é de 7 (sete) horas com intervalo facultativo, a critério de cada Comandante imediato;

§ 2º Os servidores de outros órgãos que estejam à disposição da Polícia Militar sujeitar-se-ão à jornada de trabalho a que se refere o parágrafo anterior, independentemente da carga horária adotada no órgão de origem.

§ 3º O militar ou servidor que cumprir jornada de 7 (sete) horas poderá usufruir intervalo com duração inferior a 1 (uma) hora, mediante comunicado ao seu Comandante imediato ou substituto legal, antes e depois. A partir de 1 (uma) hora de intervalo, o servidor cumprirá jornada de 8 (oito) horas neste dia.

[...]

Art. 7º - A presente Resolução entrará em vigor, na data de sua publicação, sendo válida até 31 de dezembro de 2013, conforme previsão contida no § 1º, do artigo 26, da Lei Complementar Nº 303, de 09 de setembro de 2005, salvo ulterior deliberação.

Art. 8º - Ficam revogadas as demais disposições em contrário (POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE), 2013).

Essa resolução preencheu uma lacuna e estabeleceu jornada semanal de 35 horas semanais para todos que exerciam atividades administrativas, mantendo a diferença entre os serviços operacionais e administrativos, com uma diferença de 16 horas a menos para as atividades administrativas,

comparadas com aquelas do serviço operacional, porém sua eficácia foi revogada conforme já previsto na norma.

Em 22 de setembro de 2015, no Boletim Geral Nº 176, foi baixada a Portaria Nº 107/2015-GCG, de 22 de setembro de 2015, que revogou a resolução administrativa 001/2013:

Art. 1º - Fica estabelecida no âmbito da Polícia Militar, a Jornada de Trabalho no serviço operacional motorizado nos turnos matutino e vespertino de 12 horas de serviço, por 24 horas de folga e no turno noturno de 12 horas de serviço por 48 horas de folga.

Art. 2º - As Escalas de Serviço de Guardas de quartéis, Presídios e Estabelecimentos Prisionais congêneres serão na jornada de 24 horas de serviço com 72 horas de folga, obedecendo à rotatividade nos quartos de horas, com duas horas de serviço e quatro horas de descanso.

Art. 3º - As Jornadas de Trabalho nas Unidades Operacionais Especializadas serão ajustadas de acordo com a modalidade de policiamento e necessidade do serviço, sempre que possível compensadas com período de folga.

[...]

Art. 6º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, **revogando-se o contido na Resolução Administrativa nº 001/2013 - GCG, publicada no BG Nº. 061 de 03 de abril de 2013.** (POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015, *grifo nosso*).

Essa portaria mudou o período de descanso para serviços de Guardas de quartéis, Presídios e Estabelecimentos Prisionais congêneres de 48 para 72 horas, mantendo a escala de 12 horas trabalhadas por 24 horas de descanso e, em seguida, 12 horas trabalhadas por 48 de descanso.

Por fim, no Boletim Geral Nº 187, de 07 de outubro de 2015, foi publicada a Portaria Nº 113/2015-GCG, que alterou o Artigo 2º, da Portaria Nº 107/2015-GCG, no qual fez-se uma correção no tocante às escalas de guardas: “[...] As Escalas de Serviço de Guardas de quartéis, Presídios e Estabelecimentos Prisionais congêneres serão na jornada de 24 horas de serviço com 72 horas de folga [...]” (POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015, p. 22), tendo-se aumentado de 48 para 72 horas o descanso entre os serviços.

Entre a Portaria nº. 204/09-GCG, de 08 de setembro de 2009 (primeira norma que estabeleceu a jornada de trabalho na PMRN), e a Portaria Nº 113/2015-GCG, de 7 de outubro 2015, foi iniciado o seu cumprimento dessa jornada, mas ele deixou de ser executado, por motivos diversos que não são objeto do presente trabalho.

## 2.5 O SERVIÇO ADMINISTRATIVO NA PMRN E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

No desempenho das atividades-meio, é comum que o período de trabalho seja de meia jornada, ficando novamente a cargo de cada comandante definir a hora e período, mesmo com o advento da resolução citada.

Há de se considerar que existe a necessidade do funcionamento dos serviços administrativos em jornadas matutinas e vespertinas, porém observa-se que, para a realização da mesma atividade, são necessárias duas pessoas, uma em cada jornada, para a continuidade do trabalho.

A grosso modo, neste caso, percebe-se que o custo para execução da tarefa dobra, pois são necessárias duas pessoas exercendo de maneira alternada uma demanda que facilmente um policial militar poderia exercer.

Assim, tratando-se de administração pública, a CF trata em seu Art. 37:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...] (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Dessa forma, utilizar dois servidores, onde bastaria um ajuste de horas trabalhadas, teria mesma eficiência, porém com custos reduzidos e, conseqüentemente, melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis.

Acerca do princípio da eficiência, Meireles, afirma que:

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração (MEIRELES, 2002, apud VIANA, 2012).

Miranda, ao justificar a inclusão do princípio da eficiência na CF, afirma que isso significa “[...] permitir que a Administração ofereça ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade, em menor preço” (MIRANDA, 2005 apud VIANA, 2012, p.97).

Após a perda da validade da Resolução Administrativa Nº 011/2013, deixou de existir norma regulamentadora para as atividades administrativas, carecendo-se então de nova norma e, outra vez, deixando a critério de cada Comandante, Chefe ou Diretor a sua regulação. Mas a regra ainda vigente na maioria das atividades meio é de meio expediente, durante os cinco dias úteis ou um expediente completo por outro dia completo de descanso.

Considerando-se que o policial militar trabalhe todos os dias úteis na semana, das 7 às 12 horas, perfaz-se um total de 25 horas trabalhadas na semana e, considerando o mês de 22 dias úteis dias, 110 horas trabalhadas no mês. Sem entrar no mérito sobre qual atividade é a mais importante (atividade-fim ou meio), nem sobre qual é mais desgastante ou exige mais do policial militar, percebe-se que existe uma diferença de 82 horas trabalhadas a menos, comparado com quem executa uma jornada de 24 horas de serviço por 72 horas de descanso.

## 2.6 DO BANCO DE HORAS

Banco de horas é a denominação do que se atribui à flexibilização da jornada de trabalho, mediante uma relação entre números de horas trabalhadas e o estabelecido em contrato de quanto o trabalhador deve executar.

Machado (apud Campos e Pires, 2014, p. 4) afirma que a flexibilização do trabalho é entendida “como a forma que os agentes econômicos, trabalhadores e empregados, buscam se adequar ao novo contexto resultante de fenômenos de natureza conjuntural e estrutural”.

Machado assevera ainda que:

A flexibilidade do tempo de trabalho pode ser compreendida a partir de dois aspectos: número de horas de trabalho (jornada de trabalho diária, semanal, mensal ou anual, dependendo do período de referência) e montante de dias trabalhados (jornada por dias trabalhados ao longo da vida, contando férias, aposentadoria, etc.) (MACHADO, 2012, p.13).

Dessa forma, a partir da Lei nº 9.601 de 1998, que trata de contratações temporárias pelo setor privado, foi facultada a adoção do que chamamos de “Banco de Horas”, modificado no ano de 2001, através da Medida Provisória Nº 2.164-4, em seu Art. 2º:

Poderá ser dispensado o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias (BRASIL, 2001).

Conforme Pantaleão, o banco de horas surgiu no Brasil no “[...] momento em que o país atravessava uma grande recessão econômica que gerou a demissão de centenas de trabalhadores, além do encerramento de atividades de muitas empresas.” (PANTALEÃO, 2012). A ideia por trás da modificação da referida lei seria conceder folgas durante alguma crise que a empresa viesse a sofrer, em troca da manutenção do emprego.

