

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br

ISSN 1981-1659 Volume 12 N° 1 Fev/Mar 2018



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 12

Número 1

Fevereiro/Março de 2018



ISSN 1981-1659

Expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Rev. bras. segur. pública vol. 12 n.1 São Paulo fevereiro/março 2018

Comitê Editorial

Ludmila Ribeiro (Universidade Federal de Minas Gerais)

Luana Chaves (Universidade Federal de Minas Gerais)

Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

Conselho Editorial

Elizabeth R. Leeds (Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA)/ Estados Unidos)
Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)

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

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

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

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

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

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

Assistente Editorial

David Marques

Equipe RBSP

David Marques, Roberta Astolfi, Marina Pinheiro, Isabela Sobral, Dennis Pacheco e Eduardo Truglio e Samira Bueno

Revisão de textos

Marina Pinheiro

Capa e produção editorial

Eduardo Truglio

Endereço

Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405
Pinheiros, São Paulo - SP - Brasil - 05410-010

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

Marlene Inês Spaniol – Presidente do Conselho de Administração

Renato Sérgio de Lima – Diretor Presidente

Samira Bueno – Diretora Executiva

Conselho de Administração

Arthur Trindade Maranhão Costa

Cássio Thyone Almeida de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Cerqueira

Elisandro Lotin de Souza

Elizabeth Leeds

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Paula Poncioni

Roberto Maurício Genofre

Thandara Santos

Sumário

Artigos

Apresentação 8

Contribuições ao delineamento da crueldade sob perspectiva sociológica 14

Luiz Antônio Bogo Chies e Pedro Rodolfo Bodê de Moraes

Mensurando a violência e o crime: potencialidades, vulnerabilidades e implicações para políticas de segurança pública 30

Luís Felipe Zilli

A Produção Científica sobre Formação dos Policiais Militares no Brasil 50

Celia Cristina Pereira da Silva Veiga e José dos Santos Souza

**Entre a repressão, a prevenção e a “assistência”:
uma análise de um curso de capacitação de policiais atuantes nas Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro** 72

Fabiano Dias Monteiro e Jonas Pereira Araújo

Utilização de Simuladores para Medir o Desempenho de Profissionais de Segurança 92

Antonio Valerio Netto

Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades 108

Ana Clara Martins Albuquerque e Ana Paula Karruz

Constitucionalização da atividade de inteligência – perspectivas e desafios brasileiros 134

Gibran Mota, Henrique Herkenhoff, Pablo Lira e Erika Ferrão

**“A gente prende, a audiência de custódia solta”:
narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão** 152

Maria Gorete Marques de Jesus, Caren Ruotti e Renato Alves

Violência Doméstica na Relação Lésbica: Registros da Invisibilidade 174

Renata Alencar, Edson Marcos Ramos e Maely Ramos

Notas Técnicas

A Competência Constitucional da Polícia Militar na Segurança Externa dos Estabelecimentos Penais 188

Gustavo Henriques Lins Barreto

Lei de Drogas, Código Penal Militar e o princípio da insignificância: da necessidade da sanção à humanização da pena 208

Isaac Newton de Queiroz, George Werner e Eduardo Costa

Normas de Submissão

..... 222

Summary

Articles

Presentation 8

**Contributions to the outline of cruelty
from a sociological perspective** 14

Luiz Antônio Bogo Chies e Pedro Rodolfo Bodê de Moraes

**Measuring violence and crime: potentialities,
vulnerabilities and implications for public security policies** 30

Luís Felipe Zilli

The Scientific Production About Training the Military Police in Brazil 50

Celia Cristina Pereira da Silva Veiga e José dos Santos Souza

**Between repression, prevention and “assistance”:
an analysis of a training course for police officers
working in the Pacifying Police Units of Rio de Janeiro** 72

Fabiano Dias Monteiro e Jonas Pereira Araújo

**Use of simulators to measure the performance
of safety professionals** 92

Antonio Valerio Netto

**Discretionary Transfers for Public Safety Initiatives:
The Case of Minas Gerais State, Its Municipalities
and Nonprofit Organizations** 108

Ana Clara Martins Albuquerque e Ana Paula Karruz

**Constitutionalization of the Intelligence Activity -
Brazilian Perspectives and Challenge** 134

Gibran Mota, Henrique Herkenhoff, Pablo Lira e Erika Ferrão

**“We arrest, the custody hearings let them go”:
police narratives about custody hearings and
belief in prison** 152

Maria Gorete Marques de Jesus, Caren Ruotti e Renato Alves

Domestic Violence in Lesbian Relationships: Records os Invisibility 174

Renata Alencar, Edson Marcos Ramos e Maely Ramos

Technical Notes

**The constitutional competence of the Military Police
in the external security of penal establishments** 188

Gustavo Henriques Lins Barreto

**Drug Law, Military Penal Code and the insignificance principle:
from the necessity of sanctioning to penalty humanization.** 208

Isaac Newton de Queiroz, George Werner e Eduardo Costa

Publishing Rules

..... 222



Apresentação

Finalmente, o novo número da Revista Brasileira de Segurança Pública (RBSP) está no ar. Iniciamos essa apresentação nos desculando pela demora, mas temos boas razões para isso. Podemos dizer que o atraso foi justificável, pois precisávamos garantir a reestruturação da RBSP para que ela pudesse se adequar aos novos padrões exigidos de qualquer revista de excelência. Depois de um ano de intenso trabalho, comunicamos aos nossos leitores que ao longo deste ano conseguimos, finalmente, editar a revista exclusivamente na plataforma Open Journal, o que permite uma comunicação mais ágil e eficiente com autores e pareceristas. Além disso, imputamos a cada um dos artigos o Digital Object Identifier (DOI), garantindo a recuperação das informações de cada trabalho em diversas bases de indexação. Com essas medidas, os artigos publicados na RBSP terão maior publicidade e poderemos, futuramente, verificar o impacto desses em outros estudos e também nas políticas públicas desenvolvidas com base em evidências.

Neste número, contamos com 10 artigos, escritos em sua maioria por professores doutores de instituições públicas brasileiras, além de duas notas técnicas, o que reforça o nosso compromisso em disseminar boas práticas policiais, auxiliando na construção de novos padrões de policiamento. Organizamos essa edição em cinco blocos, partindo de uma discussão teórica sobre a crueldade que marca os dias atuais. Este conceito nos ajuda a entender a indiferença que se alastra com o aumento do número de homicídios em nosso país.

No ano passado, alcançamos a marca de quase 70 mil mortes violentas, letais e intencionais, um número sem precedentes mesmo em nações que vivenciam guerras civis, como indicam os números do nosso Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Porém, medir a quantidade de crimes no Brasil não é uma tarefa tão fácil como parece e, por isso, o segundo artigo desta edição concentra-se justamente nesta questão, nos apresentando os avanços e, sobretudo, os retrocessos verificados nos últimos anos em termos de mensuração da violência. É bom lembrar que sem informação de qualidade é impossível construirmos políticas públicas de qualidade e, por isso, precisamos nos despir de quaisquer dimensões ideológicas a fim de garantirmos dados que, de fato, reflitam a realidade, para o desenvolvimento de projetos e programas capazes de salvar vidas.

No bloco que problematiza as questões relativas à prática policial, começamos com uma revisão sobre o que foi produzido entre 2001 e 2015 na temática “formação policial”, tendo como referência as Polícias Militares. Em que pese a constante presença dos “direitos humanos”, tanto nos currículos como nas pesquisas sobre o tema, o que os textos subsequentes irão apontar é o descolamento entre as disciplinas que compõem o curso e a prática propriamente dita. Exatamente por isso, no caso das Unidades de Polícia Pacificadora, quarto texto desta edição, os autores sublinham a necessidade de reestruturamos o conteúdo dos cursos e, principalmente, as estratégias pedagógicas propriamente ditas, para construirmos os fundamentos para uma nova organização policial. O texto que fecha a discussão sobre formação discorre sobre a aplicação do treinamento simulado para profissionais de segurança pública, uma tecnologia que ainda não foi incorporada em toda a sua potencialidade nesta seara. Ela tem a vantagem de reduzir custos e aumentar o impacto de certas atividades, sobretudo, em termos de redução do uso da violência letal em situações de confronto.

A imperiosa tarefa de melhorarmos a formação policial não é uma temática de menor importância quando constatamos que o Brasil é um dos campeões de letalidade policial em todo mundo, fenômeno este que termina por ceifar a vida de vários profissionais de segurança pública. Logo, treinamentos que sejam mais efetivos do ponto de vista da preservação da vida devem ser adotados em larga escala em nosso país e os artigos reunidos nesta edição traçam o caminho a ser percorrido para que essa mudança possa se institucionalizar.

A terceira parte da revista é dedicada ao escrutínio de planos de segurança pública implementados em alguns estados da federação nos últimos anos. Iniciamos com o Pacto pela Vida, desenvolvido em Pernambuco e reconhecido como uma excelente prática para a redução dos homicídios intencionais pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Neste artigo, são apresentados os fluxos, os atores e os momentos críticos que viabilizaram a formulação da política e, por conseguinte, a sua implementação.

O segundo artigo deste bloco aborda um ponto pouco explorado na área de segurança pública: como os municípios podem conseguir recursos para desenvolver ações na área de segurança pública. As autoras reconstituem as transferências voluntárias do estado de Minas Gerais para ações em segurança pública nos municípios mineiros e indicam quais são os elementos que contribuem para o recebimento de maiores repasses por parte das cidades e para a maior efetividade dos convênios estabelecidos.

Considerando que hoje o Brasil tem algumas das cidades mais violentas de todo o mundo, os dois textos dedicados a análise de elementos de gestão são leituras obrigatórias para os diversos governadores eleitos democraticamente em novembro de 2018, os quais assumem o posto com o desafio de redução das taxas de criminalidade violenta. Os resultados apresentados pelos autores nos ajudam a pensar, ainda, em como a segurança pública municipal pode se articular com o nível estadual na promoção de cidades mais seguras, algo que se torna imprescindível no contexto atual.

A quarta parte desta edição é dedicada à interface entre segurança pública e direito. O texto que abre esta seção problematiza a ausência de uma definição mais precisa do que é inteligência na área da segurança pública e defesa no texto constitucional. Como no ordenamento pátrio o que não está proibido, está permitido, as atividades relativas à inteligência são realizadas com enorme discricionariedade por parte dos agentes de segurança pública, sem um mínimo de controle, dada a ausência de normatividade. Por isso, os autores concluem que a inexistência de uma regulamentação mais precisa sobre a inteligência pode implicar numa vigilância exacerbada de todos os cidadãos, violando direitos básicos como a privacidade.

O segundo artigo desta parte aborda as Audiências de Custódia, projeto implementado pelo Conselho Nacional de Justiça a partir de convênios com os Tribunais de Justiça estaduais. Trata-se de um instituto que tem como propósito reduzir a quantidade de presos provisórios (e, conseqüentemente, diminuir a superlotação dos presídios brasileiros) e verificar possíveis excessos praticados pelas polícias na prisão em flagrante. Porém, em algumas situações, esse instituto termina por ser interpretado como um mecanismo de deslegitimação da atividade policial, dado que essa prenderia e a justiça soltaria. O texto publicado pela RBSP é uma excelente forma de desconstruir preconceitos e informar mais aos leitores sobre os significados deste mecanismo de garantia de direitos existente na maioria dos países do mundo.

O último artigo desta seção aborda como as organizações policiais interpretam a violência doméstica praticada entre mulheres lésbicas e se classificam (ou não) esses episódios como casos que poderiam ser administrados pelos Juizados de Violência Doméstica e Intrafamiliar, criados no âmbito da lei 11.340/2006, a Lei Maria da Penha. É, sem a menor dúvida, um texto que desperta em nós uma miríade de novos interesses, por ser essa uma temática que tem sido pouco abordada num contexto em que se multiplicam as famílias formadas por duas mulheres, mas que também reproduzem relações de gênero desiguais.

A última seção desta edição da RBSP é composta por duas notas técnicas, escritas por policiais. A primeira se debruça sobre um aspecto problemático na gestão prisional, mas pouco debatido nos meios acadêmicos ou no âmbito da própria política de segurança pública: a quem incumbe a vigilância externa dos estabelecimentos prisionais? Se a missão das prisões é separar o indivíduo da sociedade, então, é preciso garantir que nenhum sujeito estranho ao staff prisional irá adentrar o estabelecimento e objetos proibidos (como armas, facas ou celulares) não sejam jogados por alguém do lado de fora. Além disso, é preciso assegurar que ninguém se atreverá a resgatar um detento por falta de vigilância. Mas quais são os profissionais mais aptos na realização dessas missões, bem como as perdas e ganhos no uso de policiais militares (em detrimento de agentes prisionais) são indagações não respondidas. Ao revisar as distintas normativas sobre o tema e as experiências adotadas pelos estados brasileiros, essa nossa técnica nos ajuda a iluminar uma área crucial num país que tem um dos maiores sistemas prisionais do mundo.

A segunda nota técnica diz respeito a um tema longamente debatido na sociedade brasileira: a necessidade de se pensar mecanismos mais efetivos para a administração do problema relativo ao uso de drogas, em especial, quando esse tem lugar dentro das Polícias Militares. O maior mérito deste estudo é pensar os efeitos que as sanções devem ter e, dessa maneira, como elas devem visar o reestabelecimento do equilíbrio perdido em detrimento da punição pura e simples daquele que deveria ser acolhido pelas instituições de saúde.

Em resumo, nesta edição da Revista Brasileira de Segurança Pública apresentamos uma coleção de artigos e notas técnicas que abordam temas pujantes no contexto nacional e, por isso, esperamos que as contribuições dos nossos autores sejam utilizadas por gestores públicos para a construção de novas ações, projetos e programas que tenham como metas a preservação da vida e a melhoria da segurança pública. Por fim, lembramos aos nossos leitores que essa edição é fruto do trabalho conjunto com milhares de profissionais e, por isso, gostaríamos de aproveitar o ensejo para agradecer aos autores e, especialmente, aos nossos pareceristas, que realizam um trabalho invisível, mas imprescindível para a qualidade dos textos e atualidade dos debates realizados nesta revista.

Boa Leitura!

Ludmila Ribeiro
Editora-Chefe



Contribuições ao delineamento da crueldade sob perspectiva sociológica

Luiz Antônio Bogo Chies

Professor adjunto da Universidade Católica de Pelotas, possuindo vínculo com o Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos: Linha de Pesquisa "Direitos Humanos, Segurança e Acesso à Justiça". Coordena o Grupo de Pesquisa GITEP (Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Jurídica, atuando principalmente nos seguintes temas: questão penitenciária, execução penal, direito penal, cidadania, acesso à justiça e políticas públicas de segurança.

Pedro Rodolfo Bodê de Moraes

Doutor em sociologia (IUPERJ), mestre em antropologia social (PPGAS/MN/UFRJ) e graduado em ciências sociais (UFF). Atualmente é Professor adjunto no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, Professor do Programa de Pós Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Direito ambos da Universidade Federal do Paraná. Tem experiência na área de Sociologia e Antropologia, atuando principalmente nos seguintes temas: controle social, violência, sistema penitenciário, juventude e criminalização.

Data de recebimento: 15/05/2017

Data de aprovação: 03/08/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.802

Resumo

O artigo tem objetivo de contribuir para com o delineamento da crueldade como um objeto sociológico, entendendo-a, também, como uma pauta de relevância contemporânea para o campo da Segurança Pública. Desenvolve suas reflexões a partir de um estímulo bibliográfico e coloca em destaque os seguintes elementos: o uso excessivo da violência por parte de uma potência de produzir sofrimento; as relações assimétricas de forças; o sentido de impedir reações, seja pela eliminação direta da vítima, seja pela capacidade de perdurar a submissão desta, ou de terceiros aos interesses do agente.

Palavras -Chave

Crueldade. Violência. Sofrimento. Segurança Pública.

Abstract

Contributions to the outline of cruelty from a sociological perspective

The article aims to contribute to the outline of cruelty as a sociological object, being understood as a matter of contemporary relevance for the field of Public Security. It develops its reflections from a bibliographic stimulus and emphasizes the following elements: the excessive use of violence by a power to produce suffering; the asymmetrical relations of forces; the sense of preventing reactions, either by the direct elimination of the victim, or by the ability to endure its submission, or third parties to the interests of the agent.

Keywords

Cruelty. Violence. Suffering. Public security.

INTRODUÇÃO

Eliminar as práticas sociais de crueldade, sejam elas informais ou institucionais (como no castigo penal), parece ser mais uma promessa não realizada pelos percursos civilizatórios da modernidade.

Aos temas que compõem o campo da Segurança Pública (teórico, empírico e político) a crueldade cada vez mais impõe como um debate necessário. De um lado se percebe sua emergência com maior frequência no âmbito da criminalidade; de outro, ainda está presente em práticas institucionais de controle, policiamento e punição, mesmo que nem sempre seja assim reconhecida. Ambos, como pontos extremos de uma gama de atores e práticas, devem instigá-los a, com maior precisão, compreendê-la para melhor enfrentá-la.

Neste artigo reunimos esforços e nos aproximamos de recentes estudos no sentido de contribuir para com o delineamento da crueldade como um objeto sociológico. Não se trata de uma revisão de literatura, mas sim de uma reflexão com estímulo bibliográfico através dos três textos que formam a base de nossas análises: “Violencia y crueldad”, de Michel Wieviorka

(2003); “Seis reflexiones sobre la investigación de la Crueldad en las Ciencias Sociales”, de Adolfo León Gonzalez (2011); e, “Crueldade: a face inesperada da violência difusa”, de César Barreira (2015).

A escolha dos textos e autores leva em consideração: a potência dos mesmos em relação aos tensionamentos necessários para o entendimento e delineamento da crueldade como prática social; as peculiaridades dos contextos sociais e geopolíticos de referência de seus autores (a Europa e a França para Wieviorka; o latino-americano e em especial a Colômbia, para León Gonzalez; o brasileiro, para Barreira); os aspectos teóricos e empíricos que abarcam.

Tratam-se de textos com características distintas que, no entanto, permitem um diálogo complementar. Wieviorka recorre a autores clássicos no tratamento do tema e se conduz “à determinação das condições que a fazem possível: a impunidade, o medo e a cultura do ódio” (WIEVIORKA, 2003, p. 155)¹. González opera suas reflexões através da apresentação de diferentes cenários de violência; entre o passível e o não passível de ser reconhecido como cruel, conflui o mapeamento de desafios e obstáculos em relação ao tema “quando transcende o nível causal

¹ Todas as citações de originais em espanhol são traduções livres dos autores.

da patologia individual” (GONZÁLEZ, 2011, p. 3054). Barreira (2015), nos seus aspectos mais contributivos, analisa material empírico coletado através de meios de comunicação coletiva (notícias e comentários), destacando compreensões nativas da crueldade, permite reforços e contrapontos em relação aos elementos constantes nos textos anteriores.

A abordagem metodológica que este estímulo bibliográfico nos sugeriu foi o do cotejo e do diálogo complementar entre os argumentos e achados das investigações, e não o tratamento comparativo entre os autores. Sustentamos que se trata de uma opção potente para o objetivo proposto: o delineamento da crueldade – em suas expressões contemporâneas – como prática social.

Ainda que outras perspectivas de abordagem da crueldade, como as da filosofia e da psicologia social, permeiem o texto, seu foco é o delineamento sociológico, motivo pelo qual o artigo se estrutura em itens que buscam abordar dimensões e aspectos desafiadores ao recorte de sua complexidade, já que objeto de interesse cognitivo que se apresenta matizado por diferentes campos e áreas de estudo.

A estrutura do texto aborda, num primeiro item, questões como a violência e o sentido, entendidas como panos de fundo nas práticas sociais de crueldade; em seguida problematiza o desfrute como um de seus elementos, assim como a assimetria de forças e a potência de sofrimento. No item “Economias (subjéctiva e política) da crueldade”, propomos tensionar situações nas quais se pode vislumbrar uma gestão da tolerância pública ou particular em relação à imposição excessiva de dor.

Incluiu-se também um item no qual apresentamos um esboço exploratório do estado da

arte em relação ao tema no Brasil. Frente à identificação da ausência de um tratamento mais científico-empírico e menos retórico nas abordagens das ciências sociais em relação à crueldade, sobretudo na aproximação dos temas relacionados com violência e segurança pública, busca-se contribuir – com breves reflexões – na sugestão de dois referenciais teóricos que entendemos como potentes para um avanço nas investigações: Zygmunt Bauman e Norbert Elias.

Um enunciado síntese para a crueldade como prática social é proposto nas Considerações Finais. Tal é apresentado como uma contribuição e não como um encerramento dos delineamentos possíveis, já que as presentes reflexões não possuem este objetivo.

Panos de fundo, violência e sentido

Sobre a crueldade um dos primeiros desafios a ser enfrentado é o fato de que, desde a linguagem coloquial, ela evoca múltiplas perspectivas, muitas das quais sequer se aproximam daquilo que deve mobilizar a atenção das ciências sociais.

[O adjetivo cruel] pode fazer alusão tanto a uma mente retorcida que se compraz no sofrimento alheio, como somente ao sofrimento que se padece, sem que seja mediado por vontade alguma. Por muito “cruel” que nos pareça a morte de um homem que é atropelado de forma acidental por um trem diante de nossos olhos, por muito sofrimento que suponhamos ou evidenciemos em sua forma de morrer, a ausência de uma vontade de sofrimento impede a configuração de um cenário de crueldade, desde a perspectiva antropológica. (GONZÁLEZ, 2011, p. 3058)

Perante os campos científicos, a crueldade tende a se apresentar em três registros principais: o psíquico; o da filosofia moral; o social. Wie-

viorka aproxima suas expressões em três figuras:

A primeira modalidade distinguida é a do sujeito em sua dimensão de libido pura, de desfrute; a segunda é a do sujeito delirante, psicótico ou paranoico; a terceira inscreve o sujeito numa relação perversa, mas relação no fim das contas, com o sentido, situação extrema [...] (WIEVIORKA, 2003, p. 164)

Estando nosso interesse no registro de prática social, é então, em direção às relações perversas que nossa análise se foca. Isto não significa desconsiderar que elementos essenciais para a configuração da crueldade em outros registros não estejam também presentes no delineamento que entendemos ser possível realizar.

A violência é o eixo no entorno do qual se expressam e se realizam as práticas sociais de crueldade. Acaso a elaboração de cenários destas seja uma pertinente estratégia para delinear-las, como pano de fundo encontraremos contextos de guerra, crime, castigo, instrumentalização da produção de dor (como na tortura) e abusos de poder. Contextos nos quais a violência concreta ou simbólica sempre se faz presente.

Ainda que González indique a necessidade de cautela ao se “estabelecer se um único ato pode ser inscrito na categoria de violência e crueldade simultaneamente, ou se um exemplo de um quadro de crueldade pode ser usado como exemplo de um de violência dentro um estudo social” (2011, p. 3055), é de se considerar que a violência se trata de um elemento essencial da crueldade como prática social, mesmo que se saliente, com Wieviorka citando Françoise Héritier, ser preferível, no limite, “distinguir entre violências extremas e crueldades, e admitir que existem diversos significados possíveis da crueldade, que se correspondem de lógicas distintas”

(2003, p. 165).

O excesso, a exacerbação da violência, é um dos elementos que concede “contornos taxionômicos das concepções nativas de crueldade” conforme o estudo de Barreira (2015, p.61), mas não se trata aqui de considerá-la como mero adjetivo da violência, ainda que o excesso desta seja uma imagem compatível com o seu delineamento, sobretudo porque se tenderia ao risco de caracterizá-la como dependente de apreciações de ordem subjetiva dos observadores (GONZÁLEZ, 2011, p. 3055).

A identificação de um sentido para este excesso é que emerge como uma importante chave para o delineamento das práticas sociais cruéis em sua lógica peculiar, até mesmo porque:

A ciência social estuda a violência nas sociedades humanas no reino dos meios. Isto quer dizer que compreendemos a violência como fator ou mecanismo quando podemos relacioná-la a um fim que estabelecem os próprios homens. Esse fim, por suposto, pode nascer de sua vontade ou pode ser imposto pelas circunstâncias. Mas, em todo caso, a violência se seguirá estudando como um meio. (GONZÁLEZ, 2012, p. 5)

A perspectiva do “sem sentido” – da crueldade como violência sem sentido – é, entretanto, um desafio na sua apreensão. É tal, seja nas noções nativas sobre a crueldade – “A aparente ausência de justificativa da ação” também é um dos elementos que, conforme Barreira, concede contornos taxionômicos para ela (2015, p. 61) –, seja nas reflexões dos campos científicos e cognitivos que sobre a mesma se debruçam, em especial o da filosofia moral.

Não obstante, Wieviorka é preciso ao estabelecer uma advertência:

[...] detrás das aparências de pura gratuidade, de violência pela violência, a crueldade mais extrema pode muito bem remeter a significados que tem sentido, ao menos desde o ponto de vista do autor. Os criminalistas o bem sabem: um crime pode muito bem ter estado acompanhado por crueldades inúteis, mas dependiam em realidade de uma certa lógica, e, principalmente, que tinham um alcance simbólico. (2003, p.160)

Quanto ao sentido da crueldade o estudo de Barreira nos fornece uma importante pista ao identificar que, no relato noticioso de crimes considerados cruéis, muitos agentes, para justificar o excesso inesperado de violência, usam o argumento de que a vítima reagiu (2015, p.68).

Logo, se a violência já se caracteriza quando a alteridade é “desconsiderada, ‘esquecida’, ‘desconhecida’ ‘negada’”, quando “o outro for desconsiderado como sujeito e, em função disso, tratado como objeto, inviabilizando, em última instância a interação social, seja ela de natureza consensual ou conflituosa” (PORTO, 2010, p. 35); a crueldade avançará deste ponto para a radical inviabilização da possibilidade de interação social, uma vez que atinge a vítima no sentido de eliminar potenciais de reação em relação ao agente.

Na tortura, como forma de extração de uma informação, o excesso de violência se explicita em sua razão instrumental, no sentido de romper a resistência da vítima em sua reação de não ceder a informação. No suplício, como castigo absoluto, quando se inflige o maior sofrimento possível e este se prolonga no tempo até que a morte resgate o condenado, também se encontra “um objetivo muito racional no qual se combina o conhecimento da anatomia humana com a engenharia [...] para criar artefatos que ajudam o verdugo em sua tarefa de prolongar a agonia do

supliciado” (GONZÁLEZ, 2012, p. 6).

A eliminação da vítima pode ser um resultado frequente da crueldade, mas não deixa de ser em si uma radical forma de impossibilitar reações, como em muitas vezes opera, através também de linguagens simbólicas de terror, no sentido de afetar potências de reação de terceiros.

Assim, na crueldade de objeto indireto – aquela “na qual a violência desencadeada contra um objeto busca o sofrimento de um terceiro” (GONZÁLEZ, 2011, p. 3061) – também são as possibilidades de reação que são afetadas, estejam os terceiros envolvidos no contexto de crueldade (como o caso de uma mãe que é forçada a presenciar a tortura de um filho), estejam eles conectados de modo indireto com o evento (massacres de indivíduos ou grupos, cuja exemplaridade visa também inibir condutas de outros indivíduos e grupos).

Desfrute, potência de sofrimento e assimetria de forças

O desfrute, o prazer através da produção do sofrimento alheio: mais um elemento que se apresenta como um desafio no delineamento da crueldade como prática social. Sua condição de elemento do cruel estaria evocada desde a perspectiva etimológica:

[...] cruor, de onde se deriva crudelis (cru, não digerido, indigesto) designa a carne desossada e sangrante: ou seja, a própria coisa despojada de seus atavios ou acompanhamentos ordinários, neste caso a pele, é reduzida assim a sua realidade única, tão sangrante como indigesta. (ROSSET apud WIEVIORKA, 2003, p. 159)

Tal condição, que se sugere essencial na perspectiva psíquica da crueldade e instigante na da filosofia da moral, não emerge como uma

exigência a ser verificada quando se trata de seu delineamento como prática social (ainda que sua identificação não lhe seja antagônica).

Para González é “a vontade de sofrimento, e não o prazer no mesmo, o fator que prima na definição de um cenário de crueldade” (2011, p. 3058), ou seja, uma intencionalidade, que em termos de “vontad” entendemos ser melhor traduzida como “potência”.

Ressaltando ser a crueldade uma ação que se desenvolve entre uma agência e uma vítima, González destaca ser uma ação intrinsecamente ligada à intenção; esta, contudo, não se trata de um fator meramente subjetivo: “a própria forma que adquire o cenário [de crueldade] se revela como evidência inequívoca de dita intencionalidade” (GONZÁLEZ, 2011, p. 3059). Ademais, compõe-se como uma relação que exige como contraparte uma vontade da vítima: a de não sofrer.

Assim, uma consentida relação sexual sado-masoquista, ou mesmo uma emergencial amputação de um membro realizada de forma rudimentar num acampamento de guerra, apesar de englobarem produção de dor e sofrimento, bem como admitirem práticas extremas, não se caracterizariam como cruéis em face de não se identificar o que González propõe como a síntese de um cenário de crueldade: “o ato mediante o qual uma potência de sofrimento domina uma impotência de não sofrer” (GONZÁLEZ, 2011, p. 3060).

Tal consideração nos remete a outra característica destacada por González como configuradora da crueldade: a assimetria de forças. “O cenário de crueldade é assimétrico, não como consequência do ato, mas como condição deste” (GONZÁLEZ, 2011, p. 3060).

A assimetria de forças pode ser considerada uma característica também percebida pelas categorias nativas e do senso comum, conforme estudadas por Barreira, já que registra em sua pesquisa que:

É possível verificar que os crimes havidos como cruéis descortinam outra perspectiva transporta às ações violentas que tinham como base vítimas consideradas frágeis e vulneráveis, como crianças, mulheres e idosos. [...] tem a crueldade como componente comum, qualificada, claramente, como atos bárbaros, brutais e vis utilizados contra “vítimas indefesas”. (BARREIRA, 2015, p.59)

Mas, como condição, a assimetria não se exige verificar desde o início da relação entre agência e vítima (como no caso da tortura de alguém já prisioneiro do agente); pode decorrer do transcurso das violências que são desencadeadas, quando se chega ao ponto no qual a vítima, já diminuída em sua potência de reagir, tem contra si amplificada a violência. González nos remete à guerra: “A assimetria na guerra não está determinada pela diferença em tamanho ou número dos exércitos [...], mas nos fala dos capítulos nos quais, uma vez reduzido o inimigo à impotência, impõe-se sobre ele a potência de sofrimento do vencedor” (2011, p. 3060).

Economias (subjetiva e política) da crueldade

As crueldades desafiam nossas sensibilidades e compreensão, sobretudo quando se constituem como práticas sociais, ou seja, avançam para além do explicável através do nível da patologia individual.

No campo das instituições formais seu enfrentamento se impõe ainda mais, haja vista que, como alerta Pedro Bodê de Moraes em relação à punição: “As práticas de imposição de dor [e toda punição implica imposição de uma certa quanti-

dade de dor] não são, é verdade, necessariamente percebidas como cruéis por aqueles que delas se utilizam, ou são vistas como crueldades necessárias e/ou legítimas” (MORAES, 2005, p. 104).

É pertinente, portanto, o debate não só acerca de condições situacionais e/ou culturais que favorecem a emergência de crueldades – Wieviorka (2003) destaca a impunidade, o medo, a cultura do ódio –, como também os processos subjetivos e políticos que estão envolvidos numa perspectiva de economias da crueldade, ou seja, elementos e práticas de gestão da tolerância em relação à imposição excessiva de dor.

Nesse sentido um relevante debate se instaura no que se refere à desumanização das vítimas. Tanto Wieviorka (2003), como González (2011), recorrem a Primo Levi (e seus relatos e análises acerca dos campos de concentração nazistas) para abordar o tema:

Primo Levi se interroga sobre a violência inútil e, mais exatamente, sobre a crueldade das quais se orgulham os guardas nazistas nos campos da morte. Ele vê aí um dos “elementos essenciais do hitlerismo” fundado sobre um princípio: “antes de morrer, a vítima deve ser degradada a fim de que o assassino sinta menos peso de sua falta”. (WIEVIORKA, 2003, PP. 162-3)

Ao que se pode complementar com a observação de González:

[...] a desumanização é um conceito que se aplica na relação do verdugo com sua vítima. Dizemos que o verdugo desumaniza (coisifica, animaliza, bestializa) sua vítima a fim de facilitar a execução de seu ato cruel. Se requer, desde este enfoque, a degradação do outro, o convertê-lo em algo me-

nos que humano, para poder proceder à destruição. (2011, p. 3065)

Não obstante, o próprio González, agora recorrendo a Wolfgang Sofsky² – também analisado por Wieviorka (2003) –, estabelece um contraponto à perspectiva da desumanização como relevante à crueldade, destacando justamente o contrário, ou seja, que é a humanidade da vítima o elemento levado em consideração e que viabiliza os efeitos do ato:

Justamente, o que se pode por em jogo nos cenários de crueldade, longe de uma distância e impossibilidade de identificação com o outro, é uma tremenda humanização, na medida em que o agente só pode utilizar como meio de sofrimento aquilo que nele mesmo causaria o mesmo efeito. Em toda tortura ou suplício, o verdugo sabe o que produz dor física ou psicológica em sua vítima na medida em que se identifica com ela e reconhece o que causaria efeito em si mesmo. (GONZÁLEZ, 2011, p. 3066)

Não nos exigindo aqui resolver tal debate, até mesmo porque dinâmicas de desumanização e de humanização da vítima nos sugerem atuar de forma dialógica e complementar para a execução e tolerância das práticas sociais de crueldade, o registro que sustentamos ser mais conclusivo é que tais práticas se tornam mais toleráveis quando em correlação com a dessensibilização do agente (ou do público) em relação à condição/dignidade humana da vítima.

O famoso experimento social acerca da obediência, de Stanley Milgram (1980), contribui para sustentar tal registro. Testando um participante que se acreditava seguir o comando de aplicar choques elétricos, em intensidade cres-

² Autor da obra “*Traité de la violence*”, sem tradução para o português.

cente, a cada resposta errada do outro, a alteração dos cenários nos quais o experimento se realizou – face a face; em salas separadas; entre outros – leva a concluir que condições que permitem ao agente se dessensibilizar, ao menos visualmente, com a presença humana da “vítima” ampliam a probabilidade de atuação na produção da dor; então como resultado da obediência (MILGRAM, 1980, p. 41-9).

Se a psicologia social pode, por um lado, evidenciar processos de obediência capazes de desembocar em crueldade, por outro, pode favorecer o treinamento para tal: “Depois da Segunda Guerra Mundial, observa Joanna Bourke³, os responsáveis dos campos de treinamento norte-americanos constataram que os homens não queriam matar, e que necessitavam motivá-los, treiná-los, conduzi-los a isso. De onde surge, por outra parte, um uso mordaz da psicologia social” (WIEVIORKA, 2003, p. 169), motivo pelo qual em alguns contextos temos que considerar ser a crueldade “fruto de uma preparação, de um trabalho; não uma simples liberação, momentânea, dos instintos primários, mas o resultado de um treinamento, de um condicionamento” (WIEVIORKA, 2003, p. 170).

Do plano do indivíduo que atua como agência de uma prática social de crueldade, e desde que não se possa a ele apenas atribuir alguma patologia em relação ao controle da agressividade, é pertinente que se sugira a existência de uma economia subjetiva da crueldade, a qual lhe permite, sobretudo mediante processos de dessensibilização em relação à condição/dignidade humana, executar com tolerância o excesso de violência.

Do ponto de vista institucional ou coletivo podemos trabalhar com a perspectiva de uma

economia política da crueldade quando as instituições, ou grupos envolvidos, enfrentam a contradição de serem beneficiários da crueldade sem lhes ser útil, contudo, que o público – em especial através da opinião pública – reconheça sua atuação como cruel (ou, no máximo, a reconheça como uma “crueldade necessária/legítima”). Ou seja, situações que exigem uma gestão da tolerância pública em relação à imposição excessiva de dor.

Quando interagem, ambos os níveis de economias da crueldade se beneficiam, sendo, contudo, o nível da economia política aquele que mais atenção deve despertar, sobretudo em sua dimensão institucional formal (policías, execução penal, etc.), já que neste se depositam as maiores expectativas de atuação racional, bem como os compromissos humano-dignificantes.

Não obstante isso, é facilmente reconhecível a complexidade das relações – e dos efeitos políticos – que se estabelecem entre os sugeridos níveis de economias da crueldade quando cotejamos mensagens da opinião pública com práticas e realidades institucionais.

Em face de notícias de crimes cruéis Barreira (2015) recolhe, como repercussão nas redes sociais, comentários da seguinte ordem: “Pena de morte pra este bicho! [...] ‘Só pena de morte para este monstro’ [...] ‘Que apodreça na cadeia, esse monstro.’” (2015, p. 62-3); “decepa a cabeça dele tbm... a cadeia é pouco...” [...] ‘Agora amarra esse vagabundo no poste e mete a porrada até matar’. ‘Amarra no poste e taca fogo.’ ‘Tem que crucificar em praça pública e depois apedrejar...’” (BARREIRA, 2015, p. 63).

Em relação ao rotulado como criminoso, a economia subjetiva da crueldade não exige se-

³ Autora de “An Intimate History of Killing”, sem tradução para o português.

quer a acusação de um anterior ato bárbaro. Em estudo acerca das representações sociais em relação ao instituto do Auxílio-Reclusão – direito ao qual têm acesso os dependentes (de baixa renda) de presos contribuintes do sistema de previdência social – também se identificaram posturas de intolerância e admissão de crueldade:

Depois quando alguém diz que ‘bandido bom é bandido morto’ vem alguém (da área do direito) dizer que é ‘apologia de crime’. Porém digo mais: bandido bom é bandido morto e dissolvido no ácido pra não termos que pagar pelo funeral dele. Mas o ácido eu pagaria satisfeita! (CHIES; PASSOS, 2015, p. 716).

Ainda que se possa admitir que algumas (e raras) categorias sociais, como aquela dos taxados como criminosos, estão mais vulnerabilizados em serem alvo de reações violentas por parte de uma opinião pública (o que por si só não justifica tais reações), o que se verifica é que esta favorece o desenvolvimento de uma economia política da crueldade.

Assim, de um ponto de vista que é crucial para o campo da Segurança Pública, o da crueldade institucional, torna-se importante alerta a percepção de que a gestão do uso excessivo da violência se torna menos onerosa, ou até mesmo invisibilizada como tal, quando se opera numa sociedade predisposta a negligenciar a dignidade humana de sujeitos e categorias sociais.

Crueldade: um objeto sociológico a ser investigado

Parte da importância de se sustentar a necessidade de um melhor delineamento da crueldade como objeto das ciências sociais e no campo

das políticas públicas de segurança, resulta da constatação de que pesa sobre nossa realidade – no sentido sociológico – uma visibilidade mais retórica do que científica.

Numa busca exploratória para fins de mapeamento do estado da arte em relação ao tema foram acessadas as bases de dados SciELO (Scientific Electronic Library Online) e do Banco de Tese da CAPES. Realizando busca pelo termo “crueldade”, os resultados foram 36 artigos na base SciELO e 253 teses/dissertações no Banco da CAPES⁴.

Em perspectiva rigorosa de análise, nenhum registro se refere a pesquisas empíricas no campo das ciências sociais, não obstante poucas aproximações que têm como material de análise, por exemplo, matérias jornalísticas e sites (BARREIRA, 2015), ou entrevistas (SPAGNOL, 2005).

Contrasta com essa ausência o número de teses/dissertações que se inserem no campo temático da “crueldade contra animais”: 37 no Banco da CAPES. Aqui, além de estudos jurídicos e teóricos, são encontradas pesquisas empíricas em relação a diferentes práticas que envolvem animais, desde aqueles submetidos como força de tração em veículos, até em questões éticas de pesquisa.

Outra dimensão de destaque nos estudos acadêmicos sobre a crueldade se refere à reflexão teórica nas áreas da Filosofia e da Filosofia Política: Nietzsche e Hobbes estão entre os mais observados. Em sentido similar são os estudos no campo da literatura, da poética, do teatro, quando a crueldade é enfocada como elemento estético-expressivo: ênfase para Antonin Artaud, mas também englobando Machado de Assis e Nelson Rodrigues, entre outros.

⁴ As buscas foram realizadas no dia 27 de setembro de 2018.

Para as ciências sociais, sobretudo nos estudos que se aproximam dos temas da violência, a crueldade é menos um objeto em si e mais uma adjetivação retórica de contextos que envolvem sociabilidades agressivas e violentas.

Nossa hipótese para compreender essa peculiaridade da recepção e enfrentamento da crueldade no âmbito das ciências sociais nos conduz a sustentar que se tem privilegiado referenciais teóricos mais focados na abordagem do medo e dos riscos, como características vigentes na contemporaneidade, do que outros, que fornecem instrumentais (ferramentas) potentes para identificar e comparar processos, estruturas e dinâmicas favorecedoras da emergência e exercício da crueldade, não só como “plus” de adjetivação da violência.

Zygmunt Bauman e Norbert Elias são exemplos dos referenciais teóricos da segunda opção.

Em “Modernidade e Holocausto” (1998) Bauman avança das explicações psico-socio-patologizantes da cultura e da sociedade alemã (ou de grupos desta) para não só uma compreensão sociológica do acontecimento, mas também de sua potencial reprodução, em diferentes escalas, nas sociedades modernas:

O Holocausto foi um choque único entre as velhas tensões que a modernidade ignorou, negligenciou ou não conseguiu resolver e os poderosos instrumentos de ação racional e efetiva que o próprio desenvolvimento moderno fez surgir. Mesmo que seu choque tenha sido único e exigisse uma rara combinação de circunstâncias, os fatores que se reuniram nesse encontro eram, e ainda são, onipresentes e “normais”. Não se fez o suficiente depois do Holocausto para sondar o potencial medonho desses fatores e menos

ainda para impedir seus efeitos potencialmente aterradores. Creio que muito mais pode ser feito – e certamente deve ser feito – nos dois sentidos. (BAUMAN, 1998, p.16-7)

Ao longo de sua análise Bauman elenca e agrega elementos e condições que, em combinação, viabilizaram o Holocausto. Mas, como afirma por mais de uma vez, se a combinação de todos os fatores é rara e incomum, “Separadamente cada fator é comum e normal” (BAUMAN, 1998, p.118).

Racionalidade, organização e dinâmicas burocráticas, são fatores amplos, que caracterizam a modernidade. Podem gerar eficiência e maiores níveis de segurança administrativa, mas também promover a separação da responsabilidade técnica em relação à responsabilidade moral.

Outras condições se perfectibilizam de forma conjuntural e, ainda que tenham origens na natureza humana, assumem vetorializações socialmente construídas: quando a heterofobia se converte de uma ansiedade ancestral em racismo; quando a agressividade se torna permissividade ou autorização da violência; quando a alteridade e a solidariedade civilizatórias abrem espaço para a essencialização negativa ou a desumanização de oportunas vítimas. Ao olhar sociológico, não nos parece difícil a identificação de tais vetorializações no Brasil contemporâneo.

É também com base no “caso alemão” que Elias (1997) desenvolverá suas contribuições, então completando sua teoria do processo civilizador pela perspectiva dos impulsos e contextos descivilizatórios.

Cabe destacar que em Elias, a civilização envolve não só a “crescente autonomização das instâncias individuais de auto-regulação [...] [...] [com a ampliação do] alcance da capacidade de

um ser humano de se identificar com outros seres humanos [...] [...] [e] também sua capacidade de sentir simpatia por eles” (ELIAS, 2006, p. 25); mas, sobretudo:

[...] uma regulação progressiva, crescentemente estável e equilibrada, efetuada por indivíduos em prol de suas vidas sociais, de modo a aumentar as chances de obter prazer e melhorar a qualidade de vida de todos, de toda a humanidade – e também de cada um dos indivíduos auto-regulados. (ELIAS, 2006, p.39)

Ou seja, para além das dimensões – inseparáveis em Elias – de psicogênese e sociogênese dos padrões de autorregulação no processo civilizatório, existe a dimensão de melhor qualidade de vida para todos, para a humanidade. No reverso do processo, que significa tendências descivilizatórias e a abertura para a crueldade (como no caso alemão), ambas as dimensões são afetadas:

A civilização a que me refiro nunca está completa, e está sempre ameaçada. Corre perigo porque a salvaguarda dos padrões mais civilizados de comportamento e sentimento em sociedade depende de condições específicas. [...] [...] Estas incluem o fornecimento de bens – ou seja, a manutenção do habitual padrão de vida. Incluem também, sobretudo, a resolução pacífica de conflitos intra-estatais – isto é, a pacificação social. (ELIAS, 1997, p. 161)

Aqui também propomos ser possível identificar, ao menos no Brasil, uma vetorialização descivilizatória não só decorrente da ampliação subjetiva da insegurança e do medo, mas também de uma degradação de perspectivas de padrões de vida e de pacificação social.

Estas contribuições, em termos de Teorias Sociológicas, não esgotam as possibilidades de se utilizar ferramentas heurísticas na cognição e enfrentamento da crueldade como um objeto sociológico. São aqui enfatizadas por já se terem demonstrado úteis no desvelamento de contextos amplos, nos quais a crueldade atingiu níveis que podem ser considerados característicos de políticas de estado, mas também permeou práticas sociais nos âmbitos das relações interpessoais mais cotidianas, colocadas então em conjuntura de exceção.

Prestar atenção aos elementos trazidos por estes sociólogos e utilizá-los em nossos contextos contemporâneos, pode abrir consideráveis chaves de compreensão e análise que nos façam avançar tanto no plano cognitivo da crueldade, como no plano político de seu enfrentamento.

Considerações finais

Das reflexões apresentadas, algumas considerações se destacam: a) a crueldade envolve violência intensificada (concreta ou simbólica) e um sentido, ainda que este possa estar oculto no próprio agente; b) é a potência de sofrimento perante uma impotência de não sofrer, mais do que o desfrute e o prazer, que compõe o delineamento da crueldade como prática social; c) eliminar potências de reação contra o agente, por parte da vítima ou de terceiros, é um sentido característico das práticas sociais cruéis.

Dessas considerações emergem elementos significativos para o delineamento que estamos buscando: a) o uso excessivo da violência por parte de uma potência de produzir sofrimento; b) (n)uma relação assimétrica de forças e frente a uma já impotência de não sofrer; c) com vistas a eliminar reações, seja pela eliminação direta da vítima, seja pela capacidade de perdurar a submissão desta (crueldade direta), ou de terceiro(s) (crueldade indireta) aos interesses do agente.

Propomos, assim, um enunciado síntese: a crueldade pode ser identificada quando numa relação assimétrica de força e violência – potência de produzir sofrimento frente à impotência de não senti-lo – uma parte exacerba seu uso para impedir ou eliminar a resistência da outra, mantendo-a em submissão, eliminando-a ou a instrumentalizando, de forma concreta ou simbólica, na operacionalização da submissão de outro(s).

Se a violência nega o outro como sujeito, a crueldade busca perenizar essa negação, motivo pelo qual o outro é utilizado como plataforma de estigmatização concreta e simbólica, que se pode projetar tanto no indivíduo vítima – aniquilando-o ou não – como na sociedade, através da memória, da infâmia, do desprezo.

Por fim, cabe reconhecer que as instituições e os atores do campo da Segurança Pública lidam

cotidianamente com diferentes representações da violência. São atos e situações de violência que – via de regra – demandam ações dessas instituições e atores; são atos e situações de “violência [proposta como] legítima” que tendem a compor a dimensão repressiva estatal no campo da Segurança Pública⁵.

É, entretanto, tênue e complexa a linha que separa a violência da crueldade como prática social, sobretudo quando levadas em consideração perspectivas de economias subjetivas e políticas em relação a ela. Logo, também é tênue e complexa a linha que separa a “violência [proposta como] legítima” e a crueldade. Nos dois polos a questão da crueldade é pertinente à Segurança Pública, tratando-se de uma prática social que requer maior atenção dos campos científicos que se debruçam sobre a Segurança Pública.

5 Assumindo as categorias propostas por Paulo Mesquita Neto (2011), as estratégias estatais no campo da Segurança Pública podem ser preventivas ou repressivas: “(...) adquirem natureza repressiva quando limitam seus objetivos e resultados à identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências” (MESQUITA NETO, 2011, p. 90-1).

Referências Bibliográficas

BARREIRA, César. Crueldade: a face inesperada da violência difusa. **Revista Sociedade e Estado**, V.30, N.1, Janeiro/Abril 2015, pp.55-74.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Holocausto**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

CHIES, Luiz Antônio Bogo; PASSOS, Rodrigo Azevedo. Auxílio-reclusão: o instituto mal(mau)dito das políticas sociais com as políticas penais. **Revista Sociedade e Estado**, Vol. 30, N 3, Setembro/Dezembro 2015, pp.705-725.

ELIAS, Norbert. **Os alemães: a luta pelo poder e a evolução no habitus nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

ELIAS, Norbert. **Escritos & ensaios; 1: Estado, processo, opinião pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

GONZÁLEZ, Adolfo León. Seis reflexiones sobre la investigación de la Crueldad en las Ciencias Sociales. **Memoorias Preliminares del X Congreso Nacional de Sociología**. Santiago de Cali: Universidad de Valle, Universidad Icesi, Universidad del Pacífico, 2011, pp.3054-3068.

GONZÁLEZ, Adolfo León. Los límites de la violencia en los escenarios de crueldad. Una aproximación crítica al “sinsentido” y el “hedonismo” atribuidos a la acción cruel. **CON-TEXTOS: Revista virtual del programa de Psicología**. Año 4, N.7, 2012, pp-1-11.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

MILGRAM, Stanley. **Obediência a la autoridad. Un punto de vista experimental**. Bilbao: Desclée De Brouwer, 1980.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Punição, encarceramento e construção da identidade profissional entre agentes penitenciários**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Sociologia da violência**. Brasília: Verba / Francis, 2010.

SPAGNOL, Antonio Sergio. Jovens delinquentes paulistanos. **Tempo Social**, Vol.17, N.2, Novembro 2005, pp. 275-299.

WIEVIORKA, Michel. Violencia y crueldad. **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, N.37, 2003, pp.155-171.



Mensurando a violência e o crime: potencialidades, vulnerabilidades e implicações para políticas de segurança pública

Luís Felipe Zilli

Pesquisador em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). Dentro da instituição, é vinculado à Diretoria de Políticas Públicas (DPP) e ao Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP). Possui doutorado e mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduação em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

Data de recebimento: 23/01/2018

Data de aprovação: 17/08/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.892

Resumo

A existência de dados precisos e confiáveis é condição básica para a formulação de políticas públicas. Especialmente na área da Segurança Pública, tal questão adquire centralidade ainda maior, uma vez que, para além das categorias legais empregadas para definir condutas penalizáveis, os próprios instrumentos e mecanismos utilizados para produzir informações acabam, em muitos sentidos, determinando visões acerca dos fenômenos criminais e condicionando as respostas que o Estado oferece a eles. Dentro deste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar as principais aplicações e potencialidades, bem como os maiores limites e fragilidades, de três diferentes tipos de fontes de informações costumeiramente utilizadas pela área de segurança pública: (1) registros administrativos e estatísticas oficiais, (2) surveys de vitimização e (3) pesquisas de autorreportagem. Apresenta-se aqui um breve panorama da utilização de tais instrumentos no Brasil, bem como uma análise sobre as vantagens e limitações de tais instrumentos para a produção de conhecimento sobre os fenômenos da violência e da criminalidade. De modo geral, observam-se no Brasil três entraves para a produção de conhecimento mais consistente na área da Segurança Pública: (1) a baixa qualidade e confiabilidade dos registros administrativos e das bases de dados oficiais; (2) baixo grau de integração entre os sistemas de informação mantidos pelas organizações que compõem o sistema de justiça criminal; (3) a não assimilação, por parte do poder público, de instrumentos alternativos como surveys de vitimização e pesquisas de autorreportagem como mecanismos que possibilitam o controle de qualidade dos dados oficiais e, ao mesmo tempo, servem de insumos para a formulação e a avaliação de políticas públicas. Tais questões não apenas prejudicam sensivelmente a compreensão mais adequada e sofisticada dos problemas de segurança pública que assolam o país, como também fomentam a emergência e a continuidade de políticas públicas reativas, fragmentadas e pouco eficazes na maioria dos estados brasileiros.

Palavras -Chave

Informação em Segurança Pública; estatísticas criminais; surveys de vitimização; pesquisas de autorreportagem.

Abstract

Measuring violence and crime: potentialities, vulnerabilities and implications for public security policies

The existence of accurate and reliable data is a basic condition for the formulation of public policies. Especially in the area of public security, this issue takes on greater centrality, since, in addition to the legal categories used to define punishable conduct, the very tools and mechanisms used to produce information determine, in many ways, visions about criminal phenomena and the responses that State offers to them.

In this context, this article aims to analyze the main applications and potentialities, as well as the greater limits and fragilities, of three different types of information sources usually used by public security: (1) official administrative records and criminal statistics, (2) victimization surveys and (3) self-reporting surveys. This article also presents a brief overview about the use of such instruments in Brazil, as well as an analysis of the advantages and limitations of such data for the production of knowledge about the phenomena of violence and crime.

In general, there are three obstacles in Brazil to produce more consistent knowledge in the area of Public Security: (1) the low quality and reliability of official records and databases; (2) low integration between the information systems maintained by the criminal justice system; (3) non-assimilation, by public authorities, of alternative instruments such as victimization surveys and self-report surveys (mechanisms that allow the quality control of official data and, at the same time, serve as inputs for the formulation and evaluation of public policies). Such issues not only undermine the more adequate and sophisticated understanding of public security problems in the country, but also foster the emergence and continuity of reactive, fragmented and ineffective public policies in most Brazilian states.

Keywords

Public Security Information; Criminal Statistics; Victimization Surveys; Self-report Surveys.

INTRODUÇÃO

Em qualquer área de política pública, a existência de dados precisos e confiáveis constitui o insumo mais básico para a ação governamental. O conhecimento adequado dos problemas sobre os quais se pretende atuar determinará, em muitos sentidos, o grau de eficácia e efetividade das iniciativas estatais. Especificamente na área da Segurança Pública – campo no qual os governos são instados a oferecer soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, ao controle e à punição dos delitos e à prevenção das violências – pensar as questões da identificação e da mensuração dos fenômenos criminais é central para o ciclo de políticas públicas (SHERMAN et al. 1998; BEATO, 2009; COSTA & LIMA, 2014).

No Brasil, a despeito da grande melhoria recente dos instrumentos de coleta, sistematização e análise de dados, diversos fatores continuam se colocando como entraves à consolidação de uma cultura de uso intensivo e sistemático de informações para o planejamento e avaliação das políticas de segurança: questões que vão desde a precariedade dos registros e bases de dados disponíveis, até as fortes resistências corporativas em romper com culturas institucionais historicamente refratárias à utilização de modelos técnicos

de gestão. Tal realidade contribui sensivelmente para a formulação de políticas públicas mal focalizadas, parcamente amparadas em evidências empíricas, reativas e pouco articuladas entre si (KAHN, 2000; BEATO FILHO, 2000).

Mesmo em contextos em que já se observam, há alguns anos, políticas e intervenções sustentadas em uso mais sistemático e intensivo de dados, esse processo ainda se dá quase que exclusivamente por meio da utilização de registros oficiais de criminalidade. Deixam-se de lado fontes de informações e instrumentos alternativos que, seguramente, poderiam conferir maior precisão e consistência ao entendimento dos fenômenos criminais (LIMA, 2008).

Buscando contribuir com o debate acerca do uso da informação e de suas tecnologias na área da segurança pública, pretende-se desenvolver neste artigo duas discussões complementares. A primeira diz respeito às fontes de dados e aos instrumentos disponíveis para mensuração do fenômeno criminal. Propõe-se aqui a análise das características mais gerais, das potencialidades e principais limitações inerentes ao uso de três fontes distintas: (1) registros oficiais de criminalidade, (2) surveys¹ de vitimização e (3) pesquisas de autorreportagem. A segunda discussão

¹ Os surveys são, basicamente, pesquisas realizadas junto a amostras representativas de determinadas populações, por meio da aplica-

diz respeito ao atual estágio da utilização desses instrumentos no Brasil, suas implicações para a compreensão dos fenômenos de violência e criminalidade e seus impactos para a formulação de políticas públicas de segurança no país.

Fontes de dados e instrumentos de mensuração do crime

Atualmente, diversos tipos de instrumentos ou fontes de dados se encontram à disposição de gestores públicos ou pesquisadores para mensurar os fenômenos da violência e do crime. Além dos já amplamente difundidos registros administrativos e judiciais (boletins de ocorrência, inquéritos policiais, processos judiciais, cadastros prisionais e socioeducativos, entre outros produzidos pelas organizações do Sistema de Justiça Criminal), também podem ser utilizados dados de pesquisas sociais (como os que são produzidos por estudos de vitimização e de sensação de segurança), registros do Sistema de Saúde (como os dados de mortalidade por causas externas) e mesmo notícias veiculadas por órgãos de imprensa (FIGUEIREDO, 2017).

Este artigo, especificamente, irá se concentrar em discutir questões referentes a três fontes de informação em Segurança Pública: (1) registros oficiais de criminalidade, (2) surveys de vitimização e (3) surveys de autorreportagem. Os dois primeiros apresentam informações sobre a epidemiologia do crime: padrões de distribuição espacial, frequências, incidências e prevalências, perfis sociodemográficos e percepções das pessoas envolvidas nos fatos. Já o terceiro permite acessar aspectos etiológicos do crime: perfil sociode-

mográfico de autores, suas possíveis motivações, variáveis correlatas ou explicações para a prática dos delitos.

Dados e Registros Oficiais de Criminalidade

Em praticamente todo o mundo, dados oficiais de criminalidade provêm de basicamente três fontes: (1) registros policiais (boletins de ocorrência e inquéritos policiais), (2) registros judiciais (denúncias e processos judiciais) e (3) registros de sistemas prisionais ou correccionais (prontuários e relatórios de execução penal). Tratam-se de documentos que trazem informações não apenas sobre os fatos, os envolvidos e suas condutas em si, mas também sobre a atuação das próprias organizações do Sistema de Justiça Criminal (SJC) dentro do arranjo institucional da segurança pública local (HOWARD, 2000).

Além disso, pesquisadores e gestores também têm a sua disposição dados oriundos dos sistemas de saúde pública, com informações sobre violências contra a pessoa. Geralmente, tratam-se de informações com elevado grau de confiabilidade, fruto de longa tradição de gestão da informação na área médica. Além de fornecerem dados sobre mortes por causas externas (agressões e acidentes), os dados da saúde acabam sendo um bom instrumento de controle dos registros produzidos por instituições policiais e judiciais².

Vantagens e potencialidades do uso de dados oficiais

As maiores vantagens do uso de dados oficiais decorrem de seu elevado grau de institucionalização. Registros administrativos não apenas

ção de questionários estruturados. No presente artigo, o termo survey será empregado com dois significados: por um lado, em sentido estrito, para designar o método de pesquisa em si; por outro, em sentido mais amplo, para se referir aos dados produzidos por este tipo de pesquisa enquanto fonte de informação para a área de Segurança Pública.

² No Brasil, a principal fonte de dados sobre óbitos por causas externas é o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), mantido pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e pelo Centro Nacional de Epidemiologia (CENEPI). Trata-se de base de abrangência nacional e que disponibiliza dados anuais desde 1979.

adotam procedimentos de definição, coleta e organização altamente padronizados, como também oferecem longas séries históricas de informações, permitindo análises de trajetória temporal dos fenômenos mensurados. Mesmo em nível internacional, dados oficiais sobre as principais modalidades de crimes possuem definições e formas de registro razoavelmente padronizadas, aspecto que torna possível a realização de estudos comparativos transnacionais (BENNETT & LYNCH, 1990).

A análise de dados oficiais também possibilita a melhor compreensão da relação que se estabelece entre “Estado” e “crime/criminoso”, uma vez que as informações produzidas pelo SJC constituem o registro mais palpável de como os governos tipificam, processam e reagem aos fenômenos criminais. Tais dados consubstanciam, portanto, discussões de ordem política e epistemológica sobre processos de construção social do crime e mecanismos de incriminação (MISSE, 2008; LIMA, 2005).

Por fim, a grande capilaridade dos sistemas de registros criminais e o desenvolvimento de modernas tecnologias de georreferenciamento de informações fizeram com que fosse possível compreender melhor a relação entre espaço urbano e criminalidade. Tal ferramenta se mostrou fundamental não apenas para o planejamento das atividades de policiamento ostensivo, como também para o gerenciamento das políticas de segurança pública. Através da identificação de hotspots de ocorrências, por exemplo, tornou-se possível acompanhar a evolução espacial e estatística de determinados tipos de crimes, suas possíveis dinâmicas migratórias e relações com espaço urbano, bem como o impacto das intervenções aplicadas a eles (ANSELIN et al., 2000).

Desvantagens e limitações do uso de dados oficiais

Talvez o maior e mais óbvio problema inerente ao uso de dados oficiais para mensurar os fenômenos da violência e da criminalidade seja seu alto grau de subnotificação, ou as chamadas “cifras ocultas”. Já na década de 1960, estudos por amostragem comprovavam que o percentual de crimes que sequer chega ao conhecimento do SJC era bastante expressivo, variando não apenas em função da modalidade e da gravidade dos delitos, mas também em decorrência de questões mais subjetivas como, por exemplo, os graus de confiança que a população depositava nos órgãos policiais (LIMA, 2009; ZILLI & COUTO, 2017).

Todos os países trabalham com taxas de subnotificação para diversas categorias de crimes (CANTOR & LYNCH, 2000). Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, por exemplo, estima-se que, de cada 100 crimes cometidos, apenas 50 cheguem ao conhecimento da polícia (BEATO FILHO, 2000). No Brasil, a Pesquisa Nacional de Vitimização (PNV) realizada em 2012 mostrou que, em média, cerca de 80% dos crimes ocorridos no país anualmente não chegam ao conhecimento dos órgãos policiais (CRISP/DATAFOLHA, 2013).

Mesmo para os dados existentes, problemas de articulação entre as diferentes instâncias do SJC também precisam ser levados em conta. No Brasil, crimes registrados pela Polícia Militar (PM), por exemplo, nem sempre se transformam em inquéritos na Polícia Civil (PC). Inquéritos elaborados pela PC, por sua vez, nem sempre são devidamente remetidos ao Ministério Público (MP). Das investigações que chegam ao MP, apenas uma minoria se transforma em denúncia e será encaminhada aos tribunais de justiça para serem julgados. Desses, apenas outra minoria se transformará em pena de condenação e chegará aos sistemas correicionais. Essa “taxa de atrito”, com grandes perdas de informação ao

longo de todas as etapas do fluxo do sistema, prejudica sensivelmente a construção de um entendimento mais amplo e consistente dos fenômenos criminais (LEMGRUBER et al., 2002).

Há de se chamar atenção também para a própria questão da consistência e confiabilidade dos registros e dados oficiais. Ao longo dos últimos anos, reiterados levantamentos realizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) têm demonstrado a existência de problemas consideráveis de precisão, qualidade e heterogeneidade das informações produzidas pelos estados brasileiros. Em diversas unidades da federação, ainda observa-se inconsistências de coleta, registro e categorização de dados. Além disso, não raramente, as próprias estruturas das bases de dados encontram-se muito mais voltadas a fornecer insumos para a gestão das atividades policiais e judiciárias do que para a produção de conhecimento e análise de fenômenos criminais (FBSP, 2016). Tudo isso em um contexto organizacional historicamente pouco afeito à adoção de práticas de transparência e accountability, aspecto que sistematicamente dificulta o acesso de instituições externas aos dados necessários para a realização de pesquisas e análises mais aprofundadas.

Por fim, também se faz necessário observar uma série de questões relacionadas aos muitos vieses de seletividade (racial, socioeconômica, geográfica, etária, de gênero, etc.) que caracterizam a atuação cotidiana das organizações policiais e do Sistema de Justiça Criminal no Brasil. Sobre tudo na área da Segurança Pública, a atuação estatal sempre se viu historicamente fundada em modelos de vigilância preferencial às classes populares, materializados em éticas e saberes policiais voltados para a criminalização e incriminação desigual de tipos sociais específicos (jovens do sexo masculino, negros, pobres, moradores de favelas e bairros pobres de periferia) e ratificados

por práticas e mecanismos de seletividade penal (PAIXÃO, 1982; KANT DE LIMA, 1995; RAMOS & MUSUMECI, 2004; MISSE, 2010, 2014; SINHORETTO et al., 2014).

Tais elementos projetam sobre os registros oficiais fortes vieses de sobre-representação criminal para determinados segmentos e práticas sociais, muitas vezes fazendo com que os dados reflitam muito mais as representações, cognições, modos e direcionamentos de atuação das organizações policiais e do Sistema de Justiça do que propriamente os fenômenos em questão.

Panorama atual da produção de informações e integração de bases de dados oficiais no Brasil

Nos últimos anos, o Governo Federal tem operado uma série de tentativas de padronização e articulação do intrincado mosaico de informações criminais produzidas pelos estados brasileiros. Uma rápida retrospectiva dessas iniciativas ilustra o quão difícil e irregular tem sido esse processo.

A primeira tentativa mais sistemática de produzir bases de dados de abrangência nacional sobre eventos criminais data de 2004, ano de criação do *Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC)*. Trata-se de um sistema que não produz dados próprios, limitando-se a trabalhar na sistematização de registros disponibilizados por organizações de segurança pública de estados e municípios (PM, PC, Corpo de Bombeiros, Guardas Municipais, MP e TJ), organizando uma base de estatísticas criminais em nível nacional (DURANTE & JÚNIOR, 2012).