Para Pina e Stoltz, “a jornada de trabalho diária pode ser ampliada ou reduzida e as horas trabalhadas a mais ou a menos são contabilizadas como positivas ou negativas no banco de horas” (PINA; STOTZ, 2011, p.169).

Dessa forma, para gerar equidade entre as horas trabalhadas e visando a eficiência do serviço público, normas internas da corporação poderiam ser implementadas, e, ao final de um intervalo de tempo, o policial militar teria um saldo positivo, negativo ou neutro, podendo-se dessa forma equiparar as quantidades de horas trabalhadas por todos.

Blass, em seu trabalho acerca da jornada de trabalho na região do ABC paulista, assevera que:

As folgas individuais ou coletivas, como as “pontes de feriado”, podem ser usufruídas a qualquer momento, desde que consentidas pelos supervisores imediatos. Por exemplo, os dias entre o Natal e o Ano Novo, que totalizaram nove dias em 1996: quatro deles foram debitados do banco de horas (Tribuna Metalúrgica, 6/11/1996). Os atrasos, saídas antecipadas e as faltas injustificadas são debitados do banco de horas, e não descontados do descanso semanal remunerado ou das férias. O valor proporcional das horas excedentes está automaticamente incorporado aos salários mensais desde janeiro de 1996. Cada funcionário recebe, mensalmente, um holerite especial onde são registrados o total de horas trabalhadas, os adicionais e o saldo no banco de horas (BLASS, 1998, p. 7).

Aliando a sua demanda pessoal, o policial militar utilizaria as suas horas de “crédito”, para se programar ou até mesmo, em caso de alguma demanda inesperada, contar com essas horas que lhe sobram.

Fazendo a mesma analogia, porém de maneira inversa, um policial militar que não atinja as horas demandadas, cumpriria o restante das suas horas em escalas de reforço de policiamento, nas mais variadas

operações a serem empregadas, sem custar ao erário estadual o valor de uma Diária Operacional (DO), pois ainda estaria dentro do limite das suas horas a serem cumpridas.

Robbin afirma que:

Estudos sugerem que os trabalhadores desejam empregos com mais flexibilidade de horários para que possam compatibilizar melhor os assuntos pessoais aos profissionais. Temas como equilíbrio entre vida pessoal e trabalho são cada vez mais constantes nos processos de seleção e retenção de recursos humanos. [...] As organizações que não conseguirem ajudar seu pessoal a atingir esse equilíbrio vão encontrar dificuldades crescentes para atrair e reter os funcionários mais capazes e motivados (ROBBIN, 2005, apud SILVA, 2012, p. 25).

Não resta dúvida que os interesses particulares dos policiais militares devem ser concedidos na medida, e dentro do limite possível, além de ser obrigação dos comandantes em todos os níveis, a manutenção do bem-estar dos seus subordinados.

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

Em relação aos métodos adotados neste artigo, utilizou-se a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. A pesquisa documental, feita a partir do levantamento de documentos das esferas federal e estadual referentes à flexibilização da jornada de trabalho, e das normas internas vigentes na corporação militar.

Foi realizada pesquisa bibliográfica a respeito do tema “flexibilização da jornada de trabalho”, primeiramente na legislação federal e estadual e em normas internas vigentes na corporação; em seguida foi pesquisada a aplicação da flexibilização da jornada de trabalho nas empresas privadas.

Finalizada a pesquisa bibliográfica, foi realizada uma pesquisa-ação, pois buscou-se discutir e propor modificação do atual sistema de cargas horárias da PMRN, sendo aplicado um questionário semiestruturado, contendo perguntas abertas e fechadas aos policiais militares, no segundo semestre do ano de 2015, e assim baseado nessas respostas, nortear as possíveis buscas pela mudança.

Foram abordadas, nas perguntas abertas, opiniões livres e pessoais dos entrevistados acerca do tema, para entendermos o ponto de vista do Policial Militar, quanto ao tema proposto; foram aplicados dois tipos de questionários, sendo um para oficiais e outro para praças, devido à especificidade da função desempenhada.

A quantidade de pesquisados na área administrativa foi menor do que a operacional, devido a maior parte dos policiais serem empregados na atividade-fim. Não foi levado em consideração se o Oficial exercia função administrativa ou operacional pois, todos os oficiais, mesmo os que estejam na atividade-fim, exercem de algum modo as atividades-meio.

A realização do questionário foi devidamente autorizada pelo Comandante do Policiamento Metropolitano e durante a aplicação, foi facultada a não identificação, permitindo, em princípio, gerar dados mais confiáveis.

Como já foi dito, questões relativas à opinião sobre o tema da flexibilização e limitação da jornada de trabalho (aplicado tanto para oficiais quanto praças) e cumprimento de jornada de trabalho por turno

para o serviço operacional (aplicado para praças) foram deixadas em aberto, para livre manifestação da opinião.

### 3.1 UNIVERSO E DELIMITAÇÃO DA AMOSTRA

O Comando de Policiamento Metropolitano da Polícia Militar, conforme decreto nº 21.614, de 07 de abril de 2010, é composto por treze OPM, e responsável pela manutenção da ordem pública na região metropolitana de Natal (RIO GRANDE DO NORTE, 2010).

Seis dessas organizações são unidades que possuem responsabilidade territorial de policiamento (1º BPM, 3º BPM, 4º BPM, 5º BPM, 9º BPM, 11º BPM), sendo a pesquisa feita em quatro delas (1º BPM, 4º BPM, 5º BPM e 9º BPM), todas sediadas na cidade de Natal, perfazendo um total de 64 praças e 18 oficiais.

As demais são unidades com características especiais, pois suas atividades não compreendem uma parte do território, mas sim um tipo específico de policiamento<sup>1</sup>, como por exemplo a Companhia Independente de Proteção Ambiental, que tem suas atividades voltadas ao policiamento e fiscalização de Zonas de Proteção Ambiental e, dessa forma, suas escalas de trabalho variam conforme necessidade do serviço.

Assim, o foco da pesquisa realizada foi nas OPM com responsabilidade territorial (que realizam o serviço ordinário de polícia militar), que concentra a maior quantidade de efetivo e retrata com maior fidelidade a principal atividade da polícia militar.

É importante saber dos oficiais a respeito do tema, pois conforme visto, mesmo que a norma seja imposta, se não houver aceitação para a sua mudança, a resistência a qualquer alteração no formato atual poderá não alcançar a sua eficiência.

Também foi analisada a função exercida; se exerce função estratégica no comando ou assessoria estratégica de uma OPM (Comandante ou Subcomandante, Estado Maior); se está exercendo função tática (comandante de Companhia) ou se está exercendo função operacional (Comando de Pelotão).

Em cada nível exercido, a influência e percepção podem ser distintas, devido ao maior ou menor contato com o alto comando, ou com os elementos de execução da atividade-fim da polícia militar.

Um comandante de Pelotão, por exemplo, está em maior contato com a rotina e as atividades realizadas pelos policiais militares que estão exercendo função de execução. Dessa forma, poderá ter uma perspectiva diferente do Comandante da OPM, que está mais próximo ao comando da instituição, aos objetivos institucionais e demandas da Secretaria de Segurança Pública.

Dessa forma, do universo de pesquisa dos Oficiais (18), 50% eram oficiais subalternos, 39%, oficiais intermediários e 11% oficiais superiores. Quanto à função, 11% exerciam o Comando de OPM, 6% Subcomando de OPM, 44% Comando de Companhia (Cia) e 39% Comando de Pelotão (Pel), totalizando 18 PM.

---

1 *A exemplo, Policiamento Ambiental, Policiamento Montado, Policiamento de Choque etc.*

Já para os praças, a importância de sua participação, se dá no caso em que não haja concordância a respeito da limitação da jornada de trabalho, estratégias devem ser adotadas para mostrar a importância da mudança proposta, pois a possibilidade de diminuição na motivação do policial se torna maior, o que aumentaria os casos de absenteísmo no trabalho, ou baixo rendimento na sua atuação.