Originalmente, o sistema previa a implementação de seis módulos de informação: (1) ocorrências criminais e atividades de segurança pública; (2) perfil das organizações de segurança pública; (3) cadastro nacional de mortes vio-

lentas; (4) monitoramento da ação policial; (5) fluxo do sistema de justiça criminal; (6) Pesquisa de Vitimização. Destes, no entanto, apenas os módulos de ocorrências criminais e de perfil das organizações de segurança pública foram efetivamente colocados em funcionamento³. Ainda assim, diversas avaliações já apontaram problemas consideráveis de consistência e confiabilidade das informações repassadas ao SINESPJC pelos Governos Estaduais (RIBEIRO, 2012).

Entre os anos de 2004 e 2007, o Governo Federal também institucionalizou outros dois sistemas nacionais de informações, igualmente alimentados por informações e registros administrativos disponibilizados por órgãos estaduais: o *INFOSEG (Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública)* e o *INFOPEN (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias)*. O primeiro armazena registros individuais como identificação civil, fichas criminais, dados de veículos, mandados de prisão, registros de armas de fogo, inquéritos policiais, etc.; já o segundo trabalha com registros de movimentações prisionais, execuções penais e cadastros de sentenciados (BATTUCCI, 2007).

Mais de uma década após suas implementações, no entanto, ambos os sistemas ainda enfrentam dificuldades para se consolidarem enquanto instrumentos de melhoria dos níveis de transparência e profissionalização da gestão dos órgãos de segurança pública. Ainda hoje, as informações produzidas pelo INFOPEN e pelo INFOSEG não são sistemática e rotineiramente utilizadas para fins de instrumentalização de análises criminais e orientação de planejamentos estratégicos (FBSP, 2012).

Prova disso foi a criação, ainda em 2012,

também pelo Governo Federal, de um novo sistema modular para servir de repositório nacional de estatísticas de segurança pública. Tratava-se do *Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP)*⁴, portal que, no médio prazo, tinha como objetivo substituir os sistemas anteriores e congregar, para todos os estados, dados sobre os seguintes quesitos:

- 1) Ocorrências criminais registradas e respectivas comunicações legais;
- 2) Registros de armas de fogo;
- 3) Entrada e saída de estrangeiros;
- 4) Pessoas desaparecidas;
- 5) Execução penal e sistema prisional (organizando dados produzidos pelo SisDepen, sistema que, desde fevereiro de 2017, substituiu o INFOPEN);
- 6) Recursos humanos e materiais dos órgãos e entidades de Segurança Pública;
- 7) Condenações, penas, mandados de prisão e contramandados de prisão;
- 8) Repressão à produção, fabricação e tráfico de crack e outras drogas ilícitas e a crimes conexos, bem como apreensão de drogas ilícitas;
- 9) Taxas de elucidação de crimes.

O capítulo mais recente da série de iniciativas federais para tentar consolidar bases de dados e sistemas de informação de abrangência nacional para a área de Segurança Pública se deu em junho de 2018, com a aprovação da Lei 13.675. O dispositivo legal instituiu a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e, dentro dele, um grande módulo informacional chamado de “Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social”. Tal módulo, por sua vez, prevê a criação de um submódulo chamado de “Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e

³ Uma única pesquisa nacional de vitimização, sobre a qual falaremos adiante, foi realizada em 2012.

⁴ O SINESP foi instituído pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

de Rastreabilidade de Armas e Munições, e sobre Material Genético, Digitais e Drogas” (SINESP), que terá como função

armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com segurança pública e defesa social, sistema prisional e execução penal, rastreabilidade de armas e munições, banco de dados de perfil genético e digitais e enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas (BRASIL, 2018).

Sob a lógica de condicionar o repasse de recursos federais ao fornecimento de dados criminais razoavelmente padronizados por parte dos estados, a lei do SUSP estabelece:

Art. 36. O Sinesp tem por objetivos:

I - proceder à coleta, análise, atualização, sistematização, integração e interpretação de dados e informações relativos às políticas de segurança pública e defesa social;

II - disponibilizar estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas;

III - promover a integração das redes e sistemas de dados e informações de segurança pública e defesa social, criminais, do sistema prisional e sobre drogas;

IV - garantir a interoperabilidade dos sistemas de dados e informações, conforme os padrões definidos pelo conselho gestor. (BRASIL, 2018).

Por fim, outro esforço de consolidação de dados e de promoção da transparência das informações sobre crime e violência no país é feito pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), entidade da sociedade civil que produz os *Anuários Brasileiros de Segurança Pública*. Publicados desde 2007, os documentos trazem não

apenas estatísticas consolidadas sobre ocorrências criminais em todo o país (obtidas por meio do sistema SINESPJC e também via consulta direta aos estados), mas também dados primários produzidos via pesquisas próprias e informações sobre as instituições que formam o campo organizacional de segurança pública no Brasil (FBSP, 2017).

A despeito de todos estes esforços, o que se observa é que, para além das questões de precisão e confiabilidade dos registros, ainda perdura um quadro de grande fragmentação e desarticulação dos dados oficiais no Brasil. Tal cenário, por sua vez, impõe entraves à compreensão mais estruturada dos problemas de violência e criminalidade em âmbito nacional.

Surveys de Vitimização

Como alternativa e complementação aos registros oficiais, os surveys de vitimização vêm se constituindo, ao longo dos últimos 60 anos, em um dos melhores instrumentos de mensuração e de compreensão da etiologia do fenômeno criminal. Por meio da aplicação de questionários em amostras representativas de determinadas populações, pesquisas de vitimização podem obter dados detalhados não apenas sobre a quantidade, mas também sobre as principais características dos crimes sofridos pelos entrevistados. Permitem mensurar, inclusive, o volume aproximado de delitos que não chegaram ao conhecimento da polícia (as chamadas “cifras ocultas”).

Pode-se dizer que os principais objetivos dos surveys de vitimização são:

Estimar a quantidade de delitos e conflitos ocorridos no período de referência, registrados ou não pela polícia; estimar as taxas de notificação à polícia para cada categoria de crimes; conhecer os motivos da subnotificação, para cada categoria de crimes; conhecer as circunstâncias em que ocorrem os diversos tipos de delitos (locais, horários

etc.); conhecer detalhadamente as características das vítimas (sexo, idade, raça, renda, escolaridade, hábitos, estilos de vida etc.), permitindo a definição dos grupos de risco para cada categoria de crimes; conhecer as características dos/as agressores/as identificados/as pelas vítimas e especificar, para os vários tipos de crimes, a relação existente entre vítima e agressor/a (familiar, conhecido, desconhecido etc.); conhecer as percepções de insegurança e o grau de confiança da população nas agências do sistema de justiça criminal; conhecer as medidas preventivas utilizadas pelas vítimas reais ou potenciais, as providências tomadas após a vitimização e os mecanismos endógenos (informais ou não-oficiais) de resolução de conflitos. (LEMGRUBER et al, 2002)

Vantagens e potencialidades do uso de surveys de vitimização

Surveys de vitimização são instrumentos elaborados não apenas para a mensuração das experiências de vitimização criminal, mas, sobretudo, para a melhor compreensão de aspectos ligados à distribuição espacial, frequência, incidência, perfil das vítimas, rotinas e práticas que possivelmente se encontram correlacionadas a maiores taxas de vitimização.

Outra vantagem associada à metodologia utilizada pelos surveys de vitimização é a possibilidade de conhecer melhor diferentes aspectos de crimes de natureza sexual, ou outras violências praticadas em ambientes privados ou familiares. O caráter de anonimato e impessoalidade dos questionários possibilita às vítimas relatar suas experiências e contribuir para o aumento do conhecimento sobre esse tipo de crime.

Além disso, como os surveys trabalham com um corpo metodológico já bastante consolidado em todo o mundo, cria-se a possibilidade de realizar estudos comparativos entre diferentes cidades, regiões e países. Entre os exemplos de surveys de vitimização já amplamente consolidados podem ser elencados o International Crime Victims Survey (ICVS), levantamento realizado por um consórcio de pesquisadores ligados ao UNICRI das Nações Unidas⁵, e o norte-americano *National Crime Victimization Survey (NCVS)*, levantamento realizado anualmente, desde 1973, pelo Governo dos Estados Unidos em todo seu território. Este último cobre, hoje, uma amostragem de aproximadamente 135 mil domicílios, com cerca de 225 mil entrevistados⁶.

Desvantagens e limitações do uso de surveys de vitimização

Apesar de todas as potencialidades mencionadas anteriormente, pesquisas de vitimização implicam em altos custos financeiros para realização, o que frequentemente obriga instituições de pesquisa a trabalhar com amostras menores, com abrangência mais restrita e periodicidade mais estendida. Salvo raras exceções, dados de vitimização frequentemente dizem respeito a poucas cidades ou regiões metropolitanas e, ainda assim, com longos intervalos de tempo entre uma rodada e outra.

Tais intervalos podem acarretar prejuízos para a mensuração do fenômeno criminoso, uma vez que o survey é um instrumento que trabalha fundamentalmente apoiado na memória de seus entrevistados. Dependendo do período progresso que o survey pretende abranger, o rela-

⁵ Até agora, cinco rodadas já foram realizadas, nos anos de 1989, 1992, 1996, 2000 e 2004, abrangendo aproximadamente 50 países. O Brasil participou das três últimas rodadas, através de questionários aplicados nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo.

⁶ Atualmente, juntamente com as ocorrências e registros policiais, o NCVS é tomado como instrumento de mensuração oficial da criminalidade nos EUA (LEMGRUBER et al, 2002).

to das experiências de vitimização pode ser prejudicado. Além disso, aspectos cognitivos inerentes à própria metodologia de survey também interferem na possibilidade de comparar dados obtidos por diferentes pesquisas de vitimização e até mesmo por diferentes rodadas de uma mesma pesquisa. A forma como as questões são colocadas e mudanças na formulação de algumas questões entre uma rodada e outra podem modificar os resultados obtidos e invalidar ou prejudicar a medição.

Outro aspecto que precisa ser levado em conta é o escopo das pesquisas. Surveys de vitimização medem, fundamentalmente, crimes nos quais os entrevistados figuram como vítimas. Ficam de fora, portanto, práticas como uso de drogas, porte e posse ilegal de armas, prostituição e tantos outros que podem socialmente fazer parte da rotina dos próprios entrevistados, mas que eventualmente podem compor o espectro de práticas e comportamentos ocasionalmente tipificados como crime (MOSHER et al., 2002).

Além disso, por se tratar de um instrumento que pretende medir fundamentalmente a vitimização criminal, os surveys acabam não proporcionando muitas informações sobre o perfil dos agressores. As únicas informações sobre os autores de crimes se dão pela via indireta da memória das vítimas.

Panorama atual das pesquisas de vitimização no Brasil

No Brasil, as pesquisas de vitimização vêm se consolidando, mas ainda são um instrumento utilizado de maneira pouco sistemática. O primeiro levantamento no país se deu em 1988, através de um suplemento da Pesquisa Nacional

por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE. Depois dela, pelo menos outras 46 pesquisas de vitimização foram realizadas em diferentes cidades brasileiras até o ano de 2017. No entanto, a falta de padronização metodológica torna difícil a realização de estudos comparativos. O Quadro 1 apresenta um panorama das pesquisas de vitimização já realizadas no Brasil.

Até hoje, apenas uma pesquisa de vitimização de abrangência efetivamente nacional foi realizada no Brasil. A Pesquisa Nacional de Vitimização (PNV), cujo campo foi realizado entre 2010 e 2012, foi financiado pelo Ministério da Justiça (MJ) e contou com uma amostra representativa da população brasileira, com idade igual ou superior a 16 anos, moradora de cidades com mais de 15 mil habitantes. O survey, conduzido pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG), em parceria com o Instituto de Pesquisas Datafolha, foi feito em 346 municípios de todos os estados da federação, formando uma base de dados composta por 78.008 questionários⁷.

Tratou-se do primeiro esforço de âmbito nacional que, usando metodologia e questões semelhantes aos surveys do UNICRI, dedicou-se não apenas a mensurar os reais índices de vitimização criminal da população brasileira, mas também as percepções públicas sobre questões como sensação de segurança, confiança nas organizações policiais e a avaliação da qualidade da atuação das instituições do SJC (CRISP, 2013).

⁷ A base de dados da PNV encontra-se disponível nos sites do MJ e do CRISP/UFMG: www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-vitimizacao, www.crisp.ufmg.br/pesquisas

Quadro 1 - Pesquisas de Vitimização realizadas no Brasil, 2017

Pequisa	Ano	Abrangência	Categoria	Amostra
Pnad	1988	Brasil	1 ano	81.628 domicílios
Ilanud	1992	Município do Rio de Janeiro e Município de São Paulo	5 anos	1.000 entrevistados
	1996		5 anos	1.000 entrevistados
	1997		5 anos	2.400 entrevistados
ISER/PAHO	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	2.469 entrevistados
ISER/FGV	1996	RMRJ - RJ	1 ano	1.126 entrevistados
O Povo e a Polícia Militar	1997/98	Distrito Federal	Toda a vida	2.000 entrevistados
SEADE	1998	RMSP - SP e municípios com mais de 50 mil habitantes	1 ano	14.000 domicílios
USP	1999	RMSP	6 meses	1.000 entrevistados
ISER	2000	Baixada Fluminesne - RJ	1 ano	1.389 entrevistados
CDHP - IBGE	2001	Copacabana e Leme	1 ano	450 entrevistados
Univ. de Caxias do Sul	2001	Caxias do Sul (RS)	Sem Informações	sem informação
Módulo da PESB/DATAUFF	2002	Brasil	Toda a vida	2.460 entrevistados
Ilanud/FIA/USP	2002	São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife (municípios)	5 anos	2.800 entrevistados
ISP/Viva Rio	2002	Município do Rio de Janeiro	1 ano	765 entrevistados
CRISP	2002	Município de Belo Horizonte	1 e 5 ano(s)	4.000 entrevistados
Inst. Futuro Bras.	2003	Município de São Paulo	1 e 5 ano(s)	5.000 domicílios
GUTO - UNESP	2003	Município de Marília - SP	Toda a vida	não consta
Módulo do BH Área Survey	2003	Município de Belo Horizonte	1 ano	1.029 entrevistados
CPP/INSPER	2003	Município de São Paulo	1 ano	5.000 entrevistados
Prefeitura	2004	Alvorada (RS)	1 ano	500 domicílios
IBPS - PM	2005	Rio de Janeiro	1 mês	1.100 entrevistados por telefone
CRISP/SSP	2005	Curitiba	1 e 5 ano(s)	3.560 entrevistados
NEPP - PR	2005	Foz do Iguaçu	sem informação	700 entrevistados
SENASP - SEGUP - UFPA/CCS	2005	RM de Belém - PA e 8 municípios do interior	2 anos	2.848 entrevistados
NUPEVI/UERJ	2005/06	Município do Rio de Janeiro	Toda a vida e 1 ano	4.000 entrevistados

CRISP	2006	RMBH - MG	1 e 5 ano(s)	6.220 entrevistados
SEADE/Bloco da PED	2006	RMSP - SP	sem informação	3.000 domicílios/mês
ISP	2007	RMRJ - RJ	1 e 5 ano(s)	5.000 entrevistados
CRISP	2007	Município de Itabira - MG	1 e 5 ano(s)	401 entrevistados
Prefeitura	2007	Esteio/RS	23 meses	2.682 entrevistados
Univ. Fed. de Pelotas	2007/08	Município de Pelotas - RS	1 e 5 ano(s)	2.918 entrevistados
Instituto Futuro Brasil	2008	RMSP - SP	1 e 5 ano(s)	3.000 domicílios
UFGO	2008	RM Goiânia - GO	sem informação	3.200 entrevistados
Inst. Maurício de Nassau	2008	Recife - PE	Toda a vida	795 entrevistados
Consórcio Intermunicipal Grande Vitória	2008	Região Grande Vitória ES	1 e 5 ano(s)	5.001 entrevistados
Inst. Maurício de Nassau	2008	Recife - PE	5 anos	795 entrevistados
SSP/Prefeitura	2009	Canoas - RS	1 ano	1.500 domicílios
CPP/INSPER	2009	Município de São Paulo	1 ano	2.967 entrevistados
UNESP	2010	Município de Pompéia - SP	sem informação	84 entrevistados
IUPERJ/IBOPE	2010	Brasil	1 e 5 ano(s)	3.612 entrevistados
CRISP	2010/11	Município de Contagem - MG	1 e 5 ano(s)	352 entrevistados
UFV	2012	Município de Viçosa - MG	sem informação	sem informação
CRISP/DATAFOLHA	2012	Brasil	Toda a vida e 1 ano	78.000 entrevistados
CPP/INSPER	2013	Município de São Paulo	1 ano	3.000 entrevistados
FBSP/SENASP - MJ	2015	Brasil	Toda a vida	10.323 entrevistados (agentes de Seg. Pública)
FBSP/DATAFOLHA	2017	Brasil	1 e 10 anos	2.073 entrevistados

Fonte: Zilli, Marinho e Silva, 2014. (Atualizado para a confecção deste artigo)

Surveys de autorreportagem

Assim como os surveys de vitimização, as pesquisas de autorreportagem (self-report surveys) são uma alternativa complementar às fontes de dados oficiais. No entanto, eles não têm como foco as vítimas, mas sim os autores da ação criminal: buscam, através da aplicação de ques-

tionários junto a amostras representativas de determinadas populações, mensurar a distribuição de práticas delituosas pela sociedade, perguntado aos entrevistados sobre os delitos praticados por eles mesmos.

O primeiro registro que se tem desse tipo de pesquisa data de 1946, no estado do Texas, Estados Unidos. Na ocasião, foram analisados registros criminais de 2.049 jovens, identificando-se 55 delitos pelos quais eles haviam sido responsabilizados criminalmente. Em seguida, os pesquisadores submeteram 337 estudantes universitários (200 homens e 137 mulheres) a questionários, nos quais perguntavam se eles já haviam praticado (e com qual frequência) algum destes delitos. Ao final da pesquisa, constatou-se que todos os universitários já haviam cometido pelo menos um dos crimes em questão, ainda que com uma frequência menor àquela observada entre os jovens responsabilizados judicialmente (THORNBERRY & KROHN, 2000).

Desde a década de 1960, as pesquisas de autorreportagem se tornaram um importante instrumento de mensuração do fenômeno do crime, sobretudo em países como Estados Unidos, Austrália e Inglaterra. Entre as pesquisas de maior porte, podem ser citadas o *National Youth Survey* (realizado desde 1976) e o *Monitoring the Future* (desde 1975), levantamentos realizados anualmente nos EUA⁸ e que acompanham amostras de jovens ao longo de vários anos (JOHNSON et al., 1996).

Atualmente, um dos projetos mais ambiciosos de pesquisa de autorreportagem é o *International Self-Report Delinquency* (ISRDR). Até 2017, três rodadas dessa pesquisa já haviam sido aplicadas, usando questionários padronizados: 1992/1993 com 13 países; 2005/2007 com 31 países; e 2012/2019 com 34 países (HOWARD et al., 2000).

Vantagens e potencialidades do uso de surveys de autorreportagem

Pesquisas de autorreportagem têm como principal objetivo o preenchimento de uma importante lacuna existente na compreensão do fenômeno criminal: a etiologia do crime e do criminoso. É um instrumento que possibilita não apenas construir um quadro mais aproximado da real distribuição das práticas delituosas pelos diferentes estratos da sociedade, mas também traçar um perfil mais realista sobre a evolução das “carreiras criminosas” identificadas.

Surveys de autorreportagem também ajudam a compreender melhor causas, motivações e possíveis constrangimentos inerentes à prática de delitos. Por se tratar de um instrumento abrangente, os questionários acabam produzindo informações sobre os principais elementos motivadores da ação criminal, bem como de fatores que possivelmente poderiam inibir a prática delincente. Nesse sentido, os self-report surveys constituem instrumento valioso para o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas de segurança.

Foi por meio de pesquisas de autorreportagem que pesquisadores como Clark e Wenninger (1962), Empey e Erickson (1966), Dunaway e colegas (2000), por exemplo, encontraram pouca correlação entre status socioeconômico e a prática de crimes, chegando quase a afirmar que a prática de atos delinquentes se encontrava distribuída de maneira relativamente homogênea por todas as classes, resguardadas algumas diferenças relativas ao perfil da delinquência cometida.

⁸ Outro survey de autorreportagem bastante tradicional utilizado nos Estados Unidos é o *National Household Survey on Drug Abuse*, instrumento que oferece a pesquisadores e gestores públicos um painel significativo do uso de drogas no país. (MOSHER et al, 2002).

Dentler e Monroe (1961) e Elliott e Ageton (1980) por sua vez, encontraram correlações significativas entre a prática de roubo e variáveis como idade, sexo e gênero. Outros estudos fizeram uso de pesquisas de autorreportagem para avaliar correlatos menos controversos como, por exemplo, a influência de pares no comportamento delinquente, dimensão importante para a compreensão de crimes ligados a gangues e grupos armados, por exemplo (THORNBERRY & KROHN, 2000).

Desvantagens e limitações do uso de pesquisas de autorreportagem

Pesquisas de autorreportagem possuem limitações inerentes à própria metodologia dos surveys: costumam mobilizar grandes equipes de pesquisadores e analistas, o que torna sua realização bastante onerosa. A questão dos custos, por sua vez, projeta reflexos sobre o tamanho da amostra e sobre a periodicidade entre a realização de diferentes rodadas. Conseqüentemente, isso pode trazer prejuízos para a representatividade da amostra e a capacidade de generalização das conclusões oferecidas pelos dados da pesquisa.

Além disso, diferentes desenhos de pesquisa (entre levantamentos distintos, ou até mesmo entre diferentes rodadas de uma mesma pesquisa) são capazes de alterar significativamente os resultados obtidos: a forma de colocação e a própria ordem em que as perguntas são apresentadas aos entrevistados podem modificar sensivelmente o conteúdo e a sinceridade das respostas (MOSHER et al., 2002).

Outra questão bastante discutida no que se refere aos surveys de autorreportagem seria uma possível tendência dos entrevistados a sub-repre-

sentar sua participação em crimes mais graves. Essa questão também foi debatida em estudo conduzido por Elliott e Ageton (1980) que chegaram à conclusão de que, ao contrário do que se poderia imaginar, os self-report surveys constituem, sim, um instrumento estatisticamente válido para medir comportamento delinquente de maior potencial ofensivo. Os autores argumentam que a prova dessa validade pode ser encontrada na diferença relativamente pequena que existe entre os resultados obtidos pelos registros oficiais de crimes sérios e os dados obtidos pelos surveys de autorreportagem para esses tipos de delitos.

A maior parte da diferença entre os dados oficiais e aqueles obtidos pelos self-report surveys se devem ao fato de estes serem um instrumento mais eficiente de mensuração de pequenos delitos do que os registros oficiais, uma vez que as organizações policiais têm praticamente toda a sua estratégia de atuação voltada para o enfrentamento de delitos mais graves (ELLIOTT & AGETON, 1980).

Panorama atual dos surveys de autorreportagem no Brasil

Surveys de autorreportagem ainda constituem um instrumento pouquíssimo utilizado no Brasil. Seu uso ainda se encontra praticamente restrito à investigação do tema da violência nas escolas e, mesmo assim, a autorreportagem de atos delinquentes em si se dá em pequenas partes dos questionários. O que se tem, na maioria das vezes, são instrumentos mistos que agregam pesquisas de vitimização, percepção de violência e autorreportagem em um único levantamento.

Três pesquisas nesses moldes já foram conduzidas pelo CRISP/UFMG⁹. A primeira, feita em 2002, teve uma amostra de 2.600 estudantes de 50 escolas públicas e privadas de Belo Horizonte. A segunda aconteceu em 2005, com amostra de 3.600 alunos de 65 escolas públicas e privadas da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A terceira pesquisa foi realizada um ano depois, abrangendo 1.900 estudantes de 37 escolas públicas de BH. Nos questionários aplicados, o envolvimento dos estudantes em comportamentos delinquentes foi medido a partir de perguntas como:

- Alguma vez, você já agrediu algum (a) professor (a) com palavras (xingamentos, palavrões, etc.), nessa escola?
- Você já trouxe, ou tentou trazer, alguma arma de fogo (como revólver, pistola e outros) para a escola?
- Você já trouxe, ou tentou trazer, alguma arma branca (como faca, canivete, navalha, porrete etc.) para a escola?
- Você pertence a alguma gangue?
- Você já se envolveu em alguma briga de gangue?

Além dos levantamentos realizados pelo CRISP, outra pesquisa de autorreportagem foi conduzida em São Paulo pelo ILANUD e pelo Instituto Sou da Paz, em 1999, com amostra de 1.000 alunos de 40 escolas públicas e particulares. Para o levantamento, 2% dos alunos afirmaram já ter trazido uma arma de fogo para a escola, enquanto 9,3% assumiram já ter praticado furtos de pequeno valor (ILANUD, 1999).

Em 2001, o próprio ILANUD realizou outro levantamento de autorreportagem em São Paulo, junto a uma amostra de 2.100 adolescentes com passagens pela antiga Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (FEBEM). A principal intenção da pesquisa era comparar os registros criminais oficiais mantidos para estes jovens e os delitos autorreportados por eles. Além disso, o levantamento também pretendia analisar questões referentes a uso de drogas e status socioeconômico (ILANUD, 2002).

Outro exemplo de pesquisa mista foi a “Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006”, realizada pelo Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, pela UNICEF e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com amostra de 230 jovens envolvidos com tráfico de drogas em 34 favelas da capital carioca. Para a pesquisa, 65,2% dos jovens admitiu ter entrado para o tráfico antes dos 15 anos de idade. Outros 25,7% correlacionaram sua adesão às quadrilhas a questões como “sensação de poder”, “vontade de usar uma arma”, “adrenalina”, “prestígio”, etc. (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2006).

O que se observa, portanto, é uma utilização ainda bastante tímida da metodologia de autorreportagem no Brasil, ainda assim por meio de instrumentos mistos que agregam, sob o mesmo questionário, questões de vitimização, percepção de violência e delinquência autoassumida.

Considerações Finais

Partindo do pressuposto de que a existência

⁹ A pesquisa sobre violência nas escolas de 2005, por exemplo, detectou forte correlação entre a variável “pertencimento a gangues” e maiores níveis de envolvimento dos jovens com outras violências e práticas criminosas (CRISP, 2005).

de dados precisos e confiáveis é condição fundamental para a produção de políticas de segurança pública, o presente artigo procurou analisar as potencialidades e limites de três instrumentos costumeiramente utilizados para dimensionar os fenômenos criminais: (1) registros e dados oficiais, (2) surveys de vitimização e (3) pesquisas de autorreportagem. Nesse sentido, procurou-se não apenas problematizar as principais características e usos destas três fontes de informação, mas também discutir suas implicações para a compreensão mais adequada dos fenômenos criminais e para o desenvolvimento de políticas de segurança pública no Brasil.

Em termos estruturais, três ordens de problemas podem ser identificadas como entraves para a produção de conhecimento mais consistente e qualificado na área da segurança pública no Brasil. A primeira relaciona-se ao histórico de baixos níveis de qualidade e de confiabilidade dos registros administrativos e bases de dados oficiais sobre criminalidade no país. Tal passivo é tributário não apenas do tempo relativamente curto desde que as organizações policiais e demais órgãos do SJC passaram a trabalhar com bases de dados e sistemas de análise criminal mais estruturados, mas também do fato de que tal incorporação se deu em um campo organizacional e corporativo historicamente refratário ao uso de tecnologias e metodologias mais sofisticadas de gestão da informação (sobretudo porque tal uso induz, qua-

se que necessariamente, aumento dos níveis de transparência e accountability).

A segunda ordem de questões também diz respeito aos registros oficiais: a forte fragmentação organizacional que caracteriza arranjo de segurança pública no Brasil reflete-se nos baixos níveis de articulação entre as bases de dados e sistemas de registro do SJC. Mesmo entre as polícias, as bases de dados frequentemente não dialogam entre si, prestando-se mais a instrumentalizar a gestão interna de cada organização do que propriamente produzir conhecimento integrado sobre os fenômenos criminais. O paroxismo desta desarticulação pode ser visto na impossibilidade de se reconstituir, de maneira automatizada, o fluxo completo de uma ocorrência criminal, desde seu registro policial inicial, até seu processamento final por parte do poder judiciário.

Por fim, também constitui entrave à produção de informações qualificadas a não assimilação, por parte de gestores públicos e policy makers, de instrumentos alternativos como surveys de vitimização e de autorreportagem. O uso sistemático de tais instrumentos possibilitaria ao poder público não apenas sofisticar suas compreensões sobre a etiologia e a epidemiologia dos fenômenos criminais, mas, fundamentalmente, orientar melhor todos seus ciclos de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ANSELIN, Luc et al. Spatial Analysis of Crime. **Criminal Justice**, vol. 4, n. 2, 2000, p. 213-262.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 21, n. 1, 2007, p. 7-18.

BEATO, Cláudio. Fontes de dados policiais em estudos criminológicos: limites e potenciais. Fórum de debates IPEA, 2000.

BEATO, Cláudio. Gestão da Informação. In: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Coleção Segurança com Cidadania: sistemas de informação, estatísticas criminais e cartografias sociais**. Brasília, 2009.

BENNETT, Richard R.; LYNCH, James P. Does a difference make a difference? Comparing cross-national crime indicators. **Criminology**, v. 28, n. 1, 1990, p. 153-181.

BRASIL. Lei 13.675, de 18 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF, jun 2018.

CANTOR, David; LYNCH, James P. Self-report surveys as measures of crime and criminal victimization. **Criminal Justice**, v. 4, n. 1, 2000, p. 85-138.

CLARK, John; WENNINGER, E.P. Socioeconomic class and area as correlates of illegal behavior among juveniles. **American Sociological Review**, v. 27, n. 6, 1962, p. 826-834.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

CRISP. **Pesquisa sobre Violência nas Escolas: relatório técnico final**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2005.

CRISP; DATAFOLHA. **Pesquisa Nacional de Vitimização – Relatório Técnico**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2013.

DENTLER, Robert A.; MONROE, Lawrence J. Social correlates of early adolescent theft. **American Sociological Review**, 1961, p. 733-743.

DUNAWAY, Gregory R.; CULLEN, Francis T.; BURTON Velmser S.; EVANS, T. David. The Myth of Social Class and Crime Revisited: an examination of class and adult criminality. **Criminology**, v. 38, n. 2, 2000, p. 589-632.

DURANTE, Marcelo Ottoni; JÚNIOR, Almir de Oliveira. A produção de estatísticas e indicadores de segurança pública no Brasil em perspectiva histórica e a criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **6º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2012.

ELLIOTT, Delbert S.; AGETON, Suzanne S. Reconciling race and class differences in self-reported and official estimates of delinquency. **American Sociological Review**, 1980, p. 95-110.

EMPEY, Lamar T.; ERICKSON, Maynard. Hidden delinquency and social status. **Social Forces**, v. 44, n. 4, 1966, p. 546-554.

FIGUEIREDO, Isabel A. Gestão de informações e o papel da SENASP. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012**. São Paulo, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. São Paulo, 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo, 2017.

HOWARD, Gregory J., NEWMAN, Graeme, PRIDEMORE, William Alex. Theory, Method and Data in Comparative Criminology. **Criminal Justice**, v. 4, n. 4, 2000, p. 139-211.

ILANUD; INSTITUTO SOU DA PAZ **O dia a dia na vida das escolas: violências autoassumidas**. São Paulo, 1999.

ILANUD. **Pesquisa de Vitimização 2002 e Avaliação do PIAPS**. São Paulo, 2002.

JOHNSTON, Lloyd D.; O'MALLEY, Patrick M. BACHMAN, Jerald G. **National Survey Results on Drug Use from the Monitoring the Future Study**. US Department of Health and Human Services, 1996

KAHN, Túlio. Medindo a criminalidade: um panorama dos principais métodos e projetos existentes. **Fórum de Debates: Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil**. 2000.

KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro, seus dilemas e paradoxos. **Forense**. 1995.

LEMGRUBER, Julita, MUSUMECI, Leonarda, RAMOS, Sílvia. Por que é tão difícil implementar uma política de segurança? **Observatório da Cidadania**, 2002, p. 46-54.

LIMA, Renato Sérgio de. **Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000**. 205p. Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2005.

LIMA, Renato Sérgio de. Produção da Opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos Estudos**, n. 80, 2008, p. 65-69.

MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**, v. 8, n. 3, 2008, p. 371-385.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, n. 79, 2010.

MISSE, Michel. Sujeição criminal. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

MOSHER, Clayton J.; MIETHE, Terance D.; PHILLIPS Dretha M. The **Mismeasure of Crime**. Sage Publications, 2002.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A Organização Policial numa Área Metropolitana. **Dados**, v. 25, n. 1, 1982, p. 63-85.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. **Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006**, 2006.

RAMOS, Sílvia; MUSUMECI, Leonarda. Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. **Civilização Brasileira**, 2004.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Nem tudo que reluz é ouro: uma análise da qualidade dos dados do SINES-PJC. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **6º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo. 2012.

SHERMAN, Lawrence W.; GOTTFREDSON, Denise C.; MCKENZIE, Doris L.; ECK, John; REUTER, Peter; BUSHWAY, Shawn D.. **Preventing Crime: what works, what doesn't, and what promising**. Washington DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, 1998.

SINHORETTO, Jacqueline et al. A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais. In: Figueiredo, Isabel Seixas de; Baptista, Gustavo Camilo; Lima, Cristiane do Socorro Loureiro (Org.). **Coleção pensando a segurança pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

SHORT, James F.; NYE, F. Ivan. Extent of unrecorded juvenile delinquency: tentative conclusions. **Journal of Criminal Law, Criminology and Political Science**, v. 49, n. 4, 1958, p. 296-302.

THORNBERRY, Terrence P. & KROHN, Marvin D. The Self-Report Method for Measuring Delinquency and Crime. **Criminal Justice**, v. 4, n. 1, 2000, p. 33-83.

ZILLI, Luís Felipe; MARINHO, Frederico Couto; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da. Pesquisas de Vitimização. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

ZILLI, Luís Felipe; COUTO, Vinícius Assis. Servir e Proteger: determinantes da avaliação pública sobre a qualidade do trabalho das polícias militares no Brasil. **Sociedade & Estado**, v. 32, n. 3, 2017, p. 681-700.



A Produção Científica Sobre Formação dos Policiais Militares no Brasil

Celia Cristina Pereira da Silva Veiga

Possui graduação em Pedagogia, pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2013) e graduação em Teologia, pelo Seminário Teológico Batista do Sul do Brasil (2014). É Mestre em Educação pela UFRRJ (2016) e Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. É membro do grupo de pesquisa GTPS - Trabalho, Política e Sociedade e da Rede Universitas, que é vinculada ao GT-11 da ANPED e policial militar do estado do Rio de Janeiro.

José dos Santos Souza

Professor associado III de Economia Política da Educação e de Política Educacional do Departamento de Educação e Sociedade do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, onde atua como docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc/UFRRJ) e de cursos de licenciaturas. É Líder do Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS/UFRRJ), integra a Rede Universitas-BR, é membro associado da ANPED e da ANPAE.

Data de recebimento: 18/06/2017

Data de aprovação: 03/08/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.813

Resumo

A partir de levantamento e revisão bibliográfica, neste trabalho, busca-se explicitar tendências do debate científico acerca da formação do policial militar no período de 2001 a 2015. Neste período, foram identificados 12 artigos, 23 dissertações e 08 teses abordando a formação do policial militar. Deste conjunto, o currículo utilizado na formação desses policiais foi o tema mais recorrente (mais de 50%), seguido de "Direitos Humanos" e de discussões acerca da coerência entre o conteúdo curricular e sua aplicação no cotidiano do trabalho do policial militar.

Palavras -Chave

Formação Militar. Polícia Militar. Segurança Pública.

Abstract

The Scientific Production About Training the Military Police in Brazil

From literature review, this paper seeks to explain trends in the scientific debate about the military police officers' training from 2001 to 2015. In this period were raised 12 articles, 23 dissertations and 08 theses addressing the training of the military police. In this set, the curriculum used in the training of these police officers was the most recurrent theme (over 50%), followed by the "Human Rights" and discussions about the consistency between the curriculum content and its application in the daily routine of military police officers.

Keywords

Military Training. Military Police. Public Safety.

INTRODUÇÃO

A crise do capital desencadeada a partir do final da década de 1960 e início da década de 1970 foi impulsionada pelo esgotamento do regime de acumulação fordista e pelo desgaste das ideias keynesianas em tensão com o projeto neoliberal (Cf. HOBBSBAWN, 1977; MÉSZÁROS, 2002; HARVEY, 2007; 2011; HAYEK, 2010; FRIEDMAN, 1984). Essa crise determinou o desenvolvimento de ofensivas do bloco no poder para manutenção de suas bases de acumulação corroídas pela crise (SOUZA, 2015b). Duas principais frentes dessa ofensiva foram: a reestruturação produtiva que visava a reorganização do processo produtivo desenvolvendo o regime de acumulação flexível (Cf. HARVEY, 2007; 2011; SOUZA, 2015a; 2015b; PINTO, 2007) e a reforma do Estado que visava a reorganização da administração pública (SOUZA, 2015a; 2015b).

O processo de reforma do Estado impulsionado nos países de regime capitalista, a partir da década de 1970, infundiu um novo modelo de administração pública. A Nova Gestão Pública

(NGP), orientada pelo discurso da qualidade na prestação do serviço, está fundamentada no modelo empresarial, com os objetivos de racionalizar e flexibilizar a administração pública. Com base nessa reforma do Estado, a administração pública tem passado por mudanças orientadas pelo gerencialismo que afetam todas as instituições públicas. Conseqüentemente, as instituições que prestam serviço de segurança pública também foram impactadas pela reforma do Estado, a começar pela concepção de segurança pública.

Um dos principais reflexos do gerencialismo para segurança pública diz respeito à proposição de um conceito de segurança pública voltado à prestação de serviço e à gestão de conflitos. Novos modelos de policiamento que tomam esse ideal como base foram adotados desde então, como a polícia comunitária e o policiamento orientado para resolução de conflitos, sobretudo a partir da década de 1990 (REINER, 2000; BITTNER, 2003). A Organização das Nações Unidas (ONU) passou a infundir o conceito de “Segurança Cidadã”¹ e desenvolver diversas medidas para adoção desse conceito, principal-

¹ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a segurança cidadã consiste na proteção de um núcleo de direitos básicos, como o direito à vida, o respeito à integridade física e material da pessoa e seu direito a uma vida digna (ONU, 2013). Tal conceito está centrado no bem-estar das pessoas e considera que a provisão da segurança cidadã é um requisito indispensável ao desenvolvimento humano (ONU, 2013). As características elencadas para a segurança cidadã são coincidentes com o conceito de policiamento comunitário e de policiamento orientado para resolução de problemas, de modo que podemos dizer que configuram

mente nos países da América do Sul. O desenvolvimento da Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública² (MCN) (BRASIL, 2009) foi uma das ações impulsionadas por tal projeto político internacional para segurança pública. O desenvolvimento de um currículo que fundamentalmente conceitualmente a formação policial no Brasil serve, dentre outros objetivos, para difusão do conceito de segurança pública encampado pela ONU³.

Nesse contexto de mudanças infundidas para segurança pública, a produção de pesquisas acadêmicas explicita as tendências em desenvolvimento e serve para esclarecer como o tema tem sido abordado cientificamente. Portanto, objetivo aqui é, a partir da revisão de literatura das pesquisas em nível de pós-graduação, estabelecer um percurso analítico que nos permita indicar como a abordagem acerca da formação policial militar tem sido tratada na literatura da área das ciências humanas⁴, sobretudo na área da educação, tendo em vista tratar-se de educação profissional.

A metodologia utilizada para realização do levantamento e revisão bibliográfica foi desenvolvida por meio de etapas para coleta, catalogação,

leitura, sistematização e análise dos dados coletados. As etapas que serviram de base para o desenvolvimento da pesquisa, nessa ordem, foram: escolha do tema; delimitação das palavras-chave; determinação das bases de dados para pesquisa; determinação das categorias para sistematização das pesquisas encontradas; busca das pesquisas disponíveis nos bancos de dados e classificação a partir das categorias elencadas; sistematização dos dados das pesquisas sobre o tema escolhido; análise dos resumos das pesquisas; desenvolvimento do relatório a partir da análise dos dados encontrados (ROMANOWSKI e ENS, 2006; SEVERINO, 2007; MARCONI e LAKATOS, 2003).

A abordagem que desenvolvemos aqui é iniciada pela análise quantitativa da produção de pesquisas sobre a formação policial militar no Brasil. Tal análise serve para delinear o universo da pesquisa a partir dos elementos disponíveis nos bancos de dados pesquisados. Em seguida, abordamos a essa produção a partir dos principais temas encontrados, a fim de compreender os reflexos da política de segurança pública delineada no contexto da reforma gerencial sobre a produção de pesquisas na área.

duas nomenclaturas para o mesmo objeto. Segundo o PNUD, a segurança cidadã oferece novas possibilidades para enfrentar os aspectos multicausais da violência, potencializa a governança democrática local, desenvolve capacidades para a promoção da segurança e da cultura cidadã, estimula a participação comunitária no desenvolvimento das atividades policiais, reorienta e ajusta ações à realidade territorial e facilita a prestação de contas (ONU, 2013).

2 A MCN foi elaborada no âmbito do Projeto Segurança Cidadã – ação conjunta realizada entre a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Ministério da Justiça, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) – com a participação das instituições de segurança pública do país. Essa matriz curricular tem como objetivo organizar a política pedagógica e o currículo para formação profissional do agente de segurança pública em torno do conceito de “segurança cidadã”.

3 O aprofundamento da relação entre reforma do Estado e desenvolvimento de uma série de ações voltadas para segurança pública, mais especificamente para a formação do policial militar, foi desenvolvido em trabalhos anteriores (Cf.: VEIGA, 2016; VEIGA; SOUZA, 2016). Portanto, em respeito aos limites deste artigo, não nos detivemos aqui na análise dessa questão.

4 Após a conclusão deste artigo, foi publicado o resultado de um amplo levantamento acerca da produção bibliográfica na área de segurança pública que explicita as tendências do debate acerca do tema (MUNIZ; CARUSO; FREITAS, 2018).

A Literatura e a Questão da Formação Policial Militar

O levantamento bibliográfico foi realizado no período de 16 de março a 26 de maio de 2015, a partir do acervo disponibilizado nos sites do Scientific Electronic Library Online (SciELO); Indexador Online de Periódicos na Área da Educação (Educ@), da Fundação Carlos Chagas Filho; dos trabalhos apresentados em reuniões anuais da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED); do Banco Nacional de Dissertações e Teses Digitais (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); e do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES). Essas bases foram escolhidas porque são as principais bases de acervo de pesquisas científicas em nível nacional.

Após consulta ao *Thesaurus* Brasileiro da Educação (INEP, 2015), tomamos as palavras-chave: “policial militar”; “polícia militar”; “polícias militares”; “policiais militares”; “formação do Policial Militar”; “PMERJ”; “PM RJ”; “soldado Policial Militar”; “CFSD”; “segurança pública”; “curso de formação de soldado”; “educação policial”; “ensino policial”; “escola policial”; “pedagogia policial”; “treinamento policial”; “formação policial”; e, “Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro”. Tais palavras-chave serviram como parâmetro de busca em todas as bases de dados mencionadas.

Os resultados das pesquisas por palavra-chave foram categorizados a partir de temas: “formação”; “cultura”; “violência policial”; “saúde policial”; “história”; “gestão”; “prática policial”; “ética”; “etnia”; “gênero”; “política”; “sociedade”; “não pertinente”; e, “outros”. A leitura dos títulos e dos resumos permitiu tal categorização que possibilitou-nos visualizar os temas que estão presentes em maior número e relevância nas pesqui-

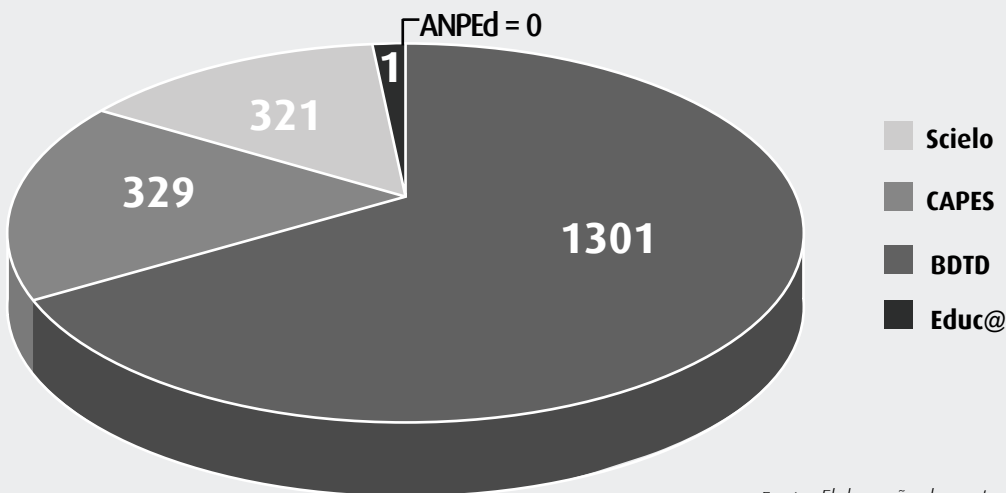
sas na área de segurança pública.

Tendo em vista o quantitativo de trabalhos e a demanda de conhecer o período que marcou o início da produção científica na área, não foi delimitado um recorte temporal inicial específico. Portanto, o resultado obtido espelha toda produção na área constante nos bancos mencionados. Ao final do levantamento notamos que as pesquisas disponíveis para consulta têm origem a partir de 2001. Por isso, para efeitos de recorte temporal, estabelecemos após a realização do levantamento, o período de 2001 a 2015.

O total geral de trabalhos publicados nas cinco bases de dados mencionadas anteriormente foi de 1.954 trabalhos que utilizaram as palavras-chave descritas, conforme discriminado no Gráfico 01. Esse número não exclui as repetições, que foram depuradas na segunda fase.

Logo de início, uma primeira constatação que nos chamou à atenção foi a ausência total de pesquisas sobre a formação do policial militar nas reuniões anuais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), desde que iniciou suas atividades. Esta constatação nos deixa dúvidas sobre o interesse dos educadores do país em participar mais efetivamente do debate a respeito do tema que perpassa não apenas a sociedade como um todo, mas o próprio universo escolar na atualidade, haja vista, inclusive, o emprego de policiais militares nas escolas públicas em diversos estados brasileiros, por meio de programas de segurança e resistência às drogas, como por exemplo, o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e programas que dispõem de policiamento ostensivo no interior das escolas, sobretudo no estado do Rio de Janeiro, onde destacamos o Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS).

Gráfico 1 - Número de trabalhos científicos levantados, por fonte (2005)



Fonte: Elaboração dos autores

Tanto o PROERD quanto o PROEIS estabelecem a participação direta de policiais militares fardados, em serviço, nos contextos escolares, ainda que em parte das unidades escolares, escolhidas de acordo com os propósitos da gestão estadual. No caso do Rio de Janeiro, ambos os programas são aplicados, com objetivos diferentes. O PROEIS é voltado para segurança das instalações e das relações entre os usuários do sistema estadual de ensino e o PROERD desenvolve atividades educativas a respeito dos prejuízos do uso de drogas.

Além disso, questões vinculadas à segurança pública afetam diretamente a vida de toda comunidade escolar de tal forma que demandaram a implantação desses programas. No entanto, o silêncio da ANPEd a respeito do tema nos leva à reflexão das motivações para tal ausência, contudo, não é propósito nosso aqui dar conta de tais questões. Trazemo-las à tona apenas para expressar nossa estranheza diante da ausência desse debate no principal espaço de interlocução científica da área de educação.

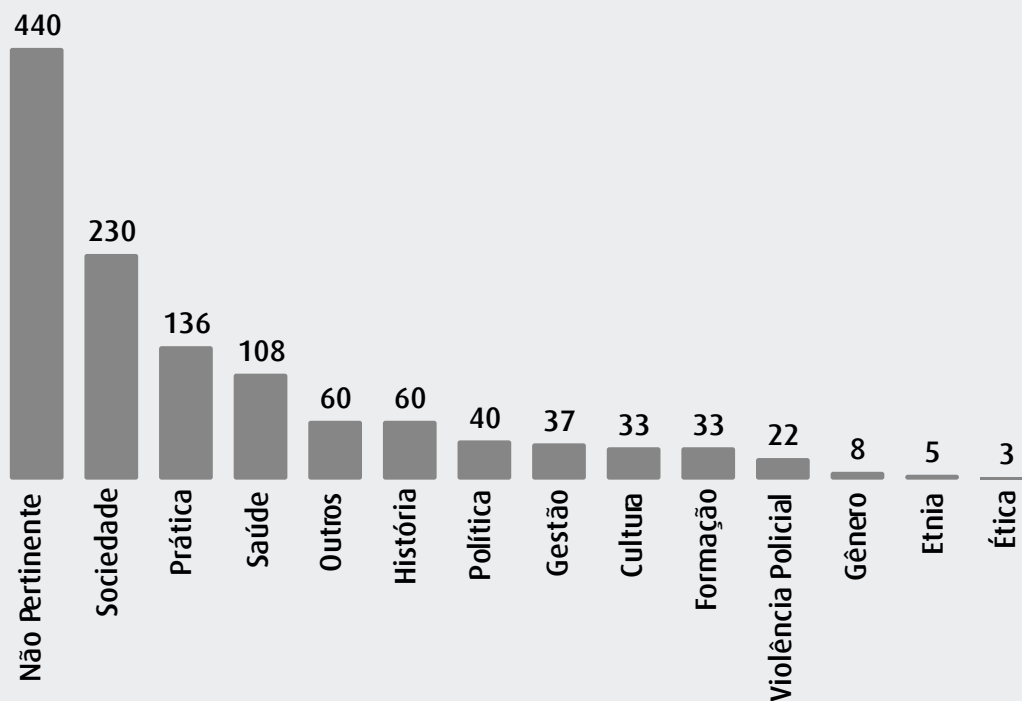
Voltando ao Gráfico 1, observamos que o banco de teses e dissertações do IBICT apresentou um número muito superior às demais bases de dados, contudo, muitas foram pesquisas repetidas, tanto em palavras-chave diferentes, quanto na mesma palavra-chave, de modo que aconteceu de uma única pesquisa aparecer em multiplicidade. Observamos ainda, que muitas dessas pesquisas sobre segurança pública utilizaram mais de uma das palavras-chave elencadas por nós, o que fatalmente, aumentou numericamente a amostra. Assim, após a filtragem de todas as repetições de todas as bases de dados, a amostra foi reduzida ao número total de 1.215 pesquisas, distribuídas pelas categorias adotadas, de acordo com o gráfico 2.

Contudo, a amostra ainda apresentava distorção, dado o número elevado de pesquisas que surgiram na filtragem pelas palavras-chave, mas foram consideradas “não pertinentes” em relação à área de segurança pública. Desse modo, ao aplicar novo filtro, permaneceram 775 pesquisas, que não necessariamente abordam o objeto “polícia militar”, principalmente no que diz respeito

à palavra-chave “segurança pública”, abrangendo também as demais instituições que a compõem,

como Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Sistema Penitenciário etc.

Gráfico 2 - Número de trabalhos científicos levantados por fonte (2015)



Fonte: Elaboração dos autores

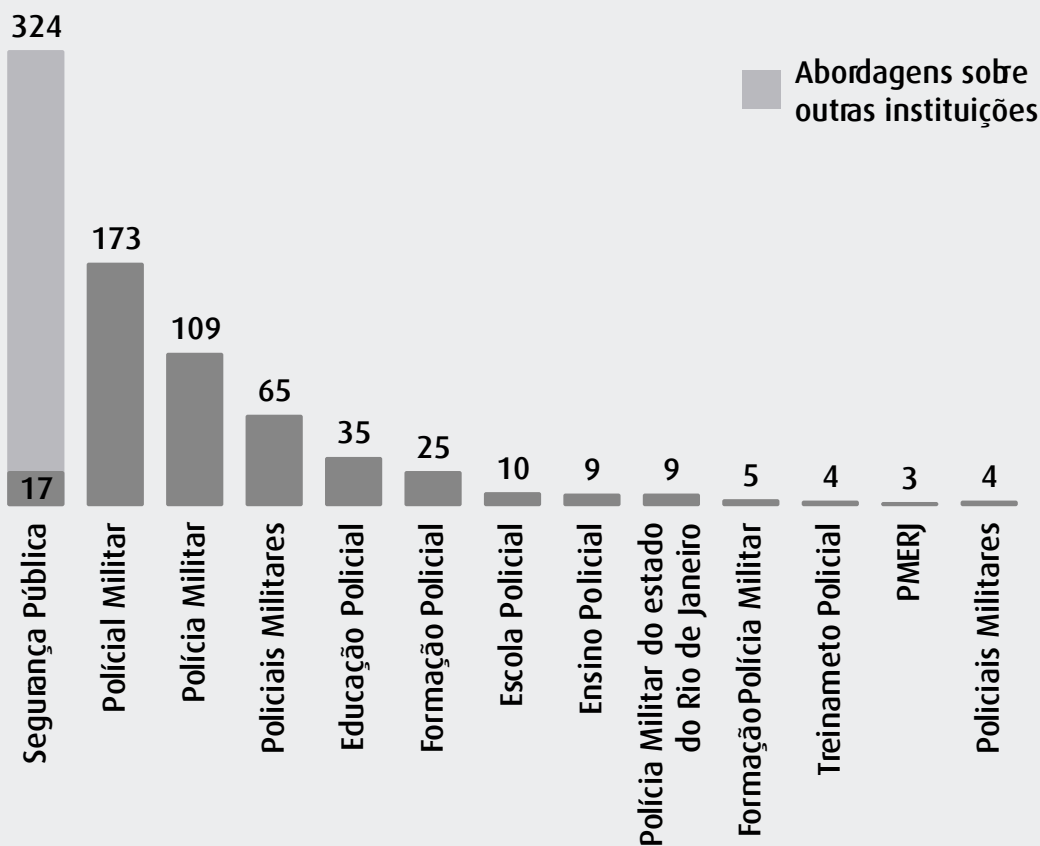
Considerando, que a palavra-chave “segurança pública” apresentou maior quantitativo de incidências, além do eixo “outros”, utilizado para classificar abordagens a temáticas diversas que não puderam ser encaixadas nos demais eixos, pudemos perceber que as pesquisas que efetivamente abordaram apenas a instituição Polícia Militar compreendem um universo de 468 trabalhos, conforme distribuídas pelas palavras-chave no Gráfico 3.

Em relação ao objeto dessas pesquisas, mais

de 20% do total abordam a saúde do Policial Militar; 16% abordam a perspectiva da prática na atuação do Policial Militar; 15% abordam a relação entre sociedade e Polícia Militar; pouco mais de 10% abordam uma narrativa histórica das instituições policiais militares. Dentre os trabalhos restantes, a formação policial militar abarca cerca de 8% do total das pesquisas encontradas. A amostra encontrada sobre formação policial militar nas bases de dados compreende um total de 43 trabalhos: artigos (12), dissertações (23) e teses (8)⁵.

5 Embora tenhamos encontrado 31 trabalhos científicos resultantes de pesquisa em nível de pós-graduação, 05 deles não estão

Gráfico 3 - Número de trabalhos científicos levantados por palavra chave (2015)



Fonte: Elaboração dos autores

O ano de 2012 apresentou um pico na produção de pesquisas sobre a formação policial militar. Tal fato foi resultado da ampliação do debate sobre a segurança pública no país. A partir do ano 2000, o projeto Segurança Cidadã desenvolvido pela ONU, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) fomentou acordos de cooperação técnica para o Brasil (ONU, 2009). Diversas ações na área de

segurança pública foram desenvolvidas no Brasil para profusão da concepção de segurança cidadã por meio do acordo de cooperação técnica BRA/04/029-Segurança Cidadã. Na área da educação profissional em segurança pública, a implementação da MCN, a criação da Rede de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP)⁶, o Projeto Pensando Segurança Pública⁷ – todos no âmbito da SENASP – proporcionaram

disponíveis nos bancos de dados consultados, impossibilitando nosso acesso ao material completo.

⁶ A RENAESP foi criada em 2005, no âmbito da SENASP, com o objetivo de proporcionar formação dos profissionais de segurança pública, a partir de parcerias do Ministério da Justiça com Instituições de Educação Superior (IES) do país.

⁷ Foram abertos editais para projetos de pesquisas financiados pelo Ministério da Justiça para o desenvolvimento de pesquisas na área de segurança pública. O resultado dos editais deu origem à Coleção Pensando Segurança Pública, em três volumes, disponíveis na Biblioteca Digital do Planejamento.

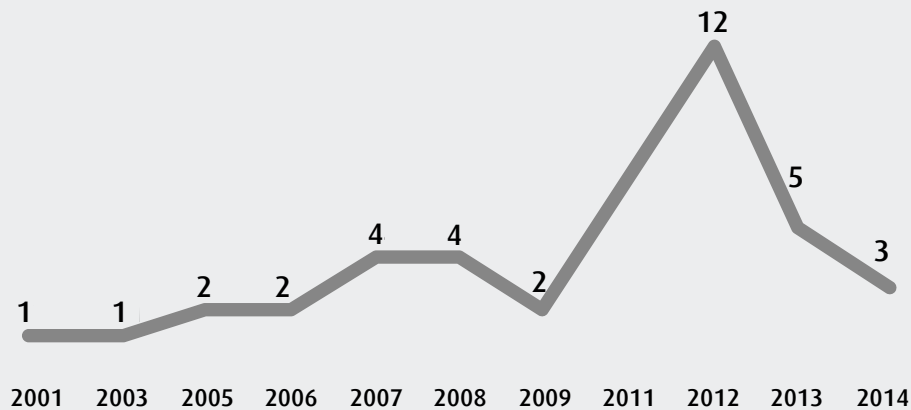
o fomento ao debate acerca da segurança pública no país. Nesse sentido, as novas propostas para segurança pública parecem ter influenciado a realização de pesquisas sobre o tema formação policial militar no período. Dispusemos no Gráfico 4 a seguir, a evolução de produção de pesquisas científicas sobre o tema no período investigado.

Tais pesquisas foram realizadas em escolas de formação das polícias militares dos estados de São Paulo (7 trabalhos), Paraíba (6 trabalhos), Goiás (5 trabalhos), Rio Grande do Sul (4 traba-

lhos), Rio de Janeiro (3 trabalhos), Minas Gerais (3 trabalhos), Paraná (3 trabalhos), Rio Grande do Norte (3 trabalhos), Ceará (2 trabalhos), Maranhão (1 trabalho), Mato Grosso (1 trabalho), Piauí (1 trabalho), Pará (1 trabalho), Bahia (1 trabalho), Alagoas (1 trabalho) e Pernambuco (1 trabalho).

A análise do vínculo dos autores das pesquisas sobre formação policial militar com as polícias militares pode esclarecer o interesse sobre o tema. Distinguímos os trabalhos publicados de autoria

Gráfico 4 - Evolução anual do número de trabalhos científicos levantados sobre formação policial militar (2015)



Fonte: Elaboração dos autores

de pesquisadores acadêmicos daqueles de autoria de policiais militares, conforme apresentamos no Gráfico 5, onde discriminamos os trabalhos, segundo categoria de autor, por estado da federa-

ção⁸.

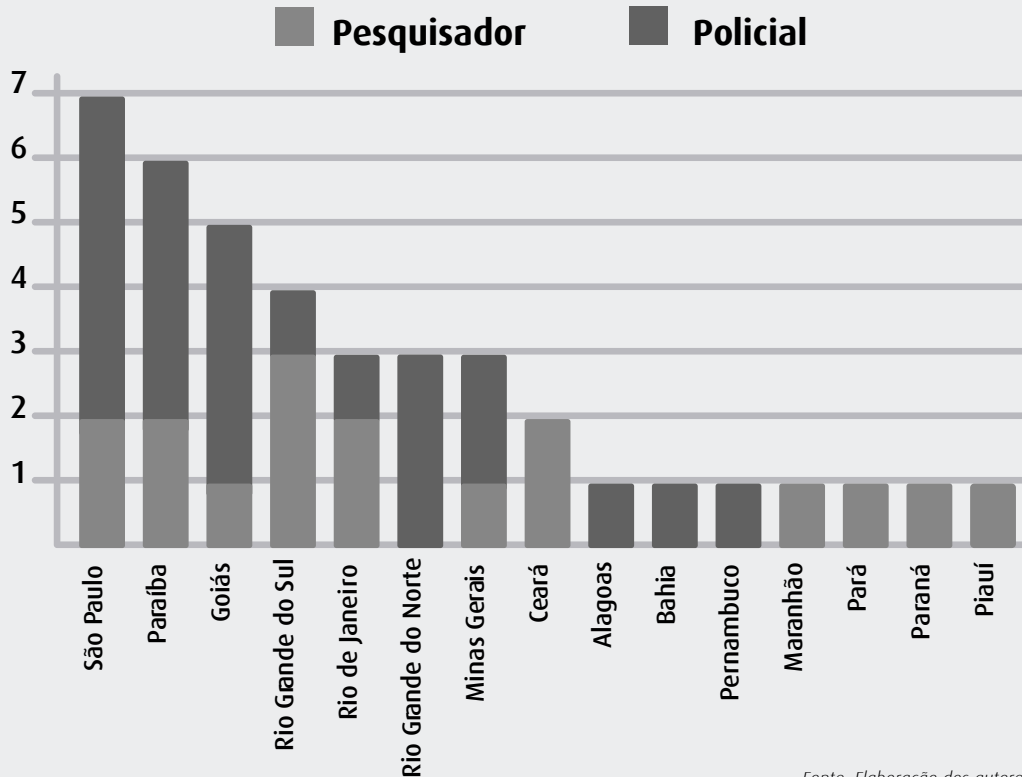
Um ponto que merece atenção sobre a autoria dessas pesquisas é que mais de 58% dos

⁸ Como os trabalhos que compõem nosso objeto de análise são aqueles disponíveis em bancos de dados científicos, ficaram de fora os trabalhos produzidos internamente nas corporações policiais militares, as quais acreditamos possuir vasto acervo sobre o tema. No caso específico do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a produção de artigo científico na área de segurança pública é um requisito parcial para conclusão de alguns cursos. Isso ocorre no Curso de Formação de Oficiais (CFO), dirigido a alunos da Academia de Polícia Militar (APM); no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), direcionado a capitães e no Curso Superior de Polícia (CSP), direcionado a oficiais superiores da PMERJ. Entretanto, como se trata de acervo interno da instituição, não tivemos acesso a esta produção. Mas é inegável que seriam relevantes estudos posteriores para levantar nesse acervo o que há produzido sobre a formação policial militar.

seus autores são policiais pertencentes às polícias militares das unidades federativas onde foram realizadas as pesquisas e 42% das pesquisas foram realizadas por pessoas que não pertencem aos quadros da segurança pública. O fato de que a

maioria da produção científica sobre formação policial militar ter sido realizada pelos próprios policiais militares denota a necessidade institucional de produção de conhecimento acerca da temática. Por outro lado, esses dados também

Gráfico 5 - Número de trabalhos científicos levantados sobre formação policial militar por estado da federação e categoria de autor (2015)



Fonte: Elaboração dos autores

podem demonstrar o baixo envolvimento da sociedade, principalmente do meio acadêmico, com a questão da formação policial militar e com seu impacto na segurança pública em todo o país. Os fatores que corroboram com essa realidade podem estar atrelados ao estágio atual – ainda incipiente – de consolidação da democracia brasileira (Cf.: PINHEIRO; SADER, 1985; KANT DE LIMA, 1999; MUNIZ, 2001; LIMA; RATTON; AZEVEDO, 2014; PONCIONI, 2012), bem como à dificuldade de abertura das instituições policiais do país para o diálogo com o conjunto da sociedade. No en-

tanto, tais barreiras precisam ser desconstruídas para que haja avanços nos resultados obtidos, principalmente no que diz respeito à necessidade de atuação policial numa perspectiva cidadã. Nesse sentido, é possível notar certo avanço em alguns estados brasileiros no que se refere ao desenvolvimento de pesquisas relacionadas à segurança pública. Esses avanços seguem na direção de uma concepção de segurança pública mais afinada com os avanços democráticos da sociedade. Esta percepção também se expressa a partir da produção bibliográfica da área de formação profissional, apesar de ainda estar longe do ideal.

É importante ressaltar que os estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro são aqueles onde há mais pesquisadores envolvidos em estudos sobre o tema. O interesse da academia pelo tema formação policial militar pode fornecer pistas sobre as demandas presentes na própria sociedade. No caso do estado do Rio de Janeiro, podemos apontar a existência de alguns organismos de pesquisa que desenvolvem trabalhos científicos na área de segurança pública nas principais universidades públicas, como por exemplo: o Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/INEAC), vinculado à Universidade Federal Fluminense (UFF); o Núcleo de Estudos da Cidadania e Violência Urbana (NUCVU), vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e o Laboratório de Análise da Violência (LAV), vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Apesar disto, ainda é pequeno o número de pesquisas desenvolvidas sobre a formação policial neste estado da federação. Por outro lado, em algumas unidades federativas do Brasil o tema tem despertado interesse apenas de policiais militares ou apenas de pesquisadores. Tanto em um caso, como noutro o vínculo do autor da pesquisa com o tema pode demonstrar o envolvimento da academia com o tema.

Por outro lado, notamos neste levantamento, que poucos policiais militares do estado do Rio de Janeiro realizaram pesquisas sobre a formação policial no âmbito das universidades, de modo que não se pode precisar se isto se deve ao fato de existirem poucos policiais buscando especialização no nível de pós-graduação ou se, quando procuram esse tipo de formação, interessam-se mais em pesquisar sobre outras questões alheias à sua profissão.

Nesse quesito, o estado de São Paulo, Paraíba e Goiás são aqueles em que os policiais militares demonstram buscar especialização em nível de pós-graduação, produzindo pesquisas e, conseqüentemente, disponibilizando sua produção científica à sociedade. Tal fato, provavelmente, está atrelado ao modelo do sistema de ensino para formação profissional na área de segurança pública utilizado por esses estados da federação.

Outro dado relevante obtido a partir dos dados levantados se refere a categoria dos sujeitos investigados. Dentre as pesquisas encontradas, 18 não fazem distinção entre oficiais e praças; 01 engloba todos os profissionais de segurança pública, tratando de militares e de civis, conforme mostramos no Gráfico 6. Somando essas duas categorias, teremos o total de 19 trabalhos (45%). Quanto aos 24 trabalhos restantes (55%), o número de pesquisas realizadas com oficiais das polícias militares é o dobro das pesquisas com praças, apesar de dessas instituições serem compostas por maioria de praças. No caso do estado do Rio de Janeiro, os praças representam 93% da PMERJ⁹.

Observamos que nenhuma tese de doutorado levantada tem como população investigada um conjunto de sujeitos formado exclusivamente de praças das polícias militares. Por outro lado, 05 teses são resultantes de pesquisas nos cursos de formação de oficiais das polícias militares.

Conforme observam Caruso, Moraes e Pinto (2010) a formação de praças e de oficiais são distintas:

Outra avaliação realizada por ambos os segmentos aponta, ao longo da formação, um profundo

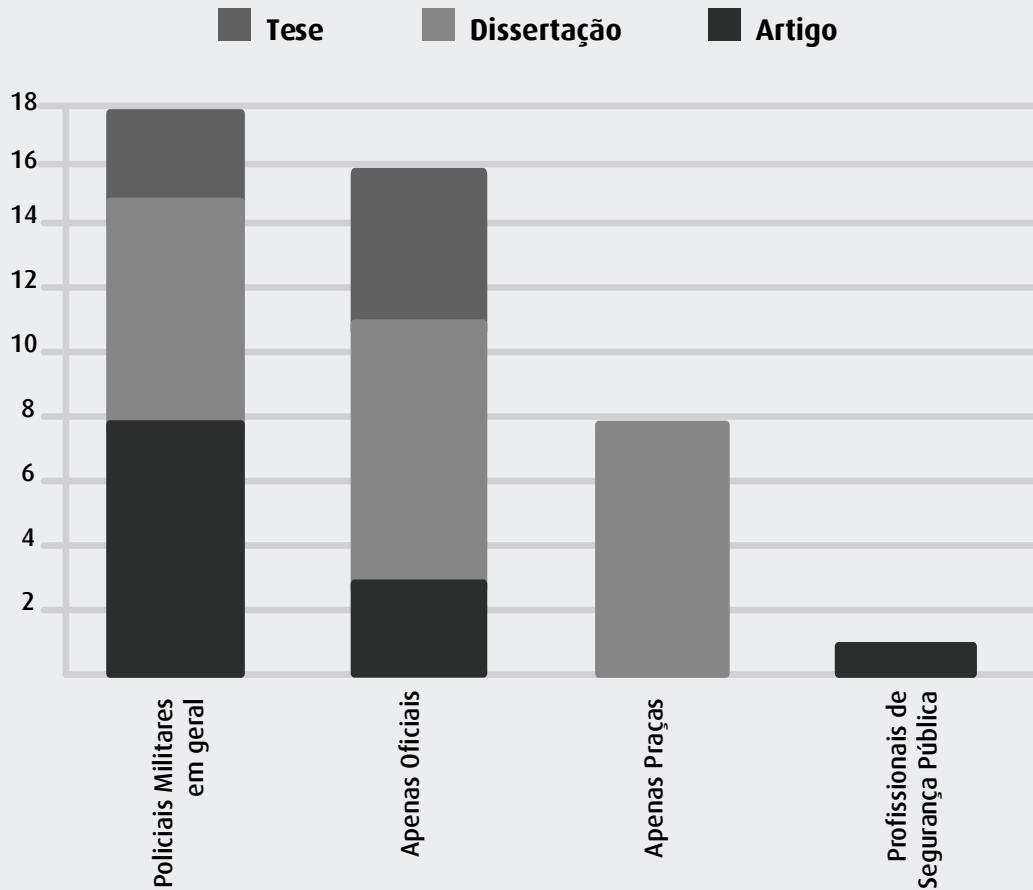
⁹ Nas polícias militares os oficiais são aqueles que exercem cargos de gestão e comando, organizados pelas seguintes patentes: 2º tenente, 1º tenente, capitão, major, tenente coronel e coronel, em ordem crescente hierarquicamente. Os praças são responsáveis pela execução e estão organizadas pelas seguintes graduações: soldado, cabo, 3º sargento, 2º sargento, 1º sargento e subtenente.

afastamento entre os alunos oficiais e os alunos praças. Não está estruturada formalmente nenhuma perspectiva de aproximação destes dois mundos, somente a referência distante de que um dia, uns estarão comandando e outros obedecendo. Neste sentido, ambos os ciclos configuram-se essencialmente em mundos de formação paralelos e, como tal, nunca se comunicam; todavia, no momento em que estão prestes a atuar numa unidade operacional, se encontram diante do fato de terem necessariamente que trabalharem jun-

tos, sem ao menos compreenderem claramente a “natureza da missão” de cada um (CARUSO; MORAES; PINTO, 2010, p. 113).

Contudo, a distinção entre a formação de oficiais e praças das polícias militares parece menos perceptível para os pesquisadores civis que para os pesquisadores militares. Se estabelecermos uma relação entre o número de teses e dissertações produzidas por pesquisadores civis que tratam da instituição como um todo e o número

Gráfico 6 - Número de trabalhos científicos levantados sobre formação policial militar por categoria de sujeitos investigados e nível de comunicação científica (2015)



Fonte: Elaboração dos autores

das que fizeram distinção de círculo hierárquico (praças e oficiais), perceberemos que os trabalhos que se inserem na primeira categoria são o dobro daqueles pertinentes à segunda categoria.

Por outro lado, quando se observa o conjunto de teses e dissertações produzidas por oficiais das polícias militares sobre a formação profissional de suas instituições, percebe-se que aquelas que têm como objeto de estudo o curso de formação de oficiais são quase o dobro daquelas que têm como objeto de estudo o curso de formação de praças. Chama-nos a atenção o fato de não termos levantado nenhuma tese ou dissertação realizada por praça dessas instituições. Obviamente, isto significa que não existem praças que tenham concluído cursos de pós-graduação *stricto sensu*. No máximo poderíamos afirmar que a formação do policial militar não tem sido tema de pesquisa dessa população, uma vez que em pesquisa realizada com profissionais de segurança pública de todo o país, foi aferido que cerca de 39% desses profissionais têm nível superior completo e mais de 27% fizeram algum curso de especialização, mestrado ou doutorado (LIMA; BUENO; SANTOS, 2014, p. 9).

Durante a análise do material coletado, observamos ainda, que dentre os 31 teses e dissertações encontradas sobre formação policial militar apenas 12 foram desenvolvidas em programas de pós-graduação em Educação. Os 19 restantes foram produzidos por pesquisadores da Sociologia, da Administração, das Ciências Jurídicas, da Psicologia e da História. Fato que corrobora a multiplicidade de perspectivas a partir das quais a formação policial militar pode ser pesquisada, enriquecendo a abordagem ao tema. Contudo, por outro lado, demonstra menor envolvimento de pesquisadores da área da educação com a educação profissional em segurança pública.

Abordagem Temática da Produção

A concepção de segurança cidadã está fundamentada na mediação entre coerção e consenso em detrimento da concepção tradicional de segurança pública fundamentada na coerção. A nova concepção aponta para gestão de conflitos, para tanto, o policial que atua na execução da política torna-se uma espécie de prestador de serviço de segurança pública. Nesse contexto, a profissionalização do policial é um elemento preponderante para aplicação da nova concepção, portanto, o desenvolvimento de políticas para formação policial ganha vulto no debate sobre segurança pública no país (Cf.: ALBUQUERQUE, 2001; PONCIONI, 2005; 2007; CARUSO; MORAES; PINTO, 2006; PEREIRA; CAMPOS, 2009; 2013; POLICARPO JR., 2012; SILVA, J. 2012). A análise dos temas presentes na amostra coletada confirma isso.

Uma análise preliminar da literatura que compõe nossa amostra sobre formação policial militar nos permite afirmar que mais de 50% das pesquisas dizem respeito ao currículo utilizado na formação de policiais militares. Esse número expressivo de pesquisa sobre o tema em questão está relacionado ao fato de, em 2009, ter sido implementada a Matriz Curricular Nacional para formação dos profissionais de segurança pública (BRASIL, 2009). Isto despertou o interesse de pesquisadores de vários estados da federação em avaliar a aplicação do Documento pelas escolas de formação de policiais militares, sobretudo o impacto da inserção da disciplina “Direitos Humanos” na formação policial militar. Essa disciplina, inclusive, conta com previsão de carga horária expressiva na matriz curricular nacional (BRASIL, 2009) pelo entendimento da importância da massificação do tema nas academias de polícia, conforme apontado por Luiz (2003; 2008), Cerqueira (2006), Basílio (2007), Silva, S. (2007), Blasius (2008), Silva, J. (2009), Lopes (2011), Cerqueira (2011), Pereira Jr. (2012), Pereira (2012), Ferreira (2012), Nas-

cimento (2013), Cruz (2013), Karpinski (2013) e Santos (2014).

Entendemos que a inserção e a “fiscalização” da aplicação do currículo implementado por meio da pesquisa acadêmica demonstra a influência subjetiva da nova concepção de segurança pública nessas pesquisas. Nesse caso, o currículo desenvolvido torna-se instrumento para medir a implementação da política de segurança, por mais que esse não seja o objetivo da pesquisa e sequer o pesquisador tenha isso em mente. O movimento político que propõe a nova concepção atua pedagogicamente para formação de hegemonia política capaz de interferir objetiva e subjetivamente no debate sobre o tema.

Por outro lado, a disciplina “Direitos Humanos” ainda abarca outro tema muito presente nas pesquisas encontradas: a formação cidadã do policial militar. Esse tema é fruto do entendimento da necessidade de uma nova formação para a polícia militar, de modo que esta se adeque às exigências de um Estado Democrático de Direito por meio de uma formação militar humanizadora que capacite o policial militar para a gestão de conflitos e prestação de serviço de segurança pública pautado no respeito aos Direitos Humanos. Tal perspectiva está presente nas pesquisas de Brito (2005), Jacondino (2011), Miranda (2011), Leal (2011), Souza (2012), França (2012 A), Santos (2012), Silva, J. (2012), Silva, A. (2012), França (2012 B), Pereira e Policarpo Jr. (2012), Barboza (2013) e Campos (2009; 2013).

Por fim, o terceiro tema recorrente nas pesquisas diz respeito à formação policial militar frente à sua prática cotidiana, buscando avaliar a coerência da relação entre o conteúdo curricular presente na escola de formação do policial mi-

litar e sua pertinência para prestação de serviço de segurança pública à sociedade. Isto se observa nas pesquisas de Albuquerque (2001), Caruso (2004), Poncioni (2005; 2007), Silva, J. (2009) Rudinicki (2007), Silva, R. (2009), Kruger (2011), Lima (2011), Silva, R. (2012) e Brunetta (2012).

Em suma, com base na literatura levantada, nossa análise aponta para três temas mais recorrentes no conjunto de trabalhos, são eles: 1) a necessidade de uma formação humanizadora; 2) uma formação pautada na ampla abordagem ao conteúdo de Direitos Humanos; 3) a relação entre a formação e a prática do policial militar na prestação de serviço. Constatamos ainda que vários desses trabalhos perpassam os três temas mencionados, ainda que não os trate como ponto central do trabalho. O fato de que os principais temas presentes nas pesquisas tomam como fundamento a perspectiva de Segurança Cidadã demonstra a influência e a abrangência da nova concepção de segurança pública. Praticamente todas as pesquisas desenvolvidas no período que compreende nosso recorte histórico tomam como objeto algum elemento ou a perspectiva de Segurança Cidadã¹⁰ como um todo.

O quadro analítico estruturado para observar os vínculos entre as pesquisas nos permitiu delinear alguns pontos coincidentes nas conclusões dessas pesquisas. Lopes (2011) concluiu, ao avaliar o Curso de Formação de Oficiais (CFO) no estado de Minas Gerais, que há impedimentos para a efetivação prática da concepção pedagógica estabelecida teoricamente, dentre eles, a cultura militar. Ademais, a constatação de uma formação tradicional, impregnada por um currículo oculto que resiste às tentativas de mudanças foi apontada por Luiz (2003), Blasius (2008), Karpinski (2013), Silva, J. (2009), Silva,

10 À propósito, o conceito de Segurança Cidadã surgiu de uma formulação da Organização das Nações Unidas (ONU, 2009), a partir

R. (2012) e também por Cruz (2013), quando se refere a este currículo oculto como “contra currículo”. Essas pesquisas se concentram no Ceará, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Norte e Bahia.

Para Santos (2012), Lopes (2011), Barbosa (2013), Rudnicki (2007), Silva, J. (2009) e Basílio (2007) há pouca evidência de mudanças nas polícias militares do Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro. Por outro lado, a formação do policial militar, de acordo com Leal (2011), é vista como um dos instrumentos de mudança cultural nessas instituições que, consoante com Jacondino (2011), Lima (2011) e Karpinski (2013), deve formar perfil e identidade profissional adequada aos contextos atuais, principalmente sob o viés humanizador, conforme defendem Luiz (2003), Cerqueira (2011), Leal (2011) e Miranda (2011).

Outro ponto de tensão diz respeito à definição do papel atribuído aos órgãos de segurança pública entre a função de Segurança Pública e de Segurança Nacional, conforme bem abordado por Silva J. (2009) e Pereira (2012). Segundo Brunetta (2012), para formação de policiais militares no estado de São Paulo prevalece a ideia de controle social, que representa um conceito tradicional de segurança pública que, segundo Kruger (2011), é desconhecido pela sociedade. Tal conceito corrobora tanto o ideal militarista, quanto a formação jurista que, para Silva J. (2009), representam dois grandes mitos na formação para o trabalho do policial militar.

Os apontamentos encontrados nessas pesquisas denotam a mesma tensão entre as concepções de segurança pública que Muniz (2001, p. 187) já mencionava anteriormente:

[...] o ensino do Direito Penal nas Academias da Polícia Militar tornou-se uma tradição nas duas últimas décadas. As disciplinas da área jurídica passaram a ocupar uma parte tão expressiva da formação policial que os oficiais PMs saem habilitados a concluir o bacharelado em Direito em, no máximo, dois anos. Além de não recobrir o conteúdo interdisciplinar necessário ao profissional de polícia ostensiva, uma formação policial voltada, quase que exclusivamente, para as ciências jurídicas, parece ter contribuído para o reforço de uma visão criminalizante da ordem pública, extremamente danosa aos serviços ostensivos de polícia. A criminalização do mundo social é correlata a uma espécie de legalismo moral, cujos efeitos perversos em termos de ação cotidiana de polícia são, na maior parte dos casos, irreparáveis.

Lopes (2011), Santos (2012) e Rudnicki (2007) defendem a reestruturação da formação dos policiais militares que, para Cerqueira (2011) e Santos (2014), deve estar adequada ao regime democrático, portanto, voltada para a resolução de conflitos sociais, conforme apontam Miranda (2011), Brito (2005), Silva R. (2012), Pereira (2012) e Luiz (2003). Já para Luiz (2008) e Brito (2005), não basta apenas a reestruturação da formação inicial do policial militar, mas há ainda a necessidade de que essa formação seja perma-

de dois modelos: o de policiamento orientado para gestão de conflitos e o de policiamento comunitário. A partir dessa formulação, “Entende-se a Segurança Cidadã como um modelo que tem por finalidade expandir o processo de articulação de todas as forças da sociedade e formas de governo no combate à criminalidade. De tal modo, cada representante dessas diferentes forças seria co-responsável por planejar e controlar as operações em cada âmbito que se deseja intervir, observando as características locais, bem como desenvolver técnicas de prevenção, mediação, negociação e investigação de conflitos sociais e de crimes” (INSTITUTO SÃO PAULO CONTRA A VIOLÊNCIA, 2012).

nente e continuada. Justamente por sua importância, a qualificação deve figurar como um dos principais focos para as instituições policiais militares, conforme ressaltado por Lopes (2011), Luiz (2008), Miranda (2011) e Blasius (2008).

À Guisa de Conclusão

A proposta de mudanças na formação policial militar, a partir de ações políticas da ONU, que culminaram no desenvolvimento de um currículo nacional no Brasil tem relação direta com a produção científica sobre a formação policial militar. Podemos afirmar que a difusão do conceito de Segurança Cidadã fomentou certo avanço na produção científica e o debate sobre o tema. Contudo, concluímos que o número de produção acadêmica a respeito da formação do policial militar ainda é tímida. Além disto, estudos mais aprofundados sobre a realidade da formação de policiais militares se fazem necessários, devido à superficialidade que predomina no senso comum, quando se trata de segurança pública e violência. Esses estudos também podem contribuir consideravelmente para a superação da visão reacionária da política de segurança pública pautada no combate ao inimigo que, na maioria das vezes, identifica como seu inimigo os pobres, os negros, os moradores de comunidades (Cf.: VEIGA; SOUZA, 2016).

É evidente que a formação do policial militar se insere na política de segurança pública, mas é preciso compreendê-la no conjunto dessa política, considerando-se todos os elementos sociais, políticos e econômicos que interferem em seu desenvolvimento. É preciso também considerar as contradições que perpassam o desenvolvimento das políticas públicas como um todo,

para se ter uma visão mais concreta da política de segurança pública e, mais especificamente, da formação do policial militar. Mas uma análise da literatura levantada sobre o tema não nos oferece boas perspectivas nesse sentido.

A literatura levantada que trata da formação do policial militar apresenta predominância de abordagens que tem como objeto de análise a questão da adaptação das instituições de segurança pública às novas exigências do Estado de direito, com observância aos Direitos Humanos. Vale destacar que essa nossa avaliação não se pauta simplesmente no aspecto quantitativo, mas também no aspecto qualitativo. O que queremos apontar é que essa abordagem não só é a mais recorrente na literatura sobre o tema, como também é a abordagem com maior potencial analítico, uma vez que apresenta análises que vão além da percepção imediata da realidade, demonstrando habilidade para considerar a política de segurança pública como um fenômeno social de interesse público e não simplesmente como uma questão militar de combate ao crime.

Por fim, uma última constatação que nos chama a atenção é que o estado do Rio de Janeiro, onde é clara a política de combate ao inimigo – evidenciada nos altos índices de letalidade policial e letalidade de policiais – é também um dos estados que apresenta tímida produção de conhecimento sobre a formação policial militar. O desenvolvimento de uma concepção de segurança cidadã, nesse sentido, torna-se campo de disputas político-ideológicas. Portanto, a produção de conhecimento acerca formação policial militar nesse estado da federação não só é pertinente, mas necessária.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Carlos Linhares de; MACHADO, Eduardo Paes. Sob o signo de marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, nº 5, jan/jun 2001, p.214-237, 2001.
- BARBOZA, Miriane da Silva Santos. **Educação em direitos humanos em uma instituição militar**. 271 p. Tese de Doutorado em Psicologia Social – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2013.
- BASÍLIO, Márcio Pereira. **O desafio da formação do policial militar do estado do Rio de Janeiro: utopia ou realidade possível?** 216 p. Dissertação de Mestrado em Administração – Fundação Getúlio Vargas (FGV) Rio de Janeiro, 2007.
- BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. Série: Polícia e Sociedade, Vol. 8, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). São Paulo: Edusp, 2003. 385 p.
- BLASIUS, Luciano. **A resiliência na formação do policial militar**. 85 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2008.
- BRASIL. SENASP (2009). Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de segurança pública. Matriz Curricular Nacional Para Ações Formativas dos Profissionais da Área de segurança pública. Brasília, DF, 2009d.
- _____. IPEA (2012). Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) (2012). Pesquisa IPEA, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24439>. Acesso em: 02 mai. 2015
- BRITO, Francisco de Assis Toscano. **Direitos humanos e cidadania em foco: percepções sobre a formação do policial militar da Paraíba**. 101 p. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2005.
- BRUNETTA, Antônio Alberto. **Reforma intelectual da Polícia Militar**. 150 p. Tese de Doutorado em Sociologia – Universidade do Estado de São Paulo (UNESP), 2012.
- CAMPOS, Alexandre Flexa. A educação andragógica e a instrução operacional na polícia brasileira. **REBESP**, Goiânia, vol. 1, nº 2, , p. 13-15, Jan-Jul, 2009.
- _____. Qualificação das polícias militares no brasil: entre uma polícia essencialmente militar e uma polícia militar como modelo de instituição de segurança pública democrática para os dias atuais. **REBESP**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 63-68, Jan-Jul. 2013.
- CARUSO, Haydée Glória Cruz. **Das práticas e dos seus saberes: a construção do “fazer policial” entre as praças da PMERJ**. 188 p. Dissertação de Mestrado em Antropologia – Universidade Federal Fluminense (UFF), 2004.
- _____; MORAES, Luciane Patrício Braga de; PINTO, Nalayne Mendonça. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro: da escola de formação à prática policial. **SENASP/ANPOCS: Segurança, Justiça e Cidadania – Pesquisas aplicadas em segurança pública**, Brasília, n.04, ano II, p.101-118, 2010.
- CERQUEIRA, Homero De Giorge. **A disciplina militar em sala de aula: a relação pedagógica em uma instituição formadora de oficiais da Polícia Militar do estado de São Paulo**. 230 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Pontífice Universidade Católica (PUC) de São Paulo, 2006.
- _____. **Os paradoxos do currículo da academia de polícia militar do Barro Branco: a cidadania como fundamento das forças de segurança pública**. [S. l.] p. Tese de Doutorado em Educação – Pontífice Universidade Católica (PUC) de São Paulo, 2011.

CNI-HBOPE (Pesquisa). **Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014. Brasília: CNI, 2014.** 44 p. Disponível em: <http://www.fiemt.com.br/arquivos/1420_12_02_problemas_e_prioridades_para_2014.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2015

CRUZ, Lara Abreu. **Currículo e contra-currículo: uma análise da formação profissional dos soldados do ronda do quartelão.** 155 p. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade – Universidade Federal do Ceará (UFCE), 2013.

FERREIRA, Deyvid Braga. **O signo? segurança pública? Na matriz curricular unificada da SENASP: condições de produção e efeitos de sentido.** 125 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal de Alagoas (UFAL), 2012.

FRANÇA, Fábio Gomes de. **Disciplinamento e humanização: a formação policial militar e os novos paradigmas educacionais de controle e vigilância.** 163 p. Dissertação de Mestrado em Sociologia – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2012a.

_____. Segurança pública e a Formação Policial Militar: Os Direitos Humanos como estratégia de controle institucional. Artigo. **Revista Estudos em Sociologia**, v. 17, nº 33, 2012b, p. 447-469.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: Abril Cultural, 1984. 236 p.

INEP. **Thesaurus Brasileiro da Educação.** Brasília: 2015. Disponível em: http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa_thesouro.php?resolution2=1024_1, acesso em 02/08/2015.

INSTITUTO SÃO PAULO CONTRA A VIOLÊNCIA. **Conceito de segurança cidadã.** São Paulo: 2012. Disponível em: http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Seguranca_Cidada_Conceitos.pdf, acesso em 25/08/2018.

JACONDINO, Eduardo Nunes. **Poder/saber e corpo: os regimes e a construção microfísica da profissionalização da segurança pública.** 585 p. Tese de Doutorado em Sociologia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), 2011.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. 232 p.

HARVEY, David. **Breve historia del neoliberalismo.** Madri: Ed. Akal, 2007. 252 p.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Ed. Boitempo, 2011. 235 p.

HOBBSAWM, Eric. **A era do capital – 1848-1875.** São Paulo: Paz e Terra, 1977. 339 p.

KANT DE LIMA, Roberto. Polícia e exclusão na cultura judiciária. **Revista Tempo Social**, São Paulo, p. 169-183, maio/ 1997.

_____. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: Uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, Rio de Janeiro, nº 13, 23-38, nov/1999.

_____. Antropologia, direito e segurança pública: uma combinação heterodoxa. **Revista Cuadernos de Antropolía Social**, Buenos Aires, nº 37, p. 43-57, 2013.

KARPINSKI, Marcelo Trevisan. **Formação do oficial da polícia militar do Paraná.** 127 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2013.

KRUGER, Frederico Marcos. **A formação educacional e profissional do policial militar do estado do Paraná: um direito da personalidade.** [S. l.] p. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas – Centro Universitário de Maringá (CESUMAR), 2011.

LEAL, G. R. **Currículo cultural: uma autoetnografia na Academia De Polícia Militar Costa Verde**. 151 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), 2011.

LIMA, Elcimar Maria de Oliveira. **Polícia e policiamento: as ambivalências da formação profissional e as práticas policiais na periferia de Belém**. 133 p. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais – Universidade Federal do Pará (UFPA), 2011.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Ed. Contexto, 2014. 522 p.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SANTOS, Thandara. **Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da Segurança Pública**. In: Fórum de Segurança Pública. SP, FGV, SENASP, 2014.

LOPES, Paola Bonanato. **Curso de bacharelado em ciências militares: reconstrução do percurso sócio-histórico, análise da concepção pedagógica e perspectivas**. 151 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2011.

LUIZ, Ronilson de Souza. **O currículo de formação de soldados da polícia militar frente às demandas democráticas**. 138 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Pontífice Universidade Católica (PUC) de São Paulo, 2003.

_____. **Ensino policial militar**. 141 p. Tese de Doutorado em Educação – Pontífice Universidade Católica (PUC) de São Paulo, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo, Ed. Atlas, 2003.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002. 1096 p.

MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante. **Segurança pública, formação policial e mediação de conflitos: novas orientações para a atuação de uma polícia**

cidadã. 127 p. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas – Universidade Estadual do Ceará (UECE), 2011.

MOURÃO, Maria das Graças Mota; RIBEIRO, Joaquim Rodrigues; SANTOS, Marcio Gomes dos Santos; SOUZA, Moacir Gonçalves; OLIVEIRA, Reinaldo Barbosa. A percepção dos professores em relação ao sistema de avaliação normatizado pela academia da polícia militar, com foco na avaliação da aprendizagem. **Revista Rotreiro**, Joaçaba, Vol. 39, nº 2, Jul-Dez, p. 417-346, 2014.

MUNIZ, Jacqueline. A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da formação Educacional. **Revista Security and Defense Studies Review**, Washington, Vol. 1, 177 p, 2001.

MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** - BIB, v. 1, p. 148-187, 2018.

NASCIMENTO, Iris de Oliveira. **Competências de soldado: relações de gênero e formação profissional na polícia militar**. 159 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2013.

PEREIRA Jr, Olimpio Garcia. **Gestão por competências: formação dos gestores de segurança pública para o interior de Minas Gerais; uma análise crítica**. 90 p. Dissertação de Mestrado em Administração - Faculdade de Estudos Administrativos (FEAD) de Minas Gerais, 2012.

PEREIRA, Benoni Cavalcanti; POLICARPO Jr., José. A formação policial para além da técnica profissional: reflexões sobre uma formação humana. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Vol. 6, nº 1, Fev-mar/2012, p. 74-88.

PEREIRA, Elio Gomes. **O ensino na Academia da Polícia Militar em Goiás: matrizes curriculares - mudanças e permanências 1970 2012**. 244 p. Dissertação de Mestrado em História – Pontífice Universidade Católica (PUC) de Goiânia, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Projeto Segurança Cidadã**. 2009. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/seguranca-cidada.html>, Acesso em: 31/08/2016.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; SADER, Emir. O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil. **Temas IMESC**, São Paulo, 1985. p. 77-95.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 80 p.

PONCIONI, Paula. Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, n. 1, p. 22-31, 2007.

_____. Políticas públicas para a educação policial no Brasil: propostas e realizações. **Estudos sociológicos**, Araraquara, v.17, n.33, p.315-331, 2012.

_____. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, Vol. 20, nº 3, Set-Dez/2005.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução: Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. Série: Polícia e Sociedade, Vol. 11, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). São Paulo, Edusp, 2004, 376 p.

ROMANOWSKY, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, Vol. 6, nº 19, Set-dez/2006, p. 37-50.

RUDNICKI, Dani. **A formação social de oficiais da polícia militar: análise do caso da academia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul**. 365 p. Tese de Doutorado em Sociologia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), 2007.

_____. O ingresso de bacharéis em direito na polícia militar gaúcha. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, Ano 10, nº 20, p. 108-137, Jul-Dez, 2008.

SANCHES, Clives Pereira. Nova matriz curricular do curso de formação de oficiais: uma adequação ao perfil profissiográfico do chefe de polícia ostensiva da PMGO. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, Vol.1, nº 1, 2008.

SANTANA, Douglas Freire. O ensino militar estadual além da lei de diretrizes e bases da educação nacional. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, Vol. 6, nº 1, 2014, p. 33-41.

SANTOS, Daniel Limeira. **Cultura, aprendizagem organizacional e desenvolvimento de competências: a formação de policiais militares para o exercício da profissão em uma sociedade democrática**. 144 p. Dissertação de Mestrado em Gestão – Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2014.

SANTOS, Vera Lúcia Bezerra. **Formação de oficiais da PMMA: uma visão paralítica acerca da segurança pública**. 223 p. Dissertação de Mestrado em Administração – Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo, Ed. Cortez, 23ª Edição, 2007, 304 p.

SOUZA, Adilson Paes. **A educação em direitos humanos na Polícia Militar**. 156 p. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade de São Paulo (USP), 2012.

SILVA, Antônia Maria dos Santos. **A formação de praças da polícia militar do Piauí: uma análise a partir da prática pedagógica do oficial formador**. 163 p. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Federal do Piauí (UFPI), 2012.

SILVA, João Batista. **A violência policial militar e o contexto da formação profissional: um estudo sobre a relação entre violência e educação no espaço da Polícia Militar no Rio Grande do Norte**. 128 p. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2009.

_____. Os novos parâmetros educacionais das polícias militares brasileiras: um exercício de análise a partir da formação profissional dos soldados da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Vol. 6, nº 1, Fev-Mar, p. 48-73, 2012.

SILVA, Robson Rodrigues da. **Entre a caserna e a rua: o dilema do pato. Uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar Dom João VI**. 208 p. Dissertação de Mestrado em Antropologia – Universidade Federal Fluminense (UFF), 2009.

SILVA, Rosalinde. **Formação de oficiais na polícia militar do estado da Bahia para a mediação de conflitos sociais**. 137 p. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Humano – Fundação Visconde de Cairú (FVC), 2012.

SILVA, Sairo Rogério da Rocha. **Os saberes em potencial da atividade policial ostensiva: sistematizando modelos a partir da experiência potiguar**. 218 p. Tese de Doutorado em Educação – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2007.

SOUZA, Adilson Paes. **A educação em direitos humanos na Polícia Militar**. 156 p. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade de São Paulo (USP), 2012.

SOUZA, José dos Santos. **O sindicalismo brasileiro e a qualificação do trabalhador**. 2ª Edição. Bauru: Editora Práxis, 2015a. 198 p.

_____. A formação do trabalhador no contexto da reconfiguração do trabalho, da produção e dos mecanismos de mediação do conflito de classe. **Revista Contemporânea de Educação** Vol. 10, nº 20, p. 273-290, jul.-dez./2015b.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas**. In: SOUZA NETO et al (orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VEIGA, Célia Cristina P. S. **Reforma Administrativa do Estado, segurança pública e Formação de Soldados da PMERJ**. Nova Iguaçu (RJ): 2016. 353 f. Dissertação [Mestrado em Educação] – Programa de Pós-graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

VEIGA, Célia Cristina P. S. ; SOUZA, José dos Santos. Formação inicial de soldados da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no contexto da reforma gerencial do Estado. **Trabalho Necessário**, vol. 16, nº 29, p. 115-137, Jan.-jun./2017.



Entre a repressão, a prevenção e a “assistência”: uma análise de um curso de capacitação de policiais atuantes nas Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro

Fabiano Dias Monteiro

Doutor em Antropologia Cultural (PPGSA/UFRJ). É Mestre em Sociologia pelo (PPGSA/UFRJ) e Bacharel em Ciências Sociais (ICHF/UFF). Foi Bolsista PDR da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro entre os anos de 2011-2014 e atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Geografia e Políticas Públicas do IEAR da Universidade Federal Fluminense.

Jonas Pereira Araujo

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, e Mestrado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PPGCIS/PUC-Rio, tendo desenvolvido uma pesquisa sobre “Controle externo, participação e accountability na Ouvidoria das UPPs”. Desde março de 2018 é aluno de doutorado no PPGCIS/PUC-Rio.

Data de recebimento: 15/01/2017

Data de aprovação: 28/09/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.898

Resumo

O presente artigo busca realizar uma reflexão acerca da experiência do Curso de Cidadania e Acesso à Rede de Proteção Social para policiais atuantes em UPPs – iniciativa de capacitação policial desenvolvida pela Polícia Militar do Rio de Janeiro e a ONG Viva Rio. O curso buscava ampliar o nível de conhecimento dos militares acerca da rede de proteção social e promover a aproximação entre policiais e operadores locais dos programas de atenção social. Na condição de integrantes da equipe técnica que participou da concepção e implementação do curso, buscamos neste artigo identificar os desafios que se apresentaram durante sua execução, e como material de apoio à nossa análise nos utilizamos de dois questionários (um circulado no início do curso e outro ao final) que tratavam de temas como: familiaridade dos policiais com a realidade das comunidades; nível de integração policiais-rede de proteção social; e percepções acerca do trabalho nas UPPs. O que podemos afirmar, a partir da análise empreendida, é que parece haver ainda um longo caminho a percorrer, no que diz respeito à integração das ações policiais às da rede proteção social.

Palavras -Chave

Rede de proteção social. Policiamento de proximidade. Formação policial. Direitos Humanos. Unidades de Polícia Pacificadora.

Abstract

Between repression, prevention and “assistance”: an analysis of a training course for police officers working in the Pacifying Police Units of Rio de Janeiro

The present article seeks the reflection on the experience of the Course of Citizenship and Access to the Social Protection Network for policemen working in UPPs - a police training initiative developed by the Rio de Janeiro Military Police and the NGO Viva Rio. The course aimed to increase the level of knowledge of the military about the social protection network and to promote the rapprochement between police and local operators of social care programs. As members of the technical team that participated in the conception and implementation of the course, we sought in this article to identify the challenges that arose during its execution, and as material to support our analysis we used two questionnaires (one used at the beginning of the course and another at the end) that treated themes such as: the familiarity of the police with the reality of the communities; level of integration of the police social protection network; and perceptions about work in UPPs. What we can affirm, from the undertaken analysis, is that there still seems to be a long way to go, with regard to the integration of police actions to those of the social protection network.

Keywords

Social protection network. Community policing. Police training. Human rights. Pacifying Police Units.

Entre a repressão, a prevenção e a “assistência”: uma análise de um curso de capacitação de policiais atuantes nas Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro

Fabiano Dias Monteiro e Jonas Pereira Araujo

Artigos

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo realizar uma reflexão acerca da experiência do *Curso de Cidadania e Acesso à Rede de Proteção Social para policiais atuantes em UPPs*, a saber, uma iniciativa de capacitação de policiais desenvolvida pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) da Polícia Militar do Rio de Janeiro e a ONG Viva Rio, tendo financiamento da Igreja da Noruega e do Programa de Fomento da Agência Australiana para Desenvolvimento Internacional (AUSAID).

O curso foi concebido e implementado entre os anos de 2013 e 2014, tendo como meta a capacitação de 200 policiais militares lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) de 38 diferentes territórios da capital fluminense e da Região Metropolitana.

Sua formulação inicial buscava ampliar o nível de conhecimento dos militares acerca da rede de proteção social (serviços de assistência social,

programas de desenvolvimento comunitário, rede básica de saúde, etc.), bem como promover a aproximação entre policiais e os operadores locais dos programas de atenção social, tendo em vista a centralidade da estratégia do policiamento de proximidade no projeto das UPPs.

Na condição de integrantes da equipe técnica¹ que participou da concepção e implementação do curso, buscamos neste artigo realizar um exercício de transformação do “familiar em exótico” (DAMATTA, 2000), procurando identificar os desafios que se apresentaram durante sua execução. Entre eles: (a) os dilemas vividos no processo de formação, diante da indefinição do nível de discricionariedade dos policiais, no ambiente das UPPs; (b) a falta de comunicação entre a Polícia Militar do Rio de Janeiro e os órgãos componentes da chamada “rede de proteção social”; (c) a pouca vivência dos policiais junto à realidade das comunidades onde estavam atuando; e (d) o elevado grau de desconhecimento dos policiais diante dos propósitos da experiência na

1 Aproveitamos para agradecer aos demais membros da equipe que durante o processo de trabalho nos auxiliaram das mais diversas formas a compreender melhor o que víamos e o que fazíamos. Lembramos em especial de Sandro Costa Santos, Cel. Ubiratan de Oliveira Ângelo, Cel. Gilbert Rodrigues, Lidiane Malanquini Magacho, Paloma Henriques Maricato, Laís Martins Costa Araujo.

qual estavam inseridos.

A princípio, nosso interesse esteve voltado para uma reflexão crítica que pudesse produzir ajustes a versões futuras do curso, imaginando uma sobrevida do projeto das UPPs que não se confirmou. Apenas num segundo momento, a experiência ganhou objetivos e contornos acadêmicos.

Como material de pesquisa nos utilizamos da análise de dois questionários (um circulado no início do curso e outro ao final), cada qual com aproximadamente 30 questões, que tratavam de cinco eixos temáticos: I) perfil socioeconômico dos policiais; II) familiaridade dos policiais com a realidade das comunidades; III) nível de integração dos policiais com a rede de proteção social; IV) expectativas em relação à experiência em curso e avaliação das aulas; e V) percepções acerca do trabalho nas UPPs. O Curso contou com a participação de 218 policiais lotados em 38 unidades, além de policiais da Força Nacional de Segurança, lotados na favela do Santo Amaro. Foram analisados 178 questionários iniciais e 195 questionários finais.

Além dos questionários foram observadas as reuniões semanais promovidas junto aos monitores das aulas, bem como o acompanhamento in loco de algumas sessões. Foram também analisados os relatórios de visitas técnicas produzidos pelos alunos, a partir de uma “atividade de campo” que os mesmos desenvolviam junto a órgãos da rede de proteção social (Centros de Referência de Assistência Social; Centros de Defesa da Mulher; Unidades de Saúde e afins).

Desta forma, o artigo apresenta-se dividido da seguinte forma: (a) uma apreciação da

conjuntura política que viabilizou o projeto das UPPs; (b) uma análise crítica acerca dos modelos de formação policial e sua incompatibilidade com as estratégias de policiamento de proximidade; (c) os movimentos de aproximação entre a ONG Viva Rio e a Polícia Militar, no processo de implementação do curso; e, finalmente, (d) o perfil social e profissional dos participantes e os desafios encontrados no processo de integração com rede de proteção social.

O cenário da segurança pública no Rio de Janeiro e a implementação das UPPs I

No dia primeiro de janeiro de 2011, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, tomava posse para a execução de seu segundo mandato. Da tribuna do Plenário Barbosa Lima Sobrinho (Assembleia Legislativa) se confraternizou com familiares, deputados, senadores, membros do judiciário e das Forças Armadas. Lembrou dos avanços de sua gestão, empreendidos na economia, nas finanças e em outros serviços fundamentais.

Em meio à celebração, um momento de inflexão: Cabral recorda a trágica morte do jornalista Tim Lopes, executado por traficantes do Morro do Alemão, durante a realização de uma reportagem investigativa, em 2002.

O governador relembra dos dias de “terror” vividos na cidade do Rio de Janeiro, fazendo uma digressão sobre a situação da segurança pública no estado, na primeira década desse século.

A violência, assim, assume um lugar de contraponto no discurso do governador. Uma lacuna a ser preenchida, em meio a uma administração de inegáveis e significativos feitos, segundo ele. Se o controle do crime e da violência não podia, finalmente, ser tomado como realização,

seria tomado como desafio e o discurso ganha feições de campanha:

Este é um compromisso meu com o povo do Estado do Rio de Janeiro. Quero dizer a V.Exas. que temos muitos temas pela frente, temos muitos desafios pela frente, na área dos Transportes, da Agricultura, do Meio Ambiente, do Saneamento, da Infraestrutura, da Saúde, da Educação, do calendário fantástico que conquistamos de eventos e investimentos. Mas tudo isso perde peso e importância enquanto nós tivermos um bairro, uma comunidade dominada pelo poder paralelo. Por isso, reafirmo aqui, diante das senhoras e senhores, que em 2014 não haverá uma comunidade, um bairro do nosso Estado dominado pelo poder paralelo, seja miliciano, seja traficante (CABRAL, 2011) (*Grifos nossos*).

Provavelmente sem imaginar os rumos da administração pública do Rio de Janeiro (e da própria carreira política), Cabral, ao encerrar seu discurso de posse, lançou mão do que viria ser um de seus principais “trunfos” políticos: a ocupação permanente de favelas cariocas pela Polícia Militar, aludindo mais precisamente à sequência do programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), iniciado em dezembro de 2008.

Em primeiro lugar, vale destacar as dificuldades na definição dos marcos institucionais das UPPs. Há relativo consenso de que estas nunca teriam se constituído, propriamente, numa “política pública”, na acepção de uma ação do Estado com etapas de planejamento, implementação, gestão e avaliação claramente definidas (MACHADO DA SILVA, 2010; LIPSKY, 1969).

A primeira UPP foi instalada no Morro Santa Marta (zona sul), em dezembro de 2008, sendo seguida pelas unidades do Jardim Batan e da

Cidade de Deus (ambas na zona oeste).

É plausível supor que a iniciativa possa ter raízes nas ações de segurança do próprio estado do Rio de Janeiro. Há de se lembrar que, no início da década de 2000 (no governo de Anthony Garotinho), foram implementados os Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAEs), que pouco diferiam das UPPs, no que diz respeito à estrutura e funcionamento.

Os GPAEs também se constituíram em um programa de policiamento comunitário em favelas, marcado pela ocupação permanente e que preconizava a metodologia de resolução de problemas (*problem solving*), orientada para a prevenção do crime e para a repressão de traficantes armados.

Segundo Monteiro, Araujo e Santos (2015), há, entre gestores e pesquisadores do tema, a memória de que o programa GPAE tenha se inspirado, no limite, na experiência do *cease fire* de Boston (EUA), na década de 1990, cujas diretrizes eram:

Originally developed by the Boston (Mass.) Police Department's Youth Violence Strike Force, Operation Ceasefire is a problem-solving police strategy that seeks to reduce gang violence, illegal gun possession, and gun violence in communities (NIJ, 2011).

Lembremos ainda que a associação entre as UPPs e os GPAEs, tende a nos remeter aos “primórdios” do policiamento comunitário no Rio de Janeiro, ainda nos anos 1980/90, e mais, especificamente, à passagem do Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira pelo Comando Geral da Polícia Militar (PMERJ).

Considerado por muitos como “homem de vanguarda”, o Cel. Cerqueira esteve empenhado em incorporar as temáticas de Direitos Humanos e prevenção à violência à formação policial, incentivando a tradução de trabalhos de referência nessas áreas, promovendo intercâmbios, atualizando os manuais de procedimento da corporação e introduzindo o policiamento comunitário como uma estratégia privilegiada no controle da violência (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007; RIBEIRO, 2014).

Há também os que identificam o programa das UPPs com as experiências de redução da violência, realizadas na Colômbia. Em 2007, o governador Sérgio Cabral e o então Secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, integraram uma comitiva – formada por gestores e políticos de outros estados – que visitou as cidades de Bogotá e Medellín. Tal como anunciado pela imprensa à época, a visita teria como motivação a busca por “soluções” para o cenário fluminense².

Por outro lado, há de se observar que o surgimento das UPPs foi também associado a motivações “não tão nobres”, sendo interpretado como uma ação pontual, dando suporte à realização dos eventos internacionais que aportariam na cidade, como a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos Rio-2016, ou ainda, como uma manobra de valorização imobiliária de áreas estratégicas então degradadas, como a Zona Portuária e setores da Zona Sul (área nobre da cidade) próximos a favelas.

Mesmo sem desvendarmos o “mito de origem” (se é que há um, ou, “somente um”, deles) das UPPs, trataremos a experiência como uma alternativa à estratégia de “Guerra ao Tráfico”, que marcara os primeiros anos do Governo Cabral e as gestões que o antecederam (MACHADO DA SILVA, 2010).

A despeito de não possuir diretrizes objetivas para sua implementação – o programa só foi sistematizado em 2014, segundo o Boletim Interno da PMERJ 139/14 – é possível identificar um padrão nas ocupações feitas pela polícia.

Conforme destacado por André Rodrigues e Raíza Siqueira (2012), o passo inicial da instalação das UPPs foi sempre uma intervenção tática, apoiada pela atuação do Batalhão de Choque e do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), através do emprego de grande contingente humano e amplos recursos operacionais (veículos blindados, armamento pesado, canil, etc.), inibindo, assim, eventuais reações por parte dos criminosos.

A segunda etapa, definida como “estabilização”, seria marcada pela restrição dos acessos às comunidades – sendo comuns as abordagens a veículos e pedestres. “Ocorrem, nessa fase, rondas e intervenções que visam à garantia do controle territorial, além das prisões de criminosos remanescentes que [tivessem] manda[d]os expedidos” (RODRIGUES; SIQUEIRA, 2012, p. 11).

Por fim, na última etapa, há a instalação física da unidade. Dá-se, nesse momento, também, a chegada dos “policiais novos”, que viriam a ser jo-

² Ver: <<http://www.correiodobrasil.com.br/cabral-vai-a-colombia-em-busca-de-solucoes-para-a-seguranca/>>. Acesso em: 01 out. 2018.

vens soldados, com pouco tempo de carreira (ou recém-formados), que integrariam uma cadeia de comando que pode ser resumida (grosseiramente) da seguinte forma: policiais “novos” envolvidos no policiamento comunitário/ostensivo e nas ações táticas se reportam a um supervisor (geralmente um sargento), que se reporta ao Comandante da Unidade (geralmente um Capitão [ou Major]), que se reporta à Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), que se reporta diretamente ao Comando Geral da PMERJ.

Uma justificativa amplamente propalada para a utilização dos “policiais novos” era a expectativa de que esses fossem menos afetados pelos “vícios” da profissão. Os chamados “vícios” podem ser entendidos como eufemismo de “susceptibilidade à corrupção”.

Para além da plausibilidade (ou não) desse argumento, a verdade é que a instalação das UPPs, provocou um aumento significativo das contratações de policiais no Rio de Janeiro, o que se comprova pelo número de concursos públicos admissionais realizados entre os anos de 2009 e 2013³.

O interesse central desse artigo recai, exatamente, sobre esses “policiais novos”, em particular sobre aspectos da sua formação e no seu potencial de atuação junto a outros operadores do poder público nas ações de prevenção da violência.

UPPs e Formação Policial: “policiais novos”, “velhos paradigmas” ...

Se por um lado havia o reconhecimento de que a utilização de quadros recém-formados era um acerto, por outro lado, tornavam-se evidentes os imbrólios ocasionados. Um deles é que o programa se estruturara sem planejamento prévio, a despeito do desenvolvimento das competências que seriam empregadas ou preconizadas no contexto deste modelo de policiamento.

Na verdade, os ditos “policiais novos”, que integrariam os quadros das UPPs, recebiam uma formação praticamente idêntica aos policiais formados para atuarem no regime regular, lotados nos Batalhões e nas suas respectivas Companhias Operacionais⁴.

Neste sentido, com a experiência das UPPs voltava à baila a discussão – que assume o status de “problemática obrigatória” no campo dos estudos de segurança pública – (BOURDIEU, 2015) sobre o impacto da formação sobre a atuação policial.

Sem entrarmos na discussão acerca dos parâmetros de definição do que, no limite, poderia se chamar de “cultura profissional policial” (O’NEIL; SINGH, 2007), vale sublinhar que a formação do policial brasileiro tem sido vista por autores como Roberto Kant de Lima (2003), Paula Poncioni (2004) e Ana Paula Miranda (2008) como um aspecto central na relação desenvolvida entre as instâncias de preservação da ordem e da defesa (ou não) da democracia.

3 Ver mais em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2012-04-27/falta-de-recrutamento-gera-boom-de-cursinhos-preparatorios-para-a-pm.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

4 Companhias Operacionais são destacamentos dos Batalhões que visam aumentar a capilaridade e agilidade do patrulhamento ostensivo. Possuindo sede, efetivo e veículos próprios, o número de Cias por Batalhão pode variar de acordo com a região.

Mesmo após o processo de redemocratização, culminado com a Constituição de 1988, percebe-se que a formação policial no Brasil segue marcada pela valorização do discurso autoritário e por um caráter fortemente hierarquizado, o que se processa em um “arranjo burocrático-militar” cujo foco é o enfrentamento do crime e do criminoso que, nesse contexto, termina por ser produzido, metonimicamente, como inimigo. Não restam dúvidas de que tais características não se harmonizam com o modelo de policiamento comunitário (MONTEIRO, 2016; GHIRINGHELLI, 2016).

Tal como destaca Luiz Antônio Machado da Silva (2010), ganhando grande espaço na mídia e insuflando esperança no enfrentamento da chamada “crise de segurança pública”, as UPPs se apresentaram como oportunidade para um novo pacto entre polícia e comunidade, sugerindo uma relação que só poderia ser sustentada pela lógica do respeito e da confiança.

Assim, no decorrer dos primeiros anos do projeto, tornaram-se rotineiras, nas páginas dos jornais cariocas, as iniciativas “simpáticas”, promovidas pela Secretaria de Segurança, através dos Comandos das UPPs, direcionadas aos moradores de favelas. Bailes de debutantes⁵, distribuição de presentes natalinos⁶ e visitas com crianças a estádios de futebol⁷ seriam apenas alguns exemplos

das tentativas de aproximação da polícia com os moradores, na expectativa do estabelecimento de uma atmosfera segura para a concretização do projeto.

Mesmo diante de tais esforços é evidente que o governo do estado tinha diante de si um desafio de grande monta: ajustar a formação dos “policiais novos” às exigências das novas formas de integração entre polícia e comunidade.

As iniciativas “simpáticas” e o apoio da mídia, certamente, eram condições necessárias, mas não suficientes, para que um sentimento de confiança fosse prontamente construído. Se os policiais envolvidos no programa das UPPs eram “novos”, as práticas, saberes e valores reproduzidos durante a sua formação no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças da Polícia Militar (CFAP) não necessariamente eram.

A reformulação da estrutura de formação policial no novo contexto também não se apresentava como uma tarefa das mais simples. Mesmo ações pontuais, como a revisão da grade curricular ou alteração de conteúdos, seriam, possivelmente, atropeladas pelo ritmo da ampliação do programa, haja vista que, entre 2009 e 2014, foram instaladas 38 UPPs no Rio de Janeiro, incluindo 02 destacamentos avançados na Baixada Fluminense.

5 Ver: MENDES, Wilson. “UPP providencia baile de debutantes.” *Jornal “Extra”*. Site. 03 dez. 2012. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/upp-providencia-baile-de-debutantes-6907069.html>>. Acesso em: 01 out. 2018.

6 Ver: O DIA. “Comandante da UPP distribui presentes para crianças na Vila Cruzeiro.” Site. 24 dez. 2014. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-12-24/comandante-da-upp-distribui-presentes-para-criancas-na-vila-cruzeira.html>>. Acesso em: 01 out. 2018.

7 RIO DE JANEIRO (Estado). Alunos de projetos da UPP Camarista Méier participam do Tour Maracanã. UPP. Site. 2014. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/alunos-de-projetos-da-upp-camarista-meier-participam-do-tour-maracanae/camarista%20meier>>. Acesso em: 01 out. 2018.

Soma-se a isso o fato de que alterações dessa natureza deveriam adequar-se às diretrizes da Matriz Curricular instituída pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 2003, condição que suscitaria reunião de recursos materiais e humanos que, dificilmente, seriam prontamente disponibilizados, tendo em vista as limitações orçamentárias com as quais o programa conviveu, apesar da dimensão alcançada.

Há de se observar também, como bem aponta Miranda (2008), que a formação dos policiais fluminenses, realizada no CFAP guardava, em si, uma espécie de “vício de origem”, tendo de conjugar dois princípios contraditórios: a obediência às regras e o respeito à disciplina, numa face, e a autonomia para identificar problemas e a iniciativa de propor soluções, noutra.

Esses dois princípios revelaram-se mais evidentes com o advento das UPPs. Instaladas em áreas historicamente desassistidas pelas políticas públicas, não tardou para que o efetivo policial estivesse envolvido em ações que extrapolavam a manutenção da ordem.

Como bem observa Cesar Pinheiro Teixeira (2015), em diversas oportunidades, era necessário que comandantes e tropa tivessem que “inovar”, participando de projetos sociais (projetos esportivos e culturais, principalmente), sobretudo aqueles envolvendo crianças.

É plausível supor que décadas de relação com tráfico e os abusos, recorrentes, cometidos pelas polícias em relação aos moradores de favela contribuísem para a recalcitrância de uma atmosfera de medo e suspeição. Entretanto, as necessidades do dia a dia, por sua vez, haviam

de impor algum nível de aproximação. Eis o desafio: construir junto aos novos quadros algum tipo de sensibilidade e proficiência que pudesse contribuir para essa integração.

Cabe lembrar, também, que em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, publicada em 2015, registra-se uma progressiva percepção negativa dos policiais a respeito do seu preparo para atuar em UPPs. Em 2010, 36,9% acreditavam estar despreparados para esse tipo de atuação. Em 2014, o número atingia 51,7 pontos percentuais. (MUSUMECI et. al, 2015).

O Curso de Cidadania e Acesso à Rede de Proteção Social para UPPs: antecedentes

As expectativas construídas em torno do tema “pacificação” impeliram os meios acadêmicos e diversos setores da administração pública a marcarem posição sobre as UPPs. Não seria um exagero afirmar que o mesmo aconteceu com muitas das ONGs do Rio de Janeiro, que militam na área de segurança pública e defesa dos direitos humanos.

Talvez, o primeiro consenso produzido a respeito das UPPs tenha consistido na ideia de que somente a presença da polícia e o arrefecimento das ações do tráfico armado não seriam fatores capazes de sustentar o desenvolvimento socioeconômico dos territórios antes conflagrados e, tampouco, de garantir a inclusão social dos seus moradores. Mais uma vez, estavam postas condições necessárias, mas insuficientes.

Quase que como *mantra*, as autoridades, a mídia e estudiosos pareciam repetir o óbvio: havia a necessidade de implementação imediata de programas específicos por parte do poder público (envolvendo preferencialmente a iniciativa

privada e o terceiro setor) de modo a reverter décadas de descaso.

É bem verdade que no ano de 2010, houve um esforço do governo do estado, através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, em concentrar os esforços dessa natureza, através do projeto da “UPP Social”, que, muito *en passant*, poderia ser definido como um programa de ações transversais destinadas a fazer convergir as iniciativas em segurança e outras políticas de desenvolvimento local, tendo como centro de gravidade a participação popular.

Por questões de rearranjos políticos que marcaram a corrida eleitoral daquele ano, o projeto terminou saindo do âmbito do governo do estado para ser desenvolvido pelo Instituto Pereira Passos, na esfera municipal, onde perdeu visibilidade.

Nesse contexto, outras instituições procuraram desenvolver uma relação mais “orgânica” com a polícia militar ao longo desse processo, sendo observado o *bypass* da “UPP social”.

Foi o caso da ONG Viva Rio, que com o apoio da *Australian Agency for International Development* (AUSAID), e em parceria com Coordenadoria de Polícia Pacificadora estruturou o *Curso de Cidadania e Acesso à Rede de Proteção Social para Policiais Atuantes em UPPs*.

Este curso pode ser compreendido como resultado final de uma série de esforços empreendidos por esta organização junto à PMERJ, no que diz respeito à formação policial.

Tendo uma militância de mais de vinte anos na área de segurança pública e defesa dos direitos

humanos, a ONG Viva Rio nasce de um projeto maior, conhecido como Movimento Viva Rio, constituído ainda na década de 1990, em um momento de agudização da violência urbana no Rio de Janeiro, traduzido em dois episódios dramáticos: as chacinas da Candelária e de Vigário Geral.

Desde então, a organização procurou desenvolver um trabalho de apoio aos setores da PMERJ mais comprometidos com a valorização dos direitos dos cidadãos, e orientados por uma concepção de policiamento que se projetasse para além das práticas, eminentemente, repressivas.

No campo da formação policial, pode-se mencionar o *Curso de Aperfeiçoamento da Prática Policial Cidadã – CAAPC*, a saber, uma experiência inovadora, concebida por um Coronel de polícia com formação em psicologia e desenvolvida pelos pesquisadores da ONG Viva Rio, no ano de 2002.

O curso procurava trabalhar situações concretas do dia a dia policial, revisitadas em sala de aula a partir da reflexão sobre as consequências de ações tecnicamente inadequadas ou dissonantes aos direitos individuais, tendo como eixos temáticos principais os referenciais do policiamento comunitário: ética policial; direitos de grupos vulneráveis, mediação de conflitos e uso adequado da força.

Um dos méritos desse curso – concebido para a capacitação de praças atuantes no patrulhamento ostensivo, principalmente – era o de romper com a estrutura hierarquizada e normativa (PONCIONI, 2004) que marca a formação militar, sugerindo uma experiência mais “horizontalizada”, tendo em vista que os instrutores

eram todos sargentos, capacitados previamente por uma equipe de pesquisadores e educadores.

Em 2009, através de convênio firmado entre a ONG Viva Rio (através de seu braço jurídico para convênios governamentais, a OSCIP Viva Comunidade) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o projeto recebeu recursos federais, ampliando, assim, seu quadro de instrutores e instruídos, passando a ser direcionado também aos recrutas em formação. Já em 2011, com o fim do convênio com o governo federal, o curso foi incorporado ao quadro de instruções regulares da formação de recrutas no CFAP pela Diretoria-Geral de Ensino (DGEI) da PMERJ.

Nesse mesmo ano, a ONG Viva Rio dá início a um curso experimental, intitulado *Curso de Saúde Preventiva e Assistência à População em Áreas Pacificadas*, cujo objetivo era aprofundar a discussão, junto aos policiais atuantes em UPPs, sobre questões relativas à qualidade de vida dos profissionais de segurança pública.

Com duração de 24 horas semanais/turma, o curso envolveu cerca de 600 policiais recém-formados. A experiência preconizava discussões nas seguintes áreas temáticas: (1) saúde física e emocional dos policiais; (2) drogas e redução de danos; e (3) primeiros socorros. Além das disciplinas relacionadas à condição profissional policial, existiam também aquelas orientadas à integração desses com os moradores, sob a ótica da prevenção à violência, como: (4) relações de gênero e violência doméstica; (5) gestão do espaço urbano; e (6) juventude(s) e sexualidade(s).

Ainda que os idealizadores da experiência a observassem como um “primeiro passo”, num

longo processo de aproximação entre policiais e moradores de áreas pacificadas, o que se observava em sala de aula era a recalcitrância de velhos discursos: focalização/idealização do confronto; reprodução de estigmas referentes aos usuários de drogas; banalização da violência cometida contra moradores e, principalmente, a percepção de que “o saber da sala de aula” vale menos do “que o saber das ruas”, reafirmando a lógica de que a profissão policial é algo que se aprende na prática (KANT DE LIMA, 2004).

O Curso de Cidadania e acesso à Rede de Proteção Social para policiais atuantes em UPPs: estruturação e metodologia

O curso ora descrito foi concebido a partir de uma configuração muito específica. Por um lado, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) procurava legitimar o trabalho nas UPPs como um segmento especializado do trabalho policial no Rio de Janeiro, dando vazão ao projeto político da Secretaria de Segurança.

Logo, nada mais racional que esse “trabalho especializado” fosse embasado por uma formação que tivesse especificidades em relação à formação geral.

Até o momento (estamos falando do segundo semestre de 2012), o único programa de qualificação regular específico fornecido aos policiais das UPPs era o *Curso de Mediação de Conflitos nas UPPs*, estruturado a partir de uma parceria entre a PMERJ e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (MUSUMECI, 2014).

Quando a ONG Viva Rio sinaliza ao CPP a possibilidade de prolongar o processo de qualificação dos policiais, diante dos recursos disponibilizados pela AUSAID, têm início os diálogos para a definição do formato do que viria a ser o

Curso de Cidadania e Acesso à Rede de Proteção Social para policiais atuantes em UPPs.

Uma das solicitações feitas pelo chefe da CPP, na ocasião, foi que o curso tivesse alguma “dimensão prática”. Essa posição convergia com o interesse dos pesquisadores do Viva Rio, pois, em tese, dirimia o problema da suposta cisão entre “retórica acadêmica” e “conhecimento prático”.

Dessa forma, foi delineado um projeto onde os policiais tivessem, além das atividades de sala de aula, alguma vivência junto a outros atores institucionais diretamente envolvidos em processos de mitigação de conflitos e prevenção da violência. Referimo-nos, principalmente, aos chamados “operadores da ponta” dos serviços de assistência à população, como orientadores educacionais, operadores da rede de assistência social, conselheiros tutelares, entre outros.

As atividades em sala de aula teriam uma carga horária de 80 horas, divididas entre seguintes eixos temáticos: (1) Direitos Humanos; (2) Grupos Vulneráveis; (3) Policiamento de Proximidade; (4) Mediação de Conflitos; (5) Relações Interpessoais e Desenvolvimento Social; e (6) História e Gestão do Espaço Urbano.

O material didático utilizado foi um *Manual de Instrução*, elaborado pelos próprios professores do curso. O corpo docente era composto por pesquisadores de áreas como Ciências Sociais, Serviço Social, Direito, Psicologia e História, havendo também a participação de oficiais da PMERJ, alguns deles com formação nessas mesmas áreas.

No primeiro semestre de 2013, foi estrutu-

rada uma “turma-piloto”, sendo as aulas ministradas em um Centro Comunitário, no Morro da Fé/Sereno, no bairro da Penha. A iniciativa tinha a finalidade de verificar a receptividade dos alunos aos eixos temáticos e a dinâmica da interação entre os policiais e os operadores da rede de proteção social. Nesta etapa foram capacitados 70 policiais das mais de 30 unidades instaladas até o momento.

No semestre seguinte, finalmente, foram iniciadas as atividades do *Curso de Cidadania...* na sede da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), situada próximo ao Morro do Alemão. Contando com a participação total de 218 alunos, provenientes das unidades e também por policiais da Força Nacional de Segurança (que atuavam com uma espécie de “UPP provisória”, instalada no Morro Santo Amaro, na zona sul), o curso seguiu o delineamento inicial, tendo duas fases: uma em sala de aula (80 horas) e outra destinada à vivência com os operadores da rede de proteção social (80 horas).

Nessa última fase, seriam privilegiados os serviços mais próximos às estratégias de prevenção da violência, como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Referência da Mulher (que atende mulheres e crianças vítimas de violência doméstica) e os Centro de Atendimento Psicossocial para usuários de Álcool e Drogas (CAPsAD). A metodologia previa a realização de visitas técnicas, onde grupos de policiais travariam um contato com os operadores da rede no seu ambiente de trabalho, familiarizando-se, assim, com suas rotinas e tentando encontrar estratégias conjuntas de ação.

Tanto as aulas como as visitas eram acompa-

nhadas por monitores (também pesquisadores da área de humanas) que cuidavam das rotinas administrativas e logísticas e que orientavam os alunos na produção dos seus relatórios finais de atividade, servindo também como mediadores nas discussões sobre as futuras estratégias de atendimento.

Por fim, cabe mencionar que os alunos respondiam a dois questionários: um no início e outro no final do curso. Esses “surveys” tinham como finalidade traçar o perfil social dos policiais, sondar seu grau de familiaridade com as comunidades e medir o impacto das aulas sobre seu conhecimento acerca da rede de proteção social.

Já nos primeiros contatos de sala de aula ficou claro que havia um clima de “desconfiança” por parte dos alunos em relação ao curso, à sua participação nele e ao projeto das UPPs, como um todo.

Quando provocados a falar sobre o arrefecimento dos confrontos entre a polícia e os traficantes, um dos alunos da turma-piloto sugeriu que depois das Olimpíadas “tudo voltaria ao normal”, descreditando claramente a longevidade do projeto das UPPs. Outro aluno questionou o interesse do investimento da *AUSAID* em um curso de formação de policiais no Brasil, existindo também aqueles que tomavam o curso como uma espécie de punição.

Como já havia ocorrido em outros projetos de formação policial desenvolvidos pela parceria Viva Rio/PMERJ, ficava patente um alto grau de desinformação dos participantes sobre a natureza da atividade em que estavam inseridos, bem como os propósitos de sua participação.

Essa desinformação, é claro, favorecia o surgimento de resistências, esvaziando, em certa medida, a experiência de sentido e aumentando o desgaste entre professores e instruídos em sala de aula.

A Coordenadoria de Polícia Pacificadora, diante desse cenário, procurou envolver mais intimamente os Comandantes das Unidades, de modo que os policiais chegassem um tanto mais “orientados” sobre os propósitos do curso e sua importância no âmbito geral do projeto. Todavia, talvez seja um exagero afirmar que a iniciativa tenha surtido pleno efeito.

Há de se frisar também que, ainda que tenham sido inegáveis os esforços dos policiais da CPP no intuito de vencer os “imponderáveis cotidianos”, as dificuldades de ordem logística (falta de espaço adequado para as aulas – sendo algumas ministradas no refeitório do CPP, problemas com equipamentos, etc.) foram também recorrentes, o que pode ter reforçado a imagem da experiência como uma iniciativa *pró-forma*.

Perfil dos participantes e sua familiaridade com a rede de proteção social

A partir da análise do material citado na introdução, sobre o perfil dos alunos podemos afirmar que o curso foi composto por um público de policiais recém-formados ou em início de carreira: apenas 9% dos alunos tinham mais de cinco anos na polícia militar.

Tratava-se também de um público com alto grau de escolaridade. Sessenta por cento dos alunos havia ingressado no ensino superior, sendo que 29% dos alunos já havia concluído a graduação.