Foi analisado também o tipo de atividade desempenhada pelos praças, pois cada atividade reflete diretamente a quantidade de horas trabalhadas. A tendência seria: quem trabalha menos horas teria que compensar essa lacuna, e quem trabalha mais horas sentirá um decréscimo em sua jornada.

Assim, do total de sujeitos da pesquisa, 24% eram Subtenentes (ST) ou Sargentos (Sgt), 17% de Cabos (Cb) e 59% de Soldados (Sd) e, desse total, 77% (49 PM) exerciam função operacional e 23% (15 PM) função administrativa.

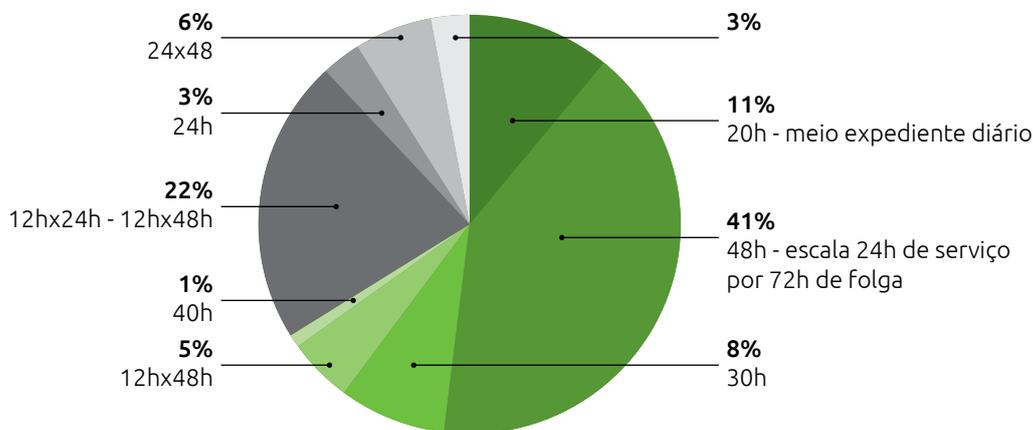
## 4. ANÁLISE DA PESQUISA

### 4.1 CARGA HORÁRIA

Uma das principais perguntas da pesquisa, ligadas ao objetivo geral deste trabalho, visa analisar as horas trabalhadas pelos policiais militares, especialmente os praças, que compõem a maioria do efetivo da Polícia Militar, em seus diversos setores, desde administrativos a operacionais.

#### GRÁFICO 1

**Carga horária cumprida**



Fonte: Elaboração própria.

Observou-se que, ainda que as normas que regulam as jornadas estivessem em vigor desde 2009, com suas evoluções, esta tem uma grande diversidade, refletindo o não cumprimento da determinação emanada pela autoridade maior na Polícia Militar, no caso, o Comandante Geral, como se fosse uma norma a ser facultada pelos comandantes de OPM, o que não é o caso, pois a norma é impositiva.

Em seguida, foi observada a preferência por essa escala de 24 horas de serviço contínuo por 72h de folga. Isso se deve ao fato de o policial militar ir menos vezes ao quartel e ter maior descanso corrido. Não pesa nessa preferência a qualidade do serviço prestado.

Em seguida observou-se que 20% dos entrevistados exercem, no máximo, 30 horas semanais de trabalho, aproximando-se do percentual de entrevistados que exercem serviço administrativo (23%).

Dentre os que trabalham no máximo 30 horas por semana, mais da metade trabalha 20 horas, bem menos do que as 48 horas exercidas por aqueles que realizam atividade de policiamento ostensivo, o que mostra a disparidade entre as jornadas de trabalhos executadas pelos policiais militares.

#### **4.2 EQUIDADE ENTRE OS DIVERSOS TIPOS DE ATIVIDADES OPERACIONAIS LIMITANDO A CARGA HORÁRIA EM 44 HORAS SEMANAIS**

A maioria dos oficiais acredita que a implantação do banco de horas poderia trazer equidade, caso se limitasse a jornada semanal a 44 horas (72%). Porém no círculo dos praças, as opiniões são divididas (53% acreditam que traria equidade).

#### **4.3 CONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DA ATUAL JORNADA DE TRABALHO DA PMRN**

Sobre às atuais normas em vigor, (por turno, 12h/24h, 12h/48h), mais da metade (60%) dos praças desconhece que existe a norma regulamentadora da corporação, instituída desde 2009. Quase idêntico aos praças, o conhecimento de tal norma pelos oficiais também alcançou menos da metade (39% conheciam a norma).

Isso reflete que, mesmo com mecanismos de divulgação das normas existentes, (o Boletim Geral da PMRN é disponibilizado, diariamente, na intranet), a comunicação interna carece de melhor divulgação e explanação de ordens, com o objetivo de ter alcance para toda a corporação.

#### **4.4 ACEITAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO POR TURNO**

Conforme resultado, a maioria dos oficiais e praças são contra tal escala (57% dos oficiais e 53% dos praças), ainda que a jornada de 12 horas de serviço com as respectivas folgas seja, em seu somatório semanal, de 48 horas, ou seja, equivalente à escala de 24 horas de serviço por 72 horas de folga, conforme a grande maioria afirmou concordar em cumprir.

O gasto com combustível para ir ao quartel mais vezes na semana para cumprir a jornada de trabalho foi o principal fator alegado, seguido da possibilidade de cumprir uma maior folga corrida (72 horas de descanso corrido).

#### **4.5 IMPLANTAÇÃO DE CARGA HORÁRIA SEMANAL DE 44H SEMANAIS PARA TODOS OS POLICIAIS MILITARES DA UNIDADE**

Na proposição da limitação da carga horária, observou-se que ambos os círculos hierárquicos as opiniões são divididas (com 56% dos oficiais e 53% dos praças favoráveis à limitação). Muitos não acreditam que é possível limitar as horas trabalhadas, pois sempre haveria alguém favorecido. Outros opinaram para que a carga horária fosse limitada a 40 horas semanais.

Por outro lado, nas respostas daqueles que exercem trabalho administrativo (que, na sua maioria, trabalha até 30 horas semanais, conforme o Gráfico nº1), observa-se que 60% são contra a implementação de jornada de 44 horas semanais, enquanto dentre os que se encontram no serviço operacional, 62% são a favor.

#### 4.6 INTENÇÃO DO OFICIAL EM ATIVAR O BANCO DE HORAS

Observou-se que a totalidade dos oficiais pesquisados é a favor da implantação do banco de horas, para compensar as pequenas dispensas do serviço nas atividades operacionais ou administrativas (pequenos atrasos, frequentar a faculdade, necessidades de cunho pessoal), de modo que o trabalho excedido fosse compensado, no futuro, pela dispensa da quantia de horas trabalhadas.

Entretanto não se constatou a mesma unanimidade, quando este item foi perguntado aos praças, pois os que não trabalham duas jornadas de expediente (no caso do serviço administrativo) ou não atingem 48 horas semanais (no caso do serviço de policiamento) foram contra tal implantação (59% a favor e 41% contra). Entre os que exercem apenas serviços operacionais, 61% foram a favor da implantação do banco de horas.

## 5. CONCLUSÃO

O trabalhador comum tem garantido, pela Constituição Federal, 44 horas semanais para as atividades laborais. Entretanto, os militares estaduais, até o ano de 2009, careciam de normatização do desempenho de suas tarefas, ficando uma norma em aberto, análoga aos regulamentos do Exército Brasileiro.

Desde então, foi editada uma série de normas, visando limitar as horas trabalhadas pelos Policiais Militares, mas as jornadas de trabalho chegam a atingir até 48 horas semanais para os que exercem o serviço de policiamento. Entretanto, os que exercem serviços administrativos, exercem, no máximo, 30 horas semanais, deixando uma lacuna de 18 horas de atividades.