No que diz respeito à familiaridade com o ambiente de trabalho, 30% dos alunos afirmaram que, até o ingresso na carreira, nunca haviam estado em uma favela; 35% afirmaram conhecer muito pouco as favelas e seus moradores e 14% informaram que conheciam muitos moradores de favelas, mas que tinham pouco conhecimento sobre o cotidiano dessas comunidades.

A respeito do conhecimento da rede de proteção social, 54,4% dos alunos respondeu que não sabiam quais eram as atribuições dos Centros de Referência de Assistência Social e 13,7% não conseguiram definir se realmente sabiam ou não (sic). O desconhecimento sobre os serviços ligados ao atendimento de usuários de drogas era ainda maior. Noventa e três por cento dos consultados não conhecia a sigla CAPsAD, referente ao Centro de Atendimento Psicossocial para Álcool e Drogas. O mesmo se deu em relação ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social: 90% dos alunos afirmou não conhecer o significado da sigla CREAS.

Uma dimensão altamente relevante na análise dos números citados é que os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) são órgãos municipais com grande poder de capilaridade, orientados, sobretudo, para o acompanhamento de famílias e de indivíduos em situação de vulnerabilidade. O CREAS, inclusive, opera uma rede especializada, dando suporte às situações que envolvem violação de direitos, incluindo as práticas de violência em suas diversas modalidades, sendo inclusive responsável pelo acompanhamento de crianças e adolescentes envolvidos em crimes de pequeno potencial ofensivo. Sendo as UPPs um projeto voltado para o policiamento de proximi-

dade e baseado na prevenção da violência, podemos dizer que, “no mínimo”, chama a atenção o nível de desconhecimento dos policiais sobre a existência e as missões institucionais desses serviços. O mesmo se aplica ao CAPsAD que, sendo um serviço da saúde voltado para o atendimento de usuários abusivos de álcool e drogas, teria, em tese, grande interface com operadores do sistema jurídico-policial, sobretudo em tempos de ampliação da discussão sobre a descriminalização do uso de entorpecentes e de sistemático enfrentamento da violência doméstica, largamente associada ao abuso de álcool e outras drogas.

Os dilemas da aproximação entre polícia e a rede de proteção social

Indiscutivelmente, o desconhecimento por parte dos policiais acerca do trabalho dos operadores da assistência se apresenta como um obstáculo na tentativa de construção de ações integradas entre essas instâncias do poder público e, neste sentido, iniciativas como a do *Curso de Cidadania...* seriam salutares.

Todavia, os limites da integração entre a polícia e a rede de proteção social talvez não se encerrem no plano da falta de informação e a primeira reunião entre pesquisadores do Viva Rio e os operadores da rede de proteção revelam dimensões interessantes sobre isso.

Esse encontro, realizado no Morro da Fé/Sereno, pouco antes do início das atividades de visita, tinha como objetivo “sensibilizar” alguns dos técnicos da rede de proteção social da região da Penha (onde foi realizado o curso-piloto) a respeito da importância da entrada dos policiais das UPPs no circuito de encaminhamentos de casos que extrapolassem o âmbito criminal, *stricto sensu*. Mais que isso, o objetivo das reuniões era a discussão sobre o processo de legitimação das

polícias como um integrante dessa rede.

As operadoras técnicas da rede de assistência, por sua vez, deixaram claras suas preocupações que, apesar de parecerem bastante pragmáticas, resumiam bem o melindre da ação em conjunto com a polícia no seu cotidiano. “Os policiais realizariam as visitas uniformizados”? “Seriam levados até os locais da visita em viaturas descaracterizadas”?

A preocupação era fundamentada pelo fato dos serviços de assistência englobarem moradores que por motivos diversos eram avessos ao contato com a polícia. Fosse por violências sofridas no passado, fosse por simples convicção ou mesmo pelo fato de estarem, eles próprios, envolvidos com alguma atividade ilícita ou terem parentes nessa condição. Ficou claro naquele encontro que a relação entre a rede de assistência local e a polícia era algo que precisaria ser manejado com muita cautela.

Os advogados, psicólogos e assistentes sociais que compõem o quadro de *street level bureaucracy* dos serviços de atenção social (LIPSKY, 1969), por força de seu trabalho, terminam sendo “guardiões” de muitas narrativas e acontecimentos que, definitivamente, aos olhos de seus atendidos, não deveriam jamais chegar aos ouvidos da polícia. Seu universo de atuação é um terreno onde a polícia, não raro, está ausente ou é evitada. Assim, a aproximação teria de ser feita de modo a não colocar os operadores da assistência sob suspeita, perante a comunidade.

No caso do *Curso de Cidadania...* as orientações foram seguidas criteriosamente. Os policiais realizaram as visitas técnicas à paisana e em horários de baixa frequência para interferir o mínimo

na rotina de trabalho. Há de se ressaltar também que as visitas, por questões logísticas, foram realizadas em unidades de atendimento situadas em regiões mais centrais, ou seja, fora do ambiente das comunidades.

Os cuidados e etiquetas sinalizados nesse encontro inicial levantam algumas questões: qual o grau de permeabilidade dos serviços de proteção social às polícias como um ator relevante de sua rede institucional? Qual a disponibilidade e interesse das polícias em construir legitimidade para atuação em uma arena que, historicamente, não é a sua?

Temos de reconhecer que há uma ampla discussão sobre o papel das políticas de âmbito comunitário na prevenção da violência (BEATO, 1999; BAYLEY; SKOLNICK, 2001; MESQUITA NETO, 2004). No caso brasileiro, esse processo aparece intimamente ligado à consolidação do sistema de seguridade social e à capilarização dos recursos de assistência – fortalecida pelo maior protagonismo dos municípios –, no contexto pós-Constituição de 1988. Contudo, há um longo caminho a trilhar, em termos de agenda de pesquisa, no que diz respeito a processos de integração entre polícias e atores da rede de proteção. Caberia aprofundar as nuances das experiências em curso, tendo como perspectiva, sobretudo, as estratégias de quebra das resistências, de ambos os lados. No momento, dado os limites de profundidade do presente artigo, contentamo-nos em tomar o tema como promissor, ao passo que se consolidem as políticas de segurança, efetivamente, comprometidas com a prevenção da violência e engajadas a ações que se projetem para além da diáde repressão/punição.

Forças e fraquezas de um encontro ou considerações finais

É preciso compreender que iniciativas como o *Curso de Cidadania...* são experiências que têm uma dimensão instrumental, mas também uma dimensão política.

Como sublinhamos, o projeto das UPPs foi uma experiência que se iniciou antes mesmo de ter seus marcos institucionais definidos. No ano em que completam dez anos da instalação da primeira unidade é difícil afirmar qual o futuro do projeto, bem como os avanços sociais com ele obtidos e, se eles existem, quais os parâmetros adequados de avaliação.

O que se pode afirmar com alguma segurança é que iniciativas heterogêneas terminaram por convergir, imprimindo às UPPs um caráter de “esperança última” ou de “alternativa eficiente” ao desgastado modelo de “Guerra ao Tráfico”, tão conhecido pelos moradores do Rio de Janeiro (MACHADO DA SILVA, 2010).

Assim, alinhar-se ao projeto das UPPs, num sentido muito específico, foi alinhar-se ao discurso de que o enfrentamento, estritamente bélico, do tráfico de drogas nas favelas fracassou e que formas outras de encarar o problema precisa(va)m ser encontradas, para além das intervenções táticas sazonais e desarticuladas, que vitimam, diariamente, moradores e policiais.

Entram em cena, então, os desafios impostos pelas práticas preventivas - que não são poucos. Consideremos, aqui, apenas dois aspectos mais ajustados aos argumentos em curso.

Em primeiro lugar, a “prevenção”, na cosmologia dos nossos policiais, constitui-se numa antítese de “repressão” (uma metáfora de efetividade e autoridade) e de “ação” (no sentido do

confronto armado) que são a base do *ethos* produzido nas academias de polícia (MACHADO; ALBUQUERQUE, 2001).

Em algumas ocasiões foi possível registrar relatos dos alunos afirmando que mesmo os moradores faziam uma distinção entre “o policial de UPP” e “o policial”, denotando que o trabalho de policiamento de proximidade fosse, por assim dizer, uma espécie de “serviço de apoio” (*serviço menor* não seria um termo exagerado, certamente) do policiamento exercido pelos batalhões (em particular o BOPE).

Se nas representações coletivas, as atribuições regulares do papel da polícia é a realização de prisões e o confronto armado, o policial que “auxilia e previne”, que “medeia e dialoga” não seria, assim, exatamente um policial!

O segundo aspecto a ser destacado é que as ações de prevenção da violência se viabilizam a partir de uma soma de esforços que passa, necessariamente, por ações intersetoriais do poder público e por algum nível de envolvimento da sociedade.

Seja no Brasil, seja em outros países (como o caso do *cease fire* de Boston) (BEATO, 1999), ações exitosas no campo da prevenção da violência registraram, recorrentemente, o envolvimento de projetos sociais e instâncias governamentais relacionados a alguns temas: gestão urbana, atenção à juventude, programas de atenção ao abuso de drogas, mediação de conflitos, inclusão social e ampliação de oportunidades, sistematização de informações sobre a incidência criminal em nível local, etc.

Não por acaso esses temas fizeram, em maior

ou menor grau, parte do quadro de disciplinas do *Curso de Cidadania...*, e também, talvez não por acaso, o contato com a rede de proteção social nos tenha surgido como saída para a demanda do Comando das UPPs, que buscava dar ao curso um caráter mais prático.

Como vimos, o grau de desconhecimento dos policiais atuantes nas UPPs sobre o papel institucional dos órgãos que compõem a rede de proteção era acentuado. Teoricamente as horas em sala de aula amenizaram essa deficiência e ao final do curso 87% dos alunos que responderam ao questionário final afirmavam conhecer as atribuições do CRAS, apenas 16,6% não sabiam ainda o que significava a sigla CAPsAD e só 36% ainda desconheciam o CREAS.

A despeito desse pequeno progresso os policiais demonstravam-se ainda muito céticos em relação à integração das suas rotinas às da rede de proteção social. Numa aula ministrada com a presença dos Comandantes e subcomandantes de unidade, um relato nos chamou atenção. Um policial descreveu uma situação onde atendera um chamado onde uma criança havia sido abandonada. Contou que ficou horas com ela dentro da viatura a procura do Conselheiro Tutelar do bairro para realizar o encaminhamento sem sucesso. A pergunta uníssona foi: “E esses órgãos funcionam?”

Em linhas gerais a percepção dos policiais sobre órgãos da rede de proteção, nessa oportunidade, remontava o imaginário que muitos brasileiros têm sobre órgãos governamentais em geral: os serviços funcionam poucas horas por dia, há poucos funcionários para muitos casos e as necessidades das pessoas que procuram esses serviços extrapolam, amplamente, os recursos

disponíveis.

Ainda que 60% dos alunos tenham reconhecido as abordagens do curso como “muito pertinentes” ao seu trabalho cotidiano, é difícil dimensionar o que essa experiência e experiências análogas signifiquem para eles. Essa é uma questão instigante para pesquisas futuras.

O que podemos afirmar, a partir da análise empreendida, é que parece haver ainda um longo caminho a percorrer, no que diz respeito à integração das ações policiais às da rede proteção social.

Os meses de convivência com os policiais, com os monitores e com os instrutores do curso levam a crer que o uso da autoridade e da força são ainda referenciais muito sedimentados nas representações dos alunos sobre sua própria profissão.

Conforme sinaliza Poncioni (2004; 2013), os esforços empreendidos nos últimos vinte anos pelo governo federal, sobretudo através da SENASP, com iniciativas como a criação da Rede de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), os programas de bolsa-formação – que incentivam qualificação técnica e profissional dos policiais, através de cursos presenciais ou *on-line* – e a criação da Matriz Curricular Nacional para o ensino policial, colidem com estruturas de formação policial marcadas pela não profissionalização do quadro de instrutores, pela presença de materiais didáticos obsoletos, pela ausência de ambientes e horários que favoreçam ao estudo e por uma concepção do trabalho da polícia como “combate ao crime”, “empregando-se frequentemente o uso intensivo de táticas e procedimentos de guerra” (PONCIONI, 2013, p. 53).

É claro que a experiência das UPPs terá sua história escrita por forças que vão muito além do tema formação/profissionalização dos policiais militares. O período pós-Jogos Olímpicos, marcado pela intensificação dos confrontos com traficantes, pela crise econômica que culmina na “falência” do estado do Rio de Janeiro e pela crise política que culmina na prisão do ex-Governador Sérgio Cabral, ratifica essa ideia.

Entretanto, retomando os ensinamentos de J. Skolnick e D. H. Bayley (2001), faz-se mister compreender que, num futuro próximo ou em tempos mais distantes, o sucesso das experiências

de prevenção à violência dependerá sempre do envolvimento da comunidade e dos atores institucionais não-policiais no planejamento e avaliação das políticas de segurança.

Para tanto é preciso que essas ideias sejam trabalhadas, discutidas e valorizadas na formação policial. Caso contrário, iniciativas como o *Curso de Cidadania e Acesso à Rede de Proteção Social para policiais atuantes em UPPs* se perpetuarão como ações necessárias, mas sempre insuficientes para a construção de um paradigma que não seja exclusivamente repressivo.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Carlos de Linhares de; MACHADO, Eduardo Paes (2001). “Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar”. *Sociologias*, ano 3, nº 5, jan/jun 2001: 214-237.

ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydée, PATRÍCIO, Luciane (2007) “Tensões e Desafios de um Policiamento Comunitário em Favelas do Rio de Janeiro: o caso dos Grupamentos de Áreas Especiais”. *São Paulo em Perspectiva*, n.2, v.21.

BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. *Nova Polícia: Inovações nas Polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo. Edusp, 2001.

BEATO, Claudio (1999). Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*. vol.13 no.4

BOURDIEU, Pierre (2015). *A Economia das trocas simbólicas*. Tradução Sérgio Miceli. 8.ed, São Paulo, Perspectiva.

CABRAL, Sérgio. Versão na Integra do Discurso de Posse. O GLOBO, Rio de Janeiro, 04 nov. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/confira-integra-do-discurso-do-governador-sergio-cabral-na-cerimonia-de-posse-2844108>>. Acesso em: 01 out. 2018.

DAMATTA, Roberto. *Relativizando: uma introdução à antropologia social*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GHIRINGHELLI, Rodrigo (2016). Formação e modernização da atuação policial. in V. Garcia (Org.) *Convivência e Segurança Cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública*, Brasília: PNUD/Conviva.

KANT DE LIMA, Roberto (2003). “Direitos Cívicos, Estado de Direito e “Cultura Policial”: a formação policial em questão”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 41. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, jan-mar, p. 241-256.

LIPSKY, Michael (1969). Toward of Street-level Bureaucracy. *Institute for Research of Poverty*, n.1, v.1: 48-69.

MACHADO DA SILVA, Luiz A. (2010). **Afinal, qual é a das UPPs**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.

MESQUITA NETO, P. Prevenção do Crime e da Violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil. In: **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. SENASP, 2004.

MIRANDA, Ana Paula M. (2008). Dilemas da Formação Policial, Treinamento, Profissionalização e Mediação. **Educação Profissional: Ciência e Tecnologia**, n.1, v.3: 67-76.

MONTEIRO, Fabiano Dias; ARAUJO, Jonas Pereira; SANTOS, Sandro Costa (2015). "Estratégias de Policiamento, Inclusão Social e Enfrentamento da violência: as experiências do Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá". **Relatórios Viva Rio**, n.1, v.1: 8-29. Disponível em: <<http://www.vivario.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Cadernos-Viva-Rio-1-2015.pdf>>. Acesso em: 01 out. 18.

MONTEIRO, Fabiano Dias (2016). "Formação Policial, Polícia e Direitos Humanos" in V. Garcia (Org.) **Convivência e Segurança Cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública**, Brasília: PNUD/Conviva.

MUSUMECI, Bárbara. (2014). **Mediação de conflitos nas UPPs: sistematização de uma escuta**. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/textodownload/2-mediacao-de-conflitos-nas-upps-sistematizacao-de-uma-escuta/>>. Acesso em: 01 out. 18.

MUSUMECI, B; MUSUMECI, L.; RAMOS, S (2015). **UPPs: o que pensam os policiais?** Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2015/12/1449178471_magicfields_arquivo_1_1.pdf>. Acesso em: 13 out. 18.

NIJ. National Institute of Justice. Program Profile: Operation Ceasefire (Boston, Mass.). Site. 2011. Disponível em: <<https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=207>>. Acesso em: 01 out. 18.

O'NEIL, Megan; SINGH, Anne-Marie (2007). Introduction, **The Police Occupational Culture: New Debates and Directions**, M. O'Neill, M. Marks, and A. Singh (eds.), Emerald/Elsevier Press.

PONCIONI, Paula (2004). **Tornar-se policial: A Construção da Identidade Profissional do Policial no Estado do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, mimeo.

PONCIONI, Paula (2013). Governança democrática da segurança pública. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1: 48-55.

TEIXEIRA, Cesar Pinheiro (2015). O 'policial social': Algumas observações sobre o engajamento de policiais militares em projetos sociais no contexto de favelas ocupadas por UPPs. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 8 - no 1 - JAN/FEV/MAR - pp. 77-96.

RIBEIRO, Ludmila (2014). O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). **Análise Social**, 211, XLIX (2º), p. 272-309.

RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza (2012). "As Unidades de Polícia Pacificadora e a Segurança Pública no Rio de Janeiro". **Comunicação do ISER**, n.67, v.31: 9-52.



Utilização de Simuladores para Medir o Desempenho de Profissionais de Segurança

Antônio Valério Netto

Pós-doutorado em biotelemetria e telemedicina no IEP do Sírio-Libanês. Doutor em computação e matemática computacional pela USP. Possui MBA em Marketing pela FUNDACE (FEA-RP/USP). É técnico em informática industrial pela ETEP, Bacharel em computação pela Universidade Federal de São Carlos e mestre em engenharia mecânica pela USP.

Data de recebimento: 01/07/2017
Data de aprovação: 13/11/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.819

Resumo

Este artigo aborda a aplicação de treinamentos simulados como forma de medir o desempenho de profissionais na área de segurança pública ou privada. A proposta é sugerir que determinados indicadores tornam-se relevantes à medida que são capturados em intervalos de tempo menor (por exemplo, semanalmente) e em maior quantidade (durante um período de seis meses pode-se realizar quase 24 interações simuladas). Além disso, estas informações servem de entrada para uma análise de desempenho do profissional de segurança diante de situações que somente poderiam ser apresentadas a ele de forma simulada e controlada. As atitudes e reações perante uma situação podem auxiliar na identificação de “tipos de aptidões” para o trabalho, bem como mostrar um histórico de desempenho que pode gerar uma curva de aprendizado. Este tipo de sistema pode tanto ser utilizado para medir o desempenho e o nível de aptidão do profissional, quanto à qualidade da atividade instrucional. Dessa forma, será possível identificar as melhores práticas aplicadas pelos instrutores, isto é, se realmente seus métodos de ensino estão fazendo com que seus alunos melhorem seus desempenhos. O foco é melhorar o método de ensino andragógico que está sendo aplicado, além de diminuir a subjetividade de como identificar o desempenho de cada profissional que está sendo treinado e o trabalho de seus instrutores, por meio de métricas.

Palavras -Chave

Segurança. Simulador. Realidade virtual. Aperfeiçoamento de profissionais. Treinamento. Gestão de pessoas. Medição de desempenho.

Abstract

Use of simulators to measure the performance of safety professionals

This article discusses the application of simulated training as a way to measure the performance of professionals in the area of public or private security. The proposal is to suggest that certain indicators become relevant as they are captured at shorter intervals (for example, weekly) and in larger amounts (during a period of six months, almost 24 simulated interactions can be performed). In addition, this information serves as input for a performance analysis of the security professional in situations that could only be presented to him in a simulated and controlled way. Attitudes and reactions to a situation can help in identifying “types of skills” for work, as well as showing a performance record that can generate a learning curve. This type of system can both be used to measure the performance and the level of fitness of the professional, as well as the quality of the instructional activity. In this way, it will be possible to identify the best practices applied by the instructors, that is, if their teaching methods really are making their students improve their performances. The focus is on improving the method of teaching andragogy that is being applied, in addition to reducing the subjectivity of how to identify the performance of each professional being trained and the work of their instructors, through metrics.

Keywords

Security. Simulator. Virtual reality. Professional development. Training. People management. Performance measurement.

INTRODUÇÃO

Em uma visão pragmática, a aplicação de tecnologia de simulação para treinamento de profissionais da área de segurança é um fator amplamente discutido e implantado em outros países e suas justificativas são ponderadas (BARLES et al. 2005) (SOETEDJO et al., 2011) (PEREIRA, 2014) (KOŽLAK et al., 2014) (MARTONO, 2016) (BOGATINOV et al., 2017) (KWON et al., 2017) (LABR; HAGARA, 2017). No Brasil, contudo, a discussão do uso amplo de simuladores para treinamento continuado sofre barreiras culturais, falta de metodologia de aplicação e ainda carência de estudos aprofundados para identificar os reais impactos junto às entidades de segurança pública, empresas de segurança privadas etc. Resultado disso, é que em solo nacional há apenas situações pontuais onde, uma instituição ou outra adota esta prática, aplica, mas não consegue criar uma escalabilidade que justifique sua implantação ou criação de uma rotina específica de treinamento. Muitas vezes, a adoção do simulador é baseada em uma decisão política ou como ferramenta de propaganda e publicidade, ou ainda, decisão de cunho pessoal sem embasamento dos reais motivos da aquisição (VALERIO NETTO, 2016) (DALL'AGNOL et al., 2016).

Um dos primeiros casos de adoção do

treinamento simulado no Brasil foi relatado em Pinto (2009), que destacou que os agentes de segurança que recorreram ao uso de força letal, e que não tiveram a devida preparação para intervir em situações reais, não excederam 50% de sucesso do total de casos. Os anos se passaram e foram realizados outros estudos sobre o uso da tecnologia de simuladores virtuais para área de segurança, além de testes de validação de campo que comprovaram que a tecnologia consegue atender as questões relacionadas ao treinamento continuado (FURUIE, 2013) (ALVES, 2014) (REIS et al., 2014) (ROSA; PAVANATI, 2015) (NETO; MARIA, 2015) (PINHEIRO et al., 2016).

Com esses estudos foi identificado que é realmente possível melhorar o treinamento de guardas municipais, seguranças privados e também dos policiais civis, militares e federais no que tange a abordagem junto à população. O treinamento continuado usando a simulação possibilita uma diminuição de um confronto mais violento, como um disparo com arma de fogo em uma situação inadequada (VALERIO NETTO, 2006) (VALERIO NETTO, 2015). Isto gera um menor número de vítimas fatais ou mesmo hospitalizadas (sobrecarga do serviço público de saúde) e evita o afastamento desses profissionais de segurança da sua rotina de trabalho. Haja vista

que quando ocorre uma situação com disparos de arma de fogo, existe um processo interno de sindicância, geralmente retirando o profissional envolvido com a ocorrência de suas atividades do dia-a-dia. Arma de fogo mata ou fere; e essa arma de fogo na mão de pessoas despreparadas causa um prejuízo moral e social de altíssimo impacto. Importante salientar que uma abordagem truculenta e sem um treinamento adequado, gera na população um sentimento de desconfiança junto a estes profissionais. Causa um sentimento de medo e insegurança diminuindo a qualidade de vida desses cidadãos que se trancam cada vez mais em suas casas ao invés de circular livremente pelas ruas.

Havendo o direcionamento do foco para o profissional que está sendo treinado, o simulador tem o aspecto de envolver mais pontos de interação, envolvimento, imersão e gamification (estratégia de interação entre o usuário e o treinamento com base no oferecimento de incentivos). Isto auxilia no engajamento e no comprometimento do profissional que está sendo treinado. Observando a História, o treinamento continuado já era utilizado como ferramenta de organização e qualificação do trabalho desde o século XVIII (VALERIO NETTO et. al, 1998). Ao longo dos anos, esse processo ganhou evidência ao ponto de se tornar essencial para as empresas que buscam destaque no mercado e que apostam em bons profissionais para oferecer serviços de qualidade. No caso do treinamento simulado, este poderia auxiliar, também, as instituições de segurança, a padronizar seus procedimentos de abordagem. Isto fortaleceria essas instituições com uma atuação homogênea dos seus profissionais. No mercado de segurança privada esta visão não é diferente, principalmente devido à forte concorrência e à pressão por parte dos clientes que exigem qualidade, mas acima de tudo, os menores custos possíveis para contratação, o que acaba ocasionando uma equação de difícil reso-

lução para os empresários do setor.

O maior desafio à adoção do treinamento simulado é embutir nos gestores e tomadores de decisão que se trata de investimento e não somente um simples gasto operacional. Mais do que conhecimento adquirido, o mesmo visa oferecer ao colaborador a capacidade de se destacar e superar expectativas. Qualquer entidade deve entender que investir em treinamento é formar bons profissionais para gerar diferencial e refletir na sua reputação. Investir no potencial humano é abrir as portas para melhores resultados e de alguma forma ampliar sua margem de lucro, no caso das empresas privadas, ou o reconhecimento positivo da sociedade para as instituições públicas (CAMARGO, 2013).

Os profissionais capacitados adequadamente geram melhoria na sua produtividade. A rotina é a maior inimiga do profissional de segurança, sendo o “tédio” da atividade diária de observação e vigilância ostensiva um dos grandes problemas na condução de uma postura adequada. A questão de estar em alerta vai reduzindo ao longo dos dias e semanas, o deixando inerte. O treinamento continuado fará com que este profissional retome a atenção e a sua presteza para continuar seu trabalho (GOMES, 2016) (VALERIO NETTO, 2017). O treinamento continuado de forma geral, precisa ser utilizado para somar conhecimento ao profissional, ou mesmo, para revalidar algum conhecimento já existente.

Um aspecto importante que o treinamento com simuladores pode promover é a integração dos profissionais de todas as bases de operação espalhadas em diversos locais e o seu engajamento tanto no treinamento quanto no seu envolvimento com a cultura da empresa de segurança particular. Pois este profissional se sente assistido pelo seu empregador e estimulado a trabalhar melhor quando entende que faz parte de um

único time (ROSA, 2014) (VALERIO NETTO, 2018).

A seguir na, seção dois, será apresentada as justificativas da aplicação da simulação para o treinamento simulado, posteriormente, na seção três é introduzida à metodologia aplicada para realização dos testes de campo com simulação e na seção quatro os resultados da aplicação da metodologia. Por fim, na seção cinco são apresentadas as considerações finais sobre o trabalho de pesquisa realizado.

Justificativas para a adoção do treinamento simulado

A tecnologia de sistemas interativos é utilizada na construção de simuladores para treinamento de profissionais de diversas áreas, dentre elas: aviação, manutenção de naves espaciais, militar e medicina. O simulador é um meio auxiliar de instrução que pode ser um dispositivo ou sistema que representa uma réplica de um cenário real roteirizado.

A utilização de sistemas interativos para treinamento na área de segurança começou a ser empregada com os simuladores de tiros, no início da década de 1980. Basicamente, essas experiências tinham como objetivo somente treinar o profissional para melhorar sua destreza na pontaria no uso da arma de fogo. A segunda geração de simuladores teve início a partir do começo do século XXI. São os chamados simuladores de abordagem que permitem treinar os profissionais com maior interação estimulando seus outros sentidos, como voz, movimentação do corpo, entre outros. Essa nova abordagem faz que situações do cotidiano pudessem ser treinadas de forma eficiente e repetitiva. Essa abordagem tem a mesma proposta de aprendizagem dos simuladores de tiro, contudo, ao invés de treinar somente este procedimento, os profissionais são submetidos a outras interações como o

uso da voz de comando, por exemplo.

Os simuladores de abordagem tem o aspecto de envolver mais pontos de interação e imersão, de facilitar a escalabilidade, diminuir a necessidade de infraestrutura local, e praticamente, extinguir o custo de logística de transporte dos grupos de profissionais para treinar o tiro real em um stand. A maioria dos simuladores nacionais e internacionais é de primeira geração, isto é, foca na precisão do disparo do projétil que um policial ou vigilante possa vir a realizar diante de uma situação de confronto. Uma minoria de simuladores é de segunda geração que foram criados para suprir a necessidade da atual postura da segurança que é a utilização de uma arma de fogo como última opção diante de uma situação de abordagem. Antes de atirar, existe todo um processo que vai desde a presença física do profissional de segurança, o que se inicia com a observação do contexto da situação, passa pela verbalização, e posteriormente, com o emprego da arma de fogo.

Tanto na segurança pública quanto na privada, a dificuldade está em treinar de forma contínua com custo baixo e com foco na melhoria do desempenho do profissional, considerando que existe um grande contingente para ser treinado (FENAVIST, 2016). Também, há o alto custo de um treinamento continuado com arma de fogo (aluguel de stand de tiro, horas extras, deslocamento, aluguel de arma, instrutor credenciado e munição) e a existência de poucos instrutores capacitados que acabam não se dedicando ao aluno de forma individual (CAMARA JR, 2002).

Além disso, é necessário treinar estes profissionais na aplicação da metodologia de abordagem do uso progressivo/seletivo da força. A Figura 1 mostra uma visão geral sobre essa abordagem (FERREIRA et al., 2016), onde a ação deverá

ocorrer de maneira compatível à gravidade da ameaça representada pela ação do infrator, sem se desviar do princípio da legalidade que norteia o

processo de uma intervenção (SANDES, 2007).

Figura 1 - Visão geral do uso progressivo/seletivo da força.

	Cidadão	Agente de Segurança
Situação que requer intervenção	Agressão Letal	Disparo de arma de fogo
		Uso dissuasivo de arma de fogo
	Agressão não Letal	Táticas defensivas não letais
	Resistência Ativa	Controle físico
	Resistência Passiva (agressão verbal)	Controle de contato e verbal
	Cooperativo ou Baixa Resistência	Verbalização
	Normalidade	Presença física
		Observação

Fonte: Elaboração dos autores

Em um estudo do professor do Ohio State University, o Ph.D. Edgar Dale, realizado em 1969, ele dizia que depois de duas semanas, o cérebro humano lembra 10% do que leu; 20% do que ouviu; 30% do que viu; 50% do que viu e ouviu; 70% do que disse em uma conversa/debate; e 90% do que vivenciou a partir de sua prática. Esta pesquisa ficou conhecida pelo nome de “cone de aprendizado” (DALE, 1969). Pesquisas recentes realizadas nos últimos cinco anos revelam que quando o aluno é chamado a participar de forma ativa e participativa, ele compreende e assimila melhor o conteúdo (CAMARGO, 2013) (GOMES, 2016). A qualificação de pro-

fissionais de segurança utilizando ferramentas de tecnologia educacional, baseadas em simulação, permite melhorar a curva de aprendizado do aluno e potencializar a presença do instrutor. A utilização de sistemas interativos é cada vez maior devido aos seus aspectos de envolvimento e imersão que possibilitam ao aluno, vivenciar em uma prática virtual, o seu aprendizado (VALERIO NETTO, 2016) (PASSOS, et al., 2016).

A melhoria do treinamento de seguranças e policiais é uma necessidade socioeconômica. A problemática do setor de segurança passa por questões relacionadas a atitudes inadequadas do

profissional com repercussão negativa perante os clientes e a sociedade. Na questão das ocorrências de erros na abordagem que são suscetíveis a ações judiciais de reparação. O problema tem se agravado devido à exigência para renovação do certificado de formação é demorado (a cada dois anos); muita gente para treinar e poucos instrutores capacitados; queda na qualidade de instrução; stands de tiro cada vez mais distantes da base e em pouca quantidade o que exige logística (transporte, alimentação, horas extras etc.); treinamentos extras dentro da própria instituição/empresa elevam os custos fixos; e dificuldade de encontrar formas de treinar os profissionais no uso progressivo da força com custos acessíveis.

As motivações de se utilizar a tecnologia de simulação para o aprendizado profissional são a redução dos custos logísticos (deslocamento da equipe, alimentação, aluguel de stand, horas extras com os profissionais); a capacitação de profissionais em ciclos cada vez mais curtos; a possibilidade de se resolver a questão da insuficiência numérica de instrutores; além de auxiliar no acompanhamento da curva de aprendizado dos profissionais.

Um simulador para treinamento pode prover um grau de assimilação elevado do conhecimento transmitido ao aluno, pois é um sistema que promove estímulos visuais, sonoros e interativos, gerando um processo de aprendizado mais efetivo que pode ser mensurável. Por exemplo, a maioria dos stands de tiro para treinamento não permite muita interatividade. Os usuários são colocados em situações inanimadas e os potenciais alvos a serem alvejados são fixos ou móveis, não transmitindo a sensação de realidade com a qual o usuário irá se defrontar no momento em que estiver prestando seu serviço. O uso da simulação como técnica de treinamento é adequada, pois se trata de um meio para auxiliar a instrução. São apoiadas por simulacros, sistemas compu-

tacionais e/ou equipamentos que representam o que se deseja simular. Porém, o treinamento simulado só alcança os resultados pretendidos se for acompanhado por uma adequada medição de desempenho.

Importância da medição do desempenho

Um dos principais focos do emprego de um simulador é permitir que os profissionais de segurança sejam treinados de forma adequada e com baixo custo para suas instituições e empresas de segurança. Contudo, no mercado brasileiro, a justificativa da melhora técnica do treinamento do profissional, ainda não é suficiente para popularizar a tecnologia de simulação. Diante disso, as justificativas se resumem basicamente na questão do treinamento para diminuição de custo. Todavia, a validação da eficiência da medição de desempenho baseada em treinamento usando simuladores é fundamental para geração de credibilidade. A questão principal está em provar que é válida a medição individual de desempenho usando uma ferramenta que aumente a interação, o envolvimento e a imersão desta pessoa que está sendo avaliada.

O treinamento de forma continuada é importante para que uma situação de confronto seja conduzida para um resultado conclusivo que minimize a utilização, inclusive, da arma de fogo como única alternativa. Uma das metas atuais deste estudo foi compreender como identificar possíveis indicadores de desempenho práticos e estatísticos para a área de segurança. Onde seja possível comparar o impacto do treinamento virtual com o desempenho real no dia-a-dia. A percepção de melhoria na qualificação precisa ser retirada da subjetividade de opiniões pessoais para a objetividade de indicadores de desempenho. Esses indicadores podem estar relacionados aos acertos desses alunos e à menor necessidade de correção durante a atividade prática. Os testes

de validação também podem contemplar indicadores de percepção humana. Para isto, também pode ser aplicada uma métrica apoiada na quantidade de vezes que esse profissional realiza o treino (frequência de treinamento) (ATKINS, 2001).

Em termos pedagógicos, inicialmente foram escolhidos os seguintes indicadores para apoiar a medição de desempenho dos alunos diante de uma situação rotineira. Como saída desses indicadores foram definidos quatro estágios: qualificado, moderado, requer melhoria e requalificar. De maneira detalhada, esses indicadores são os seguintes: (i) Capacidade de ação/reação do profissional diante de uma situação problema; (ii) Nível de atenção/observação (emprego da técnica de OMD – Observar, Memorizar, Descrever); (iii) Indicativo de atitude (emprego do IDA – Identificar, Decidir, Agir); (iv) Nível de memória muscular; e (v) Condicionamento físico.

Para atender o processo de captação desses indicadores é importante que o simulador seja capaz de apresentar uma curva de desempenho ao longo das atividades de treinamento realizadas pelo aluno em cada uma das modalidades de treinamento (skill drills, stand virtual, cenários 3D). Além disso, é necessário que o indicador apresente uma curva da atividade dos instrutores por meio dos resultados de desempenho de seus alunos que foram instruídos por ele. Essas duas dimensões permitem acompanhar a periodicidade do treinamento em campo realizada por cada aluno, acompanhar a periodicidade do treinamento em campo realizada pelo instrutor junto aos seus alunos e, por conseguinte, gerar um ranking de desempenho de cada aluno e/ou instrutor por modalidade de treinamento (gamefication). Em seguida, é necessário realizar o levantamento de dados quantitativos por período de tempo (data de início e data final) de quantas sessões de treinamento realizadas, quan-

tidade de disparos realizados, duração de tempo dos treinamentos etc., por aluno e por instrutor.

Na próxima seção, são descritas as etapas para aplicação do treinamento simulado e da medição que acompanha essa técnica, o que permitirá às organizações de segurança - públicas e privadas - interessadas na temática uma melhor compreensão de como essa técnica aumenta a performance de seus profissionais.

Estudos de caso relacionados ao treinamento simulado

Nesta seção são descritos três estudos de caso referentes à aplicação de simuladores para o treinamento de profissionais de segurança. Os dois primeiros foram importantes para compreender o impacto positivo no processo de treinamento e o terceiro estudo de caso, foi o que permitiu construir efetivamente os indicadores de avaliação propostos neste artigo. Para todas as atividades de treinamento dos três estudos de caso, foi utilizado o mesmo modelo de simulador de tiro e abordagem que permite o uso de armas reais onde são acoplados lasers para simular o disparo. Além disso, o simulador possui dispositivos para reconhecimento de voz e identificação de movimentação corporal para capturar outras interações com o cenário virtual. Os instrutores responsáveis pela aplicação das atividades de treinamento simulado são detentores de conhecimento de armamento e tiro com grande experiência em instrução para área de segurança. Além disso, possuíam domínio e conhecimento geral sobre treinamento virtual para eliminar as dúvidas ora apresentadas pelos usuários.

O primeiro estudo de caso focou-se em verificar a melhoria da habilidade do profissional de segurança quando ocorre uma análise comparativa com o treinamento real. Inicialmente, foi realizada em uma escola de formação de vigilantes vinculada a uma grande empresa de transporte

de valores situada na cidade de São Paulo (SP). O coordenador da escola de formação de vigilantes juntamente com o instrutor responsável selecionou vinte alunos de forma aleatória (14 homens e 6 mulheres) de um curso de formação de vigilantes, onde foram separados em dois grupos de dez alunos cada. Estes alunos estavam na metade do curso de formação, iniciando as aulas da disciplina de “armamento e tiro”. Um dos grupos seguiu o roteiro da aula normalmente (sem o uso do simulador), ou seja, tendo a aula teórica e em seguida realizaram os tiros no stand de tiro real. A outra turma, após a parte teórica, teve uma parte prática no stand de tiro virtual do simulador antes de irem ao stand de tiro real. Após esta dinâmica foram observados os seguintes resultados: Os alunos que tiveram a aula com o uso do simulador anteriormente obtiveram um melhor desempenho na aula de tiro no stand real. Esta melhora foi percebida com um maior percentual de acertos destes alunos e menor necessidade de correção do aluno durante a atividade prática com tiro real. Tornou a atividade mais produtiva e segura. Diante disso, foi atestado (gerado documento comprobatório) que o simulador cumpriu com as expectativas na melhora da qualidade de ensino para os alunos de formação de vigilantes.

O segundo estudo de caso foi realizado em outra grande empresa multinacional de segurança na área de transporte de valores (VALERIO NETTO, 2016). Esta empresa treinou inicialmente 499 colaboradores nos estados do Paraná e Santa Catarina. Foram selecionados 10 colaboradores para realizar o tiro real (sem a utilizar o simulador) e 10 colaboradores utilizaram o simulador. Foi obtido uma melhora de 8% com os colaboradores que passaram pelo simulador. Esta melhora foi percebida pelos instrutores responsáveis com um maior percentual de acerto desses alunos e menor necessidade de correções dos alunos durante as atividades práticas com o

tiro real. Diante disso, também foi atestado (gerado documento comprobatório) que o simulador cumpre com as expectativas nas melhora da qualidade do treinamento e na prática do tiro quando se tem a oportunidade de treinar antes de forma simulada. Inclusive estes resultados não fogem daqueles obtidos em outras áreas que utilizam a simulação para o treinamento contínuo onde a pessoa pratica virtualmente para depois ser exposta a uma situação real. É o caso dos simuladores para formação de condutores de veículos, de piloto de avião entre outros.

O terceiro estudo de caso foi focado na análise do desempenho do aluno recém-formado na realização de um conjunto de exercícios e sua percepção após o treinamento virtual executado. O objetivo era identificar qual o comportamento do aluno diante de uma situação simulada; como ele reagiria ao disparo do tiro ou se ele estaria preparado para reagir no momento certo. Foi realizado o teste com 42 alunos recém-formados oriundos de um curso de formação de vigilantes (carga horária de 200 horas) na cidade de São Paulo (SP). Sendo 12 mulheres e 30 homens. A escolha dos alunos foi realizada de forma aleatória sendo que os alunos eram voluntários para participar do processo. Eles executaram diversos exercícios com o simulador e depois participaram de uma atividade de pesquisa exploratória por meio de entrevistas individuais. Foram feitas perguntas onde os mesmos poderiam responder seguindo uma escala de 1 a 4, sendo um para “fraco desempenho” e quatro para “alto desempenho”. Essas perguntas foram realizadas para compreender a percepção de como eles se sentiram realizando o treinamento simulado. As mesmas versavam sobre alguns aspectos relacionados ao desempenho físico e outros envolviam o desempenho com atenção e perspicácia. Foram executadas três baterias com cada um dos exercícios propostos totalizando 630 atividades. No total foram cinco exercícios propostos: Dois

de skill drills (atividades onde são testadas habilidades pontuais como atenção, sincronização, velocidade de raciocínio, etc); dois de stand de tiro com alvo humanoide (silhueta humana) com distância de sete metros e também de 10 metros; e um de stand de tiro com alvo de quatro cores (alvo onde existem quadrados com quatro cores e o atirador é avisado em quais duas cores ele precisa disparar duas vezes).

Resultados e discussões sobre o terceiro estudo de caso

Em linhas gerais, no terceiro estudo de caso, a maioria dos alunos aumentou suas falhas conforme as baterias de exercícios iam sendo realizadas, isto é, o desempenho da primeira bateria para alguns foi melhor do que a última, demonstrando claramente que ao longo de um processo de treinamento continuado, não conseguiam manter o desempenho. Também, notou-se a questão da “sorte” de alguns alunos em determinados exercícios. Como eram realizadas três baterias de cada exercício, alguns alunos se mostraram eficientes em determinada bateria isolada, mas em outras não conseguiam manter o mesmo desempenho. Em determinadas execuções foi possível identificar aqueles alunos com raciocínio rápido em relação a outros. Também foi possível constatar que alguns alunos não conseguiam executar adequadamente os exercícios propostos e deveriam treinar com uma frequência maior para conseguir se adequar a um patamar mínimo exigido.

Outro exemplo, uma usuária não conseguia apertar o gatilho da arma no tempo hábil, perdendo vários disparos e obtendo baixa pontuação nos exercícios. O interessante é que na sua autoavaliação, ela mesma reconheceu que não estava preparada para atuar em atividades com emprego de arma, pois se precisasse reagir entendeu que não conseguiria executar adequadamente a reação. Situação que quando ela terminou o curso de segurança privada, acreditava que

estava preparada. Somente depois de realizar o treinamento com o simulador, ela constatou que não estava preparada para participar de processos seletivos de empregos que eram exigidos armamento de fogo. Quando questionada como ela conseguiu realizar as atividades de tiro prático no stand enquanto estava fazendo o curso de vigilante, a mesma disse que estava com a adrenalina alta e “pilhada” e por isto acredita que tenha realizado. Mas não se lembra de coisa alguma. Ela fez três baterias de cada exercício, contudo já na segunda bateria começava apresentar as falhas e uma grande dificuldade de “mastigar” o gatilho.

Também foi possível levantar algumas constatações, como por exemplo, um usuário que possuía baixo preparo físico para realizar uma sequência longa de disparos e isto começou a influenciar na questão da sua atenção com relação aos exercícios. Isto é, quanto mais ele realizava os disparos, o seu braço começava a tremer e sua destreza começava a piorar e os erros a aumentar. Além disso, a sua fadiga também fazia com que sua mente dispersasse aumentando seus erros tanto de atenção quanto de raciocínio rápido. Provavelmente devido à dor por não conseguir manter o braço esticado para realizar os disparos. Durante as atividades práticas, não foram detectadas dificuldades operacional ou limitações no uso do simulador. Foi realizada uma breve preleção no início da bateria de testes com todos os participantes e sanadas as dúvidas. Participaram, além dos alunos, somente o instrutor da escola de formação, um assistente de pesquisa e o pesquisador sênior. Em linhas gerais as informações obtidas durante a execução dos 630 exercícios puderam ser utilizadas para validação dos indicadores de desempenho inicialmente identificados e que podem auxiliar o tomador de decisão da área de treinamento e desenvolvimento (T&D) da empresa de segurança privada ou do departamento de educação da instituição de segurança pública, na medição de desempenho de seus

profissionais. Não somente se ele teve sucesso em obter uma pontuação alta com o disparo de arma de fogo (pontaria), mas na forma com que ele agiu e/ou reagiu a uma situação de abordagem ou durante o ciclo de treinamento continuado se o empenho dele aumentou ou diminuiu no que tange a questão física e/ou mental.

Um dos objetivos desse terceiro estudo de caso foi cruzar os dados da percepção que o aluno teve de si mesmo ao final dos treinamentos, com os indicadores que foram avaliados pelo instrutor presente durante o treinamento realizado, além da pontuação automática gerada pelo próprio simulador. Esses indicadores foram:

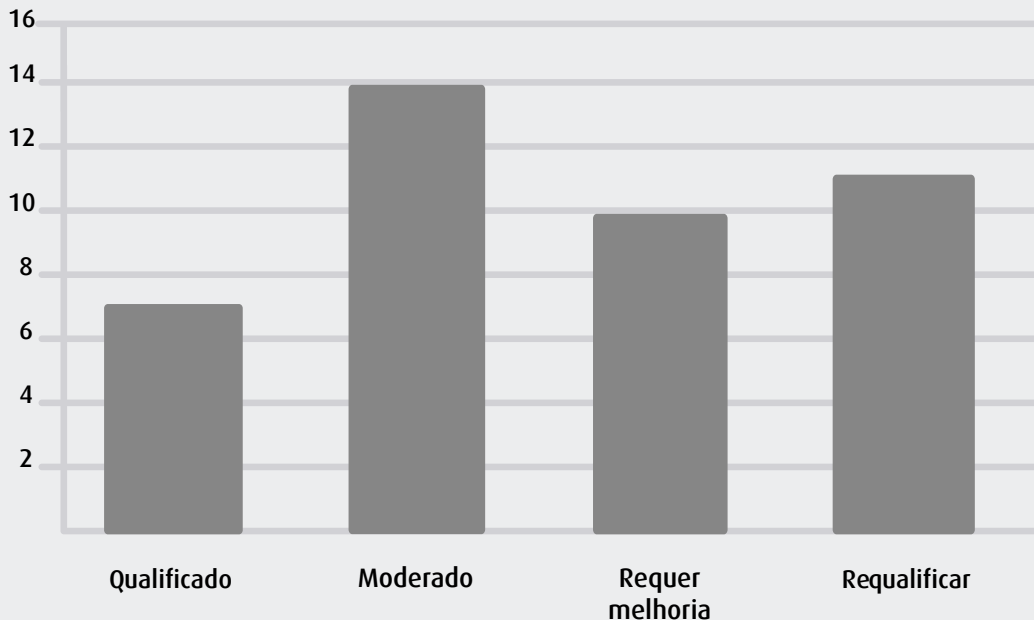
- Capacidade de ação/reação do profissional diante de uma situação problema. Neste caso, foi realizado somente de forma subjetiva pelo instrutor;
- Nível de atenção/observação (emprego da técnica de OMD – Observar, Memorizar,

Descrever) que foi avaliado subjetivamente pelo instrutor e de forma objetiva pelos skill drills e com os alvo humanoide;

- Indicativo de atitude (emprego do IDA – Identificar, Decidir, Agir), que foi mensurado tanto pela visão subjetiva do instrutor quanto pelos resultados gerados pelos exercícios de skill drill;
- Nível de memória muscular que foi observado de forma subjetiva pelo instrutor durante cada bateria realizada e diretamente pelos exercícios de quatro cores;
- Condicionamento físico, onde foi observado de forma subjetiva pelo instrutor após a realização de todas as baterias realizadas por cada aluno.

Como saída consolidada desses indicadores citados tiveram sete alunos com o perfil qualificado (16,67%), 14 alunos moderado (33,33%), 10 alunos requer melhoria (23,81%) e 11 alunos

Figura 2 - Indicadores de desempenho gerados para os 42 alunos



Fonte: Elaboração dos autores

precisa requalificar (26,19%), como pode ser vislumbrado na Figura 2.

Um ponto de destaque é que 88,09% (37 pessoas) dos 42 alunos que participaram das baterias gostariam de continuar realizando os exercícios com o simulador sendo que 100% das mulheres (12 pessoas) demonstraram interesse pelos treinamentos. Inclusive estavam no grupo das pessoas mais interessadas e envolvidas com as atividades. Este interesse pela continuidade aos treinos simulados se deu por entenderam que poderia ser uma forma de ter um contato maior com a prática, algo que não tiveram em grande quantidade durante o curso de formação. A facilidade também de ter o feedback do instrutor rapidamente e de forma individualizada contribuiu para este bom resultado, além de fazer com que os alunos percebessem que era uma forma de testar suas habilidades e limites atuais. Destaque para a percepção feminina que consideraram primordial que o treinamento simulado deveria complementar as aulas teóricas.

Esses indicadores propostos podem contribuir com decisões relacionadas ao perfil do colaborador dentro da empresa ou instituição de segurança pública. Como por exemplo, executar retrabalhos para melhorar alguma habilidade que esteja deficiente ou fazer uma revisão das tarefas delegadas. Também é possível reposicionar o perfil para determinado trabalho, por exemplo, alocar a pessoa para uma atividade de campo que não requer o uso de arma de fogo ou mesmo atuar em um local com menor possibilidade de presença de transeuntes. Outra situação é identificar questões momentâneas relacionadas ao desgaste ou baixa aptidão para atenção que pode gerar a realocação do profissional naquele período para uma tarefa que necessite menos habilidades de observação, por exemplo.

Considerações finais

É fato que o treinamento continuado dos profissionais de segurança com relação à abordagem perante a população em geral, pode evitar diversos problemas. Um exemplo é o disparo indevido de arma de fogo diante de uma situação de rotina. Trata-se de um fator de relevância social e, porque não dizer, econômica. O treinamento continuado pode evitar o afastamento do profissional de segurança da sua rotina por causa de acidente de trabalho. Fazendo uma analogia com o aprendizado de tocar violão, a ausência da prática de tocar o instrumento continuamente nunca dará a pessoa à habilidade motora correta e a dinâmica para realmente manter uma habilidade adequada no manuseio do instrumento. Além disso, uma situação inadequada pode repercutir negativamente para a imagem da instituição ou empresa, e até mesmo, sofrer um processo judicial de ressarcimento e/ou danos morais advindo da parte prejudicada.

Na área de segurança pública e privada, os profissionais não têm a oportunidade de treinar a observação, impostação de voz (uso progressivo/seletivo da força), e até mesmo, postura corporal em situações que ele realmente irá se defrontar no momento em que estiver prestando seus serviços no dia-a-dia. A criação dos simuladores de abordagem tem o aspecto de envolver mais pontos de interação. Não somente o disparo da arma de fogo como também, o uso de mais sentidos humanos como a voz, movimentos do corpo entre outros. Isto auxilia no aumento do envolvimento e da imersão do profissional que está sendo treinado.

O uso da simulação como técnica para treinamento continuado mostra-se adequada, pois se trata de um meio mais envolvente para transferência de conhecimento, o que melhora, inclusive, o engajamento dos instruídos. As motivações de se utilizar a simulação para o aprendi-

zado profissional estão relacionadas à constatação de que ele diminui os altos custos de deslocar equipe, alimentação, aluguel de stand, horas extras com os profissionais; permite a capacitação dos profissionais em ciclos cada vez mais curtos; reduz os custos com horas extras e insuficiência numérica de instrutores e permite principalmente, a repetibilidade para aprimoramento do conhecimento com baixo custo.

Além disso, no caso dos simuladores de abordagem, os mesmos permitem um treinamento mais efetivo, propiciando um envolvimento psicológico maior com a ação, passando uma sensação de realidade. Este tipo de sistema propõe uma completa quebra de paradigma no processo de treinamento contínuo.

A metodologia de treinamento simulado também tem a finalidade de desenvolver habilidades para manejar com destreza o armamento, bem como fortalecer a adoção de regras de segurança e conduta adequada no que concerne o uso de armas durante as ações, além de proporcionar uma grande economia no que diz respeito ao gasto com munição real. Essa continuidade garante ao profissional de segurança um ganho de memória neuromuscular mais eficiente com o uso do simulador. Por exemplo, o aluno chega à prática de tiro real mais preparado, o que acarretará em um consumo muito menor de munição real para se atingir o desempenho objetivado.

É importante destacar que um treinamento continuado é fundamental para permitir que o profissional exerça adequadamente suas atividades, pois gera uma segurança mental e a real compreensão de sua capacidade de reação diante de uma situação de risco. Com um simulador, não se treina somente a destreza motora, mas sim, a capacidade mental de ação e reação instintiva, além de aperfeiçoar a memória muscular. Quando ocorre um treinamento de tiro real, por

exemplo, o mesmo é realizado em pouca quantidade e espaçado no tempo devido aos altos custos envolvidos, além da dificuldade da logística com transporte e mobilização dos grupos de profissionais que precisam ir até o stand de tiro para realizar as atividades. Esses stands não permitem uma interatividade maior, muitos utilizam alvos de papel que são inanimados e fixos, não transmitindo a sensação de realidade com a qual o usuário irá realmente se defrontar no momento em que estiver prestando seu serviço. Muitos inclusive acabam não tendo bom desempenho no dia do stand devido à escassez desse tipo de atividade contínua.

Por fim, ressalta-se que os simuladores possuem como principal característica a medição de desempenho individualizada para cada profissional perante as situações que o simulador irá apresentar conforme os roteiros criados. Isto permitirá que o instrutor tenha em mãos uma ferramenta que auxiliará, não só, na avaliação da destreza do aluno, mas na construção de indicadores referentes à sua postura e capacidade de ação/reação diante de uma situação de decisão. Como trabalho futuro, está o emprego de dados fisiológicos para compor as informações que permitirão fazer uma análise da atitude de cada profissional por meio de algoritmos analíticos (machine learning). O treinamento simulado irá estimular as atitudes e reações do profissional, e as leituras dos dados fisiológicos juntamente com os outros resultados desse treinamento permitirão construir um perfil de desempenho e do comportamento de cada profissional. É fundamental saber se o colaborador está em uma fase de stress, ou mesmo, iniciando um sintoma depressivo. E como ele reage diante de uma situação que requer uma atitude sua. Com isto a instituição ou empresa é capaz de sugerir a melhor colocação do profissional dentro dos quadros de atividades operacionais que ela atua.

Referências Bibliográficas

- ALVES, D. O emprego da realidade virtual no treinamento policial para o enfrentamento de criminosos com ênfase nos chamados encontros mortais: uma abordagem baseada na teoria geral de sistemas, **Doctoral dissertation**, Universidade Federal de Santa Catarina. 2014.
- ATKINS, D. **First new screening recommendations from the third US Preventive Services Task Force**. *BWJ*, v.1, pp.187-90. 2001.
- BARLES, J., DRAS, M., KAVAKLI, M., RICHARDS, D., Tychsen, A. **An Overview of Training Simulation Research and Systems**, 2005.
- BOGATINOV, D., LAMESKI, P., TRAJKOVIK, V., TRENOVA, K. M. Firearms training simulator based on low cost motion tracking sensor. **Multimedia Tools and Applications**, v. 76, n.1, pp. 1403–1418, 2017.
- CAMARA JUNIOR, W. B., **Procedimentos Básicos com Armamento e Munição e Técnicas de Tiro Policial**. 1º Edição, Recife: Edição do Autor, 2002.
- CAMARGO, M. D. Plano de desenvolvimento organizacional a partir do mapeamento de competências individuais, **Dissertação de Mestrado**, UFPR, Fevereiro, 142 páginas, 2013.
- DALE, E. **Audio-Visual Methods in Teaching**, International Thomson Publishing, January, 1969.
- DALL'AGNOL, R. P.; PIRES, E. A.; SANTOS, S.; MACHADO, G. J. C.; RUSSO, S. L. Mapeamento tecnológico de patentes de simuladores de tiro. **Cadernos de Prospecção**, 9(1), pp. 70-76, 2016.
- FENAVIST, Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores. Disponível em: <http://www.fenavist.com.br> [Acessado em: 10/09/2016].
- FERREIRA, T. T. et al. **Uso progressivo da força e de armas de fogo pelos órgãos, agentes e autoridades de segurança pública**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/28991> /uso-progressivo-da-forca-e-de-ar-
- mas-de-fogo-pelos-orgaos-agentes-e-autoridades-de-seguranca-publica [Acessado em: 01/02/2016].
- FURUIE, L. M. A. **Melhoria na segurança pública com treinamento continuado do policial militar em estande de tiro modelo**. 2013. Disponível em: <http://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30433/R%20-%20D%20%20LESLY%20MIKI%20ABE%20FURUIE.pdf>. [Acessado em: 13/03/2018].
- GOMES, P. **A Simulação nos Desafios do Futuro para a Operacionalidade das Forças de Segurança: o seu Emprego na Guarda Nacional Republicana**. 2016. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14632/1/TII_Maj%20GNR%20Gomes_A%20Simula%C3%A7%C3%A3o%20na%20GNR_Final.pdf [Acessado em: 03/03/2018].
- KOZLAK, M., NAWRAT, A., KURZEJA, A. Virtual Reality simulation technology for military and industry skill improvement and training programs. **Szybkobiezne Pojazdy Gasienicowe**, v.2, n.35, pp. 5–12, 2014.
- KWON, B., KIM, J., LEE, K., LEE, Y. K. O. O., PARK, S., LEE, S., & MEMBER, S. Implementation of a Virtual Training Simulator Based on 360 Multi-View Human Action Recognition. **IEEE Access**, 5, pp. 12496–12511, 2017.
- LABR, M.,; HAGARA, L. Open source possibilities of analyzing and measuring shooting skills. **ICMT 2017 - 6th International Conference on Military Technologies**, pp. 61–65, 2017.
- MARTONO, K. T. **Shooting Simulator System Design Based on Augmented Reality**, pp. 377–382, 2016.
- NETO, D; MARIA, J. **O uso do simulador de tiro na formação e adestramento do agente de segurança da presidência da república**. 2015. Disponível em: <https://riuni.unisul.br/handle/12345/397>. [Acessado em: 03/03/2018].

PASSOS, C. A.; SILVA, M. H.; MÓL, A. C.; CARVALHO, P. V.; LIMA, F. A.; ROCHA, T. L. **Uso de simulador virtual para treinamento de agentes em ações de proteção radiológica em grandes eventos**. 2016. Disponível em: <http://carpedien.ien.gov.br/handle/ien/1826>. [Acessado em 13/03/2018].

PEREIRA, C. M. G. Realidade virtual como ferramenta para treino policial: desenvolvimento de um simulador para treino de tiro ao alvo, Master's thesis, Universidade de Aveiro, 2014.

PINHEIRO, E. B.; GOMES, G. A.; COUTINHO, E. F.; VIDAL, C. A.; NETO, J. B. C. Requirements for Development of a Low Cost Portable Simulator for Shooting Skill Training. **Virtual and Augmented Reality (SVR)**, pp. 234-238, 2016.

PINTO, P. R. P. Treino de tiro: análise de situações de treino em contexto policial, **Doctoral dissertation**, Universidade da Beira Interior, 2009. Disponível em: <https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/1805>. [Acessado em: 20/03/2018].

REIS, A. V.; GONÇALVES, B.; GARCIA, F. L. S. Um Estudo em Interfaces Tangíveis: Avaliação de Usabilidade de um Simulador de Armas de Fogo. *Human Factors in Design*, 3(5), pp. 4-22, 2014.

ROSA, A. J. P.; PAVANATI, I. A utilização da realidade virtual e aumentada na formação dos policiais militares em Santa Catarina. *Revista Ordem Pública*, 7(2), pp. 37-51, 2015.

ROSA, M. Uma análise das técnicas operacionais de inteligência no contexto das operações de inteligência de segurança privada. *Segurança Privada-Unisul Virtual*, 2014. Disponível em: <http://www.riuni.unisul.br/handle/12345/369>. [Acessado em: 20/03/2018].

SANDES, W. F. Uso não-letal da Força na Ação Policial: Inteligência, Pesquisa, Tecnologia e Intervenção Sócio-Educativa. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 24, 2007.

SOETEDJO, A., NURCAHYO, E., NAKHODA, Y. I. Development of a cost-effective shooting simulator using laser pointer. **Proceedings of the 2011 International Conference on Electrical Engineering and Informatics, ICEEI 2011**, July, 2011.

VALERIO NETTO, A. Application of Interactive Technology for Training in the Security Area. In: *Virtual and Augmented Reality (SVR)*, 2015 **XVII Symposium on IEEE**, 2015. p. 127-132, 2015.

VALERIO NETTO, A. Development of a security training system based on interactive multimedia. **Revista IEEE América Latina**, São Paulo, v. 4, n.5, pp. 379-384, 2006.

VALERIO NETTO, A. et al. **Realidade virtual e suas aplicações na área de manufatura**, treinamento e desenvolvimento de produto. *Gestão e Produção (UFSCar)*, São Carlos - SP, v. 5, n.2, pp. 104-116, 1998.

VALERIO NETTO, A. Tecnologia de treinamento interativo para diminuição de custos e aumento de desempenho de profissionais da área de segurança privada e pública. **II Coletânea ABSEG de Segurança Empresarial**, 2016.

VALERIO NETTO, A.. Desenvolvimento de rastreamento de máscaras em vídeo para simulador de treinamento. **Revista de Sistemas e Computação - RSC**, v. 7, pp. 128-146, 2017.

VALERIO NETTO, A.. Desenvolvimento do módulo de edição e controle para sistema interativo para treinamento de segurança. **Revista de Informática Aplicada**, v. 14, pp. 38-51, 2018.



Transferências Voluntárias Para Ações Em Segurança Pública: O Caso Do Governo Mineiro, Seus Municípios E Entidades

Ana Clara Martins Albuquerque

Graduada em Gestão Pública e estranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Estagiária de pós graduação na área de segurança pública no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Igualdade Racial, Apoio Comunitário e Fiscalização da Atividade Policial no Ministério Público de Minas Gerais.

Ana Paula Karruz

Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo, mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas - SP, doutora em Políticas Públicas e Administração Pública pela George Washington University e pós-doutorado em Ciência Política pela UFMG. Lidera o Grupo Interdisciplinar de Metodologias em Avaliação de Políticas Públicas - GIMAPP/ UFMG.

Data de recebimento: 26/01/2018

Data de aprovação: 21/09/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.900

Resumo

As transferências voluntárias vêm sendo objeto de estudos recentes, em parte devido a seu potencial de alavancar a capacidade dos governos de implementar políticas públicas. No entanto, a maioria dos trabalhos concentra-se nas transferências da União, havendo poucas pesquisas acerca das transferências dos estados, bem como das áreas específicas de política favorecidas pelos repasses. A presente análise enfoca as transferências voluntárias de Minas Gerais para ações em segurança pública nos municípios mineiros. Abrange os convênios firmados no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), de 2007 a 2015, cobrindo três gestões estaduais e três municipais. O artigo reporta como esses convênios se distribuem, em diversas dimensões (por tipo de conveniente, região, porte populacional, nível de criminalidade, presença de estruturas de gestão e ações apoiadas), com atenção especial à trajetória temporal dos repasses e sua expressão no universo de convênios de saída do Estado. Além do número de convênios assinados, interessam os valores de repasses previstos – totais e ponderados pela população do município destinatário. Resultados indicam que os convênios da SEDS são celebrados majoritariamente com entidades, e que os repasses médios são maiores na segurança pública que em outras áreas. Os municípios mais violentos tendem a formalizar mais convênios, porém valores per capita conveniados são apenas marginalmente mais elevados nessas localidades. A existência de guarda municipal, assim como de conselho e de plano municipal de segurança pública, associa-se com maiores repasses previstos per capita. Do universo de repasses voluntários acordados pela SEDS (R\$ 518,5 milhões) no período, mais da metade destina-se às Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs).

Palavras -Chave

Transferências voluntárias. Minas Gerais. Municípios. Segurança pública.

Abstract

Discretionary Transfers for Public Safety Initiatives: The Case of Minas Gerais State, Its Municipalities and Nonprofit Organizations

Several recent studies have analyzed discretionary transfers, in part because these transfers are expected to leverage governments' capacity to implement public policies. Nonetheless, a great portion of such scholarship focuses on the distribution of resources from central to local governments, or from the former to nonprofits. Only few studies have examined discretionary transfers from state governments and the specific policy areas supported. This work addresses discretionary transfers originating from the Brazilian state of Minas Gerais and that are directed to public safety initiatives. It considers transfer agreements signed by Minas Gerais State Department of Public Safety (SEDS) from 2007 to 2015, thus spanning three state and three municipal mandates. We report how said agreements are distributed, by various dimensions: beneficiary party (city hall or nonprofit), region, population size, criminality level, existence of local public safety management structures, and initiatives aided; yearly flows and share of total state discretionary transfers were also assessed. Both number of signed agreements and value of contracted transfers (total and per capita) were evaluated. Findings indicate that SEDS transfer agreements were signed mostly by nonprofits, and that average resources contracted were greater in public safety than in other policy areas. More violent municipalities tended to sign more agreements, however transfers to such places were only slightly higher. Existence of municipal guard, municipal public safety plan, and municipal board of public safety all associate with larger per capita transfers. Total SEDS discretionary transfers contracted amount to BRL 518.5 million; more than half of these resources were channeled to nonprofit correctional facilities (Associations for the Protection and Assistance to Convicts – APACs).

Keywords

Discretionary transfers. Minas Gerais. Municipalities. Public safety.

Sobre As Transferências Voluntárias

A Constituição de 1988 (CF88) ratificou o federalismo como forma de organização do Estado brasileiro. A partir de então, a temática da implementação de políticas públicas ganhou contornos mais complexos, devido ao caráter descentralizador da nova configuração institucional. Nesse sentido, pauta importante são as competências de cada ente federado frente à execução das políticas e ao financiamento destas.

A reestruturação proposta pela CF88 concedeu maior autonomia político-administrativa aos estados e elevou os municípios à condição de entes federados, conferindo a estes maior capacidade de arrecadação tributária. A despeito de avanços perceptíveis em direção a uma equalização fiscal entre as três esferas de governo¹ (SOARES; MELO, 2016), a realidade brasileira ainda é de maior arrecadação e menor gasto no âmbito da União, e pouca arrecadação e muitos gastos para estados e municípios, proporcionalmente e guardadas as exceções (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, as transferências intergovernamen-

tais (TIGs) compõem de maneira importante os orçamentos estaduais e municipais, sendo que em 2006 representavam 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados² (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

As TIGs podem ser, dentre outras especificações, constitucionais, legais e voluntárias, ensinam Soares e Mfiguraelo (2016). Transferências constitucionais são recursos repassados compulsoriamente, com objetivo redistributivo quando advindas da União (e.g., Fundo de Participação dos Municípios), e devolutivo quando partem dos estados (e.g., cotas-parte do ICMS). As transferências legais são regidas por leis específicas, dividindo-se em transferências vinculadas (i.e., condicionadas a uma finalidade pré-determinada, como as direcionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e não vinculadas (e.g., royalties do petróleo). Por fim, as transferências voluntárias são aquelas de aplicação discricionária, podendo apoiar iniciativas em variadas áreas de políticas públicas³. As transferências constitucionais são as de maior repre-

¹ Via suplementação orçamentária a entes com menor potencial arrecadatório.

² Esses percentuais correspondem à participação média das TIGs nas receitas municipais e estaduais, podendo haver importantes variações – e.g., por porte de município e macrorregião.

³ A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000) define transferências voluntárias como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determi-

sentação entre as receitas correntes dos governos subnacionais.

Desde a democratização, as transferências condicionadas engrossaram-se em detrimento das discricionárias, estas utilizadas amplamente antes da CF88, explicam Soares e Melo (2016). Em particular, a década de 1990 foi um período de expansão das TIGs obrigatórias, das destinadas aos municípios e a programas sociais como educação, saúde e assistência social. O protagonismo dos repasses vinculados é sintomático da recentralização de autoridade política, com fortalecimento do papel regulatório e de articulação do governo central, como descrito por Arretche, Vazquez e Gomes (2012). Para esses autores, diferentes combinações de incentivos e regulação por parte da esfera federal redundaram em duas categorias de políticas descentralizadas. De um lado, as reguladas, onde *policy decision-making* centralizado estabelece supervisão dos gastos e parâmetros de execução, gerando um movimento centrípeto, o qual restringe (embora nem de longe elimine) a variação de políticas públicas pelo país. São exemplos as políticas de saúde e educação, sob as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Outras áreas, não reguladas, encontram-se principalmente sob execução (*policy-making*) e coordenação (*policy decision-making*) locais (ARRETICHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012). Habitação e saneamento exemplificam funções onde prevalecem forças centrífugas, com menor envolvimento do governo central.

De fato, tem sido relativamente modesta a movimentação de recursos via transferências vo-

luntárias – em média, menos de 5% das receitas municipais⁴ (KARRUZ, 2016). Contudo, estudiosos do federalismo fiscal argumentam que tais transferências possuem impacto significativo na implementação de políticas, em especial as de investimento, num contexto marcado por rigidez orçamentária e um vasto número de competências municipais (SOARES; MELO, 2016).

Transferências voluntárias vêm sendo analisadas tipicamente da perspectiva dos fluxos da União para os municípios (e.g., NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018). Estudos das transferências dos estados para os municípios têm se restrito a certas Unidades da Federação (e.g., Puttomatti, 2013, e Bueno, 2017, sobre São Paulo; Karruz et al., 2017, sobre Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo) e áreas de políticas públicas (e.g., Ceclio, 2014, Karruz e Martins, 2017, sobre assistência social em Minas Gerais). Como detalhado adiante, os achados indicam que os repasses voluntários estão principalmente associados a fatores de natureza política; não há evidência consolidada da existência de outros condicionantes.

Nos estados, as transferências voluntárias ocorrem tipicamente por meio de convênios chamados “de saída”, firmados pelas secretarias responsáveis conforme a área da aplicação final do recurso, destinando-se a prefeituras ou a entidades privadas sem fins lucrativos (doravante, entidades). As transferências podem ser originadas por iniciativa do Executivo, ou por emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária anual.

Este trabalho objetiva retratar a distribuição das transferências voluntárias do Estado de Mi-

nação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000).

4 As transferências discricionárias da União e dos estados corresponderam, respectivamente, a 2,70% e 1,84% das receitas municipais no período 2002 a 2010, em média (KARRUZ, 2016).

nas Gerais⁵ a seus municípios e entidades, com foco nos repasses voltados à viabilização de ações de segurança pública. Atenta-se a padrões temporais, relativos aos contratantes, aos atributos dos municípios (região, porte, criminalidade e estruturas de gestão) e às ações apoiadas por esses recursos. Entende-se que segurança pública seja uma área de política centrífuga, onde a prerrogativa de *policy decision-making* encontra-se dispersa, e onde a importância estratégica das transferências discricionárias é potencialmente maior justamente pela falta de um sistema federativo efetivo de regulação e financiamento.

Uma Questão de *Distributive Politics*

A literatura tem identificado três famílias de condicionantes das transferências voluntárias: fatores político-partidários, redistributivos e técnicos (SOARES; MELO, 2016). O argumento teórico por trás dos condicionantes político-partidários repousa principalmente na noção de que incumbentes empregam esses recursos com vistas a alcançar objetivos eleitorais, como preveem estudiosos da *distributive politics*⁶ (e.g., STOKES et al., 2013; NUNES, 2015; BUENO, 2017). Diversos trabalhos confirmaram que o alinhamento partidário com executivos de outras esferas favorece municípios brasileiros no tocante à assinatura de convênios e aos valores repassados (e.g., PUTTOMATTI, 2013; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; KARRUZ et al., 2017). Brollo e Nannicini (2012) explicam que contemplar aliados políticos justifica-se por assim se reduzir o risco de reivindicação de créditos políticos (*credit claiming*) por parte da oposição. Os autores asseveram ainda que a predileção pelo

envio a alinhados políticos serviria como penalidade aos prefeitos da oposição, deixando-os “de mãos atadas”.

Relativizando o argumento político, Bueno (2017) lembra que o ressentimento dos eleitores pode ferir a popularidade tanto dos governantes locais como do incumbente central, uma vez que os votantes atribuem seu bem-estar social às diversas autoridades políticas. Deste modo, defende que municípios não alinhados politicamente com o Executivo de outras esferas podem, em certos casos, ser preferidos com o intuito de angariar votos. A autora pondera que o roubo de crédito político seria evitado com repasses enviados diretamente a entidades. Bueno (2017) observou que as organizações não estatais localizadas em municípios não alinhados tendem a receber mais recursos que aquelas sediadas em localidades cujo prefeito é do mesmo partido do presidente. Seus achados sobre as transferências voluntárias da União (TVUs) alinham-se aos de Puttomatti (2013), acerca das transferências do governo paulista, corroborando a hipótese que prevê condicionantes distintos para transferências conforme o conveniente (prefeitura ou entidade). Tanto as transferências para prefeituras quanto as destinadas a entidades integram o leque de possibilidades à disposição dos incumbentes para cultivar apoio político, sendo que cada tipo de transferência aplica um mecanismo distinto para alcançar tal objetivo, pondera Bueno (2017).

As entidades privadas sem fins lucrativos são importantes prestadores de serviços em diversos países, incluindo o Brasil (BUENO, 2017).

⁵ Essa Unidade da Federação possui o maior número de municípios (853, 15,31% do total), além de pronta disponibilidade de dados detalhados sobre transferências voluntárias. As transferências discricionárias da União enviadas a municípios e entidades mineiras não são objeto deste trabalho.

⁶ Campo da Ciência Política dedicado ao entendimento de como partidos políticos distribuem benefícios que podem ser direcionados a populações ou geografias específicas (e.g., bens públicos, isenções fiscais), com o propósito de otimizar perspectivas eleitorais (NUNES, 2015).

Lopez e Bueno (2012) afirmam haver duas razões para o crescimento da interação entre essas entidades e o Estado brasileiro a partir da década de 1990. A primeira corresponde a uma nova orientação governamental, materializada em mudanças legais, que visou o aumento do número de políticas públicas operadas em cooperação com as entidades sem fins lucrativos, as quais passaram a serem vistas como parceiras. A segunda razão diz respeito à redução das fontes de financiamento internacional, que alimentavam os projetos de uma fatia relevante das entidades.

As pesquisas que analisaram a dimensão redistributiva como condicionante de repasses discricionários (SOARES; NEIVA, 2011; ARRETICHE, 2012; NUNES, 2015; SOARES; MELO, 2016; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018) não apresentam resultados convergentes. Soares e Neiva (2011) consideram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados para checar a hipótese redistributiva das TVUs. Concluem que esses repasses tendem a favorecer estados menos desenvolvidos. A seu turno, Nunes (2015) operacionaliza a noção de carência por meio do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – semelhante ao IDH, mas editado anualmente. Pobreza não parece associar-se com o recebimento de TVUs; contudo, no conjunto de municípios beneficiados por essas transferências, Nunes (2015) observou uma relação negativa entre o montante repassado e o IFDM⁷. Abordando o objeto de uma perspectiva diferente, Prado (2001) descreve as TVUs como um mecanismo de resgate para as localidades que necessitarem de socorro financeiro – ou seja, as transferências serviriam para “apagar incêndios”.

De outro lado, Arretiche (2012, p. 186) chama a atenção para o impacto pouco expres-

sivo das transferências voluntárias sobre os orçamentos municipais, quando comparadas às demais transferências: “embora as transferências negociadas possam ter alguma relevância nas negociações políticas entre o presidente e os parlamentares, [...] a oferta de serviços públicos locais não depende de relações políticas, sejam elas partidárias ou individuais”. Soares e Melo (2016) observaram que os municípios mais ricos, com receita tributária própria per capita mais elevada, receberam mais TVUs. Tal achado aponta para um caráter não redistributivo desses fluxos discricionários, salientam os autores.

TUVs originadas por emendas parlamentares mostram efeitos positivos sobre indicadores de saúde, educação, emprego e renda das localidades beneficiadas, apontam Bertholini, Pereira e Rennó (2018). Entretanto, esse impacto exhibe retornos decrescentes, dissipando-se, portanto, ao longo do tempo – por exemplo, o efeito das transferências sobre a mortalidade infantil deixa de ser significativo após o quinto ano de recebimento. Se, de um lado, transferências voluntárias tendem a ser eficientes porque políticos envolvidos estão interessados na execução e nos créditos políticos dos projetos custeados, de outro, a ausência de uma coordenação de esforços leva à concentração de transferências em certos municípios e à dissipação de efeitos, minando o potencial redistributivo desses repasses, ponderam Bertholini e colegas (2018).

Por fim, os condicionantes técnicos referem-se à capacidade dos municípios de captar receitas por meio de convênios. O argumento que se coloca é que municípios com mais recursos técnicos (de pessoal) seriam mais beneficiados pelos repasses das transferências voluntárias, uma vez que estariam melhor capacitados a prospectar convênios e a cumprir as exigências

7 O IFDM varia entre zero e um; quanto maior seu valor, mais alto o nível de desenvolvimento.

necessárias para firmá-los. Os achados de Soares e Melo (2016) sugerem que municípios mais ricos recebem mais recursos per capita; os autores atribuem esse resultado ao fato de que municipalidades prósperas tendem a dispor de maior capacidade técnica. Das três famílias de condicionantes, esta é a que recebeu menos atenção na literatura.

Segurança Pública, Políticas Sociais e Descentralização

É comum associar o termo “políticas sociais” a iniciativas nas áreas de educação, saúde e assistência social. Todavia, o art. 6º da CF88 define segurança como direito social, ao lado de direitos a educação, saúde e moradia.

Segurança pública é um termo sem definição unificada; aqui, será interpretado como a forma com que governos e organizações “atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem, controle da criminalidade e prevenção de violências” (COSTA; LIMA, 2014, p. 482). Diferentemente do tratamento dado a outros direitos, a carta de 1988 não delimita as competências dos entes federados no âmbito da segurança pública, nem especifica diretrizes para articulação e coordenação dos mesmos na consecução de políticas de segurança (BALLESTEROS, 2014). A CF88 também é omissa quanto às responsabilidades fiscais, abstendo-se de estabelecer vinculações orçamentárias que garantam um padrão mínimo de gastos ou investimentos na segurança pública (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

Rigorosamente, o art. 144 da CF88 reza que a segurança pública é dever do Estado, direito

e responsabilidade de todos. No entanto, ao enumerar as polícias como órgãos incumbidos pela operação dessa função, restringe o entendimento da segurança pública a uma questão de polícia apenas (LIMA et al., 2013). Portanto, ainda que não se constatem divisões claras de competência em relação à segurança pública, o protagonismo dessa função tem se concentrado nos estados, responsáveis pelas polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares. Sem embargo, nos últimos anos observou-se uma crescente participação da União e dos municípios nas discussões sobre o tema, em muito motivada pelo crescimento vertiginoso da criminalidade e violência a partir da década de 1990, situação evidenciada pelos índices de violência letal em escala epidêmica⁸ (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

Dados do “Mapa da Violência 2014” (WASELFSZ, 2014) revelam que de 1980 a 2011, foram identificadas 1.145.908 mortes por homicídio no Brasil. Em 1980, registraram-se 13.910 homicídios; em 2011, esse número havia quase quadruplicado (52.198), representando 11,7 e 27,1 casos por 100 mil habitantes, respectivamente. Cresceu também a apreensão da população quanto à segurança. Segundo Costa e Grossi (2007), uma pesquisa do Datafolha realizada em 2002 mostrou que a segurança pública era a segunda principal preocupação do eleitorado brasileiro, atrás apenas do desemprego. Para os entrevistados, os governos municipais, estaduais e federal eram igualmente responsáveis pela segurança dos cidadãos.

Na segurança pública, o processo de descentralização iniciou-se no final da década de 1990, tardiamente em relação a outras áreas (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008). Apesar desse

⁸ Conforme entendimento da Organização Mundial da Saúde, são considerados casos epidemiológicos os estados ou países que apresentam curvas ascendentes de criminalidade e violência letal, registrando índices acima de 10 mortes por 100 mil habitantes (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

atraso, o crescimento acelerado dos índices de violência e criminalidade forçou o governo federal a reverter seu posicionamento. Observaram-se, assim, iniciativas no intuito de nacionalizar as bases da política de segurança, entre as quais: a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, transformada em setembro de 1997 na Secretaria Nacional de Segurança Pública; o Plano Nacional de Segurança Pública, anunciado pela primeira vez em 2000; o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNISP), criado em 2001; o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), iniciado em 2003; e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de 2007 (COSTA; GROSSI, 2007; LIMA, 2012).

Conquanto, a segurança pública não consolidou bases nacionais sólidas para a execução de suas políticas. Ainda que a cooperação intergovernamental e os gastos com segurança tenham aumentado com o advento do FNISP (COSTA; GROSSI, 2007), Lima (2012, p. 10) destaca que “[o FNISP] continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na Segurança Pública”. O SUSP também não alterou o cenário da segurança pública nacional, visto que não houve real assunção da coordenação desse sistema pela União (SOARES, 2007).

O crescimento espantoso da criminalidade e violência estimulou também o aumento da participação dos municípios na segurança pública. Segundo Peres e Bueno (2013), embora a CF88 tenha reservado pouca ou nenhuma responsabilidade quanto à segurança pública aos municípios, focando a ação destes no estabelecimento da guarda municipal (art. 144, § 8º), a partir dos anos 2000 os municípios passaram a desenvolver mais ações voltadas à temática – tanto pela pressão da escalada da violência, quanto

pela dificuldade de interferirem no planejamento e na tomada de decisão em outras esferas de governo. De uma perspectiva diferente, porém não excluindo a influência da crescente criminalidade, Ribeiro e Patrício (2008) atribuem a maior dedicação de esforços regulares e planejados pelas prefeituras à publicação do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do governo Lula, em 2003.

Antes dos anos 2000, parte dos municípios já tinha gastos com a área – por exemplo, financiando os alugueis dos prédios onde se instalam delegacias, combustíveis para viaturas e até auxílios para policiais. Contudo, a partir do início dos anos 2000, o debate em favor do papel do município na segurança pública ganhou tração, e outros espaços envolvendo a prevenção emergiriam, via criação de mecanismos de participação social e de gestão nas políticas locais de segurança pública, e o desenvolvimento e a qualificação de políticas urbanas de prevenção (PERES; BUENO, 2013).

Peres, Bueno e Tonelli (2016) identificam três momentos quanto à participação dos municípios na execução das políticas de segurança pública. O primeiro, ainda nos anos 1990, mostra a saída do município da invisibilidade até o aumento da sua participação na implementação de políticas, como as de prevenção com foco no público jovem, fechamento de bares, e divulgação do Disque Denúncia. Após 2003, os municípios são caracterizados como coadjuvantes – pois, a despeito do aumento da cooperação destes com os estados, a maior parte dos recursos de convênios da União com outros executivos era direcionada aos estados e ao Distrito Federal. O terceiro e último momento, ocorrido a partir de 2008, alça o município a protagonista, apesar da redução dos repasses da União; ressalta-se, portanto, o esforço dos próprios municípios em empenhar recursos necessários para a função. Peres, Bueno e

Tonelli (2016) explicam que o engajamento dos municípios se consolidou e se ampliou sob diferentes aspectos, quais sejam: volume de gastos, priorização (com a segurança pública ocupando uma maior proporção das despesas totais), e em termos de estrutura administrativa dedicada.

O engajamento municipal na segurança pública pode ser percebido a partir da constituição de estruturas institucionais, tais como a criação de órgão gestor (e.g., Secretaria de Segurança Pública); a elaboração de planos municipais; o recrutamento de corpo técnico; e o envolvimento da sociedade civil através de instituições como os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais⁹ (GGIM), assembleias, plenárias públicas, fóruns e Conselhos Municipais (FBSP, 2016). Outro foco importante da atuação municipal diz respeito à constituição de guardas municipais; esta foi estimulada pelo FNSP que, inicialmente, condicionava os repasses do governo federal a municípios que as tivessem instituído¹⁰ (LIMA et al., 2012). Em 2014, as guardas passaram a ser reguladas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais (lei federal nº 13.022).

A densidade da estrutura municipal de gestão da segurança pública pode ser entendida como uma entre diversas possíveis manifestações de capacidade técnica local para captação de recursos via convênios. A expectativa é que municípios com plano próprio de segurança pública, e instituições como órgão gestor dedicado e em destaque no gabinete, conselho, fundo e guarda municipal tenham uma “visão sistêmica da polí-

tica de segurança pública” (LIMA et al., 2012, p. 29). Essas estruturas locais são especializadas, delineando um espaço institucional para a segurança pública (órgão gestor), uma arena de acompanhamento e fiscalização (conselho), uma visão de ações integradas (plano), oportunidades de financiamento (fundo) e proteção patrimonial (guarda). Congregam profissionais encarregados de pensar e avançar a pasta. É possível, embora não se possa afirmar em que medida, que essas incumbências e capacidades se traduzam em capacidade técnica para prospectar e gerir convênios; se esse for o caso, seriam esperados maiores repasses previstos em municípios com essa estrutura de gestão mais desenvolvida.

Abordagem Analítica

As análises adiante buscam oferecer um panorama dos convênios de saída mineiros para ações em segurança pública, executadas por prefeituras ou outros convenientes. Especificamente, endereçam a pergunta de como esses convênios se distribuem, em diversas dimensões (por órgão contratante, região, porte populacional, nível de criminalidade, estrutura de gestão e tipo de ação apoiada), com atenção especial à trajetória temporal dessas transferências e para sua expressão diante do universo de convênios de saída celebrados pelo governo de Minas Gerais. Além do número de convênios assinados, interessam os valores de repasses previstos¹¹ – totais e ponderados pela população do município destinatário.

Apesar do uso de algumas estratégias de inferência estatística, o trabalho não tem caráter ex-

⁹ Criados pelo Pronasci, os GGIM são responsáveis pela descentralização do programa até o nível municipal, integrando representantes de órgãos estaduais, municipais e federais, para conjuntamente planejarem a política local em consonância com as diretrizes federais (LIMA et al., 2012).

¹⁰ A lei federal nº 10.746/2003 alterou redação da lei de criação do FNSP (10.201/2001), removendo o requisito de existência de guarda municipal na localidade.

¹¹ Os dados referem-se aos valores previstos nos convênios; assim, não necessariamente refletem os valores efetivamente repassados aos convenientes.

plicativo, dada a carência de substrato teórico específico ao tema das transferências em segurança pública e, mormente, à ambição eminentemente exploratória e descritiva do estudo. Inobstante, acredita-se oferecer uma contribuição relevante. Outros esforços dedicados ao mesmo propósito são desconhecidos; ademais, inicia uma reflexão acerca de eventuais pressões que os níveis de criminalidade possam impor sobre a distribuição dos repasses. Esta potencial influência assemelha-se à dos condicionantes redistributivos das transferências voluntárias, tipicamente representados por medidas de pobreza ou de desenvolvimento humano. Da mesma forma, a incidência de crimes violentos configura-se como um problema social de grande alcance, e que poderia impactar as decisões do governo estadual. Também, lança luz aos alvos da aplicação dos recursos; para isso, classifica os convênios da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS, responsável pela pauta da segurança pública¹²) em ações focadas no combate ao abuso de drogas e à dependência química, ações do sistema prisional, medidas socioeducativas, entre outras.

Os dados referentes aos convênios firmados foram extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais¹³. O horizonte temporal coberto é de nove anos, desde 2007 (início da série disponível) até 2015 (ano mais recente com informações completas¹⁴). Esse intervalo contempla três mandatos estaduais e três municipais.

Os valores monetários encontram-se em

reais de dezembro de 2015, e foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O cálculo de valores per capita baseou-se nas populações dos municípios apuradas pela Contagem da População de 2007 e o Censo Demográfico de 2010; para os demais anos, foram aplicadas as estimativas anuais do IBGE.

Os agrupamentos regionais consideram as regiões intermediárias, divisão territorial lançada pelo IBGE em 2017, a qual propõe-se a substituir as antigas mesorregiões. Diferente destas, as regiões intermediárias são nomeadas de acordo com cidades-polo, e agregam municípios diretamente sob sua influência (e.g., do ponto de vista do fluxo de pessoas, gestão do território).

O banco de dados de convênios foi combinado com informações sobre criminalidade e estruturas de gestão nos municípios. Especificamente, considerou-se a taxa de crimes violentos, correspondente à razão entre i) o número de ocorrências policiais de crimes violentos (homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo e roubo à mão armada) registradas pelas polícias estaduais (militar e civil) e ii) a população do município (dividida por 100.000). Tal taxa é divulgada na página do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro¹⁵.

A presença de estruturas locais de gestão da segurança pública é informada pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de

¹² No período considerado, a estrutura da segurança pública em Minas Gerais ainda era concentrada na SEDS, que foi dividida em Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) apenas em 2016 – motivo pelo qual, neste estudo, só foram classificados os convênios realizados pela SEDS.

¹³ <http://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida>.

¹⁴ Em 2017, ao baixar dados via versão do Portal da Transparência colocada no ar naquele ano, notaram-se algumas instabilidades. Por tal razão, a opção foi trabalhar com os dados extraídos em novembro de 2016, ainda via plataforma antiga.

¹⁵ <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>.

2006, ano imediatamente anterior ao início da janela temporal considerada nas análises (2007-2015) e primeiro ano em que a Munic detalhou essas estruturas.

Foram computadas frequências de convênios (contagens), percentuais e somas de valores contratados (totais e per capita), considerando diferentes agrupamentos, referentes às dimensões de interesse: temporal, por concedente e por convenente, etc. Adicionalmente, realizaram-se testes de dependência espacial dos repasses previstos per capita, e calcularam-se correlações lineares entre atributos dos convênios, a população e a taxa de crimes violentos (defasadas em um ano); reconhece-se, assim, que a eventual influência destas duas variáveis sobre a distribuição dos convênios pode tomar algum tempo, entre a emergência da demanda e sua formalização. Testes t foram executados para averiguar a significância estatística dos coeficientes de correlação.

Regressões da soma de repasses previstos per capita por município em função da presença de estruturas de gestão da segurança pública foram estimadas para determinar se o volume de transferências contratadas variou de acordo com a densidade institucional da pasta – proxy para a capacidade técnica local de prospecção e gestão de convênios. Finalmente, desenvolveu-se uma classificação para as ações apoiadas pelas transferências da SEDS. Para tanto, foram consideradas três variáveis disponíveis nos dados sobre convênios: a identificação do convenente, o tipo de atendimento e o título do convênio. O foco da classificação foi identificar as grandes frentes de ação da Secretaria, sendo que esse exercício retornou cinco classes: medidas socioeducativas, tratamento de dependentes químicos e combate ao abuso de drogas, duas classes envolvendo

o sistema prisional, e outra reunindo os demais tipos de ação. Cada convênio foi classificado independentemente por dois pesquisadores, com subsequente validação cruzada para sanar discrepâncias.

Concedentes e Convenentes

No intervalo de nove anos compreendendo 2007 a 2015, houve 51.657 convênios acordando transferências voluntárias de recursos do governo mineiro em direção a prefeituras ou outros convenentes, somando uma expectativa de repasses da ordem de R\$ 15,9 bilhões (em valores de dezembro de 2015). As entidades contrataram um terço desses convênios, porém são alvo de 43,6% dos repasses previstos, indicando terem assinado convênios com valores médios maiores que aqueles celebrados com prefeituras (Tabela 1). No mesmo intervalo temporal, foram pactuados pela SEDS 310 convênios¹⁶, equivalendo a 0,6% do total firmado no Estado – um percentual pálido perto de outros concedentes, como a Secretaria de Estado de Saúde (SES), pasta com maior número de convênios (10.450, 20,2% do total; não mostrado). Entretanto, a participação da SEDS é mais relevante em termos de repasses previstos: 3,3% (R\$ 518,5 milhões) dos montantes conveniados entre 2007 e 2015; portanto, o valor médio dos convênios da SEDS é superior à média dos demais concedentes. Na segurança pública, as entidades assinaram a maioria dos convênios (72,6%), e a elas destinaram-se 91,7% dos repasses previstos.

A Figura 1 retrata a evolução dos valores conveniados, mostrando os repasses previstos em milhões de reais por ano. Os R\$ 3,0 bilhões contratados pelo governo mineiro em 2007 não foram superados em anos subsequentes (Painel A). O painel B (convênios da SEDS) também apre-

¹⁶ Esses 310 convênios destinaram-se a 102 municípios; houve 211 combinações diferentes de município beneficiado-ano da publicação do convênio (e.g., a combinação Belo Horizonte-2007 aparece 5 vezes; e Belo Horizonte-2015 aparece 4 vezes).

senta tendência descendente, porém somente a partir de 2009. Observa-se que o repasse previsto em 2015 no painel A é de aproximadamente

um quinto do valor pactuado em 2007. No caso da SEDS, o valor pactuado em 2015 representa menos de 14% do repasse previsto em 2007.

Tabela 1 - Número de convênios de saída do governo mineiro e repasses previstos, por concedente e tipo de conveniente (2007 - 2015)

Contratantes	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)
Concedente: Todos	51.657	15.941,5
Prefeituras	34.616	8.983,7
Outros	17.041	6.957,9
Concedente: SEDS	310	518,5
Prefeituras	85	43,0
Outros	225	475,5

Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Figura 1 - Repasses previstos nos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)
Painel A: Todos os concedentes

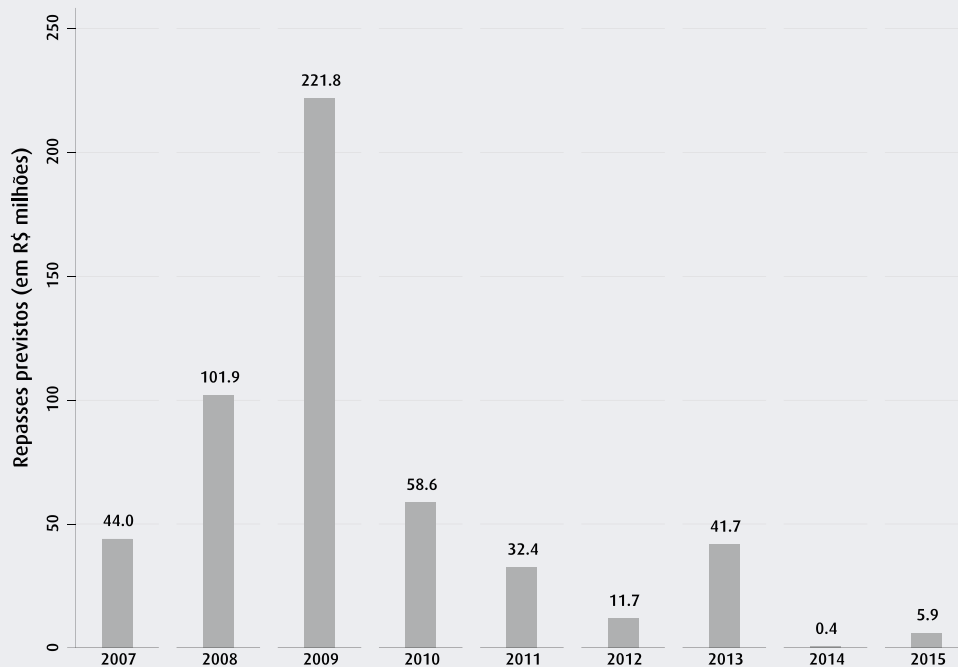


Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Figura 1 - Repasses previstos nos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel B: SEDS



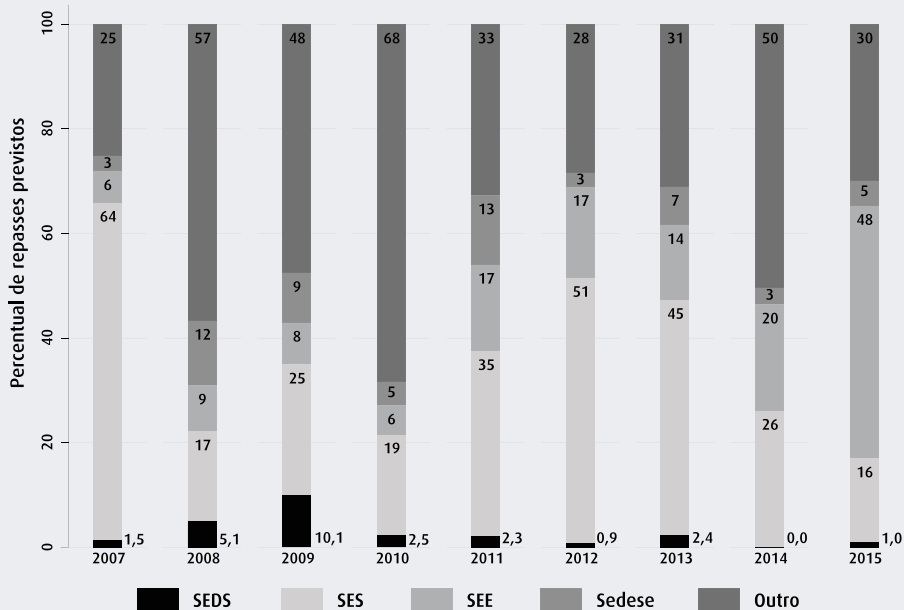
Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

A participação percentual da SEDS e de outras secretarias no total de convênios pactuados no Estado é reportada na Figura 2. A construção do referido gráfico buscou destacar as principais secretarias relacionadas à garantia dos direitos sociais: Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Estado de Educação (SEE) e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese). A maior participação da SEDS no número de convênios firmados (1,3%) deu-se em 2011 (não mostrado). Em 2009, a segurança pública contratou mais de 10% das transferências voluntárias do Estado, fazendo desse um ano atípico em comparação aos demais analisados, nos quais a participação máxima da SEDS foi de 5,1% (em 2008).

Após exame da distribuição de convênios por concedente, a atenção é direcionada ao tipo de conveniente (prefeitura ou entidade). Com exceção de 2007 e 2008, às prefeituras destinou-se a maioria das transferências previstas (Figura 3, Painel A). Os repasses contratados no âmbito da segurança pública (Painel B) mostram grande disparidade entre a participação das prefeituras e a dos demais convenientes: exceto por 2014 (quando a SEDS não celebrou convênio com entidades), a participação das prefeituras foi da ordem de um quinto ou menos dos montantes contratados.

Figura 2 - Participação da SEDS, SES, SEE e Sedese no total de convênios de saída do governo mineiro, por valor conveniado (2007-2015)

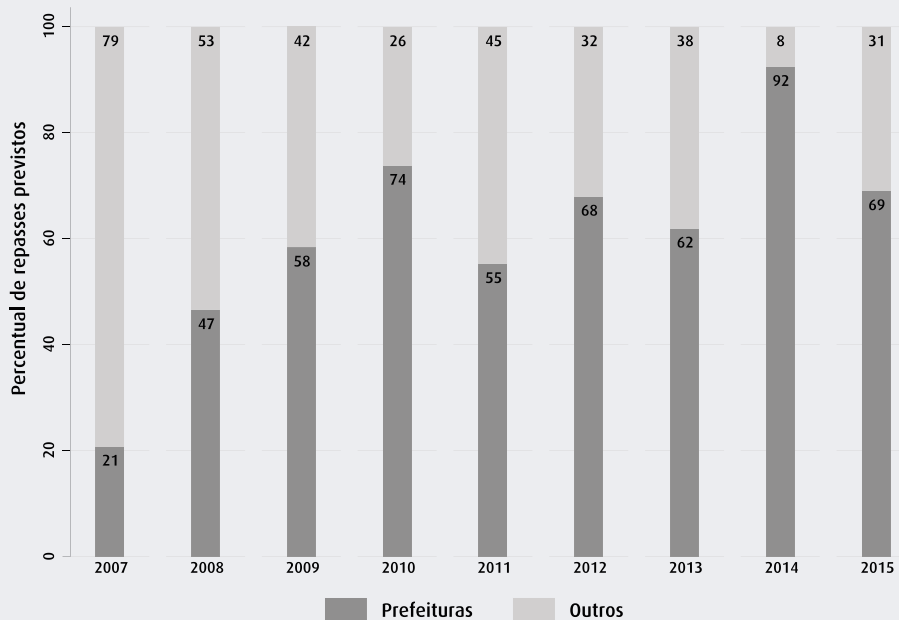


Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Figura 3 - Participação de prefeituras e outros convenientes no montante de repasses previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel A: Todos os concedentes



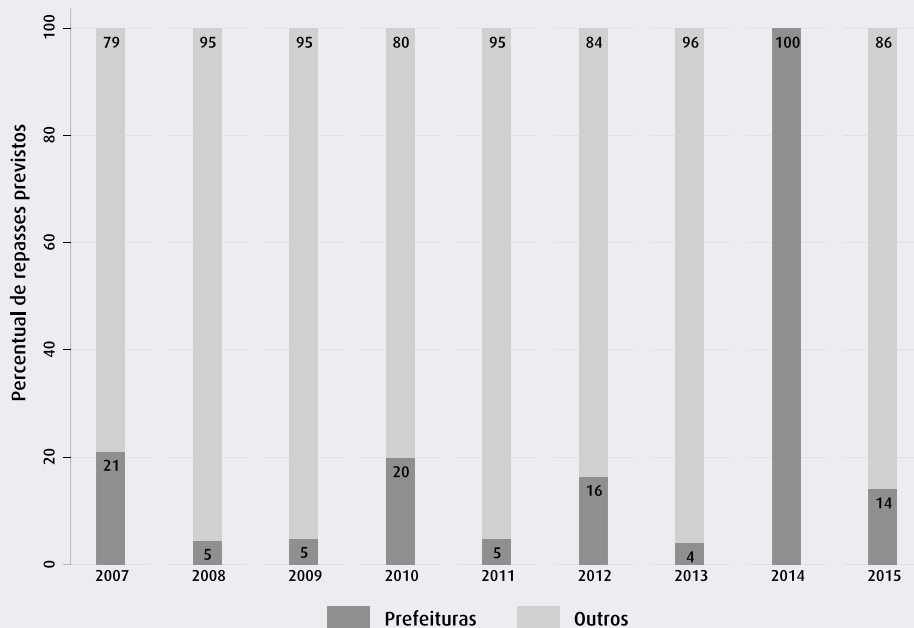
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Transferências Voluntárias Para Ações Em Segurança Pública:
O Caso Do Governo Mineiro, Seus Municípios E Entidades

Ana Clara Martins Albuquerque e Ana Paula Karruz

Figura 3 - Participação de prefeituras e outros convenientes no montante de repasses previstos pelos convênios de saída do governo mineiro, por concedente (2007-2015)

Painel B: SEDS



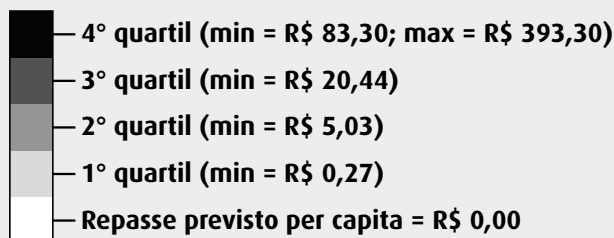
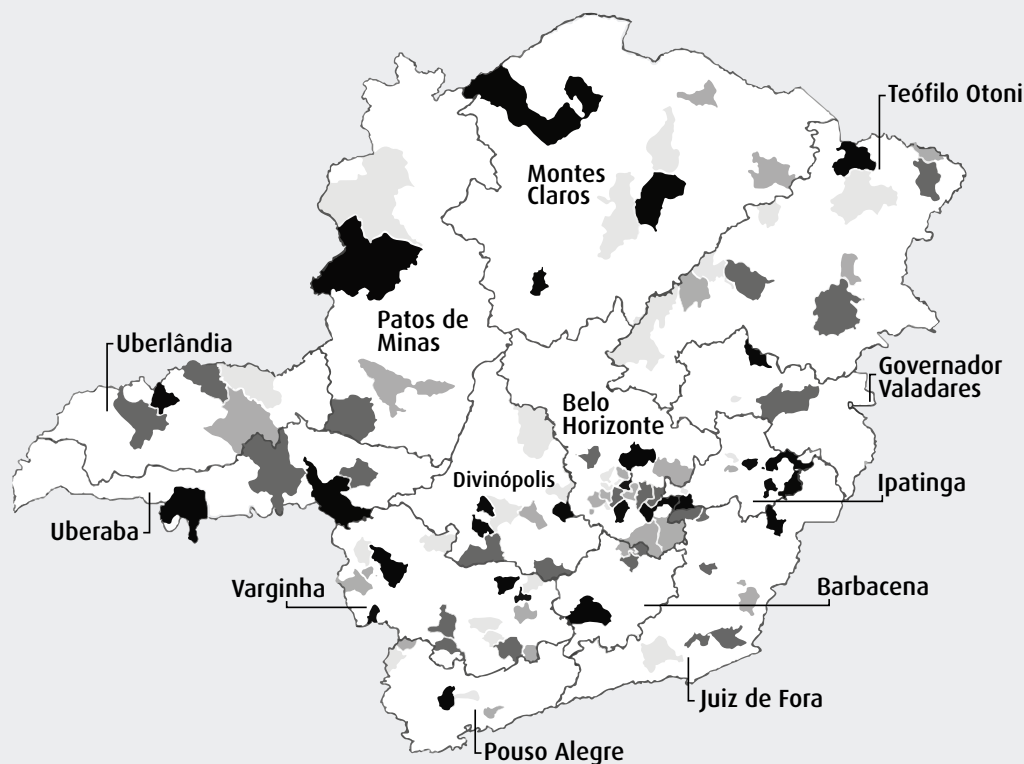
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Distribuição Espacial

Buscando reportar a dispersão das transferências pelo território, apurou-se a soma dos repasses previstos per capita em cada município; 102 municípios foram alvos de convênios com o governo estadual para ações em segurança pública. As regiões intermediárias com o maior número de municípios beneficiários foram: Belo Horizonte, com 20 municípios beneficiários; Varginha, com 16; e Teófilo Otoni, com 11. A Figura 4 apresenta a distribuição dos municípios beneficiários por quartil da soma dos repasses previstos per capita. O município com a maior soma (R\$ 393,30) foi Santa Maria do Suaçuí, a 130km de Governador Valadares, seguido por Itaúna (R\$ 364,90) e Lagoa da Prata (R\$ 315,07), ambos na região de Divinópolis. A capital Belo Horizonte pertence ao terceiro quartil da soma de repasses previsto per capita, com R\$ 56,73.

A inspeção visual da Figura 4 não oferece indícios convincentes de concentração espacial dos valores contratados. De fato, o índice *I* de Moran, medida de autocorrelação espacial, da ordem de -0,02, não é estatisticamente diferente de zero a 5% de significância. O *I* de Moran varia de -1 a 1, e expressa aqui o grau de associação entre a soma dos repasses previstos per capita em uma localidade e essa soma em outras localidades no estado (ANSELIN, 2003). Para aumentar a granularidade da análise, foram calculados os *Local Indicators of Spatial Autocorrelation* (LISA). Diferentemente do *I* de Moran, o espaço de referência dos LISA não é o estado como um todo, mas os municípios vizinhos a uma localidade, fazendo com que os LISA sejam capazes de detectar diferentes regimes de dependência espacial dentro de um sistema. Segundo Anselin (1995), LISA são recomendados para a análise espacial exploratória, sendo úteis para identificar *clusters* e *outliers*.

Figura 4 - Soma dos repasses previstos per capita, por município (2007-2015)



Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

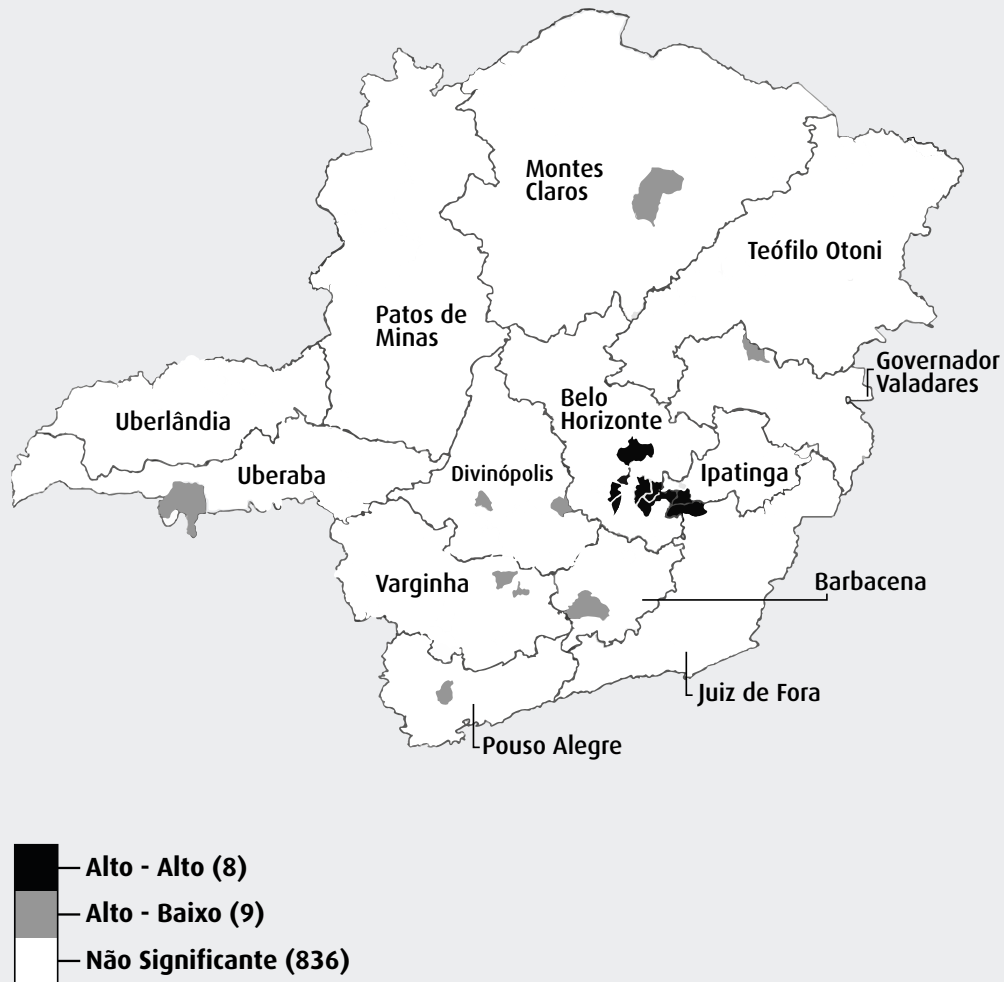
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

Agrupamentos LISA Alto-Alto agregam municípios próximos com soma de repasses previstos per capita acima da média, enquanto agrupamentos Alto-Baixo sugerem município com soma acima da média cercado por vizinhos com soma abaixo da média. As nove instâncias de LISA Alto-Baixo encontram-se espalhadas

em sete regiões intermediárias (Figura 5). Dos oito municípios com LISA Alto-Alto, seis são da região intermediária de Belo Horizonte¹⁷, um da de Juiz de Fora (Alvinópolis) e um da de Ipatinga (Rio Piracicaba). Portanto, parece haver em torno da capital mineira alguma concentração espacial das transferências contratadas.

17 Barão de Cocais, Belo Horizonte, Caeté, Jaboticatubas, Santa Bárbara e Santa Luzia.

Figura 5 - Mapa de autocorrelação espacial local (LISA) da soma dos repasses previstos per capita, por município (2007-2015)



Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

População e Criminalidade

Em princípio, municípios maiores apresentam recursos técnicos mais robustos e, portanto, estariam em condição de vantagem no processo de solicitação e execução de convênios. Estas localidades, de acordo com os dados utilizados neste estudo, são também mais propensas a sofrer com a violência (a correlação entre porte populacional e crimes violentos é da ordem de

0,5). No entanto, reconhece-se que tal associação não implica um padrão geral. Criminalidade e violência têm se deslocado dos grandes centros para áreas de menor risco e estrutura; essa migração deve-se tanto ao deslocamento dos polos industriais, quanto aos constrangimentos impostos mediante investimentos em segurança pública nas capitais e grandes localidades (WAISEL-FISZ, 2014).

Correlações entre variáveis de convênios (número, repasses previstos totais e per capita) e população do município (Tabela 2, coluna I) tendem a ser mais expressivas que aquelas com a taxa de criminalidade local (coluna II), mas ambos os conjuntos de correlações apresentam padrão semelhante. O número de convênios celebrados é positivamente relacionado com a população (correlação de 0,6) e com a taxa de crimes violentos (correlação próxima de 0,3). En-

quanto as correlações com repasses contratados (totais) são positivas (da ordem de 0,5 para população e 0,2 para criminalidade), essas associações perdem magnitude quando se consideram os repasses per capita. Em todos os casos, os padrões identificados parecem ser conduzidos pelos convênios com entidades, os quais mostram correlações bem mais intensas que aquelas calculadas apenas a partir de convênios com prefeituras.

Tabela 2 - Correlações entre população, taxa de crimes violentos, número de convênios de saída do governo mineiro e repasses previstos, por município e ano (2007 - 2015)

Variável	Correlação com população† (I)	Correlação com taxa de crimes violentos† (II)
Números de Convênios	0,603**	0,282**
Prefeituras	0,133**	0,148**
Outros convenentes	0,588**	0,239**
Repasses previstos (R\$)	0,481**	0,198**
Prefeituras	0,081**	0,105**
Outros convenentes	0,474**	0,179**
Repasses previstos (R\$ per capita)	0,049**	0,061**
Prefeituras	0,022	0,043**
Outros convenentes	0,046**	0,044**
Observações (853 municípios * 9 anos)	7.677	7.677

Notas: † Variável defasada em um ano. Correlação entre população e taxa de crimes violentos, com ambas variáveis defasadas em um ano = 0,506 ($p < 0,01$). Nas combinações município-ano em que não houve convênios, as variáveis atinentes às transferências assumiram o valor zero. * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais; na população apurada na Contagem da População de 2007, no Censo Demográfico de 2010 e estimativas anuais, do IBGE; e na taxa de crimes violentos, disponibilizada na plataforma IMRS.

Em conjunto, esses resultados sugerem que os municípios mais populosos e aqueles mais violentos são propensos a formalizar mais convênios, especialmente através de suas entidades. Todavia, as transferências acordadas per capita

tendem a ser apenas ligeiramente maiores nesses municípios.

A fraca associação entre crimes violentos e repasses previstos per capita é também apreendi-

da em análises espaciais¹⁸. Entre 2006 e 2014, o I de Moran da taxa de crimes violentos oscilou entre 0,33 e 0,54, sendo estatisticamente significativa a 1% em todos os anos nesse intervalo. LISA Baixo-Baixo são ausentes nessa série longitudinal, enquanto LISA Alto-Alto são recorrentes nas regiões intermediárias de Patos de Minas, Uberaba, Uberlândia e Belo Horizonte – sendo esta a única região com LISA Alto-Alto para repasses previstos per capita.

Estruturas Locais de Gestão

Segundo a Munic 2006, 18,4% dos municípios mineiros contavam com órgão gestor reportando diretamente ao chefe do Executivo (secretaria municipal exclusiva, secretaria municipal em conjunto com outras políticas, ou outro setor subordinado à chefia do Executivo), enquanto a média nacional era de 14,3% (não mostrado). Em Minas, conselhos eram também mais prevalentes (10,7%) que nacionalmente (8,0%). Os percentuais de municípios mineiros com fundo (3,2%) e aqueles com plano municipal de segurança pública (4,6%) espelhavam a média brasileira (3,0 e 4,8%), enquanto as localidades com guardas municipais eram bem menos comuns em Minas (4,8%) que no país como um todo (14,1%).

Localidades com conselho em 2006 apresentam soma de repasses previstos aproximadamente R\$ 20 maiores, em média; o mesmo diferencial foi estimado para plano e guarda municipal (Tabela 3, especificação 1). Existência de fundo municipal de segurança pública ou órgão gestor reportando diretamente ao chefe do Executivo não mostram associação estatisticamente significativa com a soma de repasses previstos per capita. A especificação 2, restrita aos 102 municípios que assinaram convênio de saída com a SEDS, não detecta relações estatisticamente sig-

nificantes entre elementos da estrutura de gestão e os repasses contratados, exceto por uma associação marginalmente significativa, positiva, com a presença de conselho municipal de segurança.

Possivelmente, a redução brusca da amostra seja responsável pela ausência de significância. Especulou-se que a presença de algumas estruturas pudesse ser requisito para o firmamento de convênios; porém, a leitura das resoluções que regem os convênios à época (resoluções SEDS 939/2008 e 1092/2010) não confirma essa suspeita. Uma interpretação alternativa é que as decisões sobre que localidades beneficiar e em quanto sejam parcialmente disjuntas, e que a segunda seja mais intensamente condicionada por outras questões – e.g., alinhamento partidário entre chefes do Executivo municipal e estadual. Um modelo longitudinal e multivariado, reconhecendo e integrando os vários determinantes de transferências voluntárias, permitiria avançar o entendimento sobre a influência de cada um deles. Estratégias econométricas a considerar incluem o modelo de Nunes (2015), com estimação unificada de dois processos decisórios: quais municípios beneficiar com TUVs e quanto alocar a cada ente beneficiado.

Ações Apoiadas

Quais ações de segurança pública são beneficiadas pelas transferências voluntárias do governo mineiro? No intuito de endereçar essa questão, formulou-se uma classificação para os tipos de aplicação de recursos (Tabela 4), baseando-se para tanto nas descrições dos convênios. Dos 310 convênios da SEDS assinados entre 2007 e 2015, as Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs), que auxiliam o Poder Judiciário na execução de penas privativas de liberdade, prestando serviço de recuperação e reintegração social de condenados, contrata-

¹⁸ Não mostradas, mas disponíveis sob demanda.

ram 89 (28,7%), correspondentes a R\$ 285,4 milhões (55,0% dos repasses previstos)¹⁹. Para outras ações focadas no sistema prisional, como reforma e construção de cadeias públicas, previram-se repasses de menos de um décimo desse valor. Pouco mais de um quarto dos convênios (88) destinou-se a ações para combate ao abuso de drogas e para atendimento de dependentes químicos; desses convênios, 82 foram contratados com entidades, somando R\$ 32,6 milhões.

As medidas socioeducativas foram alvo de 77 convênios, e de um quinto dos valores contratados (R\$ 103,4 milhões). Embora tenham firmado 55 (71,4%) desses convênios, às prefeituras coube apenas 24,4% (R\$ 25,2 milhões) das transferências acordadas. Juntas, as APACs e entidades atuando em ações socioeducativas contrataram R\$ 363,2 milhões, ou seja, 70,1% dos fluxos discricionários da segurança pública.

Tabela 3 - Coeficientes de regressão estimados, tendo como variável dependente a soma dos repasses previstos per capita, por município (2007 - 2015)

Especificação Variável independente	(1)	(2)
Órgão gestor† em 2006	-3,560	-27,340
	(3,104)	(22,451)
Conselho municipal em 2006	20,050***	35,720*
	(4,046)	(19,888)
Fundo municipal em 2006	-8,910	-48,370
	(7,242)	(32,130)
Plano municipal em 2006	18,220***	36,350
	(6,073)	(26,905)
Guarda municipal em 2006	19,210***	-4,990
	(5,758)	(22,539)
Constante	4,310***	56,180***
	(1,383)	(11,358)
Observações	852	102
R²	0,065	0,062

Notas: † Assume valor 1 se o órgão de segurança pública no município caracteriza-se como secretaria municipal exclusiva; secretaria municipal em conjunto com outras políticas; ou setor subordinado à chefia do Executivo. O município de São João da Ponte, na região intermediária de Montes Claros, não possui dados sobre segurança pública na Munic 2006, razão pela qual não pode ser incluído na análise. Valores monetários em reais de dezembro de 2015. Erros padrão entre parênteses. Variance Inflation Factor (VIF) máximo = 1,32. *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,10.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e na Munic 2006.

Considerações Finais

Este estudo objetivou investigar como se distribuem as transferências voluntárias do Estado de Minas Gerais na área da segurança pública, considerando as dimensões temporal e de convenentes, dentre outras. Para tal, utilizaram-se os dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, estimativas populacionais e população apurada na Contagem da População de 2007 e no Censo Demográfico de 2010 (do IBGE), e taxa de crimes violentos, esta extraída da plataforma do IMRS.

A partir da análise de dados longitudinais cobrindo o período 2007-2015, verifica-se que os convênios da SEDS representam 0,6% do número de convênios de saída firmados no Estado. Ao deslocar a análise para o montante dos repasses previstos, observa-se uma maior participação dessa secretaria, alcançando 3,3% das transferências previstas. Estes resultados indicam que os repasses médios são maiores na segurança pública que em outras áreas.

Tabela 4 - Número de convênios de saída da SEDS e repasses previstos por tipo de aplicação e de convenente (2007 - 2015)

Tipo de aplicação	Tipo de convenente:					
	Todos		Prefeituras		Outros	
	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)	Convênios (#)	Repasses previstos (R\$ milhões)
Todos	310	518,5	85	43,0	225	475,5
Sistema prisional ^o : APACs	89	285,4	1	0,4	88	285,0
Sistema prisional ^o : exceto APACs	24	27,4	14	9,8	10	17,6
Drogas e dependência química	88	33,9	6	1,3	82	32,6
Medidas socioeducativas*	77	103,4	55	25,2	22	78,2
Outra aplicação	32	68,4	9	6,4	23	62,0

Notas: Valores monetários em reais de dezembro de 2015.
* Inclui ações para egressos e familiares.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

No que diz respeito aos convenentes, tem-se que, ao contrário do observado no universo de convênios de saída, as transferências da SEDS são direcionadas majoritariamente a entidades. Quanto à dimensão temporal, houve redução dos repasses previstos do Estado, ocorrência comum a ambos os recortes analisados (todos os concedentes e SEDS). Ademais, anos eleitorais a partir de 2010 apresentaram quedas importantes na celebração dos convênios, fato provavelmente atribuível a alterações na legislação restringindo a assinatura desses instrumentos em períodos eleitorais.

A análise das correlações indicou que municípios mais populosos e os mais violentos tendem a formalizar mais convênios. Entretanto, no que tange aos valores conveniados per capita, correlações da ordem de 0,06 ou menos sugerem que localidades de maior porte ou criminalidade são apenas ligeiramente mais beneficiadas.

Análises de autocorrelação espacial sugerem haver alguma concentração territorial das transferências em torno da capital Belo Horizonte. Valores médios da soma de repasses previstos foram cerca de R\$ 20 maiores em municípios que dispunham, em 2006, de conselho municí-

pal de segurança pública; o mesmo diferencial de média foi estimado para localidades com plano municipal de segurança pública e para aqueles com guarda municipal. Quando replicada apenas para os 102 municípios que firmaram convênios, essa análise não retorna coeficientes estatisticamente significantes, possivelmente devido ao tamanho reduzido da amostra.

O protagonismo das entidades na execução dos convênios é melhor compreendido à luz da classificação por tipo de aplicação apoiada. Do universo de repasses voluntários acordados pela SEDS (R\$ 518,5 milhões), mais da metade (R\$ 285,4 milhões) destina-se às APACs, para execução de penas privativas de liberdade e reintegração social de condenados. Um quinto das transferências previstas financiava medidas socioeducativas, área em que também predominam parcerias com entidades: estas contrataram R\$ 78,2 milhões, duas vezes mais que as prefeituras (R\$ 25,2 milhões) para esse tipo de ação.

Seria o achado sobre a participação das en-

tidades entre os convenientes uma manifestação da estratégia de *bypassing* identificada por Bueno (2017), segundo a qual evita-se o “roubo” de crédito político através de transferências para entidades, em vez de prefeituras? A apreciação de tal hipótese requer um desenho de pesquisa capaz de controlar pelo alinhamento partidário entre os chefes do Executivo estadual e municipal, o que se encontra além do escopo deste trabalho. Também, caberia aprofundar a análise das ações viabilizadas por convênios com entidades e prefeituras, distinguindo contratos voltados para investimentos daqueles de custeio. Considerações dessa espécie são relevantes, especialmente para o financiamento de atividades nas quais a operação é compartilhada entre o Estado e instituições da sociedade civil. Ainda, estudos futuros poderiam aprofundar a análise acerca da correlação entre violência e recebimento de recursos, considerando também a existência e a capacidade de unidades prisionais e centros socioeducativos nos municípios, e checando a correlação da distribuição desses equipamentos com atributos de convênios.

Referências Bibliográficas

ANSELIN, Luc. Local Indicators of Spatial Association - LISA. **Geographical Analysis**, v. 27, n. 2, 1995, p. 93-115.

ANSELIN, Luc. Spatial econometrics. In: BALTAGI, Badi H. (Org.). **A companion to theoretical Econometrics**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 310-330.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004, p. 17-26.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

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

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance**, 2018. DOI: 10.1111/gove.12331.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 25/01/2018.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, 2012, p. 742-761.

BUENO, Natália. Bypassing your enemy: distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, 2017. DOI: 10.1177/0010414017710255.

CECÍLIO, Ana Maria. **O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais**: entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS. 183 p. Dissertação de mestrado – PUC Minas, 2014.

COSTA, Arthur; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

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

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública**. 2016. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/construcao-de-uma-nova-narrativa-democratica-para-a-seguranca-publica/>>. Acesso em 01/10/2018.

LIMA, Renato Sérgio de et al. **Finanças públicas e o papel dos municípios na segurança pública**. 2012. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/financas-publicas-e-o-papel-dos-muni>

[cios-na-seguranca-publica/](http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pactos-na-seguranca-publica/)>. Acesso em 17/09/2017.

LIMA, Renato Sérgio de et al. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. 2013. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em 05/12/2017.

LOPEZ, Felix; BUENO, Natália. **Transferências federais a entidades sem fins lucrativos (1999 a 2010)**. Textos para Discussão n. 1778. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

KARRUZ, Ana Paula. **Through rainy days**: Brazilian municipalities' ability to improve education and health in an unfavorable economy. In: XXXIV Congress of the Latin American Studies Association. Nova York, 2016.

KARRUZ, Ana Paula; MARTINS, Luiz Eduardo. Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) decorrentes de emendas parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 31, 2017, p. 165-205.

KARRUZ, A. et al. **Condicionantes políticos, sociais e fiscais nos repasses voluntários dos estados brasileiros a seus municípios**: os casos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. In: 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Montevideo, 2017.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério; COSIO, Fernando. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Texto para Discussão n. 40. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

NUNES, Felipe. **Presidentialism, decentralization, and distributive politics in Latin America**. 155 p. Tese de doutorado – UCLA, 2015.

PERES, Úrsula; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da

segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2016, p. 36-56.

PERES, Úrsula; 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, v. 1, p. 125-144, 2013.

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. EBAP/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa).

PUTTOMATTI, Giulia. **Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo**. 73 p. Dissertação de mestrado – FGV, 2013.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 2, Edição 3, 2008, p. 6-29.

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

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

SOARES, Márcia; MELO, Bruno. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, 2016, p. 539-561.

SOARES, Márcia; NEIVA, Pedro. Federalism and public resources in Brazil: federal discretionary transfers to states. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, 2011, p. 94-116.

STOKES, Susan et al. **Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics**. New York: Cambridge University Press, 2013.

WAISELFISZ, Júlio. Mapa da Violência 2014 – **Homicídios e juventude no Brasil**. Brasília: 2014. Disponível em <<http://www.mapadaviolencia.org.br>>. Acesso em 17/09/2017.



Constitucionalização da Atividade de Inteligência - Perspectivas e Desafios Brasileiros

Gibran Ayupe Mota

Docente do Programa de Mestrado em Segurança Pública – Universidade Vila Velha – Vila Velha/ES e da Escola de Inteligência – ABIN/PR. Mestre em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha (UVV).

Henrique Geaquinto Herkenhoff

Docente do Programa de Mestrado em Segurança Pública e da Graduação em Direito – Universidade Vila Velha – Vila Velha/ES. Doutor em Direito Civil (USP).

Pablo Silva Lira

Docente do Programa de Mestrado em Segurança Pública – Universidade Vila Velha – Vila Velha/ES. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Geografia (UFES). Coordenador do Núcleo Vitória do INCT Observatório das Metrôpoles.

Erika da Silva Ferrão

Docente do Programa de Mestrado em Segurança Pública e da Graduação em Psicologia – Universidade Vila Velha – Vila Velha/ES. Doutora em Psicologia (UFES/SDSU-EUA). Membro de grupos do Diretório de Pesquisa do CNPq (Pesquisas em Psicologia Pediátrica/USP-Ribeirão Preto; Processos Psicológicos e Saúde/UFES).

Data de recebimento: 18/02/2018

Data de aprovação: 03/08/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.912

Resumo

No contexto histórico brasileiro, em razão de conjunturas passadas por vezes fomentada por determinados setores da mídia e grupos políticos, a Inteligência de Estado se ressentiu da ausência de uma política pública consistente para a área. Dentre os reflexos desse abandono, destaca-se a insuficiente regulamentação legislativa, entendida como necessária à implementação de formas de controle e à atribuição de prerrogativas para essa atividade pública, cuja missão precípua resume-se em contribuir, com informações, para os processos decisórios que visam à integridade da sociedade e do Estado brasileiros. Neste contexto, buscou-se, por meio de uma revisão temática da literatura e registros existentes sobre o tema, investigar e refletir sobre a inserção da atividade de Inteligência na Constituição Federal Brasileira, sob os prismas da legalidade e legitimidade, tal como ocorre com as áreas da Defesa e da Segurança Pública. De acordo com a pesquisa, constatou-se o quão carente de regulamentação encontra-se a atividade de Inteligência no Brasil, redundando no risco de graves violações a princípios republicanos, dentre eles o da eficiência e do controle.

Palavras-Chave

Constituição Federal. Informação (Intelligence). Prerrogativas e Controle.

Abstract

Constitutionalization of the Intelligence Activity - Brazilian Perspectives and Challenge

In the Brazilian historic context, due to past scenarios many times fostered by certain media sectors and political groups, State Intelligence resents the absence of a consistent public policy for the area. Among the reflexes of that absence, one can highlight insufficient regulatory legislation, that being the necessary implementation of control means as well as allocation of prerogatives to the public activity, whose primary mission is mainly to contribute, with information, to the decision making processes that aim the integrity of the Brazilian society and State. In that context, the aim was, through a review of literature and existing reports, to investigate and reflect over the insertion of the Intelligence activity in the Federal Constitution of Brazil, under the light legality and legitimacy, as it happens in the Public Defense and Safety areas. According to the research, it was determined how so very legislation deprived is the Intelligence activity in Brazil, jeopardizing republican principles, efficiency and control among others.

Keywords

Federal Constitution. Intelligence. Control and prerogatives.

INTRODUÇÃO

A partir da deposição do presidente João Goulart em 31 de março de 1964, o Brasil passou por sucessivos governos militares, somente retornando à democracia no final dos anos 80. Não havia sido o primeiro movimento de “sístoles e diástoles”, como denominara o General Golbery do Couto e Silva, que o país experimentava. O fato novo nesta oportunidade foi a duração do governo militar (PERALVA, 2000) e, principalmente, o longo período de distensão, que já vinha ocorrendo desde o Governo do General Ernesto Geisel, bem antes da anistia política que, em 1979, inaugurou formalmente o processo institucional de reabertura. A partir deste marco histórico, sucederam-se a eleição, ainda indireta, do primeiro presidente civil, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e a primeira eleição direta para presidente da República em 1989.