Conforme demonstrado na pesquisa, existe uma diversidade de horas trabalhadas pelos policiais militares, ainda que exista regulamentação a esse respeito dentro da instituição desde 2009. Isto sugere uma falta de efetividade na fiscalização das diferentes cargas horárias.

Com a aplicação do questionário, foi verificado que aqueles que se encontram nos níveis estratégico/tático/operacional estariam dispostos a mudar o atual sistema existente de horas de trabalho na corporação e aplicar efetivamente o proposto por esse estudo. Do mesmo modo, aqueles que estão no nível de execução estariam dispostos a aceitar tais mudanças, pois numa instituição militarizada, a resistência à mudança poderia contribuir para a não efetividade e eficiência defendida no presente estudo.

Existe alto interesse, por parte dos gestores pesquisados (oficiais) e por parte dos seus auxiliares (subtenentes e sargentos) e executores (cabos e soldados), sendo encontrada resistência a tais mudanças principalmente por quem exerce função administrativa.

Essa resistência pode ser verificada na não aplicação das jornadas impostas pelo comando da instituição e pela alegada falta de conhecimento da jornada de 12 horas de serviço, por 24 horas de folga, ou de 12 horas de serviço por 48 horas de folga.

De fato, ao se tentar aplicar uma flexibilização (e consequentemente otimização) da jornada de trabalho, em um órgão militar, há de se esperar resistência, principalmente daqueles que terão de aumentar suas horas trabalhadas.

Kotter e Schlesinger, ao apontar as razões da resistência à mudança, afirmam que haveria “o desejo de não perder algo considerado valioso, a incompreensão sobre as razões da mudança e suas implicações, **a crença de que a mudança não faz sentido para a organização e a baixa tolerância à mudança**” (KOTTER; SCHLEISINGER, 1979, apud LIMA; CARRIERI; PIMENTEL, 2007, *grifo nosso*).

Assim, caso fosse de interesse da corporação para implementar as mudanças sugeridas, essas devem ser precedidas de forte campanha, dentro da corporação, explanando que o banco de horas serviria para diminuir as diferenças na corporação. Assim também a limitação da jornada de trabalho a 44 horas semanais iria gerar uma diferença de 4 horas a mais, a ser revertida em descanso, no caso daqueles que exercem serviço de policiamento.

Naturalmente, a PMRN é uma instituição na qual a relação formal é muito forte e será necessário um trabalho de conscientização sobre a importância da implementação de tais medidas, ainda que a resistência seja de uma minoria. É papel da instituição fazer com que seus membros estejam conscientes dos demais papéis desempenhado pelos pares, fazendo com que seu desempenho diário seja otimizado.

Motta, quando disserta sobre a mudança organizacional, refere-se a “geralmente, um processo complexo, [...] tendo em vista uma nova forma de comportamento coletivo [...]. A mudança sempre envolve o indivíduo e seu meio, sendo que o grande desafio é o de controlar o processo de mudança” (MOTTA, 1997, apud LIMA; CARRIERI; PIMENTEL, p.91).

Campos e Pires afirmam que grande parte das organizações públicas ainda adotam a rigidez formal, na sua jornada de trabalho, e que “não há dúvida de que o Brasil se caracteriza por apresentar flexibilidade, em relação ao cumprimento de horários, que será maior ou menor, de acordo com a realidade de cada instituição e dentro de cada setor específico, nas mesmas organizações” (CAMPOS; PIRES, 2014, p.3).

Tal rigidez formal se mostra ainda mais clara, no âmbito da PMRN, pois além de ser uma instituição militar (e como tal, pública), possui mais de 180 anos, tendo tradições e valores que frequentemente se chocam com novos modelos de gestão.

Como proposta após o resultado da pesquisa, os excessos de horas podem ser revertidos em folgas programadas com os seus respectivos comandantes de pelotão, ou com quem for designado para manter tal controle, esperando que, como consequência, venha a otimizar o serviço policial.

Já no serviço administrativo, poder-se-iam aproveitar as horas não trabalhadas, no reforço de policiamento em áreas nas quais fosse demandada tal necessidade, sem se lançar mão do pagamento da jornada extra (denominada Diária Operacional), gerando como consequência, otimização do erário público.

Dessa forma, a limitação da jornada de trabalho e o estabelecimento um banco de horas, trariam equidade entre os serviços, maior eficiência no trabalho administrativo, além de proporcionar melhor controle das horas trabalhadas e permitir que o serviço operacional que, de maneira simplificada, totaliza 48 horas em uma semana, seja reduzido 4 horas por semana, igualando-se ao previsto na Constituição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLASS, Leila Maria da Silva. Jornada de trabalho: uma regulamentação em múltipla escolha. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 13, n. 36, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998. "**Dispõe sobre o Contrato de Trabalho Por Prazo Determinado e Dá Outras Providências**", Brasília.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. "**Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**". Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001. Altera A Consolidação das Leis do Trabalho - Clt, Para Dispor Sobre O Trabalho A Tempo Parcial, A Suspensão do Contrato de Trabalho e O Programa de Qualificação Profissional, Modifica As Leis nos 4.923, de 23 de Dezembro de 1965, 5.889, de 8 de Junho de 1973, 6.321, de 14 de Abril de 1976, 6.494, de 7 de Dezembro de 1977, 7.998, de 11 de Janeiro de 1990, 8.036, de 11 de Maio de 1990, e 9.601, de 21 de Janeiro de 1998, e Dá Outras Providências, Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério Da Defesa. Portaria nº 816, de 19 de dezembro de 2003. **Regulamento Interno e dos Serviços Gerais (R-1)**. Brasília.

CAMPOS, Suzana Magalhães; PIRES, Felipe de Carvalho. Flexibilização da jornada de trabalho como instrumento da gestão para resultados. Congresso De Gestão Pública, Brasília, 2014.

LIMA, Marcelo Simão; CARRIERI, Alexandre de Pádua; PIMENTEL, Thiago Duarte. Resistência à mudança gerada pela implementação de sistemas de gestão integrada (ERP): um estudo de caso. **Revista Gestão e Planejamento**, v. 8, n. 1, 2007, p.89-105.

MACHADO, Danielle Carusi. Flexibilidade do mercado de trabalho: a questão do tempo de trabalho (Texto para discussão n. 062), CEDE UFF, Niterói, 2012.

MATAS, Carles Ramió. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia, v. 21, 2001, p. 184-185.

PANTALEÃO, Sérgio Ferreira. **Banco De Horas - Aspectos Para Validade**. Disponível em: <<http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/banco-horas.htm>>.

PINA, José Augusto; STOTZ, Eduardo Navarro. Participação nos lucros ou resultados e banco de horas: intensidade do trabalho e desgaste operário. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 36, n. 123, 2011.

POLÍCIA MILITAR DO RIO GRANDE DO NORTE. Portaria nº 204/09-GCG, de 8 de setembro de 2009, Natal, 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução Administrativa nº 002/2010-GCG. **Institui Jornada de Trabalho no âmbito da Polícia Militar e Da Outras Providências**, Natal, 2010.

\_\_\_\_\_. Resolução Administrativa nº 011/2013-GCG, de 2010. **Estabelece O Horário do Expediente Administrativo na Polícia Militar do Rio Grande do Norte e Dá Outras Providências**, Natal, 2010.

\_\_\_\_\_. Resolução Administrativa nº 001/2013, de 2013. **Institui Jornada de Trabalho e Estabelece Horários de Passagem de Serviço no âmbito da Polícia Militar e Dá Outras Providências**, Natal, 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 107/2015-GCG, Natal, 2015.

**Jornada de trabalho na PMRN: o estabelecimento de limite e viabilidade de implantação de banco de horas nas unidades operacionais do Comando de Policiamento Metropolitano**

Gustavo Henrique Lins Barreto

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 113/2015-GCG, Natal, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 4.630, de 16 de dezembro de 1976. Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Rio Grande do Norte, Natal.

\_\_\_\_\_. **Constituição Estadual**, Natal, 1989.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 21.614, de 07 de abril de 2010. Dispõe sobre A Criação do Comando de Policiamento Metropolitano - CPM e dos Comandos de Policiamento Regionais – CPR, na Estrutura Organizacional Básica da Polícia Militar, e dá Outras Providências, Natal.

SILVA, Débora Duarte da Silveira. **A Gestão do trabalho e as relações sócio profissionais nas Organizações contemporâneas**. Dissertação (Mestrado), Pontifca Universidade Católica-RJ, Rio de Janeiro, 2012.

VIANA, Rodrigo de Araújo. **A eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, 2012**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-eficiencia-como-um-dos-principios-norteadores-da-administracao-publica,39867.html>>.

## APÊNDICE A - Questionário aplicado aos Oficiais

### 1. Identificação

Oficial       Superior       Intermediário       Subalterno

### 2. Função Desempenhada

Cmt OPM       SCmt OPM       EM/OPM       Cmt Cia       Cmt Pel

### 3. Função Desempenhada

Operacional       Administrativo

4. Na Opinião do Sr. a jornada de 44h semanais traria equidade entre os diversos tipos de atividades operacionais na vossa OPM?

Sim       Não

5. O Sr. tinha conhecimento que a atual jornada de trabalho da PMRN (12h por 24h de descanso por 12h por 48h de descanso) existe desde 2013? (Resolução Administrativa Nº. 001/2013 – GCG que Institui Jornada de Trabalho e estabelece horários de passagem de serviço no âmbito da Polícia Militar.)

Sim       Não

6. Caso Negativo, o Sr(a) concorda em implantar o que traz seu Art. 1º onde fica estabelecida no âmbito da Polícia Militar, a Jornada de Trabalho no serviço operacional motorizado nos turnos matutino e vespertino de 12 horas de serviço, por 24 horas de folga e no turno noturno de 12 horas de serviço por 48 horas de folga.

Sim       Não

7. O Sr.(a) é favorável para a implantação de carga horária semanal de 44h semanais para todos os policiais militares da sua unidade? Por quê?

Sim       Não

Porque?

8. O Sr. (a), como gestor, ativaria o banco de horas para as pequenas dispensas do serviço nas atividades operacionais ou administrativas (Faculdade, necessidades de cunho pessoal), bem como o trabalho excedido fosse compensado no futuro pela dispensa de certa quantia em horas trabalhadas?

sim       não

9. Caso queira, deixe um comentário acerca do assunto do presente questionário

## APÊNDICE B - Questionário aplicado aos Praças

1. Identificação

( ) ST/Sgt            ( ) Cb                    ( ) Sd

2. Função Desempenhada

( ) Operacional    ( ) Administrativo

3. Carga Horária semana

( ) 20h - Meio Expediente diário  
( ) 48h – Escala 24h de serviço por 72h de folga  
( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_

4. O Sr.(a) é favorável para a implantação de carga horária semanal de 44h semanais para todos os policiais militares da sua unidade? Por quê?

( ) Sim                    ( ) Não

Porque?

5. Na opinião do Sr. (a) a jornada de 44h horas semanais poderia trazer equidade entre os diversos tipos de atividades desempenhadas pelos policiais militares (Operacional/Administrativo)?

( ) Sim                    ( ) Não

6. O Sr. tinha conhecimento que a atual jornada de trabalho da PMRN (12h por 24h de descanso por 12h por 48h de descanso) existe desde 2013? (Resolução Administrativa Nº. 001/2013 – GCG que Institui Jornada de Trabalho e estabelece horários de passagem de serviço no âmbito da Polícia Militar.)

( ) Sim                    ( ) Não

7. Caso Negativo, o Sr (a) concorda em cumprir o que traz seu Art. 1º onde fica estabelecida, a Jornada de Trabalho no serviço operacional motorizado nos turnos matutino e vespertino de 12 horas de serviço, por 24 horas de folga e no turno noturno de 12 horas de serviço por 48 horas de folga.

( ) Sim                    ( ) Não

Se não, comente

8. Como consequência da implementação da jornada de 44h horas semanais, é a favor do banco de horas em sua unidade?

( ) Sim                    ( ) Não

9. Caso queira, deixe um comentário acerca do assunto do presente questionário

Jornada de trabalho na PMRN: o estabelecimento de limite e viabilidade de implantação de banco de horas nas unidades operacionais do Comando de Policiamento Metropolitano

Gustavo Henrique Lins Barreto

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

## DOCUMENTO GERAL

# REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA

## FOCO E ESCOPO

A Revista Brasileira de Segurança Pública é uma publicação semestral interdisciplinar do *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, que tem como objetivo contribuir com a ampliação e consolidação do campo de estudos sobre segurança pública. Sendo assim, publicam-se estudos originais, com textos em português, inglês e espanhol, enquadrados nas categorias: i) artigos originais; ii) notas técnicas; e iii) entrevistas.

## HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES

A primeira edição da Revista foi publicada em 2007 e, já no ano seguinte, o periódico passou a ser editado com regularidade. Desde então, foi publicada ao menos uma edição por ano, sendo que, a partir de 2009, o periódico passou a ser publicado semestralmente. Em setembro de 2020, contávamos com 26 edições publicadas.

Ao longo de sua história, a Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP) publicou 299 textos, sendo 86,3% deles artigos, o que corresponde a 258 textos. Há também notas técnicas (6,4% dos textos), entrevistas, entre outros materiais. A titulação dos autores também é relevante de ser mencionada. São 178 textos com, pelo menos um, autor com doutorado (60% das publicações). Ao considerar os autores que estão em processo de formação do doutorado, esse número sobe para 220, o que significa que 74% dos materiais publicados pela RBSP contam com pelo menos um autor em processo de doutorado ou com a titulação já adquirida.

Considerando-se todos os autores principais e os coautores que publicaram na Revista Brasileira de Segurança Pública (no total de 552 autores), 308 são homens e 244 mulheres, indicando que elas somam 44,2% do total. A região predominante dos autores é a Sudeste, correspondendo a 56,7%, sendo que 16,6% dos autores residem na região Centro-Oeste, 14,0% na região Norte, 11,2% na região Nordeste e 1,5% na região Norte. A maior parte dos autores reside nos estados de São Paulo (23,8%), Minas Gerais (14,6%), Distrito Federal (12,1%), Rio de Janeiro (10,2%) e Rio Grande do Sul (8,0%). Assim, conseguir uma maior representação dos estados do Norte e Nordeste são desafios que devem ser enfrentados nos próximos anos pela editoria da RBSP.

A relevância da Revista é notável. A título de ilustração, o artigo “Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”, escrito por Márcia Pereira Leite e publicado em 2012 na edição 11, volume 6, nº 2, teve 147 citações até setembro de 2020, o que corresponde a 18,38 citações por ano, sendo os cálculos do programa Harzing’s Publish or Perish. Outro artigo que pode ser utilizado como exemplo é o “Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992 – 2011)”, de Gabriel de Santis Feltran, publicado também em 2012 na edição

11, volume 6, nº 2, que conta com 124 citações, correspondendo a 9,54 citações por ano. Por fim, o artigo “Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático”, de Carmen Hein de Campos, publicado em 2017 na edição de número 20, volume 11 n.1, possui 27 citações, o que corresponde a nove citações por ano.