Esse distendido processo de redemocratização, “lento e gradual” conforme consignado na História, espalhou seus efeitos em todos os segmentos da sociedade brasileira, o que redundou em expressivo consenso acerca da necessidade de ampla reforma do ordenamento jurídico brasileiro, por meio da convocação de uma Assem-

bleia Constituinte, 1987-1988. Sendo assim, a CF/88 recebeu a alcunha de “Constituição Cidadã”, como clara referência aos avanços conquistados em matéria de direitos civis, políticos e sociais (BARBOSA, 2016).

Permeada de processos complexos e demandas dos mais variados matizes ideológicos, a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada por meio da Emenda Constitucional n. 26 de 27 de novembro de 1985, que determinava a conversão temporária do Congresso Nacional em assembleia nacional constituinte, a inaugurar seus trabalhos a partir de 1 de janeiro de 1987 (BARBOSA, 2016).

A partir do advento da Nova Constituição - enquanto base da estrutura normativa e pressuposto de validade de todo o ordenamento jurídico pátrio (KELSEN, 2006) -, em maior ou menor grau, houve profundas alterações na arquitetura, finalidades precípuas, prerrogativas e deveres das instituições públicas no Brasil.

Sob este diapasão, houve por bem aos legisladores constituintes, a título de exemplo, a inédita opção enquanto política legislativa de “constitucionalizar” a Segurança Pública¹ que, a partir

¹ A segurança pública ultrapassa as atribuições das polícias. Do mesmo modo, a defesa nacional ultrapassa as atribuições das forças

da promulgação da CF/88, passa a ter previsão normativa expressa em seu artigo 144. Esta relevante temática cada vez mais presente na pauta de políticas públicas brasileiras, até então, contara tão somente com menções indiretas nas Constituições pretéritas (SOUZA NETO, 2007).

As Forças Armadas, por sua vez, enquanto protagonistas da Defesa Nacional, foram minuciosamente regulamentadas na Constituição Federal de 1988, considerado o paradigma acerca do que se concebe enquanto normas constitucionais materiais. Conforme se constata do Capítulo III, no artigo 142, por meio de três parágrafos e dez incisos, a Carta Magna desceu, por exemplo, ao detalhe de prescrever normas acerca do uso de uniformes por parte dos militares, enquanto prerrogativa das patentes (BRASIL, 1988).

É consabido que governantes, ao se depararem com temas afetos à segurança nacional, tendem a justificar institucionalmente e a delimitar as funções das forças armadas, das polícias e dos serviços de Inteligência, com lastro na clássica concepção que estes três ramos de atividades estatais caminham conjunta e complementarmente (CEPIK, 2003).

Neste ponto, inexoravelmente, ressoa a seguinte questão: por qual razão a milenar e a cada dia mais relevante atividade de Inteligência – partindo do pressuposto de estarmos inseridos na “sociedade do conhecimento” – não ter seus contornos minimamente delineados na então novel Constituição? Mais relevante talvez: quais os efeitos, sob os prismas republicanos da eficiência e do controle democrático, essa lacuna constitucional referente à Inteligência se fizeram perceber na sociedade brasileira, nas últimas dé-

cadadas? O presente trabalho visa lançar luzes sobre esses questionamentos, inquietantes àqueles que se dedicam à pesquisa e à análise da coisa-pública no Brasil.

Há pouca literatura nacional sobre o tema da Inteligência e menos ainda quando se trata especificamente da sua normatização e controle, ao passo que os autores internacionais não se ocupam de questões específicas do cenário brasileiro. Ainda assim, a base Scielo contribuiu com alguns artigos correlatos que puderam ser utilizados com proveito.

Nos capítulos a seguir, será traçado inicialmente um resumido histórico da atividade de Inteligência no Brasil e como a associação ao Regime Militar conduziu, de um lado, à sua deslegitimação e à quase extinção das suas estruturas quando da redemocratização e, de outro, a uma regulação jurídica frágil, com sua omissão no texto da Constituição da República, implicando tanto a falta de instrumental jurídico para a atuação como de mecanismos de controle dos órgãos atualmente responsáveis pela atividade. Após um breve passeio pelas estruturas jurídicas da atividade de Inteligência estrangeiras, conclui-se pela necessidade de refazer um arcabouço jurídico que permita tanto uma atuação efetiva dos serviços de Inteligência quanto o seu efetivo controle, na medida em que legalidade e legitimação, poder e controle andam e devem realmente andar juntos em qualquer Estado democrático que, por outro lado, não deve prescindir de fortes estruturas para assessoramento das decisões estratégicas e para a elaboração das políticas públicas vetoriais.

Breve Histórico da Atividade de Inteligência do Brasil

Conceitua-se Inteligência de Estado como

armadas. Outras instituições também devem ser, de certo modo, fortemente responsáveis pela contribuição para com a defesa nacional e com a segurança pública. (SANTOS, 2015, p. 31-32)

atividade especializada voltada à antecipação de identificação de ameaças e oportunidades, em apoio ao processo decisório no mais alto nível estratégico estatal (SANTOS, 2016).

No mesmo sentido, segue a conceituação oficialmente adotada no âmbito da administração pública brasileira:

A atividade de Inteligência é o exercício permanente de ações especializadas orientadas para a obtenção de dados, produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento de autoridades governamentais, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução e o acompanhamento das políticas de Estado. Engloba, também, a salvaguarda de dados, conhecimentos, áreas, pessoas e meios de interesse da sociedade e do Estado. (CONSELHO CONSULTIVO DO SISBIN, 2004).

A atividade de Inteligência é conhecida desde os tempos mais remotos (VEIGA; ZOTES, 2012), originando-se a partir de quatro matrizes básicas históricas: economia, guerra, diplomacia e polícia (CEPIK, 2003).

A consolidação da Inteligência, enquanto atividade componente da burocracia estatal, no entanto, somente se dá a partir do século XV, quando as cidades-estados italianas abriram embaixadas no exterior, das quais os enviados obtinham informações² estratégicas e em cujas bases estabeleceram redes regulares de espionagem de estado (DULLES, 1963).

O emprego da atividade de Inteligência de Estado no Brasil, compreendido como instru-

mento de assessoria às decisões estratégicas do chefe do Poder Executivo, teve início em 1927, durante o governo do Presidente Washington Luís, com a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), por meio do Decreto nº. 17.999, de 29 de novembro daquele ano (BRASIL, 2016).

A partir da inserção do Brasil na Segunda Guerra Mundial, a Inteligência de Estado brasileira passa a contar efetivamente com um órgão próprio, e não apenas com um Conselho instalado ad hoc e sem corpo técnico próprio. Assim, em 1946, por meio do Decreto nº. 9.775-A, de 6 de setembro do mesmo ano, criou-se o Serviço Federal de Informações e Contrainformações (Sfci), compreendendo as seções de exterior, interior, segurança interna e operações especializadas (BRASIL, 2016).

O contexto político extremamente conturbado do ano de 1964, que culminou com a deposição do Presidente João Goulart, sob a alegação de estreitas vinculações deste com segmentos radicais de esquerda e de colocar em marcha profundas reformas de base que contrariavam o status quo da época, inaugurou o período reconhecido como Governo Militar ou Regime Militar, em março de 1964 (BARBOSA, 2016). Essa conjuntura foi o cenário no qual se deu a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), em 13 de junho de 1964, sob o prumo da Doutrina de Segurança Nacional, gestada na Escola Superior de Guerra (ESG).

O SNI caracterizou-se por sua ligação direta ao Presidente da República e pelo monitoramento de oponentes internos – ou “inimigos internos” –, cujos alvos eram, principalmente, aqueles

² Informações (intelligence) é um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente. (PLATT, 1974, p. 30).

alinhados a ideologias anarquistas e de esquerda. Em 1975, foi instituído o Sistema Nacional de Informações (Sisni), com a missão precípua de integrar os órgãos estatais afetos à Inteligência, a fim de conferir maior operacionalidade à produção de conhecimentos julgados estratégicos à época. O SNI era o órgão que coordenava as ações do Sisni (BRASIL, 2016).

Apesar da mudança de seus objetivos e métodos a partir da Nova República inaugurada em 1985, o SNI subsistiu até o ano de 1990, quando, em 15 de março, o recém-eleito Presidente Fernando Collor de Melo o extinguiu. A partir de então, a atividade de Inteligência de Estado no Brasil deixa de ser exercida por um órgão diretamente vinculado ao Presidente da República e passa a ser exercida pelo Departamento de Inteligência, subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) (BRASIL, 2016).

Por quase uma década, a Inteligência brasileira ficou relegada ao ostracismo, até que, em 1999, por meio da Lei n. 9.883, criou-se a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), bem como regulamentou-se o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

O Processo de Redemocratização Brasileiro e seus Reflexos na Inteligência de Estado

O Regime Militar e processo de redemocratização

No contexto do processo de redemocratização, sentido no Brasil na década de 1980, conforme mencionado, não houve por parte dos

membros da Assembleia Constituinte um compromisso de reestruturação da atividade de Inteligência. Ao contrário, esta estratégica atividade estatal ficou relegada ao ostracismo e à indiferença daqueles que estavam à frente da elaboração e gestão de políticas públicas até o ano de 1999, quando a Inteligência passou a contar com a normatização infraconstitucional que culminou com o processo político com a criação da Abin³.

Diante do significativo envolvimento dos órgãos de Inteligência, tanto militares quanto civis, na repressão aos opositores do regime militar, o SNI era concebido como o núcleo do aparato de informações brasileiro (GONÇALVES, 2008). “Ao contrário do que se costuma pensar em alguns círculos, o SNI nunca se envolveu – diretamente – com a repressão, tortura ou morte de adversários do regime militar durante a ditadura” (FIGUEIREDO, 2005). A partir desse estigma, mesmo decorridas algumas décadas da abertura democrática brasileira, a Inteligência federal ainda é encarada por setores da sociedade com desconfiança e não como um serviço público destinado a contribuir para a segurança e a soberania nacionais.

Mesmo que tardia e infraconstitucionalmente, conforme registra Antunes (2002, p. 09), o governo teve que superar obstáculos em relação à Agência que, criada por força de medida provisória em 1995, apenas foi oficializada por meio de lei em 07 de dezembro de 1999. Ainda segundo Antunes (2002, p. 10), houve resistência por parte da sociedade à sua implantação, sobretudo por setores da imprensa, que acabou por se refletir no Congresso Nacional.

³ A Agência Brasileira de Inteligência recebe as atribuições constitucionais de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência de Estado. Além de uma instituição que executa ações de inteligência e produz conhecimentos para assessorar o Presidente da República, a Abin supervisiona e controla as atividades desempenhadas por outros órgãos. (SANTOS, 2015, p. 32)

A Regulamentação da Inteligência Brasileira – Lei n. 9.883/99

Nenhum dos países democráticos e economicamente desenvolvidos prescinde de serviços de Inteligência responsáveis, legais e fortes. A atividade de Inteligência é essencial ao desenvolvimento e preservação dos interesses públicos do Estado Democrático de Direito brasileiro (GONÇALVES, 2008).

Em 1999, com a promulgação da já referida Lei nº 9.883 – diploma legal que criou a Abin e regulamentou o Sisbin –, uma preocupação que reiteradamente norteou os trabalhos do Congresso Nacional foi a preservação intransigente dos valores democráticos consagrados na CF/88 (MOTA, 2006).

Neste contexto, a nova fase do constitucionalismo⁴ brasileiro, vigente a partir de 1988, exigiu que se complementassem esforços no sentido de adequar a atividade de Inteligência com o regime democrático (BRASIL, 2016), ora erigido sob o manto do conceito de Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Todo o processo legislativo que deu origem à lei em questão demonstrou a consolidação, no parlamento, do entendimento de que, sem Inteligência, um país não alcança o status de nação soberana. Associado a este consenso, porém, não mais se concebia soberania sem democracia. A nova onda democrática reclamava da atividade

de Inteligência a irrestrita observância aos imperativos da jovem Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito aos princípios atinentes à Administração Pública e aos Direitos e Garantias Individuais (MOTA, 2006).

Este compromisso democrático, sob o prumo constitucional da irrestrita observância dos direitos fundamentais e Estado Democrático de Direito, consta expressa e detalhadamente preconizado na Lei de criação da Abin e do Sisbin, logo em seus artigos primeiro e terceiro, conforme segue abaixo:

Art. 1, § 1o O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária (grifo nosso).

Art. 3o, Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado (grifo nosso).

4 O constitucionalismo pode ser visto, em seu nascedouro, como uma aspiração de uma constituição escrita, como modo de estabelecer um mecanismo de dominação legal-racional, como oposição à tradição do medieval, onde era predominante o modo de dominação carismática, ao poder absolutista do rei, próprio da primeira forma de estado moderno. (STRECK, 2002, p. 95) Ainda, para Carvalho (2009, p. 243), o constitucionalismo “[...]reporta-se a um sistema normativo, enfeixado na Constituição, e que se encontra acima dos detentores de poder”. Por fim, para Bonavides (2011, p. 225) “a Constituição veio a exteriorizar-se, pois, num instrumento escrito, adquirindo aspecto formal. O caráter de rigidez há sido em alguns Estados o seu traço mais simbólico”.

Mecanismos de controle da Atividade de Inteligência no Brasil - do Republicano Equilíbrio Entre Eficiência e Controle

Controle é a “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro” (MEIRELLES, 2015). Em regimes democráticos, o controle da Administração Pública é um pilar fundamental com vistas à implementação da eficiência da máquina estatal, ao incremento da cidadania e, em última instância, à consecução do bem coletivo (BRASIL, 2016).

A Democracia fundamenta-se no direito de cada cidadão de tomar parte nos assuntos públicos, seja de maneira direta, seja por intermédio de seus representantes eleitos (MEIRELLES, 2015). Se informação é poder e se o poder emana do povo, a informação deve ser acessível a todo o povo - ou ao menos ao Parlamento. Neste sentido Max Weber qualifica um Parlamento como ativo quando, mediante o exercício do direito de pesquisa ou investigação, possa ter acesso a todos os segredos no poder da burocracia (MIGUEL, 2002).

Segundo Gonçalves (2005, p. 20), enquanto o controle envolve um conjunto de parâmetros e limitações legais aos quais deve-se ater a Administração, a fiscalização refere-se ao legítimo poder de determinadas instituições e autoridades de averiguar o cumprimento das atribuições da Administração em conformidade com o arcabouço jurídico-normativo (GONÇALVES, 2005).

Sob este primado, assim como as demais funções estatais, a atividade de Inteligência está sujeita a mecanismos públicos de controle. Este controle visa a garantir a lisura no cumprimento da Política Nacional de Inteligência (PNI) que, na condição de política pública de governo, há que considerar os princípios constitucionais ex-

plícitos e implícitos (BRASIL, 2016).

Controle Ordinário. A Inteligência de Estado está sujeita ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Este controle consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme artigos 70, 71 e 72, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). No âmbito do controle interno, enquanto controle exercido por ente do mesmo Poder, é responsável pelo controle de gestão da Inteligência a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset).

Controle Específico ou finalístico. O controle acerca da Inteligência Estratégica ou de Estado é, por força de lei, atribuição da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) – comissão permanente do Congresso Nacional (BRASIL, Lei 9883) – na forma prevista em seu Regimento Interno (Resolução n. 2, de 22 de novembro de 2013, do Congresso Nacional). Para o desempenho de seu papel institucional, a CCAI recebe relatórios gerais, parciais e extraordinários advindos de cada órgão que compõe o Sisbin. Ademais, a CCAI tem a prerrogativa legal de realizar inspeções em áreas, documentos e arquivos, sem a restrição de acesso decorrente de eventual atribuição de grau de sigilo. Sob a perspectiva de controle finalístico, a atividade de Inteligência de Estado submete-se, ainda, ao controle exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), a qual compete supervisionar a fiel execução da PNI, por parte dos órgãos nacionais integrantes da comunidade de Inteligência Estratégica (BRASIL, 1999).

Constitucionalização da Atividade de Inteligência. Controle e legitimação

Serviços de Inteligência, em sua acepção clássica, são órgãos do Poder Executivo que funcionam assessorando os chefes de Estado e de governo e, dependendo de cada ordenamento

constitucional, outras autoridades na administração pública e mesmo ao Parlamento (CEPIK, 2003). Portanto, é a Constituição de cada país que, ao versar direta ou indiretamente acerca da atividade de Inteligência, estabelecerá de forma suprema o perfil, limites e prerrogativas desse serviço público. Neste sentido, cumpre-nos registrar o depoimento de Antunes (2001, p.09):

Acredito que a principal discussão a ser elaborada sobre o vínculo da atividade de Inteligência com o Estado Democrático deve dizer respeito ao grau de constitucionalidade desse serviço, à regulamentação pública e ao conhecimento sobre os órgãos e cargos estatais responsáveis pela condução da atividade de Inteligência no país.

Diante dessas premissas, sobreleva-se a questão fulcral do presente trabalho: a constitucionalização, ou sob outra terminologia, a positivação constitucional da atividade de Inteligência brasileira teria o condão de implementar formas aperfeiçoadas de controle democrático e de elevar os padrões de eficiência voltados a essa atividade considerada estratégica em qualquer nação próspera e soberana?

Inicialmente, há que se registrar que existem várias acepções acerca da palavra “constitucionalização”: A primeira delas e, na ambiência dos fins traçados para este artigo, a mais relevante trata-se da “constitucionalização-inclusão”,⁵ que é imediata. Determinado assunto, antes tratado pela legislação ordinária, ou simplesmente ignorado, passa a fazer parte do texto constitucional. Também denominada ‘constitucionalização-eleva-

ção’, consiste na transferência para a Constituição da sede normativa da regulação de determinada matéria (SOUZA NETO e MENDONÇA, 2006).

Voltando-nos diretamente ao objeto ora em análise, constata-se que a situação da Inteligência brasileira se enquadra perfeitamente na primeira hipótese acima descrita. Isto porque, em toda a extensão do texto constitucional de 1988, não há atualmente qualquer menção à Inteligência na estrutura do Estado Brasileiro, quer como organização, atividade ou conhecimento (KENT, 1949). Esta temática tão estratégica e cara aos países democráticos e soberanos, no ordenamento jurídico brasileiro, não possui sequer previsão constitucional expressa, sendo matéria regulada por leis ordinárias.

Constituições classificadas como sintéticas limitam-se a prever princípios e normas gerais de regência do Estado, organizando-o e limitando seu poder. De modo oposto, as Constituições analíticas regulamentam toda gama de assuntos entendidos como relevantes ao funcionamento do Estado – a exemplo da CF/88 (MORAES, 2003). A partir dessa classificação, salta aos olhos que, mesmo que nossa Constituição Federal se enquadrasse na modalidade de uma Constituição sintética, deveria prever em seu corpo a atividade de Inteligência de Estado, estruturando-a e limitando sua atuação com vistas à preservação dos direitos fundamentais de seus cidadãos. Não é compreensível nossa prolixa CF/88 descer ao detalhe de prever que o “Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal”, dentre outras regulamentações

5 Sarmento (2012, p.98) entende haver, além da constitucionalização-inclusão, a constitucionalização-releitura, as quais define da seguinte forma: “A constitucionalização-inclusão consiste no tratamento pela constituição de temas que antes eram disciplinados pela legislação ordinária ou mesmo ignorados. Na Constituição de 88, este é um fenômeno generalizado, tendo em vista a inserção no texto constitucional de uma enorme variedade de assuntos – alguns deles desprovidos de maior relevância. Já a constitucionalização releitura liga-se à impregnação de todo o ordenamento pelos valores constitucionais”

de somenos importância estrutural ao País, porém ignorar por completo a Inteligência de Estado (BRASIL, 1988).

Além da função regulamentadora, a norma constitucional confere à matéria nela veiculada significativo grau de legitimidade perante a sociedade. Ainda segundo Moraes (2003, p. 4), as normas constitucionais conferem aos institutos por ela regulamentados elevado grau de legitimidade: primeiramente, pelo fato de, na condição de resultado de um processo legislativo regular, ser elaborada por parlamentares legitimamente escolhidos pelo povo; em segundo, por se tratar, em Estados laicos, de norma fundamental do ordenamento jurídico, conforme a clássica lição de Hans Kelsen (2006, p. 387). Em irretocável síntese, consigna Barroso (2014, p. 92): “com a promulgação da Constituição, a soberania popular se converte em supremacia constitucional”.

A legislação, além do mister regulamentador, pode assumir função adicional de implementar a confiança dos cidadãos em instituições públicas – o que se convencionou denominar “legislação simbólica” (NEVES, 2011). Acerca dos efeitos regulatórios e simbólicos⁶ decorrentes da previsão expressa pela Constituição referente à determinação temática pública, bastante ilustrativo o depoimento que se segue acerca da constitucionalização da Segurança Pública, mas que se aplica perfeitamente à seara da Inteligência:

A constitucionalização traz importantes consequências para a legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança. As leis sobre segurança, nos três planos federativos de governo, devem estar em conformidade com

a Constituição Federal, assim como as respectivas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais. O fundamento último de uma diligência investigatória ou de uma ação de policiamento ostensivo é o que dispõe a Constituição. E o é não apenas no tocante ao art. 144, que concerne especificamente à segurança pública, mas também no que se refere ao todo do sistema constitucional (SOUZA NETO, p. 03, 2007).

Um segundo e coexistente paradigma de constitucionalidade, segundo o mesmo autor, trata da observância dos princípios constitucionais e da observância dos direitos e garantias fundamentais, conforme reiterado abaixo:

Devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais – a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana –, bem como os direitos fundamentais – a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança. O art. 144 deve ser interpretado de acordo com o núcleo axiológico do sistema constitucional, em que se situam esses princípios fundamentais – o que tem grande importância, como se observará, para a formulação de um conceito constitucionalmente adequado de segurança pública” (SOUZA NETO, p. 03, 2007).

Neste ponto, é notório que a subsunção da atividade de Inteligência no Brasil à Constituição Federal opera-se conforme o modelo acima. Em que pese não ter sido acolhida expressamente pelo constituinte, trata-se de atividade constitucional, na medida que sua lei ordinária regulamentadora preconiza expressamente, conforme pontuado alhures, o dever de “cumprir e preser-

⁶ As legislações simbólicas, ao se prestarem a uma função política-ideológica, trazem a lume a discussão da autonomia operacional do direito na concepção da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, ou seja, da dicotomia entre a autopoiese, que é autoreprodução de um sistema por meio de seu código-diferença e a alopoiese, que é perda dessa capacidade. (OLIVEIRA, 2017)

var a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal [...]” (BRASIL, 1999). Trata-se de uma atividade constitucional, porém não constitucionalizada.

Miguel (2002, p.25), ao analisar o regime jurídico dos diversos serviços denominados *serviços de Inteligência, espionagem ou de informações*, sustenta a tese que “o Estado constitucional, enquanto Estado e enquanto constitucional, necessariamente tem que preservar uma série de áreas reservadas ao acesso irrestrito da população”.

Dentre os serviços de Inteligência historicamente destacados por suas capacidades operacionais e, ao mesmo tempo, por implementarem efetivos mecanismos de controle democrático, cumpre evidenciar os Serviços americanos e os alemães. Como supedâneo da atividade de Inteligência eficiente e controlada, inexoravelmente constata-se a constitucionalização da Inteligência nesses países.

Estados Unidos da América

Apesar da Constituição americana não mencionar expressamente seus serviços de Inteligência, as teorias políticas que alimentaram o processo constituinte contemplaram os fundamentos constitucionais aptos a organizar os serviços secretos (MIGUEL, 2002). A partir dessa premissa, a Suprema Corte Americana consolidou o entendimento no sentido que o Poder Legislativo daquele país tem competência universal para regulamentar não somente a atividade de Inteligência, como também para criar, por ato próprio, novas agências a incorporarem sua Intelligence Community (MIGUEL, 2002).

Alemanha

A República Federal da Alemanha conferiu

ao seu serviço federal de Inteligência voltado à defesa da Constituição, o Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), um fundamento constitucional expresso. A partir dessa regulamentação constitucional positivada, os demais serviços de Inteligência alemães foram regulamentados por normas infraconstitucionais, como leis e regulamentos. Como resultado, o ordenamento jurídico alemão oferece, quiçá, as regulamentações mais detalhadas acerca das competências e controle de seus serviços de Inteligência, mantendo perfeitamente discriminadas as competências da Inteligência e da atividade policial (MIGUEL, 2002).

Diante do cenário em que se insere a atividade de Inteligência brasileira, concisamente retratado nestas linhas, percebe-se com clareza solar que esta atividade carece de maiores investimentos em legalidade, justamente a fim de aumentar sua eficiência e, principalmente, a sua legitimidade. Assim sendo, a constitucionalização dessa milenar e estratégica atividade pública, mesmo que de forma sintética, objetivando tão somente institucionalizar em sede constitucional a Inteligência (em suas reconhecidas matrizes, dentre as quais, Inteligência de Estado, Inteligência de Segurança Pública, Inteligência Militar, Inteligência Fiscal e Inteligência Financeira), ampliando os mecanismos de controle democrático sobre a atividade, figura-se como inadiável política pública em prol da segurança da sociedade e soberania brasileiras. A partir da sustentada previsão constitucional positivada, abre-se azo para a regulamentação mais detida, por meio de Lei Complementar (Lei Orgânica), a fim de prescrever de forma detalhada mecanismos de controles acerca das prerrogativas a serem expressamente regulamentadas.

O quadro comparativo que se segue (WAGNER, 2017), referente às prerrogativas conferidas pelas respectivas legislações aos principais

Quadro 1 - Prerrogativas de Serviços de Inteligência no Mundo

Usuário Principal	EUA	França	Alemanha	Itália	Canadá	Argentina	Rússia	Reino Unido	Chile	Peru	México	Brasil
	Presidente	Primeiro-Ministro	Chanceler Ministro do Interior Ministro da Defesa	Primeiro-Ministro ou Autoridade Delegada	Primeiro-Ministro	Presidente	Presidente	Primeiro-Ministro	Presidente	Presidente	Presidente	Presidente
Interceptação de comunicações	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
Técnicas Operacionais (Previsão Legal Expressa)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	ND	SIM	SIM	ND	NÃO
Proteção ao Agente de Inteligência	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	ND	SIM	NÃO	ND	NÃO
Excludente de Ilícitude/publicidade para ações de inteligência	SIM	ND	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	ND	SIM	ND	NÃO

Fonte: WAGNER, 2017. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/1037937/>>

Serviços de Inteligência estrangeiros ilustra, de forma inexorável, a urgência de o Legislativo pátrio deferir a sua Inteligência brasileira os meios legalmente preconizados, afirm de que a mesma possa atuar à altura dos desafios que se apresentaram ao País.

Salta aos olhos, de forma icônica, como a Inteligência brasileira, se comparada aos principais serviços de Inteligência do mundo, se destaca negativamente no que se refere à atribuição de prerrogativas e de meios técnicos universalmente julgados imprescindíveis ao desempenho de sua relevante missão de colaborar no processo de elevar o País ao nível das demais nações soberanas e prósperas.

É exatamente no sentido de suprir essas lacunas legislativas que, quando presidente da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), entre 2013 e 2015, o senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES) já defendia que uma iniciativa importante para tornar mais efetivo o controle é dar à atividade de Inteligência de Estado status constitucional: “Não há referência na Carta de 1988 à Atividade de Inteligência, aos

serviços secretos e a seus mecanismos de controle” (FERRAÇO, 2014). A proposta de emenda à Constituição (PEC) 67/2012, de autoria do senador Fernando Collor (PTB-AL), ora em trâmite no Congresso Nacional, visa ao suprimento dessa lacuna constitucional (BRASIL, 2014).

O Título V da CF/88, em cujo âmbito é proposta a inserção de capítulo próprio dedicado à Atividade de Inteligência, enumera as instituições responsáveis pela Defesa (Capítulo II) e pela Segurança Pública (Capítulo III) – resta clarividente a ausência de paralelismo, ao proscrever a Inteligência do texto constitucional. Isso posto, a PEC em comento propugna, pelas razões resumidamente evidenciadas neste trabalho, pela modificação da redação do art. 144-A, de modo que o Sisbin bem como seu órgão central, Abin, estejam expressamente previstos na Constituição da República.

Somente por intermédio da elevação da Atividade de Inteligência de Estado ao altiplano constitucional, restará estabelecido um arcabouço normativo mínimo, porém explícito e suficiente, acerca das competências devidas a esta

atividade típica de Estado, exercida sempre sob o controle e a fiscalização do Poder Legislativo, consolidando o desenvolvimento de uma cultura de proteção aos conhecimentos sensíveis e a busca de oportunidades, em prol da defesa do Estado e de suas instituições democráticas.

Conclusões

Qualquer país democrático e minimamente competitivo no cenário internacional não pode prescindir de serviços de Inteligência fortes e atuantes. Mais do que nunca, considerando-se o fato de vivenciarmos a denominada “era do conhecimento”, o produto obtível pela atividade de Inteligência – informações estratégicas – ganha relevância inestimável.

No Brasil, em que pese a atividade de Inteligência de Estado ter sido estruturada enquanto instrumento de assessoria às decisões estratégicas do chefe do Poder Executivo desde 1926 e durante toda sua existência ter desempenhado papel imprescindível ao avanço do País em consolidar-se enquanto nação soberana e próspera, sua imagem, ainda hoje, em alguns setores da sociedade, é associada à episódios repressivos operados por todo o conjunto de órgãos de controle que eram demandados durante o Regime Militar. Urge que o Brasil, sem desconsiderar as lições do passado, projete-se rumo à vocação de nação próspera e soberana que lhe é devida.

Essa relutância é, em parte, compreensível na ambiência da sociologia política: a confiança nas instituições é proporcional à maturidade do contexto político em que estão inseridas, de maneira que tende a ser muito menor nas democracias recentes que naquelas estabelecidas há mais tempo e de maneira mais estável (RENNÓ, 2001. SILVA e RIBEIRO, 2016. RIBEIRO, 2011), muito mais pela baixa expectativa com relação à sua atuação do que em virtude de uma experiên-

cia pessoal negativa concreta com aquele órgão, afetando negativamente sua capacidade de cumprir suas missões institucionais e democráticas (DAMMERT, 2014. RIBEIRO, 2011. SANDOVAL, 2011). É bem verdade que o índice de confiança e a demanda por maior confiabilidade podem facilmente se misturar na cultura coletiva democrática, de maneira que uma população tende evolutivamente a exigir sempre mais controle e melhores resultados de suas instituições, por mais madura que seja a convivência política (SANTOS e ROCHA, 2011. LOPES, 2004. SCHENEIDER, 2013).

A consequência mais deletéria ao interesse público desse estigma que impregnou a imagem da Inteligência de Estado foi, notadamente nos anos seguintes à reabertura democrática, lançar esta atividade pública nas sendas do ostracismo e da proscricção. Uma grave consequência desse processo emerge no fato de a Assembleia Constituinte de 1988 ter ignorado completamente a existência da Inteligência de Estado, redundando, irônica e lamentavelmente, em menos regulamentação da atividade sob a ótica do controle de seus produtos e do emprego de suas prerrogativas. Tal regulamentação coube à Lei n. 9.883 de 1999, diga-se de passagem, de forma bastante lacônica – o que não atende aos princípios constitucionais que gravitam em torno do conceito de Estado Democrático de Direito.

É evidente que, após uma atuação nebulosa durante o Regime Militar, os serviços de Inteligência foram duramente atingidos com a redemocratização, praticamente extintos e até hoje, em que buscam lentamente se reestruturar, quase inteiramente privados das prerrogativas legais que todos os países democráticos e avançados do planeta asseguram aos seus congêneres, mas também que, ironicamente, foram igualmente relegados a um controle distante e pífio por parte da sociedade a que devem servir e que tanta des-

confiança lhes reserva.

Diante de todo enredo sucintamente descrito no presente trabalho, constata-se o quanto carente de regulamentação encontra-se a atividade de Inteligência no Brasil, redundando no risco de graves violações a princípios republicanos, dentre eles o da eficiência e do controle. A única maneira de esvanecer as brumas de um passado questionado é estabelecer regras claras e mecanismos eficientes de controle da atividade de Inteligência que permitam, ao mesmo tempo, ferramental jurídico para a atuação das instituições de Inteligência, mas também, ao cidadão, a garantia de que essa atuação será sempre e apenas a serviço do bem comum e da democracia – do que resultaria, aliás, uma garantia essencial para o operador, para o trabalhador do SISBIN: o de não receber demandas ou missões que afrontem a sua consciência, de não temer por si mesmo ao aceitar uma ordem legal ou recusar uma ilegal, na medida em que essas fronteiras estejam claramente traçadas e haja mecanismos de controle que as assegurem.

A constitucionalização da Inteligência de Estado brasileira, com redação sucinta que se defende neste trabalho, mostra-se hábil a incrementar significativamente os meios de controle externos, aprimorar a regulamentação de prerrogativas e técnicas passíveis de emprego pelos profissionais de Inteligência, e por fim, promoverá a legitimidade e o apreço público que esta atividade pública, como qualquer outra, merece. Com ela pode iniciar-se um ciclo de ganhos recíprocos (DURAND PONTE, 2006. LANIADO, 2001), no qual a sociedade, à medida em que dispõe de mais e melhores mecanismos de controle sobre essa atividade, deposita maior confiança nas instituições de Inteligência e, conseqüentemente, oferece-lhe maior colaboração e melhores instrumentos para funcionar; ao longo do tempo, o efetivo exercício desse controle cidadão e a apresentação dos frutos práticos da atividade de Inteligência retroalimentam o ciclo virtuoso, subsidiando um desenvolvimento constante do Brasil.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. SNI & ABIN: Entre a Teoria e a Prática. FGV Editora. Rio de Janeiro, 2001.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-64.** Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. Interpretação Constitucional como Interpretação Específica. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil.** Saraiva/Almedina. São Paulo, 2014. P 91-96.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência, e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1999.

_____. **Discursos Senado Federal: espionagem cibernética.** Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/espionagem-cibernetica/realidade-brasileira-sem-cultura-de-inteligencia/congresso-deve-fiscalizar-acoes-do-servico-secreto>). Brasília, 2014.

_____. **Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários.** – Brasília: Abin, 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional.** 15ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2009.

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CONSELHO CONSULTIVO DO SISBIN. **Manual de Inteligência: Doutrina Nacional de Inteligência - Bases Comuns.** Brasília: Agência Brasileira de Inteligência, 2004, 44p, p.12.

DAMMERT, Lucía. **La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile.** Rev. Crim., Bogotá , v. 56, n. 1, p. 189-207, Abril 2014 . Disponível <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082014000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 Aug. 2017.

DULLES, A. **The Craft of Intelligence.** Boulder/London: Westview Encore Edition, 1963.

DURAND PONTE, Víctor Manuel. **Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad.** Opin. Publica, Campinas , v. 12, n. 2, p. 277-296, Nov. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762006000200003>.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Revista Brasileira de Inteligência.** Agência Brasileira de Inteligência Vol. 1. Brasília: Abin, 2005.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Sed Quis Custodiet Ipso Custodes?** O controle da atividade de Inteligência em regimes de-mocráticos: os casos de Brasil e Canadá. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, 2008, p. 294.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KENT, Sherman. **Strategic Intelligence for American World Policy.** Princeton: Princeton University Press, 1949.

LANIADO, Ruthy Nadia. **Troca e reciprocidade no campo da cultura política.** Soc. estado. Brasília , v. 16, n. 1-2, p. 222-244, Dec. 2001 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922001000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922001000100010>.

LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. **Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina.** Opin. Publica, Campinas , v. 10, n. 1, p. 162-187, May 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762004000100007>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MIGUEL, Carlos Ruiz. **Servicios de Inteligencia y Seguridad Del Estado Constitucional.** Madrid: Ed. Tecnos, 2002.

MORAES, Alexandre. **Legitimidade da Justiça Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2003.

MOTA, Gibran Ayupe. **Revista Brasileira de Inteligência.** Agência Brasileira de Inteligência – Vol. 2, n. 3 (set. 2006) – Brasília: Abin, 2006.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Thais de Souza Lima. **Legislação simbólica e a alopoiese no direito:** por uma aproximação de conceitos a partir de Marcelo Neves. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=783919a-58a6cea9b>> Acesso em: 26 jul. 2017.

PERALVA, Angelina. **Violência e o Paradoxo Brasileiro: democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PLATT, Washington. **Produção de Informações Estratégicas.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército e Livraria Agir Editora, 1974.

RENNÓ, Lucio R. **Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina,** in Opin. Publica vol.7 no.1 Campinas 2001 disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762001000100003&script=sci_arttext).

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Confiança política na América Latina: evolução recente e determinantes individuais.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 167-182, June 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782011000200012>.

SANDOVAL, Mario. **La confianza de los jóvenes chilenos y su relación con la cohesión social.** Última década, Santiago, v. 19, n. 34, p. 139-165, jun. 2011. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362011000100008-8&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 04 agosto 2017. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362011000100008>.

SANTOS, Jeremias. **O conhecimento produzido pela atividade de Inteligência a partir da análise criminal como ferramenta acessória: contribuições para ações de segurança pública.** 2016. 62f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Universidade Vila Velha, Vila Velha. 2016.

SANTOS, Manoel Leonardo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. **Capital social e democracia: a confiança realmente importa?** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 19, n. 38, p. 43-64, Feb. 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 04 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782011000100004>.

SANTOS, Roberto Ferreira dos. **O arcabouço legal da atividade de Inteligência do Brasil:** entre a eficiência e o controle. Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11013/1/2015_RobertoFerreira-dosSantos.pdf> Acesso em: 28 jul. 2017.

SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional:** Teoria, História e Métodos de Trabalho. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, Geélison Ferreira da; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Confiança nas instituições democráticas e vitimização por crime: qual a relação?** In Rev. Sociol. Polit. vol.24 no.58 Curitiba June 2016 disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200059.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas.** Revista de Direito do Estado, v. 8, p. 19-73, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa.** A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica:** Uma Nova Crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

VEIGA, Carla Carvalho e ZOTES, Luiz Pérez. **Contribuições da Inteligência Competitiva para a Formulação e Implantação da Estratégia.** Revista Eletrônica Sistemas & Gestão. v. 7, n. 4, 2012. p. 628-640. Disponível em <www.uff.br/sg/index.php/sg/article/download/V7N4A10/V7N4A10>. Acesso em 22 mar. 2017.

WAGNER, Tomás Ximenes. Disponível em: https://www.google.com.br/search?safe=off&biw=1024&bih=467&tbm=isch&sa=1&ei=mEOLWquOL8yUwgsNtpSwBQ&q=quadro+servi%C3%A7os+de+inteligencia+no+mundo+intercepta%C3%A7%C3%A3o&roq=quadro+servi%C3%A7os+de+inteligencia+no+mundo+intercepta%C3%A7%C3%A3o&gs_l=psy-ab.3...88859.95540.0.96268.16.15.1.0.0.0.173.1535.0j11.11.0....0...1.1.64.psy-ab.4.0.0....0.a0kSTpllalo#imgrc=dKQhxCxdXJRoM: Acesso, via internet, em 28 de novembro de 2017.



"A gente prende, a audiência de custódia solta": narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão¹

Maria Gorete Marques de Jesus

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP) e Professora da ETEC-CEPAM. Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Especialista em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP. Licenciada e Graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (FFLCH-USP).

Caren Ruotti

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Graduada e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).

Renato Alves

Pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) e professor da Universidade Metodista de São Paulo. Graduado em psicologia pela Universidade Metodista de São Paulo e em ciências sociais pela Universidade de São Paulo, é mestre e doutor em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo.

Data de recebimento: 03/08/2017

Data de aprovação: 14/02/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.833

Resumo

A audiência de custódia consiste na apresentação do preso em flagrante em 24 horas diante do juiz para que ele decida a manutenção ou não da prisão, e passou a ser implementada em 2015 por ação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos Tribunais de Justiça dos estados. Em São Paulo, essas audiências foram implementadas no Fórum Criminal da Barra Funda a partir de fevereiro de 2015. De acordo com o CNJ, tais audiências tinham por objetivo averiguar a necessidade da manutenção das prisões, avaliar a legalidade de tais detenções e se atentar para a violência policial e tortura possivelmente praticada contra presos. O principal argumento para adoção dessa audiência é a necessidade de desencarceramento. Contudo, a sua implementação gerou controvérsias, sobretudo entre as organizações policiais. A Associação de Delegados de São Paulo chegou a mover uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contestando a aplicação dessas audiências. Policiais militares e civis dizem que tais audiências colaboram para o "aumento da impunidade", "solta bandidos perigosos", que quando o preso diz que apanhou da polícia "o juiz solta", entre outras falas que demonstram a insatisfação desses policiais com relação às audiências de custódia. Pesquisas sobre as audiências de custódia mostram que a menção à tortura ou violência não motiva a soltura das pessoas presas, muito menos juízes parecem se importar tanto com essa questão. Na mesma medida, não parece que tais audiências "soltam geral" como aparece nas falas dos policiais. Então, por que tais narrativas circulam nas instituições policiais? Quais efeitos elas podem ter na dinâmica do trabalho policial e na relação da polícia com o Poder Judiciário?

Palavras -Chave

Audiência de custódia. Polícia. Judiciário. Prisão provisória.

Abstract

“We arrest, the custody hearings let them go”: police narratives about custody hearings and belief in prison

Custody hearings involve bringing people apprehended before a judge within 24 hours, so that the court can decide whether to keep the suspect under custody. Their implementation began in 2015, as a result of suits filed by the National Justice Council (CNJ) in Courts of Justice in several states. In São Paulo, these audiences were implemented at the Criminal Court in the Barra Funda neighborhood beginning in February 2015. According to the CNJ, these hearings seek to determine the need for maintaining custody, evaluate the legality of arrests, and take note of any possible police violence or torture that may have been carried out against the detainees. The main argument for the adoption of these hearings is the need for a reduction in incarceration. However, its implementation has generated controversies, especially among police organizations. The São Paulo Association of Chiefs of Police filed a lawsuit contesting the constitutionality of these hearings. Military and civil police officers commonly say that these audiences contribute to the “increase in impunity”, they “release dangerous criminals”, that when prisoners say that they were beaten by policemen “the judge releases them”, and other comments that demonstrate the police officers’ dissatisfaction regarding custody hearings. Analyzing studies that have already been carried out regarding custody hearings, it is possible to note that the mention of torture or violence do not lead to prisoners being released – and in fact judges seem to show little concern for this issue. Likewise, it does not seem to be the case that these hearings lead to a generalized release of prisoners, as is suggested by police officers’ comments. Therefore, why do these narratives circulate among police institutions? What effects could they have on the work dynamic of police, and in the relationship that police officers have with the courts?

Keywords

Custody hearing. Police. Courts. Pre-trial detention.

Resumen

“La gente detiene, la audiencia de custodia suelta”: narrativas policiales sobre las audiencias de custodia y la creencia en la prisión

La audiencia de custodia, implementada desde 2015 por acción del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), consiste en presentar una persona, presa en flagrante delito, en hasta 24 horas para que un juez decida por el mantenimiento o no de la prisión. En el estado de São Paulo, esas audiencias fueron implementadas en el Foro Criminal de la Barra Funda a partir de febrero de 2015. De acuerdo con el CNJ, tales audiencias tenían por objetivo averiguar la necesidad del mantenimiento de las prisiones, evaluar la legalidad de tales detenciones y atender para la violencia policial y la tortura practicada contra los presos. El principal argumento para la adopción de esta audiencia es la necesidad de evitar las prisiones no necesarias. Sin embargo, su aplicación generó controversias, sobre todo entre las organizaciones policiales. La Asociación de Delegados de São Paulo llegó a mover una Acción Directa de Inconstitucionalidad impugnando la aplicación de esas audiencias. Los policías militares y civiles dicen que tales audiencias colaboran para el “aumento de la impunidad”, “suelta bandidos peligrosos” e que y que basta con el preso decir que la policía lo agredió para que “el juez lo libere”, entre otras declaraciones que demuestran la insatisfacción dos policías con relación a las audiencias de custodia. Al analizar las investigaciones ya realizadas sobre las audiencias de custodia, es posible percibir que la mención a la tortura o violencia no motiva la soltura de las personas presas, mucho menos que los jueces parecen importarse tanto con ese punto. En la misma medida, no parece que tales audiencias “suelten general” como aparece en las declaraciones de los policías. Entonces, ¿por qué tales narrativas circulan en las instituciones policiales? ¿Qué efectos pueden tener en la dinámica del trabajo policial y en la relación de la policía con el Poder Judicial?

Palabras Clave

Audiencia de custodia. Policía. Poder judicial. Prisión provisional.

**“A gente prende, a audiência de custódia solta”:
narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão!**

Maria Gorete Marques de Jesus, Caren Ruatti e Renato Alves

Introdução

Este trabalho aborda o funcionamento de um novo mecanismo institucional, as audiências de custódia, como inovação para o exercício da justiça criminal no país. Situa-se, desta maneira, no interior dos questionamentos sobre a implantação dessas audiências e seus efeitos mais gerais, tanto em relação aos objetivos que postulam, como às práticas e relações de poder que constituem e reproduzem.

Mais especificamente, o artigo problematiza o efeito da instauração e do funcionamento dessas audiências de custódia de um ponto de vista particular: o das narrativas e práticas policiais. O foco recai, portanto, em analisar como esse mecanismo tem influenciado tanto as práticas e os discursos no interior das instituições policiais como as relações entre as polícias e o Poder Judiciário. Nessa perspectiva, exploram-se as ambivalências e tensões entre as prisões em flagrante – e as expectativas, dos policiais, de que sejam mantidas – e as audiências de custódia, que preveem a diminuição do encarceramento e a preservação da integridade dos acusados.

Diferentes estudos têm procurado entender a implementação deste novo mecanismo judicial,

especialmente considerando a fala dos operadores do direito, cujas concepções são centrais para entender o seu funcionamento (IDDD, 2016; AZEVEDO et al., 2017). Entretanto, entende-se que é preciso incluir nessa discussão os agentes policiais, atores-chave no processo de vigilância e punição social. Visto que as audiências de custódia têm como um dos seus objetivos identificar e prevenir a violência policial no ato da prisão, essa inclusão faz-se ainda mais necessária, em especial porque, como será exposto, muitos policiais militares e civis dizem que tais audiências colaboram para o “aumento da impunidade”, “solta bandidos perigosos”, que quando o preso diz que apanhou da polícia “o juiz solta”, entre outras falas que demonstram insatisfação com as audiências. Todavia, pesquisas mostram que a menção à tortura ou violência não motiva a soltura das pessoas presas, muito menos juízes parecem se importar tanto com essa questão (IDDD, 2016; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017; JESUS, 2016). Na mesma medida, não parece que tais audiências “soltam geral”. Então, por que tais narrativas circulam? Quais seus efeitos para a dinâmica do trabalho policial, para a relação da polícia com o Poder Judiciário e para o funcionamento das audiências? Essas são as inquietações que mobilizam esse trabalho.

O bordão de que “a polícia prende, mas a justiça solta” não é recente, antecedendo a instauração das audiências de custódia (MARTINS; VERSIANI; BATTUCCI, 2011). Esta constatação indica que as audiências, apesar de representarem uma inovação, trazem à tona conformações sociais preexistentes nas expectativas punitivas e nas relações entre a polícia e o Judiciário, ainda que em outras roupagens. Pois se, à primeira vista, essas narrativas sugerem certo descompasso entre as práticas policiais e as judiciais, que se traduziriam em políticas distintas em relação ao encarceramento, um olhar mais atento mostra um forte alinhamento punitivo entre essas instâncias (JESUS, 2016), com efeitos diretos no encarceramento e na fraca garantia de proteção contra práticas de violência.

Notas metodológicas

As narrativas policiais consideradas derivam da pesquisa “Construindo a Democracia no Cotidiano”, realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)², que, entre outros temas, investiga as percepções dos servidores públicos do sistema de segurança e justiça sobre suas instituições, funções e seu trabalho.

Foram realizadas entrevistas com policiais civis e militares³ e, embora a audiência de custódia não estivesse contemplada como questão, esta temática foi recorrente nas conversas informais entre pesquisadores e policiais das mais diferentes companhias e delegacias. Nos registros de campo, este fato chamou a atenção, levando a muitas discussões e reflexões que, em parte, estão regis-

tradas neste texto.

Foram também sistematizados e analisados dados secundários produzidos pelo Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária de São Paulo (Dipo), referentes ao total de audiências de custódia realizadas no município de São Paulo (MSP), no período de fevereiro de 2015 a agosto de 2016. Estes dados permitem dimensionar o número de audiências por tipo de crime e decisão do juiz quanto à soltura, manutenção da prisão ou aplicação de demais medidas cautelares. Foram utilizados, para fins de comparação, dados secundários da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo sobre o número de pessoas presas em flagrante no mesmo período. No conjunto, a análise desses dados foi utilizada para problematizar as falas dos agentes policiais sobre as audiências de custódia e seus impactos no aprisionamento, em especial para entender o quanto esses números corroboram ou não as narrativas dos policiais sobre o desempenho dessas audiências e seu papel na produção de uma suposta “impunidade”.

Para abordar a forma pela qual as queixas realizadas pelos presos a respeito da violência policial são tratadas no decorrer das audiências (ou ainda os fatores que inibem tal denúncia), a discussão pauta-se nos resultados de pesquisas realizadas sobre o assunto (IDDD, 2016; CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017; JESUS, 2016, BALLESTEROS, 2016b).

1 Texto apresentado no 18º Congresso Brasileiro de Sociologia, Brasília, 2017.

2 Pesquisa realizada com apoio da Fapesp, processo nº 2013/07923-7.

3 Foram entrevistados 140 policiais civis e 298 policiais militares, de oito diferentes regiões da cidade de São Paulo, entre julho e outubro de 2016.

Contextualização da implementação das audiências de custódia

A implementação da audiência de custódia vem sendo demandada, sobretudo, por organizações da sociedade civil⁴. Um dos argumentos principais vem do compromisso estabelecido pelo Brasil por meio de pactos e tratados internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que trazem o tema da apresentação imediata da pessoa presa à presença do juiz. De acordo com a Convenção Americana, ao ratificarem este documento os estados signatários assumem o compromisso de que: "toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais" (Artigo 7º). Essas audiências permitem que a pessoa seja apresentada a um juiz nos casos de prisões em flagrante, ocasião em que serão ouvidas as manifestações do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso, e identificadas possíveis situações de tortura ou violência durante a prisão.

Assim, o juiz deve verificar a legalidade das prisões em flagrante e a necessidade ou não de sua manutenção, com a possibilidade de concessão de liberdade provisória acompanhada de alguma medida cautelar, ou mesmo o relaxamen-

to da prisão. Além disso, a apresentação imediata do preso ao juiz permite que prováveis marcas de violência possam ser visualizadas e providências sejam tomadas.

Em 2011, foi apresentado o Projeto de Lei nº 554, visando à criação dessas audiências no sistema de justiça criminal⁵. O Projeto de Lei ainda se encontra em tramitação. Apesar de a lei ainda não ter sido aprovada, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tomou a iniciativa de implantar as audiências de custódia nos estados brasileiros. Em fevereiro de 2015, o CNJ, em parceria com o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), deu início ao projeto de audiência de custódia em São Paulo⁶. Inicialmente, o projeto enfrentou resistências do Ministério Público e das polícias. A Associação Paulista do Ministério Público de São Paulo entrou com pedido de suspensão da implantação das audiências de custódia⁷. Segundo a Associação, somente uma lei federal teria legitimidade para implementar as audiências, e o provimento do TJSP extrapolava sua competência legislativa e executiva. No mesmo mês da implementação das audiências, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) também ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra esse dispositivo no Supremo Tribunal Federal (STF)⁸. Em agosto de 2015, o STF julgou essa ação improcedente, considerando assim as audiências de custódia um dispositivo já previs-

⁴ Como a Rede de Justiça Criminal. Ver: <<http://redejusticacriminal.org/pt/>>.

⁵ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102115>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

⁶ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

⁷ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-fev-25/membros-mp-sp-entram-acao-audiencias-custodia>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

⁸ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-fev-13/delegados-entram-adi-audiencia-custodia>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

to em lei por meio dos tratados ratificados pelo país. Além disso, considerou que o provimento do TJSP, que regulamentou essas audiências, não extrapolou suas competências, apenas disciplinou o funcionamento de tal dispositivo⁹.

Como funcionam as audiências de custódia

Para decidir sobre a manutenção ou não da prisão, o juiz avalia se estão presentes os requisitos do artigo 312 do Código de Processo Penal (CPP), ou seja, se a prisão preventiva é necessária para a “garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria” (BRASIL, 1941). Com a Lei 12.403, de 2011, os juízes podem também conceder liberdade provisória com medidas cautelares¹⁰. Apesar da ampliação do rol de alternativas à prisão, pesquisas mostram que o impacto dessa lei não alterou significativamente o uso da prisão provisória (INSTITUTO SOUTO DA PAZ, 2014; LEMGRUBER et al., 2013).

O juiz precisa justificar sua decisão com base no ordenamento jurídico¹¹, respeitando os princípios presentes na Constituição Federal de 1988

e demais tratados dos quais o Brasil é signatário¹². Todo esse aparato legal compõe o quadro de referência que orienta as manifestações e decisões dos operadores do direito. Por exemplo, o relaxamento¹³ da prisão pode indicar que os autos não contêm os elementos necessários para enquadrar o caso como uma infração penal, que sustente a manutenção da prisão. Se esta é considerada ilegal, ou se há sinais de violência policial, é provável também que a prisão seja relaxada. Cabe aos operadores do direito avaliar se o enquadramento dado ao caso pelo delegado representa uma infração penal e necessita da atuação da justiça criminal ou não. Avalia-se, ainda, se a “tradução” dos fatos para os autos é pertinente (ACOSTA, 1987).

Não é possível falar em “interrogatório” na audiência de custódia, pois ela não é meio da “busca da verdade” em relação à existência de determinado fato como criminoso. A versão dada pela pessoa não constará do processo. Apesar disso, consiste em uma oportunidade de ela apresentar sua versão acerca dos fatos, na maioria das vezes silenciada nos autos de prisão em flagrante na delegacia (JESUS, 2016).

As audiências de custódia também colocam

⁹ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

¹⁰ A Lei 12.403/2011, também conhecida como “lei das cautelares”, implementou medidas alternativas à prisão das quais juízes poderiam dispor para evitar o uso excessivo das prisões. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm>. Acesso em: 25 maio 2017.

¹¹ Apesar da prisão provisória ser considerada uma exceção, pesquisas têm demonstrado que tal medida cautelar é utilizada sistematicamente. Ver: Vasconcelos e Azevedo (2008); Zackseski (2010); Blanes et al. (2012); Jesus et al., 2011; Lemgruber et al. (2013); Lemgruber e Fernandes (2011); Conectas Direitos Humanos (2012); Santos et al. (2015); Carlos (2012, 2015) e Matsuda (2015).

¹² A exceção do uso da prisão provisória e princípio da presunção de inocência são alguns desses princípios.

¹³ De acordo com o artigo 5º, inciso LXV da Constituição Federal: “a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária”.

face a face as pessoas detidas e os operadores de direito, dando-lhes a oportunidade de se verem. O juiz pode conversar com aqueles que lhes são apresentados para esclarecer dúvidas que antes não seriam possíveis. Contudo, esse contato não garante que situações de violência policial vão ser objeto de preocupação dos operadores do direito. Pesquisas indicam que as dinâmicas das audiências propiciam pouco espaço para que os acusados se manifestem, uma vez que podem ser muito breves e/ou podem constranger os acusados (inclusive pela presença policial), sendo que a ocorrência de tortura e outras formas de violência policial acabam pouco inquiridas e investigadas, colaborando para a sua reprodução (IDDD, 2016; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017).

Narrativas dos policiais sobre as audiências de custódia

No contato com policiais, tanto civis como militares, foi recorrente ouvir comentários críticos sobre a audiência de custódia. A frase mais ouvida foi a de que “os policiais prendem e a audiência de custódia solta”, reatualizando discursos já presentes na relação entre a polícia e o Judiciário (MARTINS et al., 2011).

Nesta linha argumentativa, outros discursos apareceram. Segundo alguns policiais, a audiência de custódia estaria “aumentando a impunidade”, soltando “criminosos perigosos” e colocando em risco a “ordem pública e a segurança da população”. Alguns policiais disseram que a prioridade é “desencarcerar” a todo custo: “as audiências de custódia vieram para desafogar o sistema prisional, mas está servindo para colocar bandido perigoso na rua” (policial civil); “que há superlotação ninguém nega, mas soltar do jeito que estão soltando, isso aí eu acho errado” (policial militar); “estão soltando demais, isso não

está certo, é muito bandido na rua pra gente ficar correndo atrás, a polícia também cansa, isso desmotiva nosso trabalho” (policial militar).

Para os policiais, os juízes tendem a ouvir mais os acusados do que os policiais: “tem preso que diz que sofreu violência para ser solto, e o juiz solta” (policial civil). Segue esta mesma direção a percepção de um delegado:

A audiência de custódia é um absurdo. Vou contar uma história que aconteceu comigo. Eu não admito que encostem a mão no preso, não admito. Claro, às vezes a gente grita, mas gritar não é crime, não é problema. Problema é torturar, e isso a gente não faz. Mas às vezes a gente se exalta no tom de voz. Bom, a PM trouxe um cara. Ninguém encostou nele. Ele não tinha machucado nenhum. No exame de corpo de delito não constou nenhuma lesão. Pois bem, chegou lá na audiência de custódia, esse cara me fala para o juiz que apanhou da gente aqui. Eu sou chamado na Corregedoria para uma apuração preliminar. Quer dizer, palavra de bandido vale mais que a minha. Não vejo problema de ser chamado, vou porque não devo nada. Mas dá um desânimo quando você vê que as pessoas acreditam mais na palavra de um bandido do que na sua.

Outro argumento contrário às audiências de custódia é que essas retirariam a autoridade da polícia. Um investigador disse que na década de 1990 a polícia era temida, pois “naquela época, que podia bater, que podia atirar, era melhor para o policial”, mas que, atualmente, “ninguém mais teme a polícia”. No imaginário de alguns policiais, este é um dos motivos para que a polícia não seja mais tão respeitada como antigamente: “os policiais não são mais temidos, não têm mais autoridade, os bandidos passam e riem da nossa cara, perderam a vergonha porque sabem que

vão para a audiência de custódia e que lá vão ser soltos” (policial civil). Na mesma direção, um policial militar disse que: “os policiais hoje não têm mais o que fazer, se encosta no bandido é chamado na Corregedoria, e agora com essas audiências aí, o preso pode falar que apanhou que o juiz já vai logo mandando para Corregedoria”. Na percepção destes policiais, basta o preso dizer que foi agredido para que seja solto pelos juízes. A partir deste entendimento, acirram-se concepções como a manifesta por um delegado de polícia, de que “a palavra do bandido vale mais que a do policial, que é uma autoridade de Estado”.

De forma geral, essas narrativas assinalam dois aspectos fundamentais: 1) a perspectiva de que as audiências de custódia promoveriam a soltura desmedida dos presos em flagrante (inclusive “criminosos perigosos”), prejudicando e desvalorizando o trabalho policial; 2) a concepção de que a palavra dos acusados sobre a violência policial seria mais valorizada do que a dos policiais, o que contribuiria para a impunidade criminal, entendida como ausência de encarceramento. É com vistas a problematizar essas falas que os próximos tópicos são construídos. Isso é feito por meio da análise de dados em relação à manutenção ou não das prisões em flagrante no MSP e de informações sobre o tratamento das denúncias de violência policial no decorrer das audiências.

Audiências de custódia em números: questionando o significado da “impunidade”

Os impactos que as audiências de custódia podem representar nos percursos individuais dos presos em flagrante no interior do sistema de justiça criminal, bem como no funcionamento do sistema em si, em suas diferentes composições, têm motivado um campo de estudos que co-

meça a traçar panoramas e problematizações em relação a essas audiências (IDDD, 2016; JESUS, 2016; BALLESTEROS, 2016a, 2016b; AZEVEDO et al., 2017; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017). Estudos estes que se preocupam tanto com um monitoramento mais quantitativo em termos do percentual de pessoas encaminhadas para as audiências, incluindo dados sobre seu perfil e infração cometida, e tipos de decisões judiciais adotadas, quanto com um acompanhamento mais qualitativo (procedimentos, interações, relações de poder e fatores que influenciam as decisões judiciais), incluindo os procedimentos adotados em casos de violência policial. Como assinalam AZEVEDO et al. (2017), é imprescindível tanto entender o que as alternativas penais “fazem” em termos de diminuição no encarceramento, como também questionar “o que se faz” com essas alternativas, ou seja, como os atores envolvidos na sua implementação produzem-nas em suas práticas cotidianas.

No período considerado foram realizadas 29.662 audiências de custódia no MSP. A Tabela 1 mostra os dados do Dipo referentes ao total de presos que passaram pelas audiências e dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP) relativos ao total de pessoas presas em flagrante. A relação entre esses dados demonstra um crescimento no número de presos encaminhados às audiências no decorrer do período, embora com variações, chegando a mais de 60% no último mês da série. Entretanto, ainda é significativa a parcela de presos que não passam por esse mecanismo. Isso pode decorrer de distintos motivos, como a não condução de audiências às pessoas presas durante os plantões judiciais (que ocorrem nos finais de semana, quando não há realização de audiência de custódia) e as

liberações ocorridas em sede policial mediante pagamento de fiança (IDDD, 2016). Também podem corresponder a casos que ainda não eram

encaminhados às audiências de custódia, como violência doméstica e casos do Tribunal do Júri.

Tabela 1 - Pessoas presas em flagrante apresentadas e não apresentadas à audiência de custódia. Município de São Paulo, fevereiro de 2015 - agosto de 2016

Período	Pessoas presas em flagrante apresentadas à audiência de custódia		Pessoas presas em flagrante não apresentadas à audiência de custódia	
2015				
Fevereiro	75	2,9%	2516	97,1%
Março	574	18,7%	2488	81,3%
Abril	877	30,3%	2018	69,7%
Maio	1260	40,9%	1824	59,1%
Junho	1508	50,2%	1496	49,8%
Julho	1739	55,9%	1372	44,1%
Agosto	1820	57,1%	1365	42,9%
Setembro	1823	59,9%	1221	40,1%
Outubro	1710	54%	1459	46%
Novembro	1620	56%	1275	44%
Dezembro	1141	40%	1711	60%
2016				
Janeiro	1436	47,6%	1578	52,4%
Fevereiro	1779	52,5%	1609	47,5%
Março	2109	55%	1726	45%
Abril	1969	51,8%	1834	48,2%
Maio	1784	49,9%	1789	50,1%
Junho	2145	59,6%	1455	40,4%
Julho	2056	59,3%	1412	40,7%
Agosto	2237	64,1%	1253	35,9%
Total	29662		31401	

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo - SSP/SP; Departamento de Inquiridos Policiais; Polícia Judiciária de São Paulo - Dipol

No que concerne às pessoas presas em flagrante e encaminhadas às audiências de custódia, é possível acompanhar a natureza das decisões proferidas (Tabela 2). De forma geral, considerando o período analisado, observa-se que a manutenção da prisão ocorre em 51% dos casos (o que totaliza 14.971), enquanto na outra metade (49%) tem-se a soltura

das pessoas acusadas, devido ao relaxamento de flagrante ou liberdade provisória. Entre as decisões de liberdade provisória, quase a totalidade é acompanhada por medidas cautelares, com ou sem fiança (99%, ou seja, 12.462 casos), indicando que as determinações judiciais estão fortemente acompanhadas por outros mecanismos restritivos.