Com vistas a adequar a RBSP aos Critérios *Qualis* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), de forma a dotá-la de maior padrão de qualidade, a política editorial foi aprimorada. Assim, a RBSP:

- Avalia os textos através do sistema *Double-Blind Peer Review*. Este mecanismo é uma forma de assegurar a isenção do avaliador e, deste modo, respaldar a avaliação em critérios de qualidade reconhecidos pela comunidade acadêmica;
- Enfatiza artigos cujos autores estejam vinculados a instituições, para além do Estado de São Paulo, como forma de estímulo à exogeneidade;
- Desde 2009, conta com edições semestrais, publicadas em todos os semestres;
- Disponibiliza acesso público e gratuito do conteúdo, sendo que todas as edições, desde 2007, estão disponíveis no site do periódico;
- Toda submissão que contar com mensagens encaminhadas pelos editores, mas não respondidas pelos autores no prazo máximo de 30 dias, são automaticamente excluídas do sistema;
- Garante o anonimato dos autores e pareceristas nas etapas do processo editorial, questões reguladas por nosso código de ética.

## LINHA EDITORIAL

*A Revista Brasileira de Segurança Pública publica artigos científicos, entrevistas, notas técnicas e dossiês temáticos sobre segurança pública. De igual sorte, em conformidade com a busca pela interdisciplinaridade, são aceitos trabalhos de antropologia, economia, história, sociologia e demais áreas das ciências humanas e ciências sociais aplicadas que discutam a temática da segurança. Busca-se, em especial, a publicação de textos cujo caráter seja crítico e, portanto, capazes de fazer frente a temas que exijam abordagens e perspectivas inovadoras.*

Mantida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entidade não-governamental, apartidária e sem fins lucrativos, a *Revista Brasileira de Segurança Pública* é composta por um Conselho Editorial autônomo, que a dirige e a administra em constante busca da excelência acadêmica.

## DOCUMENTOS PUBLICADOS PELA RBSP

### 1. ARTIGOS ORIGINAIS

A RBSP publica artigos inéditos e de contribuição substantivas à área da segurança pública. Isso inclui discussões sobre criminalidade, padrões de policiamento, formação profissional, investigação policial,

justiça criminal, justiça juvenil, sistema prisional e sistema socioeducativo, dentre outros. Importante ressaltar que a Revista não publica discussões de cunho eminentemente dogmático ou jurídico, mesmo que relacionadas à temática da segurança pública.

Não são aceitos trabalhos monográficos, dissertações de mestrado, teses de doutorado ou relatórios de pesquisa em seus formatos originais para submissão. Para a revisão por pares, é preciso transformá-los em artigos.

## 2. NOTAS TÉCNICAS

A RBSP publica Notas Técnicas, reflexões dirigidas a operadores/trabalhadores da área de segurança pública e à formulação de políticas públicas de segurança para o setor. Aqui, valoriza-se experiências acumuladas pelos profissionais da área de segurança pública que possam contribuir na construção de novos padrões de práticas profissionais no campo. Neste tipo de submissão é desejável que o trabalho se constitua em uma reflexão sobre a atividade prática profissional: possibilidades, limites, dilemas e perspectivas, dentre outros aspectos a serem destacados.

## 3. ENTREVISTAS

A RBSP publica, excepcionalmente, entrevistas por iniciativa da Comissão Editorial (propostas de entrevistas submetidas pelos autores não são aceitas).

## 4. DOSSIÊS TEMÁTICOS

A RBSP publica, esporadicamente, dossiês na temática da segurança pública. Até o momento apresentaram-se seis dossiês, a saber:

- *Dossiê: Prevenção da Violência contra Criança na América Latina* (vol. 2, 2015);
- *Dossiê: Violência em contexto escolar e escola em contexto violento - Parte I* (vol. 1, 2019);
- *Dossiê: Violência em contexto escolar e escola em contexto violento - Parte II* (vol. 2, 2019);
- *Dossiê: Violência, polícia e justiça no Brasil* (vol. 2, 2019);
- *Dossiê: Sentidos de fazer judicial e policial: administração de conflitos e Sistema de Justiça* (vol. 1, 2020);
- *Dossiê: Forças Armadas e Segurança Pública na América Latina* (vol. 1, 2020).

## NORMAS DE SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade do trabalho em relação não só aos itens listados a seguir, mas também aos itens alinhados ao Código de Ética da RBSP.

As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

- O idioma da publicação deve ser inglês, português ou espanhol;
- **Ao submeter o texto, todos os autores devem informar filiação institucional, sua formação mais elevada, a cidade e o estado de residência, ORCID e o e-mail de contato - essas informações são obrigatórias para a publicação;**
- A contribuição deve ser original, inédita e não ter sido publicada por outra revista, anais de congresso ou livro; caso contrário, deve-se justificar em “comentários ao editor”;
- A contribuição não deve estar sendo avaliada para publicação por outro periódico;
- A contribuição precisa respeitar os princípios de anti-plágio. Todas as ideias citadas no trabalho, que não sejam do próprio autor, devem ser identificadas por meio de citações às fontes originais;
- A contribuição deve respeitar os princípios de ética em pesquisa em geral e, caso se trate de estudo com seres humanos, respeita os direcionamentos do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP);
- O arquivo da submissão necessita estar em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF. Submissões encaminhadas em PDF não serão aceitas;
- Não deve haver identificação do(s) autor(es) em qualquer parte do artigo e nem há o nome do(s) autor(es) na primeira página do texto;
- O texto deve ter, no mínimo, 5.000 palavras, e no máximo 10.000, incluindo referências bibliográficas. Não serão aceitos trabalhos que ultrapassem o limite de palavras;
- O texto precisa estar em espaço 1,5; com fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento em forma de anexos.
- URLs para as referências devem ser informadas. Todos os gráficos, quadros, tabelas e elementos gráficos devem incluir a fonte original;
- O texto deve seguir os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página do periódico.

## DIRETRIZES PARA AUTORES

O artigo não deve conter qualquer tipo de identificação dos autores, como NOME, INSTITUIÇÃO ou TÍTULO DO PROJETO DE PESQUISA a que o(s) autor(es) está(ão) vinculado(s).

Antes de submeter o artigo o autor deve estar de acordo com os princípios da RBSP, quais sejam: INEDITISMO, ORIGINALIDADE, INTEGRIDADE ACADÊMICA, ANTI-PLÁGIO e ÉTICA EM PESQUISA COM

SERES HUMANOS. Somente são considerados para avaliação os artigos que seguirem todas as diretrizes, assim como as orientações sobre a forma, apresentadas a seguir.

- A RBSP publica apenas textos em português, inglês e espanhol;
- O manuscrito deverá ser apresentado em versão final, com correção ortográfica e gramatical no idioma correspondente e sem marcas de revisão. A extensão do artigo deverá ser de no mínimo 5.000 e no máximo 10.000 palavras, com espaços, incluindo a bibliografia, tabelas e diagramas. Os artigos devem ser submetidos em fonte *Times New Roman*, tamanho 12, com espaço 1,5. Não serão encaminhados a parecer artigos fora das normas de submissão, sendo que tais manuscritos são recusados imediatamente pelos editores;
- O resumo deverá ter até 1.000 caracteres com espaços, na mesma configuração do artigo. O resumo deve especificar: problema, argumento central do artigo, contribuição substantiva ao campo da literatura em que se inscreve, materiais ou instâncias empíricas e escolhas metodológicas. É necessário que haja título, resumo e palavras-chave em duas línguas, sendo obrigatório que uma delas seja inglês. A segunda língua pode ser português ou espanhol, de forma correspondente ao corpo do texto;
- As citações textuais devem aparecer entre aspas no corpo do texto, quando inferiores a duas linhas, e em novo parágrafo recuado, quando maiores de duas linhas. Citações deverão ser traduzidas à língua empregada pelo artigo, indicando em nota de rodapé o tradutor quando da primeira citação traduzida. Se for o próprio autor, dizer “tradução minha” ou “tradução nossa”;
- Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar três linhas;
- No caso de artigos com tabelas, quadros, gráficos e figuras, informar em cada um(a) a fonte utilizada, inclusive quando se trata de elaboração própria (por exemplo, elaboração própria com base nos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2020), ou elaboração própria com base em (Costa, 2020). Inclusive, quando os dados são originários de projeto coordenado pelo autor, é preciso informar o nome do projeto como fonte (não identificar diretamente o autor nesta citação).

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

### 1. Declaração de Responsabilidade

Ao submeter o texto, o autor deve assinar a declaração de responsabilidade, disponível no próprio sistema. Nela, o autor deve concordar com as seguintes afirmativas:

- Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores;
- Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo.

No caso de artigos com mais de um autor, a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

## **2. Transferência de Direitos Autorais**

Em caso de aprovação do artigo para publicação, os autores devem assinar a declaração de transferência de direitos autorais e submetê-la, via sistema, assim como outros documentos. Nesta declaração, o autor deve dizer expressamente que:

Declara que em caso de aceitação do artigo, concorda que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Menções aos autores no texto devem observar o padrão (autor, ano) ou (autor, ano: página), como nos exemplos: (Costa, 2020) ou (Costa, 2020, p. 10). Se houver mais de um título do mesmo autor no mesmo ano, eles são diferenciados por uma letra após a data: (Costa, 2020a), (Costa, 2020b) etc.

As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios, seguindo a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

- Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO/;
- Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome (como no item anterior) /PONTO/ título do artigo /PONTO/ nome do periódico em negrito /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /VÍRGULA/ data /VÍRGULA/ numeração das páginas /PONTO/;
- Capítulo: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título do capítulo /PONTO/ In /DOIS PONTOS/ sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO/;

- Coletânea: sobrenome do organizador, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da coletânea em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO/;
- Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da tese em negrito /PONTO/ número de páginas /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /TRAVESSÃO/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ data /PONTO/.

## FLUXOGRAMA EDITORIAL

O fluxo editorial da RBSP compõe-se de seis etapas, a saber:

*Etapa 1:* Aceite da submissão do texto pelos editores. Os trabalhos enviados serão apreciados pela comissão editorial (em até 30 dias) para verificar eventual plágio, por meio de um software livre, e adequação do artigo à política editorial, ao Código de Ética e às normas de submissão. Caso o texto seja aprovado nesta primeira fase, ele será encaminhado para avaliação dos pareceristas *ad hoc* que demonstram expertise no campo.

*Etapa 2:* Encaminhamento aos pareceristas. Consiste no convite a dois especialistas na área, com titulação necessária à revisão por pares, para emitir o parecer sobre o artigo. Cada parecerista tem, em média, 60 dias para verificar a pertinência do artigo à política editorial, à adequação teórico-metodológica do texto com relação aos objetivos propostos e à contribuição dos resultados para a área de segurança pública. Os pareceres podem: (a) indicar a publicação sem revisão; (b) indicar a publicação, desde que sejam feitas revisões; (c) submeter novamente para a avaliação do parecerista, após a realização das mudanças solicitadas; ou (d) rejeitar o texto para a publicação.

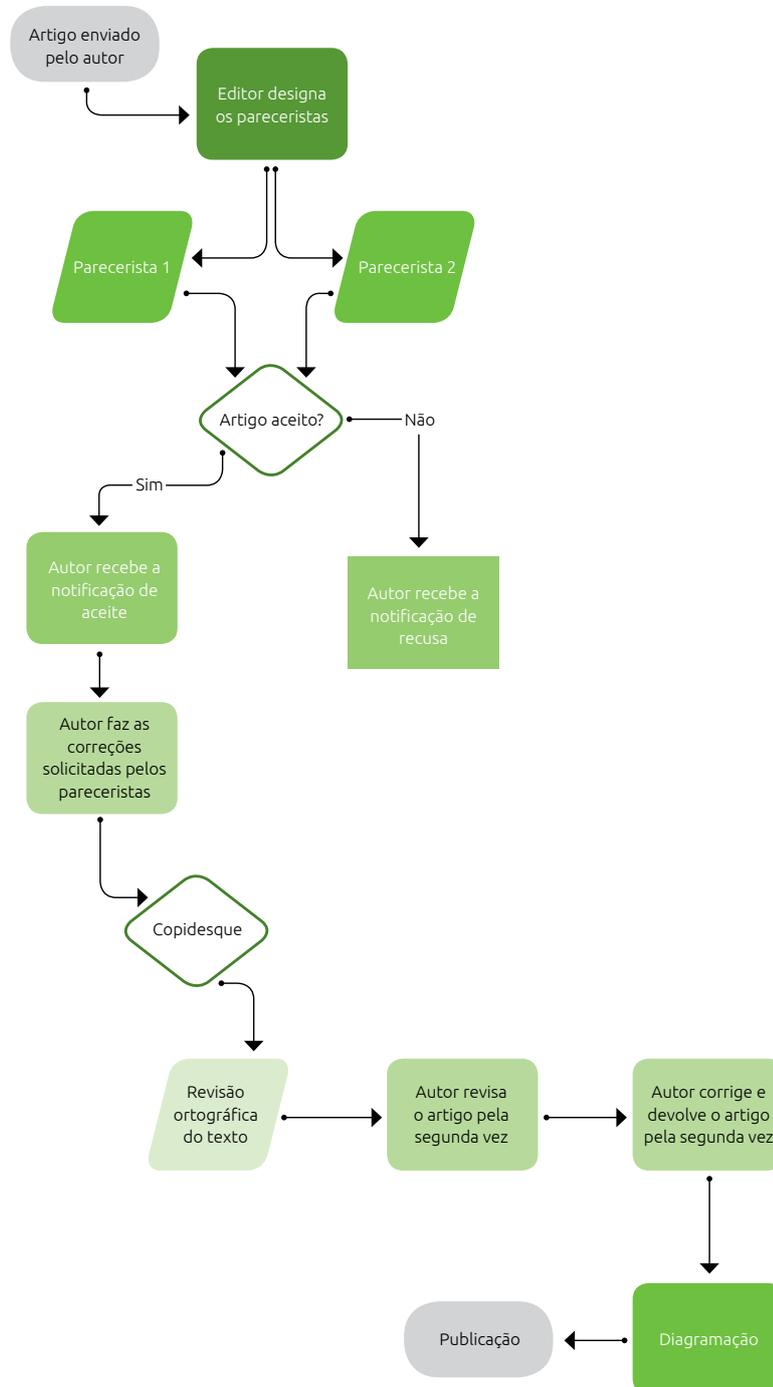
*Etapa 3:* Revisão do manuscrito. Envio dos pareceres emitidos aos autores para que o texto seja adequado, caso necessário, no prazo estabelecido pelos editores (em média, 45 dias). A RBSP se reserva o direito de rejeitar textos cujas mudanças não forem encaminhadas no prazo estabelecido.

*Etapa 4:* Aceite para publicação. Envio do texto revisto pelos autores aos editores para confirmação de que as mudanças sugeridas pelos pareceristas foram adequadamente incorporadas no texto, autorizando sua inserção em um próximo número da revista. Caso o texto tenha recebido a recomendação de “submeter novamente para avaliação”, encaminha-se, novamente, aos pareceristas originais, para que verifiquem a adequação das mudanças. Podem ser solicitadas outras mudanças nesta fase, o que significa retorno do texto aos autores para nova adequação e, por isso, esta etapa tem duração de, em média, 60 dias. Os editores se reservam o direito de rejeitar aqueles manuscritos que não se adequem às solicitações dos pareceristas.