**Tabela 2 - Decisões judiciais em audiências de custódia.
Município de São Paulo, fevereiro de 2015 - agosto de 2016.**

Período	2015	2016	Total
Total de AC(1)	14147	15516	29663
AC realizadas pela reanálise dos flagrantes do plantão ordinário	425	176	601
Mantida a conversão em preventiva	41	3	44
Relaxamento	820	1270	2090
LP(2) sem fiança	57	29	86
LP com fiança	36	17	53
LP sem fiança e com medida cautelar (art.319 CPP)	4082	5736	9818
LP com fiança e com medida cautelar (art.319 CPP)	1340	1304	2644
Conversão em preventiva	7767	7152	14919
Conversão da preventiva em domiciliar (art.318 CPP)	4	4	8

(1) AC: Audiências de Custódia

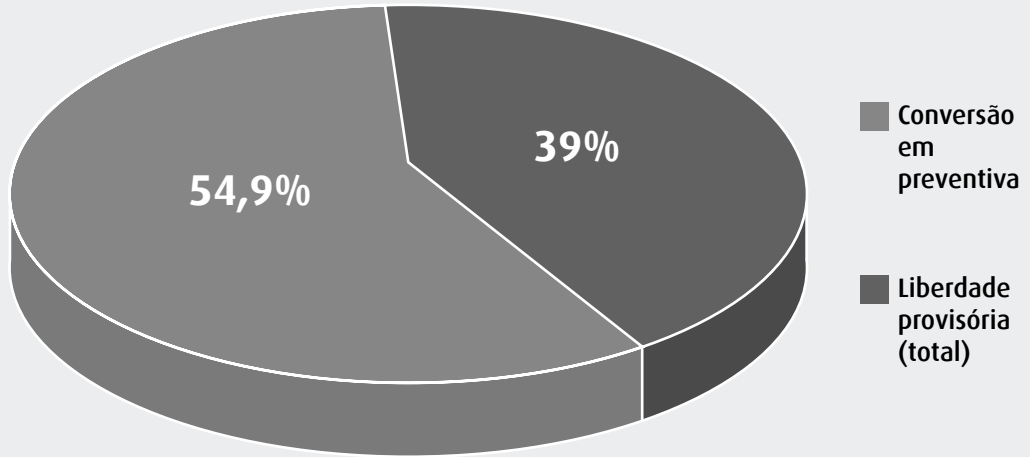
(2) LP: Liberdade provisória

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais; Polícia Judiciária de São Paulo - Dipol

Tratando os dois períodos separadamente, embora com ressalvas, já que os dados de 2016 abrangem até o mês de agosto, verifica-se uma

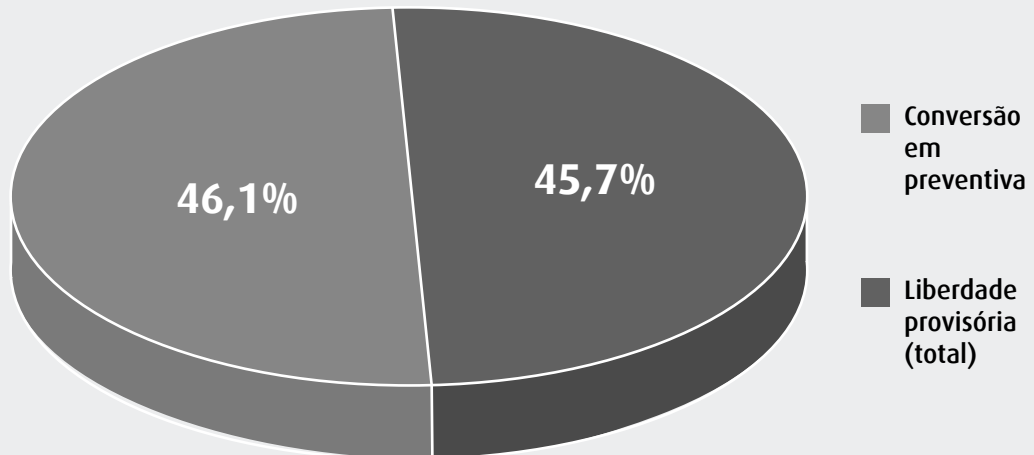
oscilação referente às decisões judiciais. Em 2015, as conversões em preventiva (55%) superaram as decisões de liberdade provisória (39%). Em

Gráfico 1 - Decisões judiciais em audiências de custódia, 2015



Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária de São Paulo

Gráfico 2 - Decisões judiciais em audiências de custódia, 2016



Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária de São Paulo

2016, diminui a opção pela manutenção da prisão (em 46% dos casos houve conversão da prisão em flagrante em preventiva) e aumenta a proporção de decisões de liberdade provisória em relação ao ano anterior (46%), como mostram os Gráficos 1 e 2.

A especificação desses dados por tipo de infração mostra que as que chegam às audiências de custódia variam em sua dimensão. As mais frequentes são as acusações de crimes de furto (8.394 casos), roubo (8.167), tráfico de drogas (6.883) e receptação (2.493), que em conjunto representam mais de 80% dos casos.

Em relação às decisões judiciais, verifica-se que a conversão da prisão em flagrante em preventiva é preponderante na ocorrência de alguns crimes, especialmente para aqueles que envolvem ameaças ou danos à integridade física das vítimas ou se relacionam ao comércio ilegal de drogas. Desta maneira, como discriminado na Tabela 3, destaca-se a determinação judicial para essa conversão nos casos de crimes de roubo (86,2%), extorsão (71%), tráfico de drogas (65%) e crimes contra a vida e dignidade sexual (65%). Nos casos de latrocínio, embora com poucos casos encaminhados às audiências de custódia, 100% foram convertidos em preventiva, e para os homicídios essa proporção foi de 86%. Esse padrão, contudo, não é observado nas ocorrências de lesão corporal geral e naquelas referidas à violência doméstica ou contra a mulher, já que a determinação de liberdade provisória nesses casos é superior a 50%.

A análise dos dados expostos pressupõe alguns cuidados, especialmente diante de suas limitações para uma avaliação conclusiva sobre os efeitos das audiências em termos de desencar-

ceramento no MSP. Primeiramente, porque não há dados anteriores à implantação das audiências que permitam um comparativo em relação às prisões em flagrante convertidas em preventiva. Além disso, não há dados sobre as pessoas presas em flagrante que não passaram pelas audiências de custódia, as quais correspondem a mais da metade das prisões em flagrante em todo o período estimado. Apesar dessas limitações e de certa diminuição observada no número de prisões provisórias, quando comparados os dados de 2015 e 2016 (Gráficos 1 e 2), é possível sugerir uma forte tendência de manutenção da prisão, mesmo para os crimes menos violentos (Tabela 3). Essa tendência de permanência de decisões judiciais pelo aprisionamento preventivo, mesmo diante de alterações legais ou da introdução de novos mecanismos judiciais, igualmente é assinalada por outros estudos, tanto dedicados à análise das audiências de custódia (IDDD, 2016; AZEVEDO et al., 2017) como referentes à aprovação da Lei 12.403/11 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2014; LEMGRUBER et al., 2013). Compreende-se que só um acompanhamento a longo prazo permitirá aferir se essas inovações estão promovendo ou não impactos significativos no funcionamento do sistema penal.

Não obstante, os resultados trazem um indicativo central para contra-argumentar as narrativas dos policiais sobre o impacto das audiências na produção de uma certa “impunidade”, entendida fortemente como diminuição de prisões preventivas, inclusive para crimes mais graves. Essas afirmações não possuem uma base de apoio que possa ser comprovada pelos dados disponíveis. Como visto na Tabela 3, as pessoas suspeitas de cometimento de infrações mais graves, com ameaça ou consecução de violência (como roubos ou crimes contra a vida) são, em sua maioria,

Tabela 3 - Decisões judiciais em audiências de custódia, por tipo de infração.
Município de São Paulo, fevereiro de 2015 - agosto de 2016

Infração criminal	Mantida a conversão em preventiva	Relaxamento	LP(1) sem fiança	LP com fiança	LP sem fiança e com medida cautelar	LP com fiança e com medida cautelar	Conversão em preventiva	Conversão de preventiva em domiciliar
Furto/furto qualificado	0,1	2,5	0,5	0,2	63	10,5	23,1	0
Roubo/roubo qualificado/tentativa de roubo/roubo associado a outros crimes	0,2	3	0,1	0	9,31	1,1	86,2	0
Tráfico de drogas/tráfico associado a outros crimes	0,2	14,7	0,1	0	19,3	1,1	64,6	0,1
Receptação/receptação qualificada/receptação e outros crimes associados	0	12	0,4	0,5	41,5	27	18,7	0
Crimes contra o Sistema Nacional de Armas/porte ilegal de armas/porte de armas de uso restrito/posse irregular	0,3	3,6	0,2	0,4	31,9	26,6	37	0
Falsidade ideológica/falsificação de documento (particular ou público)/uso de documento falso	0	6,5	0,3	0,5	39,3	25,7	27,6	0
Estelionato/estelionato e outros crimes associados	0,2	6,8	0	1,3	36,2	48,2	7,30	0
Adulteração de sinal de veículo	0	30,7	0,3	0	32,3	22	14,6	0
Crimes de trânsito/embriaguez ao volante	0	4,8	0	1,4	57,9	34,5	1,40	0
Lesão corporal	0	1,3	0	0	54,4	12,8	31,5	0
Lesão corporal/crime contra a vida (violência contra a mulher e doméstica)	0	0	0,9	0	58,9	7,5	32,7	0
Corrupção ativa/corrupção ativa com outros crimes/corrupção de menores	0	8,6	0	1,9	31,4	30,5	27,6	0
Extorsão/ extorsão mediante sequestro/ extorsão e roubo	0	3,1	0	0	14,4	11,3	71,1	0
Violação de direito autoral	0	21,2	1,2	0	70,6	7,10	0	0
Formação de quadrilha/organização criminoso	0	38,9	0	0	26,4	4,2	30,6	0
Crimes contra a vida	0	6,5	0	0	14,3	5,2	74	0
Crimes contra a dignidade sexual	0	10,7	0	0	16,1	12,5	60,7	0
Homicídio/ homicídio qualificado	0	0	0	0	14,3	0	85,7	0
Latrocínio	0	0	0	0	0	0	100	0
Outros	0,3	11,6	2,1	0,8	48,5	12,1	24,5	0
Total	0,1	7	0,3	0,2	33,1	8,9	50,3	0

(1) LP: Liberdade provisória

Fonte: Departamento de Inquéritos Policiais; Polícia Judiciária de São Paulo - Dipo

mantidas presas. O mesmo é verificado nos casos de tráfico de drogas, apesar da ausência de gravidade em muitas situações (AZEVEDO et al., 2017) e das controvérsias que permanecem nas práticas policiais e judiciais no que diz respeito às incriminações para este tipo de delito, marcada pelas seletividades sociais e raciais na acusação dos suspeitos (JESUS et al., 2016). Além disso, mesmo nos casos de liberdade provisória, é possível observar que os acusados permanecem sob supervisão do sistema de justiça, como demonstra a preponderância de medidas cautelares nessas circunstâncias (Tabela 3).

Dessa maneira, todo o exposto sugere que as narrativas dos policiais têm por fundamento outros aspectos para além de dados oficiais criminais e decisões judiciais. Entre estes, é possível destacar a conformação do aprisionamento como meta, inclusive no âmbito policial. Essa meta alimenta a crença de que “a prisão funciona”, sendo considerada um mecanismo de neutralização¹⁴ e retribuição para satisfazer “as exigências políticas populares por segurança pública e punições duras” (GARLAND, 2006, p. 59). Essa crença não está presente apenas na sociedade, mas também nas instituições policiais. A prisão é vista como a expressão máxima de punição do Estado e, de certa forma, a razão última do trabalho policial.

Os policiais entendem que a prisão evita que a pessoa presa cometa outros crimes. Um policial

civil disse “a gente prende, daí o cara é solto na audiência de custódia, como você acha que eu me sinto? Depois vou precisar prender o cara de novo, porque com certeza ele vai cometer novos crimes”. Como descrito por Garland (2006, p. 422), a prisão serve “como mecanismo instrumental para a administração de riscos e para o confinamento do perigo”, assim como é utilizada como meio de “neutralização”, no sentido de redução da criminalidade, o que, contudo, não necessariamente ocorre, podendo ter como efeito reverso a produção dessa criminalidade.

Segundo Jesus (2016), a concepção de que a reclusão evita o cometimento de crimes permeia o imaginário policial e judiciário, e baseia-se na ideia de periculosidade do indivíduo, descrito como um “inimigo social”¹⁵, perigoso e danoso à sociedade, cuja liberdade traz riscos maiores. Ao analisar as manifestações de promotores e decisões dos juízes quanto à manutenção ou não da prisão provisória, a autora identificou expressões como “periculosidade”, “personalidade voltada ao crime”, “pessoa de carreira criminal extensa”, “profissional do tráfico”. Ao destacar a “periculosidade” da pessoa, ressaltam-se os perigos de “deixá-la solta”, sendo necessária sua prisão para a “garantia da ordem pública”. Assim, é possível observar a relação entre a periculosidade e a crença no papel neutralizador da prisão operada nas narrativas de policiais civis e militares.

É neste ponto que tais compreensões sobre o

¹⁴ Conforme descrito por Wacquant (2001), o que surge é uma “nova penologia, cujo objetivo não é mais nem prevenir o crime, nem tratar os delinquentes visando seu eventual retorno à sociedade, uma vez sua pena cumprida, mas isolar grupos considerados perigosos e neutralizar seus membros” (p. 86).

¹⁵ Zaffaroni (2007) é uma das grandes referências sobre a questão do Direito Penal do século XX, em que se desenvolveram ideias de que alguns seres humanos, por serem considerados perigosos deveriam ser segregados ou eliminados, deixando assim de serem considerados pessoas, legitimando um tipo de “controle social punitivo”. Chamado também de “direito penal do inimigo” (JAKOBS; CANCIO MELIÁ, 2008), considerando pessoas que cometeram crime como “inimigas”, não cabendo mais a aplicação de garantia de direitos.

encarceramento se conectam aos discursos sobre a ordem. Estes discursos estão fortemente associados à ideia de punição e, sendo a prisão sua principal realização, aqueles que a promovem passam a depender dela para que sua legitimidade seja reconhecida e afirmada. As narrativas de que as audiências de custódia contribuem com a “impunidade” e com a “desordem”, ao liberarem os presos apresentados pela polícia, sugerem não apenas a quebra de expectativa, mas certo sentimento de não reconhecimento e, conseqüentemente, de não legitimação do trabalho da polícia.

Entre as alternativas à prisão estão procedimentos judiciais como as medidas cautelares. Contudo, a principal crítica dos policiais a essas medidas é de que elas têm pouco efeito no controle dos indivíduos. Fiança, comparecimento mensal ao Fórum, restrição noturna, prisão domiciliar ou tornozeleira eletrônica (conforme previsto na Lei nº 12.403/2011) são vistos como mecanismos frágeis e pouco eficazes pelos policiais, que acreditam na detenção dos presos como forma de manter o controle do Estado sobre eles.

No entanto, é preciso destacar que há uma série de casos elencados no artigo 312 do CPP que dispensam a prisão como recurso necessário (BRASIL, 1941), como explicitado anteriormente. A prisão é, portanto, exceção. Quando o juiz analisa a necessidade da prisão, ele também avalia a possibilidade de a pessoa responder em liberdade, concedendo ou não alguma medida cautelar. Isso não significa que a pessoa esteja sendo absolvida, como muitas vezes aparece nas narrativas dos policiais. A pessoa, se denunciada pelo Ministério Público, continuará respondendo ao processo e terá a obrigação de acompanhá-lo até sua conclusão, e o desfecho pode ser sua conde-

nação ou absolvição.

A violência contra os acusados e as audiências de custódia

Como assinalado, as audiências de custódia, além de objetivarem a identificação da legalidade da prisão provisória, são instituídas com vistas a garantir a integridade física e psíquica das pessoas presas em flagrante. Contudo, os monitoramentos dessas audiências têm ressaltado alguns entraves para que esse objetivo se concretize (IDDD, 2016; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017). Na prática, verificam-se condutas e procedimentos que acabam por dificultar a ampla proteção dessas pessoas. De qualquer forma, instituem-se como possibilidade de controle da ação policial, o que, por sua vez, pode estar atuando, junto com outros motivos, para a avaliação negativa dos policiais entrevistados em relação a essas audiências e seus efeitos.

É possível destacar que há um problema na abordagem da violência policial durante as audiências. Como indica o IDDD (2016), em mais da metade das audiências acompanhadas os juízes não perguntaram aos acusados sobre a ocorrência de algum tipo de violência. O Ministério Público do Estado de São Paulo, órgão responsável pelo controle externo da atividade policial, apresentou uma atuação ainda mais precária, em apenas 1% dos casos houve alguma abordagem sobre essa questão.

Ademais, nas abordagens realizadas pelos juízes e promotores, a forma de elaboração argumentativa acaba por desconstruir as falas dos acusados. Essa desconstrução é feita inclusive pelo questionamento dos acusados sobre os motivos que levariam os policiais a praticarem alguma agressão ou ainda sobre o porquê de os acusados

não terem mencionado a agressão no momento de apreensão na delegacia (JESUS, 2016). Assim, há, no geral, um descrédito atribuído às falas dos acusados, além de uma tentativa de conferir a eles a responsabilidade por alguma ação policial violenta (por exemplo, a agressão policial como consequência de uma suposta resistência à prisão). Esse descrédito se contrapõe às alegações policiais, as quais, por sua vez, são fortemente acolhidas pelos juízes (JESUS, 2016).

Outro entrave se refere à presença da Polícia Militar nas audiências e, mesmo anteriormente, nos momentos destinados à entrevista dos acusados com a defesa. Essa presença acaba inibindo os relatos dos acusados. Além disso, muitos casos reportados aos juízes não são encaminhados por esses operadores ao departamento responsável¹⁶ pela apuração de denúncias de violência policial, o que revela novamente a falta de legitimidade dada à fala do acusado. O encaminhamento, quando feito, não tem significado necessariamente uma apuração dos casos (IDDD, 2016; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017), o que agrava ainda mais a situação.

Esses apontamentos, ainda que breves, permitem sinalizar os possíveis efeitos das audiências de custódia na produção das concepções dos policiais, bem como pontuar certos ruídos entre essas concepções e as práticas dos operadores nas audiências, especialmente no que tange à violência policial.

É inegável que audiências propiciam uma abertura essencial, como um mecanismo judi-

cial, para o questionamento da atividade policial durante as prisões em flagrante. Dessa maneira, permite-se entender o posicionamento contrário dos policiais a essas audiências. A possibilidade de maior controle parece ter como um dos seus efeitos a reprovação por parte dos policiais. A possibilidade de questionamento de agressões ocorridas durante a prisão em flagrante tem mesmo motivado policiais a registrarem nos boletins de ocorrência justificativas outras para os ferimentos apresentados pelos acusados, como, por exemplo, uma queda (IDDD, 2016, p. 70), o que revela uma tentativa de blindagem policial em relação às acusações que possam ser feitas durante as audiências.

Contudo, a simples existência dessas audiências, como visto, não garante que funcionem conforme suas prerrogativas, sendo que a disposição e posicionamento dos operadores em relação a essa questão têm efeitos diretos na sua aplicação. Assim, conforme os resultados dos monitoramentos indicados, as audiências têm se conformado como um novo mecanismo judicial que, embora idealizado para identificar, prevenir e responsabilizar os autores da violência policial no momento das prisões, ainda não consegue romper com os padrões de legitimação dessa violência, contribuindo para sua reprodução (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017). Destarte, as narrativas dos policiais, indicadas anteriormente, mencionando que basta que os acusados apontem terem sofrido algum tipo de violência para serem postos em liberdade, não parecem condizer com o que é verificado no cotidiano das audiências. A fala dos acusados não é

¹⁶ Em São Paulo, o departamento responsável por apurar as denúncias de violência policial é o Dipo 5, uma das divisões internas do Departamento de Inquéritos Policiais. As acusações são, posteriormente, encaminhadas às corregedorias internas das polícias, o que limita a isenção e apuração das denúncias de violência policial (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017).

priorizada e paira uma suspeição constante sobre suas alegações, sendo que a forma de condução das audiências pelos operadores propicia pouco espaço para a identificação da violência policial. As audiências de custódia acabam por se configurar, nesse sentido, como novo dispositivo que ainda não consegue romper com padrões de legitimação da ação policial violenta.

Considerações finais

Procurou-se sinalizar, ao longo do artigo, a forma negativa como as audiências de custódia têm sido recepcionadas pelos agentes policiais (militares e civis), bem como problematizar as justificativas que apresentam para explicar seu posicionamento. Isso foi realizado tendo como base as narrativas dos policiais, além de dados oficiais sobre as audiências de custódia e estudos sobre sua implementação.

Do exposto, cabe ressaltar que essas narrativas parecem estar, de certa forma, descoladas do que as estatísticas vêm assinalando sobre os efeitos das audiências de custódia no montante de decisões judiciais sobre as prisões provisórias. Desse modo, apesar da diminuição deste tipo de prisão no MSP, entre 2015 e 2016, este resultado, isoladamente, não permite afirmar que há uma consistente redução ao longo do tempo nem que este decréscimo seja efeito da implementação das audiências. Isso porque, como já assinalado, faltam informações tanto referentes ao período anterior à sua implementação quanto às decisões pertinentes aos acusados que não são encaminhados às audiências. Essa situação traz ruídos para a simples afirmação de que a "polícia prende e a audiência de custódia solta". Ademais, como os dados mostram, os juízes tendem a manter a prisão para crimes mais graves (quando há risco direto para a integridade das vítimas),

bem como nas ocorrências de tráfico de drogas, evidenciando que a prisão tem sido mantida em muitos casos.

Outro destaque é a reduzida centralidade que a apuração sobre a violência policial ocupa nas audiências de custódia, revelando que pouca credibilidade é dada à fala dos acusados. Nesse ponto, novamente, identifica-se uma desconexão entre a fala dos policiais e as práticas observadas no funcionamento cotidiano das audiências.

Como entender esses deslocamentos entre as narrativas policiais e o funcionamento das audiências de custódia? Algumas hipóteses foram levantadas, entre as quais: a) a possibilidade de controle externo que esse novo mecanismo judicial estabelece sobre as práticas policiais, reativando antigos incômodos nas relações entre as polícias e o Judiciário; b) a concepção fortemente arraigada entre os policiais que estima a prisão como a punição por excelência, gerando a compreensão de que qualquer medida alternativa de punição, que não redunde em aprisionamento, é sinônimo de "impunidade"; c) o objetivo central de efetuar prisões sustentado pelas polícias, produzindo sentimentos de desvalorização e de perda de sentido do trabalho e, conseqüentemente, da própria autoridade policial, diante da não manutenção desta expectativa; d) relativa disjunção entre o sistema policial que institui metas de produtividade, com um número predeterminado de flagrantes a serem mensalmente realizados, e as medidas judiciais que visam combater o encarceramento indiscriminado, como as audiências de custódia.

É neste cenário que se recoloca o discurso de que a polícia prende e o Judiciário solta. Contudo, policiais e juízes parecem atuar muito mais

a partir de afinidades do que desalinhamentos. O aprisionamento ainda é um instrumento de punição bastante sancionado pelo Judiciário. Como visto, as audiências de custódia tendem a manter a prisão, convertendo-a de flagrante em preventiva em grande parte dos casos. Isso denota que, não apenas para a polícia, mas também para o Judiciário, a prisão ocupa lugar central.

Essas narrativas reafirmam, portanto, velhos paradigmas em relação à segurança pública e ao papel dos agentes policiais no país, marcados sobremaneira por práticas repressivas e pouco garantidoras de direitos dos acusados. Assim, um mecanismo inovador como as audiências de custódia parece esbarrar nesses paradigmas, assinalando uma sociedade que ainda associa

fortemente punição e prisão, como se outros mecanismos judiciais não fossem capazes de auxiliar na resolução do problema da criminalidade e promover a segurança. Nessa perspectiva, destacam-se as resistências que essa inovação enfrenta nas práticas dos operadores do direito, os quais, muitas vezes, em vez de questionarem as irregularidades policiais, acabam por privilegiar suas narrativas (JESUS, 2016), auxiliando tanto na reprodução da violência policial quanto na manutenção das prisões. Destarte, se em um primeiro momento, as narrativas policiais parecem se chocar com as práticas do Judiciário, o que se constata, pelo contrário, é um forte alinhamento punitivo, colocando barreiras à efetivação dos princípios normativos estabelecidos pelas audiências de custódia.

Referências Bibliográficas

ACOSTA, Fernando. De l'événement à l'infraction: Le processus de mise en forme pénale. *Déviance et Société*, v. 11, n. 1, p. 1-40, 1987.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli et al. **Direitos e Garantias Fundamentais: Audiência de Custódia, Prisão Provisória e Medidas Cautelares: Obstáculos Institucionais e Ideológicos à Efetivação da Liberdade como Regra.** Sumário Executivo. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/01/FBSP_Direitos_Garantias_Fundamentais_Audiencia_Custodia_2017_Sumario.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BALLESTEROS, Paula R. **Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento.** Brasília, DF: Ministério da Justiça/Departamento Nacional Penitenciário/PNUD, 2016a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/implementacao-das>

-audiencias-de-custodia-no-brasil-analise-de-experiencias-e-recomendacoes-de-aprimoramento-1.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BALLESTEROS, Paula R. **Audiências de custódia e prevenção à tortura: análise das práticas institucionais e recomendação de aprimoramento.** Brasília, DF: Ministério da Justiça/Departamento Nacional Penitenciário/PNUD, 2016b. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/audiencias-de-custodia-e-prevencao-a-tortura-analise-das-praticas-institucionais-e-recomendacoes-de-aprimoramento-correto.pdf>> Acesso em: 9 jun. 2017.

BLANES, V. Denise; CERNEKA, Heidi Ann; JESUS FILHO, José de; MATSUDA, Fernanda Emy; NOLAN, Michael Mary (Coord.). **Tecer Justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: ITTC, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. **Altera**

dispositivos do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112403.htm. Acesso em: 9 jun. 2017.

CARLOS, Juliana. (Coord.). **Prisões em flagrante na cidade de São Paulo**. Instituto Sou da Paz: São Paulo, 2012.

CARLOS, Juliana. **Política de drogas e encarceramento em São Paulo, Brasil**. London: International Drug Policy Consortium, June 2015.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Tortura blindada: Como as instituições do sistema de Justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2017. Disponível em: [http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Relato%C%81rio%20completo_Tortura%20blindada_Conectas%20Direitos%20Humanos\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Relato%C%81rio%20completo_Tortura%20blindada_Conectas%20Direitos%20Humanos(1).pdf). Acesso em: 9 jun. 2017.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Liberdade provisória e atuação da Defensoria Pública no Estado de São Paulo: análise empírica de processos**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2012. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/Liberdade%20Provisoria%20e%20Atuacao%20da%20Defensoria%20P%C3%BAblica.pdf>.

GARLAND, David. *A cultura do controle*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. IDDD. Instituto de Defesa do Direito de Defesa. **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo**. São Paulo: IDDD, 2016. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relatorio-AC-SP.pdf>. Acesso: 9 jun.2017.

IDDD. Instituto de Defesa do Direito de Defesa. **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo**. São Paulo: IDDD, 2016. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relatorio-AC-SP.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2017.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **O impacto da lei das cautelares nas prisões em flagrante na cidade de São Paulo, 2014**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2014. Disponível em: http://soudapaz.org/upload/pdf/lei_das_cautelares_2014_digital.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

JESUS, Maria Gorete Marques de. "O que está no mundo não está nos autos": a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. Tese (Doutorado em Sociologia)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

JESUS, Maria Gorete Marques de; OI, Amanda H.; ROCHA, Thiago T. da; LAGATTA, Pedro. **Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudos sobre Violência, 2011. Disponível em: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2513&Itemid=96. Acesso em: 20 fev. 2018.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, M., CANO, I.; MUSUMECI, L. **Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro: avaliação do impacto da Lei 12.403/2011**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2013.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, M. **Impacto da assistência jurídica a presos provisórios: um experimento na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2011.

MARTINS, Herbert Toledo; VERSIANI, Dayane Aparecida; BATTUCCI, Eduardo Cerqueira. *A polícia prende, mas a Justiça solta*. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 5, ed. 8, p. 106-121, 2011.

MATSUDA, Fernanda Emy. *A centralidade da prisão provisória na gestão dos ilegalismos*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. GT 42 - Violência, criminalidade e punição no Brasil. Caxambu: Anpocs, 2015.

SANTOS, R. et al. **Excesso de prisão provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico (Bahia e Santa**

Catarina, 2008-2012). Brasília, DF: Ministério da Justiça/Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, 54).

VASCONCELOS, Fernanda Besteti; AZEVEDO, Rodrigo G. O Campo Jurídico e a Demanda Punitiva: uma análise sociológica das decisões sobre prisão preventiva no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. In: MOSTRA DE PESQUISA DA PÓS-GRADUAÇÃO, 3., 2008, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS, 2008.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ZACKESKI, Cristina. O problema dos presos sem julgamento no Brasil. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010. p. 88-99.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal.** Rio de Janeiro: Revan, 2007



Violência Doméstica nas Relações Lésbicas: Registros da Invisibilidade

Renata dos Santos Alencar

Possui Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará- UFPA, Especialização em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade da Amazônia-UNAMA e Mestrado em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará- UFPA. Atualmente é Assistente Social da Universidade Federal do Pará- UFPA com lotação no Hospital Universitário João de Barros Barreto- HUIBB.

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Bacharel em Estatística pela Universidade Federal do Pará, mestre em Estatística pela Universidade Federal de Pernambuco e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente professor Associado IV da Universidade Federal do Pará e professor colaborador da Universidade de Cabo Verde no mestrado de Segurança Pública.

Maely Ferreira Holanda Ramos

Doutora em Teoria e Pesquisa do Comportamento - Psicologia (UFPA). Professora do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação (UFPA). Vice- coordenadora do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública (PPGSP - UFPA). Vice-diretora da Faculdade de Educação (UFPA). Realizou pós-doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento - Psicologia (UFPA). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Data de recebimento: 08/06/2017

Data de aprovação: 20/03/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.809

Resumo

O objetivo do artigo é apresentar dados referentes ao fenômeno da violência doméstica em relacionamentos homoafetivos entre mulheres. Partiu-se do pressuposto de que para analisar uma determinada realidade é necessário primeiramente conhecê-la. Dado o cenário de invisibilidade e as poucas pesquisas que tratam da temática, foi realizado um levantamento dos boletins de ocorrências registrados na Delegacia de Atendimento à Mulher de Belém, Pará, nos anos de 2011 a 2015, por mulheres lésbicas em situação de violência doméstica. Procedeu-se um estudo exploratório e descritivo, com uma abordagem quantitativa, por meio da técnica estatística de análise descritiva dos dados. Como resultado foi possível conhecer o perfil das mulheres em situação de violência e das autoras de violência nas relações homoafetivas, identificar a tipificação criminal mais recorrente e, de acordo com a Lei Nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), caracterizar a forma de violência predominante.

Palavras -Chave

Análise descritiva; Mulheres; Lésbicas; Relações homoafetivas.

Abstract

Domestic Violence in Lesbian Relationships: Records as Invisibility

The objective of this paper is to present data on domestic violence in homo-affective relationships between lesbian women. The underlying assumption is that in order to analyze a certain reality it is necessary to have a previous knowledge about it. Due to a context of invisibility of the phenomenon and scarcity of researches that assess this theme, a data collection was conducted in the records of the Women's Police Stations in the city of Belém, Pará state, searching among the records from 2011 to 2015 those of lesbian women in situation of domestic violence. An exploratory and descriptive study was carried out, using a quantitative approach, with the descriptive analysis of data. The results achieved were: it was possible to acknowledge the profile of women victims of violent situation and also the aggressor's profile in those homo-affective relationships; we could also identify the most recurrent criminal type, according to the law no. 11.340/2006 (Maria da Penha law), to characterize the predominant type of violence.

Keywords

Descriptive analysis, Women, Lesbian, Homo-affective Relationship.

INTRODUÇÃO

O fenômeno da violência é uma temática recorrente nas universidades e nos debates acadêmicos devido à preocupação e à sensação de insegurança a que os indivíduos estão sujeitos, especialmente em função do aumento da criminalidade e da violação de direitos humanos. Tais violências são vistas como um problema de saúde e segurança pública, devido às várias formas de manifestação e impacto na vida do ser humano, como medo, estresse, sentimentos negativos pela perda de familiares e entes queridos.

A Organização Mundial da Saúde, que publicou em 2002 o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, define violência como o uso racional e intencional da força física ou do poder, direcionado a outras pessoas, a um grupo, comunidade, ou de autoflagelo, com a finalidade de causar danos físicos, psicológicos, deficiência de desenvolvimento ou privação (KRUG et al., 2002). De uma forma geral, Koller e Antoni (2004) destacam que todo ato de violência, quer seja por ação ou omissão, tem como fim profícuo cessar, deter ou impedir o desenvolvimento do ser humano.

A problemática da violência doméstica ganhou notoriedade na sociedade a partir da década de 70 com o movimento feminista. O ponto

central dessa discussão era a violência vivida pelas mulheres, sendo os homens os perpetradores dos atos violentos, o que evidenciava os relacionamentos estritamente heteroafetivos. A condução da violência neste foco tinha como premissa uma vertente exclusivamente de gênero, aportada na visão patriarcal e binária entre o homens e mulheres, sendo os homens os dominadores, e as mulheres as vítimas, inferiores e submissas. Porém, essa dicotomia começou a ser desconstruída por Judith Butler (2003) em seu livro *Problemas de Gênero*, o que permitiu novas compreensões de masculinidades e feminilidades.

Contrariando a visão reducionista (que visualiza apenas a questão de gênero), entende-se, em uma vertente mais ampla, que a violência doméstica se manifesta tendo como determinantes uma multiplicidade de fatores e de relações de poder que são estabelecidas dentro dos relacionamentos íntimos.

Desta feita, não cabe apenas estudar a violência doméstica entre heteroafetivos, mas também englobar os relacionamentos homoafetivos. Conforme Luz e Gonçalves (2014), a violência doméstica entre pessoas do mesmo sexo é uma ação frequente, porém é subnotificada. Assim, o presente artigo visa apresentar os resultados do levantamento de dados que foi realizado na De-

legacia de Atendimento à Mulher- DEAM de Belém-PA, do período de 2011 a 2015, referente aos boletins de ocorrência registrados por mulheres lésbicas em situação de violência doméstica.

Violência Doméstica nas Relações Homoafetivas

Os primeiros estudos referentes à violência nas relações homoafetivas começaram a ser difundidos somente da década de 90 em países como Porto Rico, Portugal e Estados Unidos. No Brasil as pesquisas e produções acadêmicas dessa problemática são tímidas e escassas (NUNAN, 2004; NASCIMENTO, CHACON, 2009).

Na revisão bibliográfica realizada por Luz e Gonçalves (2014), foram identificados apenas dois estudos no Brasil. O primeiro, em 2002, foi realizado pelo Grupo Gay da Bahia, que identificou o assassinato de 06 homossexuais cometidos pelo companheiro, de uma amostra de 126 homossexuais assassinados. E o segundo foi um estudo realizado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP e o Ministério da Saúde, em 2005, que tinha como objetivo identificar a violência sexual nas relações heteroafetivas e homoafetivas. Nesta pesquisa, Schreiber et al (2008) constataram que a incidência de violência sexual em gays/bissexuais foi de 20,2% contra 4,9% em homens heterossexuais, já para as lésbicas/bissexuais foi de 21,1% em comparação a 11,4% nas mulheres heterossexuais.

Nunan (2004), defende que o ocultamento da violência doméstica na relação homoafetiva deve-se à resistência em debater o assunto, tanto por parte do movimento homossexual quanto pelo restante da sociedade. Aquele por receio de reforçar estereótipos negativos quanto às relações entre pessoas do mesmo sexo e a última para não colocar em pauta a ideia de que a violência doméstica tem sua causa na desigualdade de gênero

e no sexismo.

As pesquisas sobre violência doméstica nas relações homoafetivas foram ancoradas tendo como base as relações heteroafetivas, mas cabe destacar que existem particularidades inerentes aos relacionamentos homoafetivos, bem como manifestações violentas comuns a qualquer tipo de relacionamento. Desta feita, faz-se necessário pontuar essas questões.

Para situar a temática em foco, define-se violência doméstica nas relações íntimas, como aquelas derivadas de atos, comportamentos e atitudes que podem se manifestar de forma psicológica, física ou sexual, que tenha como objetivo controlar e exercer poder sobre a mulher em situação de violência (VICKERS, 1996; TORO-ALFONSO; RODRIGUEZ-MADERA, 2004). Para Nunan (2004), violência psicológica é qualquer ato que cause prejuízo e dano emocional; a violência física pode ser identificada como qualquer comportamento que ponha em risco ou que atinja a integridade física da mulher em situação de vulnerabilidade; e a violência sexual é qualquer comportamento de coação para a prática de atos sexuais sem consentimento.

O comportamento abusivo na violência doméstica, não se configura como um fato isolado, mas segue um padrão cíclico de eventos violentos que se repetem. Richards et al. (2003), mencionam o “ciclo da violência” como a forma que a violência e o poder se manifestam e se estabelecem nos relacionamentos íntimos, que possuem três fases a saber:

Fase 1- Construção de tensão: A tensão começa a aumentar na relação, o agressor aumenta as ameaças e assume o controle. Vítima faz esforços crescentes para agradar o abusador, e acalmá-lo, nega a iminente violência, afasta-se e experimenta

uma perda de controle; Fase 2- Ato de Violência: O perpetrador se torna imprevisível, e perde o controle, atacando seu parceiro, o agressor se torna extremamente abusivo, a vítima é deixada sentindo-se presa e vitimada; e Fase 3- Bondade e Comportamento amoroso 'lua de mel': O abusador é extremamente apologetico, atento e amoroso, muitas vezes expressando culpa e vergonha. Abusador é manipulador e promete mudar, às vezes o agressor culpará seu parceiro pela violência, deixando a vítima com sentimentos mistos, sentimento culpado e responsável pelo abuso (RICHARDS et al., 2003, p. 8. Tradução e grifo nosso).

De acordo com Richards et al. (2003), é comum que o ciclo se repita com mais violência e num intervalo menor de tempo entre as fases. Estudos mostram que o ciclo se repete indefinidamente, ou pior, que pode terminar em tragédias como lesões graves ou o assassinato de quem sofre violência (NUNAN, 2004). Os comportamentos abusivos podem ocorrer da forma como foi descrita nas três fases, como podem não ocorrer de forma tão explícita. Ressalta-se que é apenas um padrão geral para compreender o fenômeno da violência, tendo em vista que pode se apresentar de forma sutil e imperceptível.

Comumente as mulheres em situação de violência doméstica tentam justificar as agressões sofridas se culpabilizando pelas atitudes dos perpetradores. A vulnerabilidade, o isolamento, a crença de que o agressor mudará, o fato de amarem os parceiros e a dificuldade de admitirem e enfrentarem o problema, contribuem para permanência no relacionamento abusivo. Souza e Ros (2006), verificaram quatro indícios da permanência das mulheres nos relacionamentos abusivos. São eles: dependência econômica e emocional, criação dos filhos e a falta de apoio.

Quer seja em um relacionamento hetero ou homoafetivo, os fatores que favorecem o surgimento da violência doméstica são vários. Não se pode negligenciar que a violência doméstica pode estar relacionada a um prévio histórico de episódios de violência, seja na vida pregressa do autor quanto na de quem sofre a violência, bem como a múltiplos fatores que podem influenciar esse comportamento, tais como a ingestão de bebidas alcoólicas, uso e abuso de drogas, baixa autoestima, dependência emocional, diferença de poder e status entre o casal, necessidade de controlar, questões culturais, sociais e econômicas, etc. (NUNAN, 2004; MCKENRY et al., 2006).

A violência doméstica se manifesta e se apresenta seguindo uma mesma dinâmica de devastação e sofrimento em qualquer relação afetiva. A principal peculiaridade da violência doméstica nos relacionamentos homoafetivos é a presença da homofobia. A homofobia é qualquer tipo de “preconceito ou discriminação (e demais violências daí decorrentes), contra pessoas em função de sua orientação sexual e/ou identidade de gênero presumidas” (BRASIL, 2012).

A homofobia pode ser de dois tipos, a institucionalizada, que é a marginalização dos homossexuais por pessoas ou organizações sociais, e a internalizada, quando o próprio indivíduo rejeita a sua homossexualidade (NUNAN, 2004).

Referente à homofobia institucionalizada, cabe destacar que em 2013 foi divulgado o “Relatório Sobre Violência Homofóbica no Brasil, ano 2012”, que revelou o panorama da violência sofrida pelos homossexuais. Os registros foram reportados à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por meio de denúncia via telefone (Disque Direitos Humanos, Central de Atendimento à Mulher, Ouvidoria do SUS). Foram efetivados 3.084 registros de vio-

lência homofóbica em 2012, um aumento de 166,09% em comparação aos dados de 2011 que apontaram 1.159 ocorrências. Constatou-se que a maior parte dos denunciante não conhecia a vítima, o que corresponde a 47,30% dos casos, e que somente 10,49% das denúncias foram efetuadas pela própria vítima. Em relação aos perpetradores da homofobia, 58,90% eram pessoas que a vítima conhecia e 34,10% eram pessoas desconhecidas. Na relação entre vítima e suspeito, 20,69% das violações foram cometidas por vizinhos, seguido de 17,72% por familiares, e na categoria outras relações, observa-se que 1,40% foram violências praticadas por ex-companheiros das vítimas, o que representa um decréscimo, visto que em 2011 os companheiros correspondiam a 11,60% dos perpetradores.

Já a homofobia internalizada é a repulsa da própria homossexualidade que ocasiona sentimentos como vergonha, insegurança, medo, culpa, impulsos de agressividade ou de vitimização, o que implica diretamente na qualidade dos relacionamentos amorosos e pode afetar tanto quem sofre quanto quem pratica a violência. A homofobia interiorizada pode gerar no autor da violência uma baixa autoestima, em que tem a possibilidade de aumentá-la exercendo controle e poder sobre outrem. Já para quem sofre a violência, a homofobia internalizada pode fazer com que perceba o relacionamento entre homossexuais como uma aberração, um pecado, e que a violência é própria desse tipo de relação errada e doentia. O sentimento de culpa domina a pessoa nessa situação de violência e faz com que permaneça na relação violenta acomodando-se à mesma (NUNAN, 2004).

O preconceito sexual afasta os amigos e familiares dos homossexuais, deixando a pessoa em situação de violência doméstica, sem base e apoio parental para enfrentar a situação vivenciada. Quem sofre com a violência, não pode con-

tar com serviços especializados ou profissionais capacitados para o trabalho com a violência nas relações homoafetivas.

O medo e ameaça da revelação da orientação sexual para familiares, amigos e colegas de trabalho também estão presentes nos conflitos dos relacionamentos entre homossexuais. Os autores Nunan (2004) e Vickers (1996), enumeram algumas formas de abuso psicológico e controle, que o autor de violência utiliza contra a pessoa em situação de violência, tais como: que os prestadores de serviços de atendimento aos indivíduos em situação de violência são homofóbicos; que a pessoa é merecedora da violência, pois é homossexual; fazer a pessoa acreditar que o comportamento violento é normal nos relacionamentos entre homossexuais, etc.

Outro aspecto específico dos relacionamentos homoafetivos é a presença do HIV/AIDS e por vezes a contaminação intencional do parceiro. Especificamente em relacionamento de casais gays, o autor soropositivo pode fingir estar doente para que não seja abandonado pela pessoa em situação de violência, além de utilizar a violência como uma consequência da doença. Já para os indivíduos soropositivos, o autor pode ameaçar divulgar a existência da doença, além de esconder os medicamentos necessários para o controle da mesma. Nesta situação a pessoa permanece na relação com receio de ficar sozinha e não ter condições de prosseguir com o tratamento sem o auxílio do parceiro, que claramente se utiliza da violência psicológica (VICKERS, 1996; NUNAN, 2004; CANTERA, 2007; COSTA; MACHADO; ANTUNES, 2011).

Material e Métodos

Foi realizado um estudo exploratório e descritivo de caráter quantitativo a partir da análise de Boletins de Ocorrências – BOs, registrados na Delegacia de Atendimento à Mulher – DEAM,

da cidade de Belém, no estado do Pará. O banco de dados foi disponibilizado pela Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal - SIAC, vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Pará – SEGUP.

O recorte temporal disponibilizado pela SIAC foi o período referente aos anos de 2011 a 2015, tendo sido encontrado o total de 9.794 ocorrências de violência doméstica, que foram extraídas do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP). Em seguida procedeu-se a leitura das ocorrências tendo como critérios de inclusão para o estudo: (1) que quem sofreu e praticou a violência fossem do sexo feminino, o que refinou o quantitativo para 78 BOs; (2) que na leitura do relato fosse identificada a situação de violência doméstica nas relações amorosas, o que reduziu o universo para 51 BOs; e (3) que as mulheres em situação de violência pertencessem ao município de Belém-PA (por ser a capital do Pará), tendo resultado em 48 BOs para análise.

Após a identificação dos 48 BOs, realizou-se a leitura e análise minuciosa das ocorrências, para a construção do perfil das mulheres em situação de violência e o das autoras dessas violências. Foram utilizadas as seguintes variáveis: idade, faixa etária, estado civil, escolaridade e ocupação. Muitos registros apresentavam dados incompletos, o que dificultou o levantamento de outras informações importantes para compor o perfil, tais como raça/ cor, número de filhos e renda, entre outros. Foi possível identificar a motivação para a ocorrência da violência, o tempo de relacionamento, local da ocorrência, e a tipificação criminal mais frequente nos registros de violência doméstica entre lésbicas.

Resultados e Discussões

Depreendeu-se das características gerais das mulheres em situação de violência e das autoras de violência doméstica nas relações homoafetivas

entre lésbicas, que, de um modo geral, os dois grupos apresentam perfis semelhantes.

A média da idade das mulheres foi de 34 anos para as que sofrem violência e 35 anos para as acusadas, o que destoa do estudo apresentado por Costa et al. (2011), que apresenta a média da idade de 29 anos. As discrepâncias de idade entre diversos estudos, apontam os autores, podem ser derivadas do quantitativo dos participantes, que por vezes são pequenos, e decorrem da seleção por conveniência do pesquisador, devido à dificuldade do movimento homossexual em socializar e falar sobre a violência doméstica restando reforçar aspectos negativos em relação aos relacionamentos homoafetivos. A pesquisa apresentada por Costa et al. (2011), tiveram como participantes membros de duas associações militantes da causa LGBT, nas cidades de Lisboa e Praga, em Portugal, que aceitaram contribuir com a pesquisa fornecendo informações de seus associados para o encaminhamento do formulário via meio eletrônico.

Foi possível identificar que o tempo médio de relacionamento entre as lésbicas estudadas foi de cinco anos e meio (5,5), o que contraria o mito de que os relacionamentos entre homossexuais são efêmeros e baseados na satisfação sexual (VICKERS, 1996). Para Nunan (2004), a falta de suporte familiar a que lésbicas podem estar sujeitas, devido ao preconceito quanto a orientação sexual, facilita a permanência em longas relações amorosas, que por vezes pode ser único apoio emocional existente para elas.

Apresenta-se na Tabela 01, os perfis das mulheres em situação de violência e das autoras da violência doméstica, na relação homoafetiva.

Observa-se que a faixa etária de 35 a 45 anos foi predominante, tanto para as mulheres em situação de violência, quanto para as autoras de

Tabela 1 - Percentuais dos perfis de mulheres em situação de violência doméstica e autoras de violência doméstica na relação homoafetiva que registraram boletins de ocorrências na Delegacia de Atendimento a Mulher-DEAM de Belém-PA, no período de 2011 a 2015, por Faixa etária, Estado civil, Escolaridade e Ocupação.

Variável	Mulheres em situação de violência		Autoras de Violência	
	Categoria	Percentual	Categoria	Percentual
Faixa Etária	15 - 25	31,25	15 - 25	22,22
	25 - 35	16,67	25 - 35	26,67
	35 - 45	35,41	35 - 45	31,11
	45 - 55	12,5	45 - 55	17,78
	55 - 65	4,17	55 - 65	2,22
Estado Civil	Solteira	72,08	Solteira	71,05
	União estável	23,26	União estável	28,75
	Divorciada	2,33	Divorciada	-
	Viúva	2,33	Viúva	-
Escolaridade	E.F.I.	2,94	E.F.I.	11,76
	E.F.C.	2,94	E.F.C.	2,94
	E.M.I.	20,59	E.M.I.	14,71
	E.M.C.	32,35	E.M.C.	29,41
	E.S.I.	20,59	E.S.I.	20,59
	E.S.C.	20,59	E.S.C.	20,59
Ocupação	Setor de Serviço	30,55	Setor de Serviço	30,56
	Setor de Comércio	27,78	Setor de Comércio	19,44
	Setor Público	13,89	Dona de Casa	13,89
	Estudante	8,33	Estudante	8,33
	Setor de Educação	8,33	Setor de Educação	8,33
	Setor de Saúde	5,56	Setor Empresarial	8,33
	Dona de Casa	2,78	Setor de Saúde	5,56
	Setor Industrial	2,78	Setor de Comunicação	2,78
		Setor Público	2,78	

Nota: E.F.I.: Ensino Fundamental Incompleto; E.F.C.: Ensino Fundamental Completo; E.M.I.: Ensino Médio Incompleto; E.M.C.: Ensino Médio Completo; E.S.I.: Ensino Superior Incompleto; E.S.C.: Ensino Superior Completo.

Fonte: SISP- WEB, PA. Agosto/2016.

violência, tendo as primeiras um percentual de 35,41% e as segundas 31,11%. O estado civil de quem sofre violência e das autoras, foi em sua maioria de solteiras, com percentuais de 72,08% e 71,05% respectivamente. Em relação à escolaridade, a maior parte tem o Ensino Médio Completo, com 32,35% para as mulheres em situação de violência e 29,41% para as autoras. Observa-se a igualdade de percentuais (20,59%) para ambas que tinham o Ensino Superior Incompleto e Completo. Quanto à ocupação no mercado de trabalho, a maior parte das mulheres que sofre violência, encontravam-se no setor de serviços (motogirl, atendente, feirante), com 30,55 %, e as autoras no mesmo setor com 30,56%.

Em relação aos demais dados – como a cor, raça, renda, se possuem filhos, e qual a orientação sexual – que poderiam compor o perfil socioeconômico das mulheres lésbicas atendidas na DEAM, observou-se a inexistência dos dados, por falta de preenchimento das abas do sistema de registro de boletins de ocorrência. A inexistência de um protocolo padrão para o preenchimento do sistema deixa claro que se trata apenas de uma tarefa burocrática, onde cada profissional prioriza os dados que achar mais importantes ou até mesmo nenhum dado, conferindo pouca importância ao fenômeno de violência. A falta de dados dificulta conhecer a realidade e prejudica a criação de mecanismos para o enfrentamento da problemática, além de ser um alerta a questões relacionadas a homofobia institucionalizada.

Em relação à falta de registro, Barros e Freitas (2009) ressaltam questões importantes que permeiam e contribuem para a naturalização da violência.

A invisibilidade dos fenômenos não permite a criação de indicadores e de estratégias para sanar a questão. Essa sempre foi uma preocupação

central em nossos estudos. Contribuindo com os objetivos da Lei Maria da Penha, entendemos que as estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher devem estar efetivamente ‘incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativos às mulheres’ (Art. 38). Mas para isso, esses indicadores, esses dados precisam ser colhidos (BARROS; FREITAS, 2009, p.176-177).

A Tabela 02 apresenta as características das ocorrências do fenômeno da violência doméstica nas relações afetivas entre lésbicas. As informações fazem referência à motivação para o estabelecimento do fato abusivo, o tipo de crime predominante e o local da efetivação da ação agressiva.

Observa-se que 68,75% dos casos tiveram como motivação para o comportamento agressivo e violento a não aceitação do término do relacionamento, seguido pelo ciúme com 22,92%. Destes dados pode-se inferir que o ato violento tem como intenção coagir e controlar os desejos, atitudes e condutas da mulher em situação de violência, fazendo prevalecer as vontades da autora de violência e configurando em um grave abuso de poder. De acordo com Rohrbaugh (2006) e Avena (2010), o ciúme excessivo é uma característica presente nos relacionamentos lésbicos, e ainda ressaltam que, assim como ocorre nos relacionamentos heteroafetivos, as lésbicas autoras de violência temem ser abandonadas ou deixadas pelas companheiras e utilizam a violência para manipular e manter o relacionamento sob controle.

Ainda na tabela 02, a variável “tipificação do crime” está diretamente relacionada com as formas de violência de que trata o Art. 7º da lei Nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). O crime de ameaça, que representa o maior percentual com

50,01%, somado as ocorrências de perturbação da tranquilidade, com percentual de 8,70%, e a Perturbação do Sossego Alheio, com 2,17% dos casos registrados, refletem a violência psicológica

(60,88%). A violência física (34,78%) pode ser constatada pelos crimes de Lesão Corporal, que representam 30,43%, e Vias de Fato, com 4,35 % das ocorrências efetivadas.

Tabela 2 - Percentuais de características dos registros efetivados por mulheres lésbicas em situação de violência doméstica na relação homoafetiva na Delegacia de Atendimento a Mulher- DEAM de Belém-PA, no período de 2011 a 2015, por Motivação da violência, Tipificação do crime e Local da ocorrência .

Variável	Categoria	Percentual
Motivação da Violência	Fim do relacionamento	68,75
	Ciúme	22,92
	Sem motivo	4,17
	Conflito familiar	2,08
	Raiva	2,08
Tipificação do Crime	Ameaça - caput	50,01
	Lesão corporal simples	30,43
	Perturbação da tranquilidade - caput	8,7
	Vias de fato - caput	4,35
	Dano - caput	2,17
	Difamação - caput	2,17
	Perturbação do sossego alheio	2,17
Local da Ocorrência	Residência	79,2
	Via pública	14,5
	Bar, café	4,2
	Hospital	2,1

Fonte: SISP- WEB, PA. Agosto/2016.

A frequência da violência psicológica nesse estudo é semelhante àquela encontrada na pesquisa realizada por Costa et al. (2011). Cabe destacar que a violência psicológica tende a ocorrer, por vezes, de forma sutil durante um longo período dentro do relacionamento, sendo difícil

percebê-la, pois se manifesta por meio de pequenos atos violentos. Assim, por sua frequência cotidiana, a violência psicológica pode causar tanto ou mais sofrimento para a vitimada que outras formas de violência.

De acordo com os resultados da Tabela 02, 79,20% dos atos de violência foram praticados em um espaço privado (residência). Tendo a especificidade de tratar-se de um casal de lésbicas e de todo o preconceito e discriminação sexual existente contra os homossexuais, “sair do armário” de forma dupla - primeiro por assumirem-se lésbicas; e segundo assumir sofrer violência doméstica -, torna-se uma difícil decisão. Efetivar um registro de ocorrência, implica em questões que muitas pessoas em situação de violência não estão preparadas para enfrentar sozinhas. Diante da falta de apoio de amigos, familiares e de profissionais treinados, esconder-se parece ser a opção mais viável (NUNAN, 2004).

A apresentação e análise dos dados revelam duas questões inegáveis. A primeira, é da efetiva existência da violência doméstica nas relações entre mulheres lésbicas e a segunda é do desconhecimento dessa realidade, que necessita ser problematizada e ser objeto de investigação para o desvelamento e compreensão dessa violência.

Conclusão

O problema da violência doméstica atinge as mulheres de uma forma independente da orientação sexual. A maior evidência desse tipo de violência foi direcionada para os casais heteroafetivos, o que oculta a ocorrência entre os homoafetivos. A falta de pesquisas que abordem a temática da violência doméstica entre mulheres lésbicas colabora para a invisibilidade dessa problemática. Assim, a intenção da pesquisa foi realizar um levantamento exploratório que identificasse e caracterizasse a existência desse fenômeno entre mulheres lésbicas.

Dessa forma, o trabalho contribui para a quebra da visão unicamente heteroafetiva nas situações de violência doméstica entre casais e pretende ampliar a discussão, de modo a visibilizar que mulheres que são agredidas por outras mulheres nas relações afetivas, necessitam de ações efetivas do Estado para o enfrentamento dessa violação.

O estudo teve suas limitações, pois pesquisar a violência no universo que compreende os relacionamentos lésbicos, não se constituiu em uma tarefa fácil, visto a existência do preconceito e discriminação, ao se falar sobre esse assunto tabu para a comunidade homossexual. Informações incompletas nos boletins de ocorrência dificultaram a melhor composição do perfil das mulheres estudadas. Não foi possível prosseguir com a pesquisa para identificar os desdobramentos após o registro na delegacia, o que permitiria saber se houve inquérito policial, ou se as mulheres em situação de violência foram encaminhadas para algum serviço de atendimento psicossocial. Mas essas limitações podem ser objeto de estudo para pesquisas futuras, que permitam abordar a questão da violência doméstica entre relações divergentes do padrão heteronormativo.

Contudo, a pesquisa identifica a existência de mulheres lésbicas que sofrem violência doméstica. Sendo assim, cabe ao Estado zelar pela segurança e pela criação de políticas públicas que englobem os casais de lésbicas, para a prevenção, proteção e repressão da violência.

Referências Bibliográficas

AVENA, Daniella Tebar. A violência doméstica nas relações lésbicas: realidades e mitos. **Revista Aurora**, 7, 2010, pp 99 – 107. Disponível em: <http://www.pucsp.br/revistaaurora/ed7_v_janeiro_2010/artigos/download/ed7/5_artigo.pdf>. Acesso em 13/10/2015>

BARROS, Nívia Valença; FREITAS, Rita de Cássia Santos. Um registro de invisibilidades: violência e gênero em Niterói. In: SOUSA, José Nilton de (Org.). **Direitos humanos em debate**. Niterói: EdUFF, 2009.

BRASIL. **Lei N. 11.340, de 7 de agosto de 2006**, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher- 4.ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Relatório sobre a violência homofóbica no Brasil: ano de 2012**. Brasília, 2012, pp.1-98.

BUTLER, Judith P. **Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CANTERA, Leonor M. **Casais e violência: um enfoque além do gênero**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007.

COSTA, Laura Gil; MACHADO, Carla; ANTUNES, Rute. **Violência nas relações homossexuais**: A face oculta da agressão na intimidade. *Psychologica*, 1, 2011, pp.1-26.

Koller, S. H., & De Antoni, C.. Violência familiar: uma visão ecológica. In S. H. Koller (Ed.), **Ecologia do desenvolvimento humano: pesquisa e intervenção no Brasil**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004, pp.293-310.

KRUG, Etienne. G. ; DAHLBERG, Linda L. ; MERCY, James A. ; ZWI, Anthony B. ; LOZANO, Rafael. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. [S.l: s.n.], 2002.

LUZ, Rafael Reis da; GONÇALVES, Hebe Signorini. Violência doméstica entre casais homossexuais: a violência invisível. **Revista Bogoas**, n. 11, 2014, pp. 79-99.

MCKENRY, Patrick C.; SEROVICH, Julianne M.; MASON, Tina L.; MOSACK, Katie. Perpetration of Gay and Lesbian Partner Violence: A Disempowerment Perspective. **Springer Science + Business Media. Journal of Family Violence**, v. 21, 2006, pp. 233-243.

NASCIMENTO, Francisco Arrais; CHACON, Suely Salgueiro. O segundo armário. Análise da violência doméstica entre casais homossexuais. **XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires**. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

NUNAN, Adriana. Violência Doméstica entre casais homossexuais: o segundo armário? **Psico**, 2004 v. 35, n. 1, pp. 69-78.

RICHARDS, Andrew; NORET, Nathalie; RIVERS, Ian. Violência e Abuso em relacionamentos de pessoas do mesmo sexo: Revisão da literatura. **Inclusion & Diversity Paper. Research into Practice**. n. 5, July, 2003, pp.1-33.

ROHRBAUGH, Joanna Bunker. Domestic violence in same-gender relationships. **Family Court Review**, v. 44, n. 2, abril, 2006, pp. 287-299,

SCHRAIBER, Lilia Blima; et al. Violência sexual por parceiro íntimo entre homens e mulheres no Brasil urbano, 2005. **Revista Saúde Pública**; 42, 2008, pp. 127-137.

SOUZA, Patrícia Alves de; ROS, Marco Aurélio Da. Os motivos que mantêm as mulheres vítimas de violência nos relacionamentos violentos. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, n. 40, outubro, 2006, pp. 509 – 527.

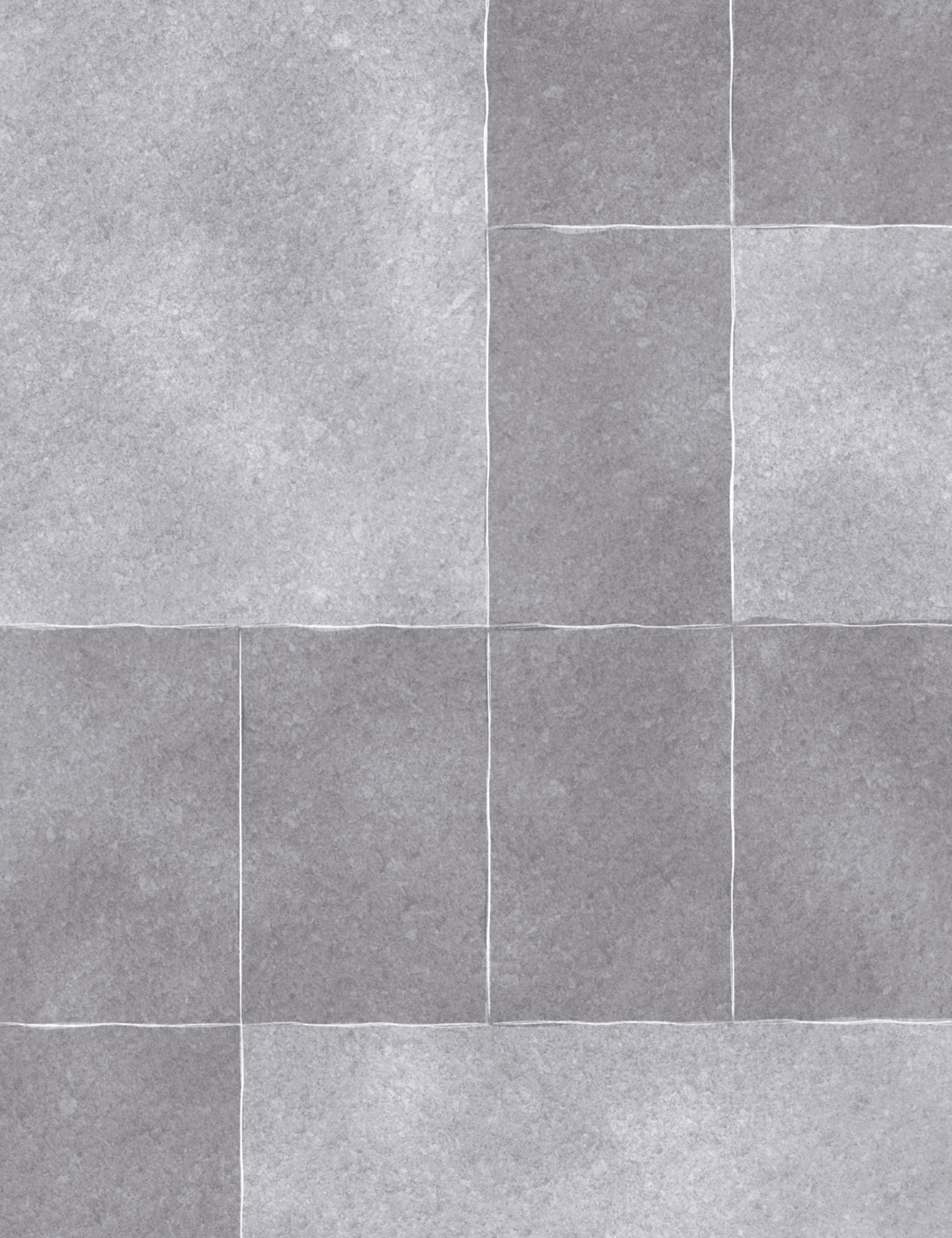
TORO-ALFONSO, José; RODRIGUEZ-MADERA, Sheilla. Domestic Violence in Puerto Rican Gay Male Couples: Perceived prevalence, intergenerational violence, addictive behaviors, and conflict resolution skills. **Journal of Interpersonal Violence**, v. 19, n. 6, 2004, pp. 639-654.

SHORT, James F.; NYE, F. Ivan. Extent of unrecorded juvenile delinquency: tentative conclusions. **Journal of Criminal Law, Criminology and Political Science**, v. 49, n. 4, 1958, p. 296-302.

THORNBERRY, Terrence P. & KROHN, Marvin D. The Self-Report Method for Measuring Delinquency and Crime. **Criminal Justice**, v. 4, n. 1, 2000, p. 33-83.

ZILLI, Luís Felipe; MARINHO, Frederico Couto; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da. Pesquisas de Vitimização. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

ZILLI, Luís Felipe; COUTO, Vinicius Assis. Servir e Proteger: determinantes da avaliação pública sobre a qualidade do trabalho das polícias militares no Brasil. **Sociedade & Estado**, v. 32, n. 3, 2017, p. 681-700.



A Competência Constitucional da Polícia Militar na Segurança Externa dos Estabelecimentos Penais

Francisco Xavier Medeiros de Castro

*Mestre em Ciências Policiais da Segurança e da Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco – APMBB/SP.
Graduado em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo – UNICID.*

Data de recebimento: 12/02/2018

Data de aprovação: 13/11/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.908

Resumo

A pesquisa em tela tem por objetivo discutir o papel constitucional das polícias militares na segurança externa dos presídios brasileiros, evidenciando a interpretação equivocada que é dada a essa atribuição. Buscar-se-á comprovar que a atuação em guaritas e muralhas, além de não caracterizar uma atividade de segurança ou guarda externa, causa sérios prejuízos à missão constitucional das polícias militares.

Palavras -Chave

Polícia Militar. Estabelecimentos penais. Guarda externa.

Abstract

The constitutional competence of the Military Police in the external security of penal establishments

The research in question aims to discuss the constitutional role of Military Police in the external security of Brazilian prisons, evidencing the misinterpretation that is given to this assignment. We will try to prove that the action in guaritas and walls, besides not characterizing an activity of security or external guard, causes serious damages to the constitutional mission of preservation of the public order.

Keywords

Military Police. Criminal establishments. External guard.

Resumen

La competencia constitucional de la Policía Militar en la seguridad externa de los establecimientos penales.

La investigación en cuestión tiene por objetivo discutir el papel constitucional de las Policías Militares en la seguridad externa de los presidios brasileños, evidenciando la interpretación equivocada que se da a esa atribución. Buscaremos comprobar que la actuación en guaritas y murallas, además de no caracterizar una actividad de seguridad o guardia externa, causa serios perjuicios a la misión constitucional de preservación del orden público.

Palabras Clave

Policía Militar. Establecimientos penales. Guardería externa.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é emergir a discussão sobre a atuação das polícias militares na segurança externa dos estabelecimentos penais brasileiros, analisando a previsão constitucional dessa missão específica, sob o ponto de vista dos poderes constituinte originário e derivado, valendo-se, neste último caso, de análises comparativas entre unidades da federação.

Após a identificação das causas da má utilização das corporações militares estaduais no conturbado cenário penitenciário, procurar-se-á definir o que vem a ser “segurança externa” de estabelecimentos penais, demonstrando que a forma pela qual as polícias militares são empregadas nesse cenário é notoriamente inconstitucional. Será traçada uma análise comparativa entre as instituições que executam a atividade de vigilância de guaritas e muralhas em presídios de nove estados brasileiros, além das penitenciárias federais administradas pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN.

Ao contrário de estimular que os governos estaduais retirem a polícia militar do cumprimento da segurança externa dos presídios, buscar-se-á

confirmar que esta atribuição deverá recair sobre esta instituição sem, no entanto, confundir-se com a segurança do perímetro interno, caracterizada pela vigilância em guaritas e muralhas.