*Etapa 5:* Revisão para publicação: Encaminhamento, pelos editores, do texto aceito para revisão ortográfica, gramatical e estilística. Os textos, já revisados, passarão por aprovação dos autores antes da publicação. Caso os autores não respondam às sugestões dos revisores dentro do prazo estipulado, as sugestões serão consideradas aceitas. A revisão visa assegurar a compreensibilidade e qualidade formal dos artigos veiculados na Revista. A comissão editorial se reserva o direito de não publicar artigos cuja reformulação desconsidere as sugestões do(a) corretor(a) sem justificativa razoável.

Etapa 6: Publicação do manuscrito, no site da RBSP.

**Fluxograma - Revista Brasileira de Segurança Pública**  
Talita Nascimento | September, 2, 2020



Com essas medidas, esperamos que todo o processo entre a submissão e a publicação do texto na RBSP seja de, em média, 195 dias, ou seja, pouco mais de seis meses.

## RESPONSABILIDADES

Toda a equipe editorial, os autores e os avaliadores, devem estar em conformidade com o Código de Ética da RBSP. Ademais, há responsabilidades específicas de cada cargo, as quais devem ser cumpridas e estão descritas abaixo.

### RESPONSABILIDADE DO(A) EDITOR(A)

O editor é responsável pela documentação científica e disseminação do conhecimento, atividades relativas ao processo editorial. Além disso, cabe ao editor verificar se os artigos submetidos estão de acordo com às normas editoriais e à política editorial, respeitando o escopo da RBSP. Ademais, o editor se responsabiliza pelo tratamento igualitário dos trabalhos submetidos, com proteção à propriedade intelectual, dos direitos dos autores e do respeito ao Código de Ética.

### RESPONSABILIDADE DO(A) EDITOR(A) ASSISTENTE

O editor assistente tem como função auxiliar as atividades do Editor, assim como assessorar as produções editoriais realizadas pela Revista Brasileira de Segurança Pública.

### RESPONSABILIDADE DOS(DAS) ASSISTENTES EDITORIAIS

Os assistentes editoriais colaboram na edição da revista, assim como no processo administrativo da avaliação. O suporte para os editores e para os editores assistentes também é parte das funções requeridas.

### RESPONSABILIDADE DO CONSELHO EDITORIAL

O conselho editorial deve contribuir com a Revista na formulação da política editorial, o que inclui a seleção dos editores assistentes, a indicação de pareceristas e a organização de dossiês, que possam contribuir para maior reconhecimento da RBSP entre os pares.

### RESPONSABILIDADE DO(A) AUTOR(A)

Cabe ao autor responder às mensagens encaminhadas pelo editor, ceder os dados usados na publicação, caso seja solicitado por pareceristas, informar sobre a sua participação na elaboração do texto e também se retratar caso exista algum equívoco na análise encaminhada à RBSP.

### RESPONSABILIDADES DOS AVALIADORES

A qualidade dos artigos publicados na RBSP é garantida pela avaliação por pares feitas de forma criteriosa e profissional pelos pareceristas cadastrados em nossa base de dados. Assim, as responsabilidades

dos pareceristas são: manter o contato atualizado no sistema da RBSP; responder às mensagens encaminhadas pelas editoras (inclusive, indicando a não disponibilidade para avaliação); rigor na revisão do texto encaminhado; sigilo do material revisto enquanto ele não for publicado; envio do parecer no prazo estipulado pela Revista, de forma a não atrasar o fluxo editorial. Logo, os pareceristas devem prezar pela conduta ética e pela pronta resposta às mensagens enviadas pelas editoras.

## CÓDIGO DE ÉTICA

### 1. *Autoria*

- a. A contribuição dos autores deve ser encaminhada para a Revista Brasileira de Segurança Pública, destacando como os **coautores** colaboraram na redação e/ou na pesquisa.

### 2. *Ineditismo e originalidade*

- a. O texto submetido deve ser inédito, cabendo ao autor garantir que o manuscrito não está sendo analisado por nenhuma outra revista nem foi publicado anteriormente;
- b. Caso o artigo tenha sido fruto de texto anterior, essa informação deve ser disposta de forma clara, devendo ser expressamente informada ao editor;
- c. Pressupõe-se que os dados são verídicos, com o seguimento de metodologias de pesquisa;
- d. Plágio e manipulações de informações não são aceitos. Para evitá-los, os editores submetem os textos a um software anti-plágio antes de ser encaminhado aos pareceristas;
- e. Caso haja casos de plágios, os autores serão avisados e o texto não será encaminhado para pareceristas. Além disso, o autor ficará proibido de fazer uma nova submissão no sistema pelo prazo de dois anos;
- f. Caso o plágio seja verificado somente na etapa de publicação, o texto aceito será rejeitado;
- g. Caso o plágio seja verificado após a publicação do artigo, a revista fará a retratação, se desculpando do equívoco e retirando o trabalho da base de dados da RBSP.

### 3. *Erros e correções*

- a. Os autores se responsabilizam que, caso a publicação tenha algum erro, seja notificado para a Revista Brasileira de Segurança Pública para posterior correção;
- b. Os autores que incorrerem em erros devem escrever uma carta de retratação, informando claramente qual foi o problema e se desculpando perante a comunidade acadêmica pelo equívoco.

#### **4. Sigilo**

- a. Durante o processo de avaliação, os pareceristas não devem discutir com outras pessoas o artigo sob sua responsabilidade, a fim de preservar a originalidade do texto;
- b. Pareceristas que incorram em qualquer prática que configure violação da regra de “revisão às cegas pelos pares” serão excluídos do sistema da RBSP;
- c. Os editores se comprometem a não divulgar qualquer informação durante o processo de avaliação do artigo.

#### **5. Conflitos de interesses**

- a. Caso haja dúvidas sobre questões éticas relacionadas com a possível publicação, deve-se entrar em contato com a RBSP, no endereço eletrônico [revista@forumseguranca.org.br](mailto:revista@forumseguranca.org.br), para que a dúvida seja sanada;
- b. Todas as questões associadas a conflitos financeiros devem ser mencionadas, inclusive fontes de financiamento da pesquisa;
- c. Os textos são avaliados a partir do mecanismo duplo-cego, o que possibilita transparência e isenção na avaliação, o que evita possíveis conflitos de interesse.

#### **6. Ética em pesquisa**

- a. A metodologia aplicada, assim como o respeito aos direitos humanos, deve ter sido preservada durante todo o processo de escrita do manuscrito submetido e também durante sua análise;
- b. Os dados utilizados na publicação devem ser disponibilizados sempre que os pareceristas assim solicitarem, ou sempre que os editores julgarem que estes dados são necessários para a checagem da adequação da análise.

**7.** Reclamações destinadas à RBSP devem ser encaminhadas por e-mail para [revista@forumseguranca.org.br](mailto:revista@forumseguranca.org.br), com o objetivo de que medidas possam ser tomadas para a solução da questão.

**8.** A RBSP se responsabiliza a avaliar o documento com base no seu mérito acadêmico, a partir de uma política duplo-cega, sem considerar questões como gênero, raça, orientação sexual, origem étnica, crença religiosa etc. O processo de avaliação é realizado, assim, de forma justa e anônima.

**9.** A RBSP não cobra nenhuma taxa para que o artigo seja publicado, com o objetivo principal de transparência e de contribuição para o debate do tema de Segurança Pública, assim como a política de acesso livre.

## 10. Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta Revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

## EQUIPE TÉCNICA

### EDITORA

Paula Ferreira Poncioni, Departamento de Política Social; Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro / RJ, Brasil.

### EDITORA ASSISTENTE

Ludmila Ribeiro, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais - Belo Horizonte / MG, Brasil.

### ASSISTENTES EDITORIAIS

Amanda Lagreca  
David Marques  
Isabela Sobral  
Talita Nascimento

## CONSELHO EDITORIAL

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

Antônio Carlos Carballo, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro / RJ, Brasil.

Christopher Stone, Open Society Foundations - Nova Iorque/ NY, Estados Unidos (X).

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

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

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

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

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





REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**



REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)