Segurança externa dos estabelecimentos penais

O conceito de *segurança* ou *guarda externa* de estabelecimentos penais é bastante restrito no meio jurídico e acadêmico brasileiro. Na esfera legal, entre as nove unidades da federação tomadas como referência, apenas o Estado de São Paulo preocupou-se em identificar as atividades que caracterizam o serviço de guarda das unidades prisionais sem, no entanto, prover uma conceituação analítica dessa atividade¹. No âmbito acadêmico, a dificuldade para a presente pesquisa ocorreu justamente pela ausência de publicações relativas ao tema em questão.

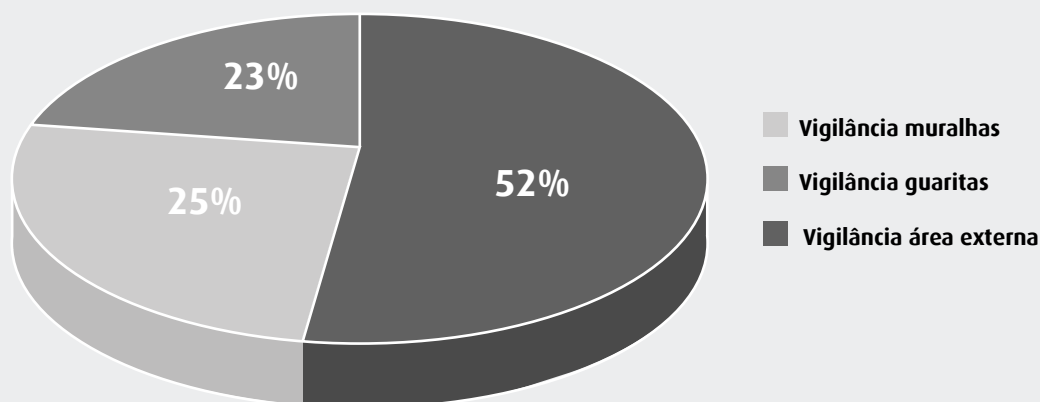
Com o fito de se buscar um conceito satisfatório, será utilizada como parâmetro a análise das legislações que fazem referência à atividade de guarda externa, somada aos resultados obtidos pela aplicação de questionário a 20 gestores de instituições de segurança pública e penitenciária do Estado de Roraima, colhendo o que cada au-

¹ Parágrafo 2º, art. 1º, da Lei Complementar nº 898, de 13 de julho de 2001 (São Paulo), que afirma que “as atribuições de guarda envolvem as ações de vigilância da unidade prisional nas muralhas e guaritas que compõem as suas edificações”.

toridade entende *por segurança externa de estabelecimento prisional*. Isso permitiu a obtenção de dados relevantes para a construção da conceituação almejada.

A primeira pergunta do questionário indaga aos gestores “quais atividades caracterizam a ‘vigilância externa’ ou ‘guarda externa’ de estabelecimentos penais?”. A maioria dos gestores enfatizou o papel da vigilância na área externa das unidades prisionais, sobrepondo esta opção às alternativas de vigilância nas muralhas e guaritas.

Gráfico 1 - Quais atividades que caracterizam a vigilância ou guarda externa de unidades prisionais?

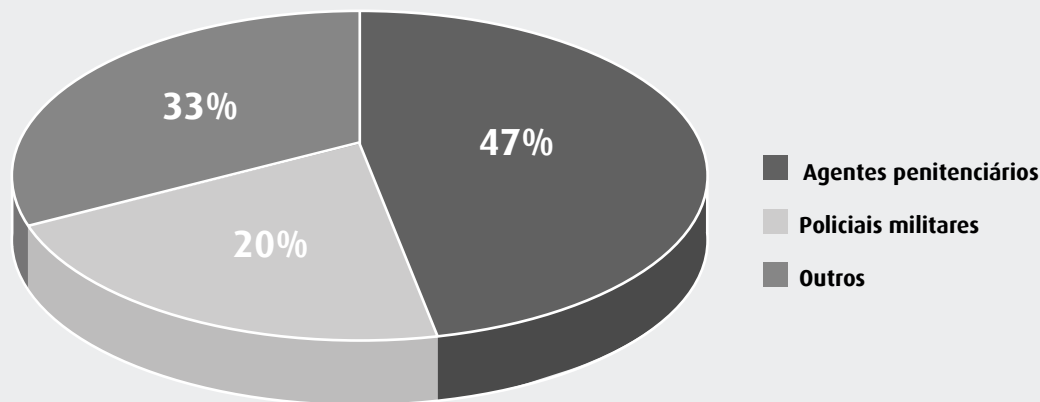


Fonte: Castro (2017)

Na segunda pergunta, indagou-se “quais profissionais deveriam ser responsáveis pela guarda externa nas guaritas das unidades prisionais no

estado?”, com a obtenção dos seguintes resultados:

Gráfico 2 - Quais profissionais deveriam ser responsáveis pela guarda externa das unidades prisionais no estado?

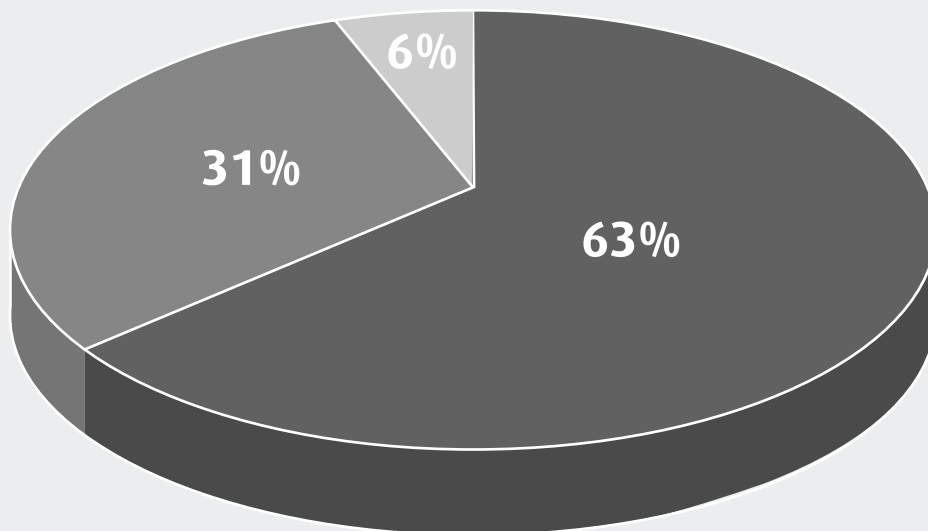


Fonte: Castro (2017)

É confirmado o entendimento técnico dos gestores das áreas de segurança pública e penitenciária de que a polícia militar não deve realizar atividades que seriam típicas de outras categorias profissionais, como a dos agentes penitenciários.

O terceiro quesito oferece três conceitos acerca de guarda externa de unidade prisional, e pede que os respondentes escolham uma das opções apresentadas:

Gráfico 3 - Qual dos conceitos abaixo melhor se aplica à guarda externa de unidade prisional?



- **Ação sistemática de vigilância ininterrupta nas muralhas e guaritas e policiamento nas áreas adjacentes às unidades prisionais, podendo ser complementada por aparato tecnológico**
- **Ação sistemática de vigilância ininterrupta nas muralhas e guaritas e policiamento nas áreas adjacentes às unidades prisionais**
- **Ação sistemática de vigilância ininterrupta nas muralhas e guaritas das unidades prisionais, podendo ser complementadas por aparato tecnológico**

Fonte: Castro (2017)

Observamos que a maioria dos gestores respondentes (63%) optou pelo terceiro conceito, atribuindo maior importância a uma atuação sistêmica, no que diz respeito à vigilância nas guaritas e muralhas, integrada ao policiamento

preventivo que deve ser desempenhado nas adjacências das unidades prisionais e devidamente complementada por aparato tecnológico.

O questionário encerra com o pedido de

sugestão acerca do tema “segurança externa dos estabelecimentos penais” e, neste quesito, obtiveram-se importantes colaborações para a construção do conceito que perseguimos, a exemplo de manifestações que fazem referência à previsão constitucional da polícia militar sobre a sua missão em prover a segurança externa dos estabelecimentos penais, além de se firmar uma importante observação sobre a essência do que se pode considerar como segurança externa:

O texto constitucional afirma que a segurança externa nos presídios é de competência da polícia militar. Agora, o local dessa segurança penso que não pode ser confundida com guarita ou muralha. O legislador ao atribuir a área externa, deve ter pensado no policiamento ostensivo desenvolvido nas imediações dos presídios, ou seja, extra muro, para inibir a aproximação de pessoas estranhas ao sistema. Quando se coloca a polícia militar em cima de uma muralha, a preocupação será a vigilância interna, e a externa torna-se secundária. Assim, minha opinião é que não podemos confundir vigilância em guaritas ou muralhas com vigilância externa. Esta competência exclusiva da Polícia Militar (GESTOR 3).

Outros gestores ressaltam a dificuldade conceitual em razão da falta de definição legal do que venha a ser perímetro externo e interno:

[...] Acredito que o conceito de “segurança externa” precisa ser mais discutido e melhorado, afinal, hoje as guaritas e muralhas são entendidos como “externos”, contudo, estão dentro do perímetro dos estabelecimentos prisionais, logo, estão “dentro”. Há uma visível dicotomia (GESTOR 4).

Ao mesmo tempo, vemos a opinião de gestores que se referem à criação de uma categoria profissional específica para o trabalho de seguran-

ça das guaritas e muralhas, através do dispositivo legal competente, com atuação independente, permitindo, assim que a Polícia Militar desenvolva sua missão precípua de proteção social:

Ideal seria criar uma guarda prisional independente para cuidar da guarda externa dos presídios, associado a isso a tecnologia de monitoramento, e policiamento nas adjacências das unidades prisionais (GESTOR 6).

Deve preencher as lacunas de vaga no cargo de agentes penitenciários para que seja criada uma função de vigilância nas muralhas... a PM passar a cumprir sua missão na proteção social (GESTOR 7).

Desta feita, com base na análise dos dados acima demonstrados, somado à descrição da atividade fornecida pela Polícia Militar de São Paulo, adotar-se-á a seguinte definição sobre segurança externa de estabelecimentos penais: *ação de vigilância ininterrupta em áreas adjacentes das unidades prisionais, através dos processos de policiamento motorizado ou montado, com o objetivo de se coibir a entrada de ilícitos, o arrebatamento e a fuga de presos, devendo ser complementada por dispositivos tecnológicos que potencializem esse objetivo.*

Instituições que desempenham a vigilância nas guaritas e muralhas dos estabelecimentos penais brasileiros

A definição sobre quais instituições serão responsáveis pela missão de segurança externa dos estabelecimentos penais coube, então, aos Estados brasileiros através de suas constituições estaduais ou leis específicas.

A carta magna, através de seu artigo 144, define quais instituições compõem o sistema de segurança pública e traça as competências gerais

que recaem sobre as mesmas. Observamos, no entanto, não haver qualquer menção sobre uma instituição específica que seja responsável, exclusiva ou residualmente, pela segurança externa dos estabelecimentos penitenciários.

Será apresentada uma breve análise comparada, demonstrando quais instituições desempenham atividades de segurança externa nos presídios de nove Estados brasileiros, além dos estabelecimentos prisionais sob a administração do Departamento Penitenciário Nacional - DE-PEN.

Por se tratar da unidade da federação com a maior quantidade de unidades prisionais do Brasil², o Estado de São Paulo inovou em atribuir a responsabilidade da segurança das guaritas e muralhas dos estabelecimentos penais, exclusivamente, a uma nova categoria profissional: os Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEVP). O artigo 1º da Lei Complementar nº 898, de 13 de julho de 2001 institui tal categoria e define suas atribuições no âmbito das unidades prisionais:

Artigo 1º - Fica instituída, no Quadro da Secretaria da Administração Penitenciária, a classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária [...], para o desempenho de atividades de escolta e custódia de presos, em movimentações externas, e a **guarda das unidades prisionais**, visando evitar fuga ou arrebatamento de presos (*grifo nosso*).

A preocupação em não sobrecarregar a Polícia Militar no cumprimento das atividades de vigilância e guarda externa de suas unidades prisionais, também é adotada em outras duas uni-

dades da federação.

O Estado do Rio de Janeiro também optou por atribuir a missão da segurança externa de seus estabelecimentos penais a uma instituição diversa à polícia militar. Através da Lei Complementar Nº 4583, de 25 de julho de 2005, o cargo de Inspetor de Segurança e Administração Penitenciária, especificamente em seu Anexo II, recebe suas atribuições, onde se vislumbra a atribuição genérica de “exercer atividade de nível médio, envolvendo a supervisão, coordenação, orientação e execução de atividades relacionadas à manutenção da ordem, segurança, disciplina e **vigilância dos estabelecimentos penais**” (*grifo nosso*).

Recai sobre a categoria dos Agentes Penitenciários, no Estado de Santa Catarina, a incumbência pelo guarnecimento das guaritas e muralhas do sistema prisional daquele Estado. A Lei Complementar nº 675, de 3 de junho de 2016, define, em seu Anexo II, a descrição e especificação do cargo de Agente Penitenciário:

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Executar atividades relacionadas com gestão do Sistema Prisional. Efetuar segurança da Unidade Prisional em que atua, mantendo a ordem e disciplina. **Vigiar, interna e externamente**, investigar, fiscalizar, inspecionar, revistar, intervir, acompanhar e escoltar os presos provisórios ou condenados, zelando pela ordem e segurança deles, bem como da Unidade Prisional, em cumprimento à Lei federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal e observância à legislação correlata.

DESCRIÇÃO DETALHADA: [...] 19. Realizar **vigilância externa e interna** nas unidades prisionais do Estado, impedindo fugas ou

² De acordo com a Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, o Estado possui 167 (cento e sessenta e sete) estabelecimentos penais. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acessado em 13 de dezembro de 2016.

arrebatamento de presos (*grifos nossos*).

Observemos a preocupação do legislador em não permitir qualquer dúvida quanto ao perímetro de atuação da citada categoria no que diz respeito à segurança das unidades prisionais, uma vez que o próprio texto se refere à vigilância **interna e externa**.

Através da Lei nº 14.695, de 30 de julho de 2003, o Estado de Minas Gerais criou a Superintendência de Coordenação da Guarda Penitenciária, a Diretoria de Inteligência Penitenciária, bem como a carreira de Agente de Segurança Penitenciário. Na legislação em tela, Minas Gerais lançou mão de uma dupla preocupação: definir as competências legais do cargo de Agente de Segurança Penitenciário, bem como a competência de normatização e controle das atividades de segurança e vigilância interna e externa atribuída à Superintendência de Coordenação de Guarda Penitenciária. Assim diz a lei mineira:

Art. 2º - Compete à Superintendência de Coordenação da Guarda Penitenciária:

I - normatizar, coordenar e controlar as atividades pertinentes à segurança e à vigilância interna e externa dos estabelecimentos penais da Subsecretaria de Administração Penitenciária;

[...]

Art. 6º Compete ao Agente de Segurança Penitenciário:

[...]

III - desempenhar ações de vigilância interna e externa dos estabelecimentos penais, inclusive nas muralhas e guaritas que compõem suas edificações.

Destacamos que Minas Gerais é o único Estado brasileiro, até então, a criar uma Superintendência, vinculada à sua Secretaria de Administração Penitenciária, com a incumbência específica de administrar e controlar as atividades

pertinentes à vigilância interna e externa de estabelecimentos penais.

Não obstante os exemplos acima, alguns Estados brasileiros ainda atribuem à Polícia Militar a questionável atribuição de vigilância externa de suas unidades prisionais, sob a equivocada forma de guarnecimento das muralhas e guaritas.

Dentre as diversas atribuições que a Polícia Militar do Pará possui, uma delas diz respeito à guarda externa de estabelecimentos penais. É a Lei Complementar nº 053, de 07 de fevereiro de 2006 que define essa atribuição:

Art. 4º Compete à PMPA, dentre outras atribuições previstas em lei:

[...]

XIX - realizar o policiamento assistencial de proteção às crianças, aos adolescentes e aos idosos, o patrulhamento aéreo e fluvial, **a guarda externa de estabelecimentos penais** e as missões de segurança de dignitários em conformidade com a Lei.

No caso em tela, o legislador comete o descerto repetido por legisladores de outros Estados, no momento em que definem as atribuições de suas Polícias Militares, e não esclarece, seja no próprio texto constitucional ou em legislações complementares a título de regulamentação posterior, de que modo será desempenhada esta “guarda externa”. Assim, o entendimento no Estado do Pará é de que a guarda externa dos estabelecimentos penais deva ser executada através da modalidade “vigilância nas guaritas”.

A constituição estadual do Mato Grosso do Sul elenca as atribuições de sua Polícia Militar. Destaca-se no inciso IV, do artigo 47, a responsabilidade pela segurança externa das unidades prisionais:

Art. 47. À Polícia Militar incumbem, além de outras atribuições que a lei estabelecer:

[...]

IV - a guarda externa dos presídios, quando esta não for exercida por agentes penitenciários estaduais; (alterado pela Emenda Constitucional nº 69, de 17.12.2015 - DOMS, de 18.7.2015.).

No entanto, observamos que a atividade de segurança e guarda externa das unidades prisionais do Mato Grosso do Sul apresenta uma condição híbrida, podendo ser realizada tanto por policiais militares como por agentes penitenciários.

Desse modo, apesar de a própria Constituição Estadual definir essa atribuição, entendemos que essa competência apresenta uma condição de excepcionalidade, visto que condiciona a atuação da polícia militar na guarda externa dos presídios enquanto esta atividade não for desempenhada por agentes penitenciários, desprendendo-se daí que a responsabilidade da guarda externa recai primeiramente sobre esta categoria profissional.

A Brigada Militar, instituição castrense que reúne as atribuições constitucionais da Polícia e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, também possui entre suas atribuições a incumbência pela guarda externa do sistema prisional gaúcho, em conformidade com a Constituição daquele Estado:

Art. 129 - À Brigada Militar, dirigida pelo Comandante-Geral, oficial do quadro da Polícia Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, incumbem a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, **a guarda externa dos presídios** e a polícia judiciária militar (*grifo nosso*).

No Estado da Paraíba, a legislação estadual, através da Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro de 2008, também atribui à polícia militar a competência pelo guarnecimento da segurança externa dos presídios:

Art. 4º Compete à Polícia Militar do Estado da Paraíba, dentre outras atribuições previstas em lei:

[...]

XIX – Realizar o policiamento assistencial de proteção às crianças, aos adolescentes e aos idosos, o patrulhamento aéreo e fluvial, **a guarda externa de estabelecimentos penais** e as missões de segurança de dignitários em conformidade com a lei (*grifo nosso*).

Observamos, na legislação em análise, mais uma incumbência desprovida de regulamentação, ocasionando uma interpretação equivocada sobre guarda externa em estabelecimento penal.

A esse respeito, o Estado de Sergipe não só atribui à Polícia Militar a competência pela segurança e pela guarda externa das unidades prisionais, como institucionalizou essa atividade, criando o Batalhão Especial de Segurança Patrimonial. Além disso, o estado editou o Decreto nº 30.471, de 13 de janeiro de 2017, que promove o estímulo aos policiais militares aposentados para que retornem à atividade, na condição de “reconvocados”, para o serviço de guarda penitenciária:

Art. 1º Fica acrescentado o parágrafo único ao art. 13 do Decreto nº 22.220, de 25 de setembro de 2003, com a seguinte redação:

Art. 13 [...]

Parágrafo único. Os policiais militares e bombeiros militares da reserva remunerada que retornarem ao serviço ativo, de acordo com o “caput” deste artigo, e que forem atuar nas guaritas dos

sistemas prisionais do Estado de Sergipe, farão jus a percepção de auxílio alimentação em razão

do turno trabalhado, conforme regulamentação vigente.

Tabela 1 - Instituições Responsáveis Pela Vigilância em Guaritas e Muralhas de Presídios Brasileiros

Instituição	Estados
Polícia Militar	PA
	SE
	PB
	RS
Agentes Penitenciários	RJ
	SC
	MG
Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEPV)	SP
Vigilância integrada (PM e Agentes Penitenciários)	MS

Fonte: Castro (2017)

Com a preocupação evidente de não mais sobrecarregar os policiais militares da ativa, na atividade de vigilância das guaritas, o Governo do Estado de Sergipe lançou mão deste atrativo, concedendo aos policiais militares aposentados o retorno da gratificação de auxílio alimentação, via de regra, pago apenas aos servidores da ativa.

Passando para a esfera federal, o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, que possui sua atuação regulada pelo Decreto Federal nº. 6.049 de 27 de fevereiro de 2007, é responsável pela administração de quatro penitenciárias

federais, localizadas nos Estados do Rio Grande do Norte, Rondônia, Mato Grosso do Sul e Paraná.

O DEPEN, vinculado ao então Ministério da Justiça, possui apenas uma categoria profissional que desempenha as funções operacionais dentro do Sistema Penitenciário Federal: os Agentes Penitenciários Federais. Desse modo, recaem sobre esta categoria todas as atribuições de movimentação e controle de presos, incluindo a custódia, a segurança externa e a vigilância em guaritas das unidades prisionais.

O supramencionado decreto, de modo sutil, identifica a diferença entre segurança externa e vigilância nas guaritas, deixando claro que uma atividade não se confunde com a outra, ao mesmo tempo em que define a competência dos agentes penitenciários para o cumprimento dessas duas atividades distintas.

Art. 6. O estabelecimento penal federal tem as seguintes características:

I - destinação a presos provisórios e condenados em regime fechado;

II - capacidade para até duzentos e oito presos;

III - segurança externa e guaritas de responsabilidade dos Agentes

Penitenciários Federais (*grifo nosso*).

Até o ano de 2007, o efetivo da Força Nacional de Segurança Pública era a responsável pela realização da escolta externa de presos e pela vigilância nas guaritas das Penitenciárias Federais então existentes. Com o advento do Decreto Federal em questão, tais atribuições passaram a ser cumpridas, exclusivamente, pelos agentes penitenciários federais.

Poder constituinte e competência constitucional

Na concepção apresentada por Paulo (2011, p. 79), o poder constituinte é aquele exercido para elaborar e modificar normas constitucionais. Será, em suma, o poder que cria a Constituição de um Estado.

Sobre suas *espécies*, o poder constituinte possui, basicamente, duas formas: o *poder constituinte originário*, ou de primeiro grau, que instaura uma nova ordem jurídica, rompendo por completo com a ordem jurídica precedente. Seu objetivo fundamental é criar um novo Estado, diverso do que vigorava em decorrência da manifestação do poder constituinte anterior (LENZA, 2013, p. 199); e o *poder constituinte*

derivado, ou de segundo grau, que está inserido na Constituição e decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, portanto, conhecendo limitações constitucionais expressas e implícitas, sendo passível de controle de constitucionalidade (MORAES, 2001, p. 54). Por sua vez, o poder constituinte derivado subdivide-se em poder constituinte reformador e decorrente.

Sobre o poder constituinte derivado reformador, Paulo (2011, p. 86) afirma que:

[...] é o poder de modificar a Constituição Federal de 1988, desde que respeitadas as regras e limitações impostas pelo poder constituinte originário, podendo ser exercido pelo procedimento rígido de emenda constitucional, ou pelo procedimento simplificado de revisão constitucional.

Quanto ao poder constituinte derivado decorrente, de acordo com Moraes (2001, p. 55):

[...] consiste na possibilidade que os Estados-membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição Federal.

Como a pesquisa tem por foco analisar a competência constitucional da Polícia Militar no desempenho da atividade de segurança externa de estabelecimentos penais, torna-se válido também discutirmos o que a Constituição Federal e a doutrina constitucional definem como *competência*.

A Constituição Federal de 1988, objetivando um equilíbrio entre seus entes federados, estabeleceu poderes da União (arts. 21 e 22), atribuiu poderes remanescentes aos Estados (arts. 25, §1º), definiu claramente os poderes dos Mu-

nicipios (art. 30), estabeleceu a possibilidade de delegação (art. 22, parágrafo único), além das áreas de atuação paralela (art. 23) ou condominial (art. 24).

As competências administrativas definem a área de atuação político-administrativa do ente federado. São competências que dizem respeito a atuações práticas, para a execução de tarefas (PAULO, 2011, p. 340), a exemplo da definição de competência exclusiva da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (CF, art. 21, VI), assim como a competência comum a todos os entes federados para cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (CF, art. 23, II).

As competências legislativas atribuem poder para estabelecer normas sobre as respectivas matérias. Dizem respeito apenas à elaboração dessas normas reguladoras (LENZA, 2013, p. 460), a exemplo da competência privativa da União para legislar sobre as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (CF, art. 22, XXI), não significando que apenas a União possuirá Polícia Militar ou Corpos de Bombeiros Militar. Os Estados e o Distrito Federal poderão (e deverão) executar os serviços atinentes a essas corporações, no entanto, não poderão editar normas sobre aquelas matérias.

Por fim, há a competência tributária, que se refere ao poder para estipular tributos, sendo outorgada a todos os entes federativos, caso contrário, a autonomia desses entes não poderia ser garantida, se por ventura não houvesse a autonomia financeira (PAULO, 2011, p. 341). Esta competência está regulada em um capítulo pró-

prio da Constituição Federal de 1988 (Capítulo I, do Título VI).

Pelo fato da Constituição Federal definir como competência privativa da união a incumbência de legislar sobre as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (CF, art. 22, XXI), nos debruçaremos apenas sobre esta competência, a fim de contextualizar o tema da pesquisa com o assunto em questão.

De acordo com Paulo (2011, p. 347), o que diferencia as competências exclusivas das competências privativas da União é o fato de que as primeiras são indelegáveis, devendo a união, por força constitucional, atuar com absoluta exclusividade nos assuntos ali elencados (CF, art. 21), enquanto que nas competências privativas há a possibilidade de delegabilidade aos Estados e ao Distrito Federal, podendo estes legislar sobre questões específicas elencadas no art. 22 da Constituição Federal, desde que haja delegação por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único). Desse modo, para aqueles assuntos que necessitam de regulamentação ou complementação normativa, desde que ocorra a aquiescência da União, firmada por lei complementar, poderão os entes federados estabelecer leis a respeito, sem, no entanto, desvirtuarem dos parâmetros principais estabelecidos pelo artigo 22 da CF/88.

Missão constitucional da Polícia Militar

As Polícias Militares brasileiras, organizadas por força do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, atualmente têm suas atribuições precípuas definidas pela Carta Magna de 1988, no parágrafo 5º, do seu artigo 144³. O texto constitucional preferiu preservar a condição de força

3 Segundo o parágrafo 5º do Art. 144 da CF/1988, "às policias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública

auxiliar e reserva do Exército brasileiro⁴, a exemplo do que já era definido pelo referido Decreto-Lei, em seu primeiro artigo⁵.

Os Estados brasileiros, utilizando-se do poder constituinte derivado decorrente, incluíram em suas próprias Constituições uma gama de atribuições e competências destinadas às Polícias Militares. Percebe-se, na maioria dos casos, a intenção do constituinte estadual em preservar as duas missões precípua atribuídas pela Carta magna de 1988 às polícias militares: a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Tratando sobre essas duas importantes características atribuídas por força do artigo 144, parágrafo 5º, da CF/88, não podemos nos limitar a imaginar polícia ostensiva como a simples presença física e ostensiva do policial militar, reconhecido de relance pela sua farda ou pela viatura com seus dispositivos sonoros e luminosos. Sua compreensão vai além do imaginário comum e estereotipado do policial em sua missão diária. A esse respeito, Neves (2017, p. 234) apresenta uma característica mais extensiva desse conceito: “a polícia ostensiva impõe uma elasticidade na compreensão da missão da Polícia Militar, de sorte que toda e qualquer atividade na prevenção do delito, alcançada pela ostensividade, está compreendida na expressão”.

A Polícia Militar de São Paulo, na edição do Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar – M-14-PM (1997), esclarece que a expressão polícia ostensiva “evoluiu da expressão policiamento ostensivo, ganhando dignidade constitucional com a Carta de 1988, e destinada a preservar a ordem pública”.

Compreendemos que *policiamento ostensivo* seja a forma pela qual a polícia ostensiva opera suas funções dentro da sociedade. Ele é a personificação principal da incumbência constitucional de polícia ostensiva que recai sobre as polícias militares brasileiras.

Quanto à *preservação da ordem pública*, nos valem, de igual modo, da definição colhida no Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar paulista (M-14-PM), que concilia os aspectos preventivos e repressivos dessa atribuição:

2.6 - Preservação da ordem pública: A preservação da ordem pública comporta duas fases: a primeira, em situação de normalidade, quando é assegurada mediante ações preventivas com atitudes dissuasivas e a segunda, em situação de anormalidade, estando ofendida a ordem pública, quando deverá ser restabelecida mediante ações repressivas imediatas, com atitudes de contenção (SÃO PAULO, 1997, p. 6).

De modo igualmente conciliador quanto aos aspectos preventivo e repressivo, o Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar de Minas Gerais apresenta a definição da seguinte maneira:

Preservação da ordem pública: é o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da Segurança Pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando prevenir e/ou coibir eventos que alterem a Ordem Pública – os delitos – e a dissuadir e/ou reprimir os eventos

[...]” (BRASIL, 2017).

4 Em seu Art. 144, § 6º: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 2017).

5 Decreto nº 667/69, art. 1º: “As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei” (BRASIL, 1969).

que violem essa ordem para garantir sua normalidade (MINAS GERAIS, s/d).

Complementamos o entendimento acerca de preservação da ordem pública nos valendo da primorosa contribuição de Bayley (2006), o qual enumera características importantes da preservação da ordem, através dos aspectos preventivo e repressivo, sempre enfatizando o uso da força física, bem como deixando claro que tal utilização depende, exclusivamente, de autorização legal para fazê-lo:

A competência exclusiva da polícia é o uso de força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la. Uma força policial [...] possui autorização para fazer uso de força, mas é capaz de fazer muitas outras coisas também (BAYLEY, 2006, p.24).

Assis (2004, p. 31) conceituando a ordem pública “como sendo aquele estado de organização em que deve seguir a sociedade”, afirma que a razão de existência das polícias, seja civil ou militar, é a manutenção dessa ordem, através do exercício do poder de polícia, “disciplinando o tráfego, policiando eventos esportivos, sociais, prevenindo ostensivamente a ocorrência de ilícitos penais e indo à procura, de forma repressiva, daqueles que produziram a infração penal que o organismo policial não conseguiu evitar”. A ilustração das atribuições elencadas pelo autor não nos permite interpretar a atividade de vigilância de postos de segurança de guaritas de estabelecimentos penais, mesmo desempenhada por policiais militares, como sendo uma ação própria de preservação da segurança pública.

O aspecto da formação inicial recebida pelos policiais militares nas academias não pode deixar de ser levada em conta. Mello (2004, p.17), lem-

bra a falta de preparo dos policiais militares para o desempenho daquela atribuição:

A Polícia Militar segue a cartilha federal da matriz curricular para treinar seus efetivos para a segurança pública e não existe matéria específica que prepare seus homens para o sistema prisional [...]. A presença da polícia militar causa estranheza e aversão e para o preso, o policial militar é “seu inimigo” [...]. Agentes são preparados para atuar nas cadeias, policiais militares não, além do que, desvia-se a missão das Polícias Militares para serviços que não são de sua alçada.

Com isso, assevera-se a incompatibilidade da presença da polícia militar em um ambiente prisional que prioriza, pelo menos em tese, a ressocialização dos detentos.

A recepcionalidade constitucional do Decreto Federal Nº 88.777/83 (R-200)

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ser genérica quanto às atribuições atinentes à polícia militar, o Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, atribui às polícias militares a responsabilidade pela segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado, inclusive, definindo tal atribuição como sendo um tipo de policiamento ostensivo:

Art. 2º Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 [...] e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública. São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares, os seguintes:

[...]

- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado (BRASIL, 1983).

Da leitura acima desprendemos o entendimento de que essa incumbência é recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Uma ratificação do entendimento de que a segurança externa dos estabelecimentos penais pode figurar como um tipo de policiamento ostensivo pode ser verificada em assertiva contida no §7º do Artigo 144 da nossa *lex mater*:

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (BRASIL, 2017).

A respeito da recepionalidade das leis infraconstitucionais, Santos (2012), ao citar o Ministro Gilmar Mendes, relembra o seguinte:

Por isso se entende que aquelas normas anteriores à Constituição, que são com ela compatíveis no seu conteúdo, continuam em vigor. Diz-se que, nesse caso, opera o fenômeno da recepção, que corresponde a uma revalidação das normas que não desafiam, materialmente, a nova Constituição.

Complementando o entendimento sobre o assunto, Alcântara (2011) apresenta o seguinte raciocínio:

[...] vamos pensar que algumas normas anteriores à nova Constituição podem ter compatibilidade com a mesma. É tolo pensar que o Poder Constituinte, por ser inicialmente absoluto, iria anular tais normas e editar outras semelhantes simplesmente para ratificar seu poder absoluto.

No caso específico da atuação das polícias militares nas guardas externas dos presídios,

como ainda não há nenhuma legislação contemporânea que redefina ou faça qualquer supressão à atribuição contida no Decreto Federal em analogia, o mesmo continua vigendo, permitindo que os Estados da Federação utilizem as Polícias Militares na execução da segurança externa das unidades prisionais.

Desse modo, quando os Estados prevêm, através de suas Constituições Estaduais, ou através de leis orgânicas, a missão de cuidar da segurança externa dos estabelecimentos penais pelas Polícias Militares, estão apenas ratificando o entendimento vigente no Decreto Federal nº 88.777/83, recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Entendemos haver, apenas, a falha reiterada por parte da maioria dos Estados brasileiros, em não regulamentar o modo pelo qual a polícia militar deve realizar a segurança externa das casas penais, o que vem ocasionando, por décadas, a interpretação equivocada de que esta atribuição pode ser caracterizada pela vigilância interna executada nas guaritas e muralhas daqueles estabelecimentos.

A atuação da Polícia Militar no sistema penitenciário de Roraima

Através do Comando de Policiamento da Capital - CPC, a Polícia Militar de Roraima exerce as atribuições de vigilância das muralhas e guaritas das unidades prisionais daquele Estado. Os impactos causados na preservação da ordem pública decorrentes dessa utilização são bem perceptíveis.

Diariamente, levando-se em conta apenas os dois maiores estabelecimentos penais da capital roraimense (a Penitenciária Agrícola do Monte Cristo e a Cadeia Pública de Boa Vista), além do Centro Socioeducativo, responsável pela custódia de adolescentes infratores, o efetivo po-

lial militar lançado nas vigilâncias das guaritas e muralhas é de 33 policiais por jornada de serviço (plantão de 24 horas de serviço ininterrupto), distribuídos em 11 postos de serviço. A missão desses policiais militares é bem específica: impedir fugas de presos.

Além da vigilância das guaritas e muralhas, há também a cobertura do policiamento externo, desenvolvido nas áreas adjacentes a essas unidades prisionais, onde são lançados, diariamente, 16 policiais militares em quatro equipes motorizadas, cuja função é oferecer uma primeira resposta no caso de tentativa de arremesso de substâncias ou produtos ilícitos para o interior dos estabelecimentos, e uma resposta mediata para a captura de presos, caso o policiamento das guaritas não impeça as fugas.

A quantidade acima mencionada de policiais militares empregados, diariamente, na vigilância das guaritas e muralhas das unidades prisionais seria suficiente para efetivar seis equipes de policiamento motorizado, em viaturas e/ou motocicletas, que atenderiam a dezoito bairros da capital, e beneficiariam uma população de aproximadamente cem mil habitantes, caso estes policiais descessem das guaritas das prisões e passassem a desempenhar suas missões nas viaturas, no efetivo combate ao crime e à violência das ruas, realizando a essência da missão constitucional de polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

Considerações finais

Foi evidentemente demonstrado que a atividade de policiamento ostensivo desenvolvida pela polícia militar deve ser desempenhada em prol de sua missão constitucional, e que a atribuição de vigilância das muralhas e guaritas de estabelecimentos penais não corresponde ao que verdadeiramente seja vigilância externa, constituindo-se em algo, tecnicamente, deturpador de

sua atribuição precípua.

Constatamos que nem todos os Estados brasileiros entendem ser dever e missão de suas polícias militares a execução da vigilância em guaritas e muralhas e que por esse motivo utilizam outras categorias profissionais para essa atividade. Em contrapartida, os Estados que empregam os policiais militares em tal atividade, assim o fazem por uma interpretação equivocada e limitada quanto à atribuição prevista no Decreto Federal Nº 88.777/83, que trata da atuação das polícias militares na segurança externa de estabelecimentos penais dos Estados, atribuição que entendemos se tratar de ação de vigilância ininterrupta nas áreas adjacentes às unidades prisionais, através do processo de policiamento motorizado ou montado, no objetivo de se coibir a entrada de ilícitos, o arrebatamento e a fuga de presos e suas imediatas capturas, nesses casos.

Outro ponto conclusivo, diz respeito à ausência de perfil dos policiais militares para a tarefa de “vigiar” presos que se encontram custodiados nas cadeias brasileiras. Podemos afirmar que as matrizes curriculares dos cursos de formação de praças da Polícia Militar não contemplam matérias que objetivem a habilitação do policial nos serviços de vigilância de guaritas e muralhas do sistema penitenciário.

O desempenho da segurança externa dos estabelecimentos penais, de modo coerente e inquestionavelmente restrito às adjacências extramuros, além de cumprir fidedignamente com a missão constitucional atribuída às Polícias Militares, preserva a garantia prevista no artigo 6º da Constituição Federal, que elenca a segurança como um dos direitos sociais do cidadão brasileiro, uma vez que permitirá ao policial militar descer das muralhas e guaritas para desempenhar o policiamento preventivo nas ruas.

Referências Bibliográficas

ALCÂNTARA, Guilherme. **Fenômenos do poder constituinte**, 2017. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6378/Fenomenos-do-Poder-Constituinte>>. Acesso em 12 jan. 2017.

ASSIS, Jorge Cesar de. **Lições de direito para a atividade policial militar**. Juruá Editora, 2004.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa**. Edusp, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 ago. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. **Decreto Federal nº. 6.049 de 27 de fevereiro de 2007**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6049-27-fevereiro-2007-551534-publicacaooriginal-68063-pe.html>>. Acesso em 01 fev. 2017.

_____. **Decreto No 88.777, de 30 de Setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm> Acesso em 14 out. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. Editora Saraiva, 2013.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de direito processual penal militar**. Editora Saraiva, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição Estadual**. Disponível em: <<https://www.tjms.jus.br/webfiles/producao/SPGE/revista/20161213172729.pdf>>. Acesso em 15 set. 2006.

MELLO, Vanadir Dellalibera de. **O desvio de função da polícia militar frente à lei estadual nº. 13.666/02 na 2ª Companhia PM do 1º Batalhão em Ponta Grossa/Paraná**, 2004. Disponível em: <<http://tconline.utp.br/media/tcc/2015/12.pdf>>. Acesso em 28 out. 2017.

MINAS GERAIS. **Manual Básico de Policiamento Oensivo**. Belo Horizonte, Parque gráfico do CSM/Int, s/d.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 14.695 de 30 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=14695&ano=2003>>. Acesso em 03 fev. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Atlas, 2001.

PARÁ. **Lei Complementar nº 053, de 07 de fevereiro de 2006**. Disponível em: <<http://www.pm.pa.gov.br/sites/default/files/files/LOB.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2017.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro de 2008**. Disponível em <http://www.pm.pb.gov.br/arquivos/legislacao/Leis_Complementares/2008_dispoe_sobre_a_organizacao_estrutural_e_funcional_da_policia_militar_do_estado_da_paraiba_e_da_outras_providencias_.pdf>.

PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. Forense, 2011.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4583, de 25 de julho de 2005**. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ca2b5fd0bb39eee28325704c006731e6?OpenDocument>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequencia=4>. Acesso em 14 out. 2016.

RORAIMA. **Constituição Estadual**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_Roraima.pdf?sequence=11>. Acesso em 02 nov. 2016.

SANTA CATARINA. **Lei complementar nº 675, de 3 de junho de 2016**. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LEGISLACAOESTADUAL/2016/000675-010-0-2016-001.HTM>>. Acesso em 22 jan. 2017.

SANTOS, José Alexandre dos. **Teoria da recepção constitucional e a nova ordem social**. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7532>. Acesso em 17 mar. 2017.

SÃO PAULO. **Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar – M-14-PM**, 1997. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/217155539/M-14-PM-Manual-Basico-de-Policiamento-ostensivo>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 898, de 13/07/2001**. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/drh/leis/aevp/aevp_898_01.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2017.

SERGIPE. **Decreto nº 30.471, de 13 de janeiro de 2017**. Disponível em: <https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/Abriir-Documento.aspx?cd_documento=48511>. Acesso em: 30 nov. 2016.



Lei de Drogas, Código Penal Militar e o Princípio Insignificância: da Necessidade da Sanção à Humanização da Pena

Isaac Newton Lucena Fernandes de Queiroz

Advogado, ex-cadete da PMMG aprovado em 2º lugar no Concurso para o Curso de Formação de Oficiais em 2017. Formado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pós-graduado em Direito Administrativo e Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela mesma instituição. Exerce o cargo de Técnico-Administrativo na Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

George Andrade Werner

Aspirante da Polícia Militar de Minas Gerais, ingresso na instituição em 2007, através do Curso técnico em segurança pública (PMMG). Concluinte do Curso de formação de sargentos (PMMG) no ano de 2011. Bacharel em Direito, concluído no ano de 2016 pela Faculdade de Direito e Ciências Sociais do Leste de Minas (FADILESTE). Concluinte do Curso de Formação de Oficiais (PMMG) do ano de 2018.

Eduardo Tadeu Silva Costa

Aspirante da Polícia Militar de Minas Gerais, ingresso na instituição em 2006, através do Curso técnico em segurança pública (PMMG). Concluinte do Curso de formação de sargentos (PMMG) no ano de 2010. Bacharel em Direito, concluído no ano de 2015 pela Faculdade Kennedy de Minas Gerais. Concluinte do Curso de Formação de Oficiais (PMMG) do ano de 2018.

Data de recebimento: 27/06/2017

Data de aprovação: 03/08/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.815

Resumo

A norma penal tem a função de manter a coesão social, punindo o comportamento desviante ao mesmo tempo em que o previne no âmbito da reação social jurídica ao crime. Durante a história da humanidade, a norma penal já se manifestou em um extenso rol de penas cruéis, mas está hoje ela acompanhada dos valores de humanização universalmente aceitos. No meio militar, embora mais severas, essas diferenciações entre as penas devem guardar apenas a discrepância necessária à preservação dos bens jurídicos distintos. Exemplo disso seria a inadmissão do princípio da insignificância ao porte de drogas por militar, punido igualmente àquele que trafica. O objetivo do trabalho é suscitar reflexão sobre o quadro social de epidemia do uso de drogas no mundo moderno, bem como dos seus impactos sociais e da necessidade de repensar a matéria como questão de saúde pública, inclusive e especialmente no meio policial militar. Utilizando dados empíricos secundários, analisados à luz de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, a metodologia é descritiva e também exploratória. Como resultado, a discussão avança na busca pela congruência da punição com princípios constitucionais de proporcionalidade e individualização da pena, amparado ainda na necessária reflexão sobre a função da pena e seus efeitos no meio castrense.

Palavras -Chave

Lei de Drogas. Código Penal Militar. Policial Militar

Abstract

Drug Law, Military Penal Code and the insignificance principle: from the necessity of sanctioning to penalty humanization.

The criminal law has the function of maintaining social cohesion, punishing while preventing the deviant behavior in the context of the social reaction to crime. Throughout the history of mankind, people have endured under an extensive list of cruel punishments, but today the punitive law is impregnated with the universal values of humanization. In the military milieu, yet more severe, the differentiation between sentences must preserve only the necessary discrepancy for the preservation of distinct interests. The inadmissibility of the principle of insignificance to the possession of drugs by military, punished in the same way as the one who traffics, would be an example of that difference of treatment compared with regular criminal law. The objective of the study is to take into account the social context of the drug use epidemics in the modern world, its social impacts and the need to rethink the issue as a public health issue, including and especially in the military police. Using secondary empirical data, analyzed in the light of doctrinal and jurisprudential understandings, the methodology is descriptive and also exploratory. As results, the discussion advances as it seeks for the consistency of state punishment under the constitutional principles of proportionality and penalty individualization, and the necessary reflection on its punitive function and effects in the military milieu.

Keywords

Drug Legislation. Military Criminal Law. Military Police

INTRODUÇÃO

A sanção faz parte do direito, sendo um elemento que integra a própria autoridade estatal. Não por menos é que grande parte das normas jurídicas, ou mesmo todas elas, de um modo ou de outro, regula o uso da força. É o imperativismo, que para os jusfilósofos positivistas trata-se justamente do poder investido como necessário para a sustentação de uma estrutura estatal moderna, detentora do monopólio do uso da força (SALGADO, 2010).

Isso significa que, para alcançar os objetivos e manter a coesão social, a organização necessita se amparar em coerção, esta entendida como efeito direto (ou pelo menos da certeza deste pela população) da repressão ao comportamento tido por desviante. A coação também seria identificada como um aspecto psicológico ou pedagógico do uso da força, mas geralmente está mais afeta às relações privadas.

Sem delongas maiores no exame historiográfico da sanção, mais especificamente a pena, imperioso, contudo, se faz afirmar que elas atendem aos anseios sociais da época, amparadas nos princípios adotados pelos povos ao longo do tempo. Dentre as fases mais conhecidas, como a vingança privada, a lei de talião e os primórdios da adoção da *compositio*, passando pela pena corporal

que infligia torturas e suplícios, processos secretos, crueldades, a humanidade evoluiu bastante nesse sentido. No Brasil, durante as Ordenações Filipinas que vigoraram no período colonial, figuravam dentre as principais penas o degrado e a morte, essa podendo ser executada sob diversas formas como fogueira, veneno, força ou pelourinho. Nessa época não havia sequer separação entre deveres cívicos e religiosos, pois também era punida com a morte a bruxaria, a sodomia, dentre outras transgressões de natureza moral. Importante frisar, contudo, que o Rei utilizava de sua soberania para abrandar ou comutar as punições, fazendo-o inclusive com bastante frequência, de forma a centralizar o poder e angariar apoio público (BRETAS; SANT'ANA, 2010).

No caso das instituições militares, em razão da sua natureza de amparo na hierarquia, na ordem e na disciplina, a repressão às condutas inadequadas sempre foi mais severa. Para a doutrina militar, sua atividade precípua de segurança nacional, no exercício das atribuições conferidas na qualidade de longa manus daquele investido no poder estatal, demandariam maior rigor, de maneira que o poder de coerção seja ainda maior.

Assim é que as penas aplicadas em razão de transgressões próprias têm uma específica condição de maior severidade. Segundo Jorge César de

Assis, elas já foram da pena de morte ao desertor e de arrancar a língua ao espião no Egito, de castigos corporais diversos, diminuição compulsória do status social, trabalhos forçados, de decapitação, de degradação e outras igualmente cruéis na Roma Antiga. A França adotava uma pena chamada salto de polé, onde o militar amarrado pelas mãos, preso a uma corda amarrada do mastro de um navio ao convés, era atirado ao mar e içado quantas vezes fosse determinado pelo comandante (ASSIS, 2007).

Quanto ao caso brasileiro, o referido autor cita que os Artigos de Guerra do Conde de Lippe, aprovados em 1763 e em vigor no Brasil colonial, previam a pena de morte para a maioria dos delitos militares, variavam apenas as modalidades da execução. Com a proclamação da República, o novo Código Penal Militar – CPM, ainda previa diversas modalidades de pena, dentre as quais ainda se incluía a de morte e a de trabalhos forçados, ainda que em tempo de paz. Segundo Bretas e Sant’Anna, a República Velha destinava a pena de prisão celular para a quase totalidade dos crimes políticos e militares, justificadas à época pelo temor de convulsões intestinas que levassem o país de volta ao império. Apenas quando da promulgação do atual CPM (Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969) é que a pena de morte é transportada para crimes cometidos em tempo de guerra (ASSIS, 2007), além de serem adotados outros benefícios oriundos do Código Penal comum.

Vale salientar ainda, que a aplicação da pena capital para alguns crimes cometidos em tempo de guerra alinha-se à vinculação do Brasil ao Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Inter-

nacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), constante do Decreto Legislativo nº 311/2009, e também ao Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, assinado pelo Brasil em 7 de junho de 1994 e em vigor desde a promulgação do Decreto nº 2.754, de 27 de agosto de 1998.

Em que pese a penologia¹ brasileira mostrar a evolução social no que tange à reação jurídica do ato delituoso, no caso dos delitos militares ainda há situações delicadas que demandam reflexão. Há casos em que a punição para o civil e para o militar são completamente distintas, da mesma forma que o tratamento de determinadas questões processuais pelas justiças comum e especial encontra-se bastante discrepante.

Assis (2007) cita como exemplo as discussões que sobrevieram com a Lei nº 9.099/95 e também posteriormente com a instalação dos juizados especiais federais e aplicabilidade de seu rito à caserna, que embora superada no âmbito das reiteradas decisões judiciais, não deixa de suscitar o clamor pela criação de institutos similares na justiça castrense. A celeuma não é sem razão: há doutrina farta que critica a Lei nº 9.839/99, a qual inseriu o art. 90-A na Lei dos Juizados vedando a aplicação desta no âmbito militar, afirmando que tal diferenciação afronta o princípio da igualdade de maneira desarrazoada (GOMES, 1997).

No mesmo passo está a discussão sobre a aplicação da Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) — em especial seus institutos despenalizadores —, que embora igualmente pacificada na juris-

¹ Penologia é uma ciência fática (logo, empírica), que observa e analisa os acontecimentos e processos que se desenvolvem na realidade material da punição, sendo que seu objeto de estudo são as reações sociais perante condutas ou sujeitos percebidos como perigosos pela coletividade, segundo Ney Fayet Junior e Carlos Thompson Flores. *Penas e Punição*. In: *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. 2014, p. 370.

prudência pátria sobre a sua não incidência nos delitos militares, ainda encontra vozes discordantes na doutrina, que atentam para uma necessária reflexão sobre a matéria.

De fato, a discussão tem sua razão de ser. Com a nova Lei de Drogas, o porte de substância ilícita deixou de ser punido com prisão. Isso não significou um enfraquecimento da política de combate aos entorpecentes ilícitos; pelo contrário, de 2005 a 2012, o número de presos por tráfico no Brasil passou de 9% para 23% da população encarcerada no país (LEMGRUBER; BOITEUX, 2014). Entretanto, no meio militar vige o rigor que iguala o porte ao tráfico, açambarcando-os no mesmo instituto penal e isolando o aparato estatal militar da discussão sobre a epidemia das drogas no Brasil e no mundo. Ademais, o Supremo Tribunal Federal e os demais Tribunais pátrios já alinhavaram a decisão de não aplicar o princípio da insignificância a esse tipo de delito.

A questão subjacente é: seria tal rigidez necessária, proporcional e útil diante de um quadro generalizado de intenso estresse profissional, como é caso daquele vivenciado pelos policiais militares brasileiros?

É essa, pois, a temática do presente trabalho: refletir sobre a questão amparando-se em fatos sociais, opondo-os ao tratamento jurídico dispensado pelos tribunais pátrios. O objetivo geral é resgatar a discussão sobre a política no caso da criminalização do porte de drogas e as funções declaradas da pena: ressocialização e retribuição.

Como metodologia, trabalha-se com dados empíricos secundários, extraídos de publicações especializadas, mostrando que o consumo de entorpecentes por agentes do sistema de segurança revela-se como um problema sério e silencioso. A outra linha metodológica contempla a pesquisa

bibliográfica e jurisprudencial sobre o tema no país. O método é o descritivo exploratório, sugerindo ligações entre a situação fática encontrada nos dados empíricos e as suas reverberações não só no âmbito da doutrina e das decisões judiciais, mas também em como esses elementos são pressupostos para o objetivo geral: discutir a função social da pena para esse crime.

Adianta-se, desde já, que o presente trabalho não tem o condão de defender despenalização ou de moderar a rigidez que a disciplina militar exige dos seus quadros, mas de incluir a justiça militar no universo de discussão de um grave problema social que não pode ser simplesmente ignorado.

O Consumo de Drogas Lícitas e Ilícitas por Policiais

Segundo Salomão Shecaira (2014), o uso de drogas sempre foi constante na espécie humana, tendo se tornado um problema epidêmico com a consolidação do capitalismo sustentada na expansão colonial europeia. Além disso, o desenvolvimento farmacêutico potencializou os efeitos dos entorpecentes, tornando-se um componente essencial para catalisar as suas consequências no âmbito social.

O proibicionismo, movimento que, ora mais forte, ora mais brando, prega pela proibição do consumo de entorpecentes, passou a integrar o âmbito do feixe de atribuições estatais por questões que nada tinham a ver com saúde pública ou qualquer outra natureza de proteção ao indivíduo. As leis proibicionistas no Ocidente surgiram na época em que a Inglaterra, tendo perdido a Guerra do Ópio para a China, deixou de lutar pelo controle da droga para lutar contra ela, no exclusivo intento de sufocar comercialmente o oponente (LEMGRUBER; BOITEUX, 2014).

Ainda em matéria de proibicionismo, hoje se separam as substâncias em lícitas e ilícitas por questões de natureza eminentemente política. A bebida alcoólica já foi proibida no mundo ocidental (v.g. a famosa Lei Seca americana) e os efeitos sempre foram negativos: o tráfico foi imediato, as mortes o seguiram; conseqüentemente, a falência da medida logo se anunciou. Em questões de saúde pública, contudo, não há estudo conclusivo que indique ser o álcool etílico mais ou menos gravoso à saúde que outras substâncias entorpecentes, inexistindo critério objetivo que justifique sua liberação ou proibição.

Tanto que a bebida é hoje o maior problema quando se fala em drogadição no universo policial militar. De acordo com artigo publicado em 2013 por Edinilsa Souza (SOUZA, 2013), um estudo estatístico realizado na cidade do Rio de Janeiro mostrou que 48,9% dos militares declararam beber semanalmente, enquanto 11% chegam a beber diariamente. Esse dado está diretamente relacionado com o absentismo no meio militar – 4,4% dos policiais afirmam já terem se atrasado ou faltado em função da bebida.

Descobriu-se, ainda, que 6,4% dos militares mesclam drogas lícitas com drogas ilícitas, ou seja, de um universo de mais de 10 mil profissionais, esse dado representa mais de 640 envolvidos diretamente em uma prática criminosa punida com rigor pela lei penal militar.

Tais substâncias estão geralmente associadas à lida com situações de elevado estresse e sobrecarga emocional decorrentes de uma profissão que fácil e rapidamente esgota mentalmente o seu ocupante. Daí a referida pesquisa ter encontrado que o principal motivo para o uso de drogas do tipo ansiolíticos, calmantes e remédios para o sono são justamente as dificuldades na lida diária no labor policial.

Essa não é uma informação que causa surpresa no meio militar. Lee Robins (1974) afirmou que, durante a Guerra do Vietnã, o consumo de narcóticos chegou a ser identificado em 43% da tropa americana em combate. Mesmo depois de terminada a missão, 10% do efetivo continuava sob o uso de drogas ilícitas. Anfetaminas e derivados do ópio eram as preferidas.

Em outro estudo, Darryl Arfsten e outros revelaram que, entre 2009 e 2010, 9% dos policiais no Afeganistão testaram positivo para algum tipo de droga ilícita, predominantemente tetrahydrocannabinol (maconha). Em Goiás, no Brasil, Sérgio Costa e outros mostraram em artigo publicado em 2015, que 2,34% da tropa, em uma pesquisa por amostragem, foi testada positivo para algum tipo de entorpecente ilícito (COSTA, et al., 2015). Há ainda a questão de outras drogas proibidas como anabolizantes, remédios de uso controlado, ansiolíticos e estimulantes que comumente são utilizados por policiais militares, diretamente ligadas à profissão.

Seria possível listar uma enormidade de estudos sobre o tema demonstrando que, embora proibido e punido severamente, o uso de drogas existe e não pode ser ignorado no meio policial militar. Quando se fala em álcool e tabagismo, a preocupação é ainda maior, pois os resultados demonstram verdadeiro abuso em todos os espectros das corporações. Esses dados, associados aos padrões de respostas dos entrevistados nas diversas pesquisas, mostram que os policiais estão propensos ao problema em virtude de fatores ligados à função, como o alto nível de estresse ou a impossibilidade de se habituar a situações de violência constante. A válvula de escape encontrada pelo profissional é justamente a drogadição ou o alcoolismo, ou seja, de matéria de direito penal militar, passa-se também a uma questão de medicina do trabalho e de saúde pública.

É como conclui Ednilsa Souza, no artigo acima citado:

O uso de drogas é um fenômeno que acontece na sociedade e não será diferente nas Corporações. É importante que as Polícias Civil e Militar reflitam sobre esta questão de forma a poder oferecer a seus membros um atendimento de qualidade para o uso de substâncias, tendo em vista que têm como missão oferecer segurança à população em geral (SOUZA, 2013).

Efetivamente, frente à realidade que se apresenta, parece razoável tratar a questão de maneira mais abrangente, também como questão de saúde pública. Não só pelo olhar de atenção e cuidado ao policial, mas também com a atenção do risco associado ao poder de corrosão das faculdades mentais e físicas decorrentes do uso de qualquer substância psicoativa por alguém armado e treinado. Ou seja, o problema está relacionado também a uma prestação de serviço público adequado, sendo que esse serviço lida diretamente com direitos fundamentais sensíveis como a vida, a liberdade e a integridade física do ser humano.

A Sanção Penal Militar para o Porte de Drogas Frente a Lei de Drogas

O Código Penal Militar (CPM) aplica-se aos crimes militares². Previsto de formas diferentes na Lei de Drogas e no código castrense, este não distingue entre a conduta da pessoa que possui quantidade ínfima de entorpecente e a conduta do que trafica. Ipso facto ambos serão abrangidos pelo art. 290 do CPM que assim dispõe:

Art. 290. Receber, preparar, produzir, vender, fornecer, ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, ainda que para uso próprio, guardar, ministrar ou entregar de qualquer forma a consumo substância entorpecente, ou que determine dependência física ou psíquica, em lugar sujeito à administração militar, sem autorização ou em desacôrdo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão, até cinco anos.

A Lei de Drogas, por sua vez, despenalizou a conduta do usuário comum, que seria considerado aquele portador de pequena quantidade da substância, de modo que se deduza ser para consumo próprio. Daí a celeuma que logo veio à tona: seria essa lei, específica, derogadora do art. 290 do CPM? Ou seria o caso de tê-lo por inconstitucional por não considerar critérios de individualização, ultima ratio, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana, conforme prevê a Carta Magna? E quanto à aplicação do princípio da insignificância, seria possível identificar os atributos que o definem (mínima ofensividade da conduta do agente, nenhuma periculosidade social da ação, reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e inexpressividade da lesão jurídica provocada) a depender da quantidade de droga apreendida?

Por algum tempo houve divisão jurisprudencial. Embora o Superior Tribunal Militar sempre entendesse que a Lei nova em nada impactava no mundo castrense, dada a especialidade do direito militar, o Supremo Tribunal Federal divergiu.

² O crime militar segue, no Brasil, o critério do *ratione legis*, sendo aquele tipificado pelo Código Penal Militar no seu art. 9º. Como diria Lobão (2011, p. 31), “crime militar é a infração penal prevista na Lei Penal Militar que lesiona bens ou interesses vinculados à destinação constitucional das instituições militares, às suas atribuições legais, ao seu funcionamento, à sua própria existência, no aspecto particular da disciplina, da hierarquia, da proteção à autoridade militar, e ao serviço militar.”

A Segunda Turma do Pretório Excelso reconhecia a aplicação do princípio da insignificância, amparando-se na justificativa de que o art. 290 está incluído no Capítulo III – Dos Crimes contra a Saúde, do diploma castrense. Ou seja, o bem tutelado pela norma seria, primordialmente, a incolumidade pública e em segundo plano estaria a preservação da administração militar, daí porque afirmar que a quantidade ínfima de droga seria uma lesão inexpressiva (à saúde). Senão veja-se o julgado a seguir:

Porte de substância entorpecente. Crime militar (cpm, art. 290). Invocação do princípio da insignificância como fator de descaracterização material da tipicidade penal. Possibilidade de sua aplicação aos crimes militares. Precedentes da segunda turma do supremo tribunal federal. Medida cautelar deferida. (...) O direito penal não se deve ocupar de condutas que produzam resultado cujo desvalor - por não importar em lesão significativa a bens jurídicos relevantes - não represente, por isso mesmo, prejuízo importante, (...) Cumpre acentuar, por relevante, que a colenda Segunda Turma desta Suprema Corte tem prestigiado o entendimento ora exposto na presente decisão, reconhecendo aplicável o princípio da insignificância aos crimes militares, mesmo que se cuide de delito de posse de quantidade ínfima de substância entorpecente, para uso próprio, e ainda que se trate de ilícito penal perpetrado no interior de Organização Militar (HC 90.125/RS, Rel. p/ o acórdão Min. Eros Grau - HC 93.822/SP, Rel. Min. Celso de Mello; HC 94.085/SP, Rel. Min. Celso de Mello; HC 94.583/MS, Rel. p/ o acórdão Min. Cezar Peluso) STF - HC 97131/RS, Relator Min. Celso de Mello. Julgamento em 10/08/2010.

Contudo, a partir da decisão no HC

103.684/DF, o Pleno do STF consolidou o entendimento que o bem principal tutelado pela norma é a autoridade militar, sendo incabível a adoção do princípio da insignificância, conforme transcrição a seguir:

Habeas corpus. Crime militar. Conscrito ou recruta do exército brasileiro. Posse de ínfima quantidade de substância entorpecente em recinto sob administração castrense. Inaplicabilidade do postulado da insignificância penal. Incidência da lei civil nº 11.343/2006. Impossibilidade. Resolução do caso pelo critério da especialidade da legislação penal castrense. Ordem denegada. 1. A questão da posse de entorpecente por militar em recinto castrense não é de quantidade, nem mesmo do tipo de droga que se conseguiu apreender. O problema é de qualidade da relação jurídica entre o particularizado portador da substância entorpecente e a instituição castrense de que ele fazia parte, no instante em que flagrado com a posse da droga em pleno recinto sob administração militar. 2. A tipologia de relação jurídica em ambiente castrense é incompatível com a figura da insignificância penal, pois, independentemente da quantidade ou mesmo da espécie de entorpecente sob a posse do agente, o certo é que não cabe distinguir entre adequação apenas formal e adequação real da conduta ao tipo penal incriminador. STF HC 103.684/DF. Relator Ministro Ayres Britto. Julgamento em 21/10/2010.

Com este *decisum*, o STF orientou paradigmaticamente seu entendimento, não afastando a tipicidade em razão da formalidade. É que, por englobar bens distintos, a atipicidade deveria estar amparada em todos os espectros da conduta, o que seria possível em matéria de saúde do agente, mas impossível em sede de preservação da autoridade, pois esta inadmite ponderação. No caso, como afirma Luz (2012), a tipicidade

formal da norma impediria a valoração material da conduta.

O resultado da aplicação dessa teoria é uma punição que desconsidera questões subjetivas do autor e do fato, em desalinho com outros direitos previstos na Constituição como a proporcionalidade, a humanidade e a individualização da pena. Desproporcional também se comparada com o tratamento dispensado ao civil portador de droga em quantidade ínfima, que sequer enfrenta constrição da sua liberdade.

É evidente que a grandeza do bem tutelado pela norma penal militar deve ser protegida. Segurança, vida e defesa das instituições, dos cidadãos e garantia de direitos. Hierarquia e disciplina, sobretudo. É extensa a lista de deveres do militar, em especial do policial militar cujo labor é diuturno, íntimo da população. Por ser detentor do direito ao uso da força para cumprimento de sua função precípua, a evasão da condição psíquica normal pelo uso de substâncias entorpecentes, principalmente quando em serviço, representa perigo certo por natureza. Valorosa, pois, a lição de Jorge César de Assis nesse sentido:

Se a sociedade e a Pátria lhes outorgam a condição de mantenedores da ordem e defensores das Instituições, curial que ao lado de tais garantias que muitas vezes escapam ao servidor público civil lhes seja exigido com maior rigor o cumprimento de seus deveres. Esta severidade legal, entretanto, não deve passar daqueles dispositivos que realmente o especificam, em salvaguarda do serviço militar, da hierarquia, da condição de superior, não devendo ser estendida aos princípios informadores que regem o direito penal brasileiro, seja ele comum ou militar (ASSIS, 2007)

A manutenção da disciplina e hierarquia justificam a rigidez da norma. É com base nessa prerrogativa que a aplicação pelos tribunais pátrios adota o viés igualmente rígido. Dentro das casernas, inclusive, paira sobre os policiais a ideia que as auditorias são rigorosas na apuração e punição de crimes que importem justamente na subversão desses valores tidos como mais caros.

São caros pois encontram guarida na própria Constituição Federal, quando esta impede a concessão de habeas corpus para punições disciplinares ou quando prevê a prisão administrativa disciplinar. Nestes casos, vê-se que a prerrogativa da norma é garantir à administração o total controle do mérito de seus atos, o que se coaduna com a disciplina da matéria seja em âmbito civil ou militar. A separação necessária entre a jurisdição e os critérios que privilegiam a discricionariedade administrativa mostra-se plenamente na esfera castrense, contudo, mesmo diante da expressão da Carta Magna, hoje se tem que o remédio heroico do habeas corpus não pode discutir o mérito da punição, mas seus critérios de legalidade, competência (RE 338.840).

Ou seja, em um estado democrático de direito, a proteção aos direitos fundamentais é empregada na medida de garantir a unidade da Constituição. A ela permeiam os princípios de humanização da pena, de intranscendência, do devido processo legal, da vedação à tortura e à escravidão, e com eles convive harmoniosamente a disciplina militar em tempos de guerra ou de paz.

Entretanto, aqui cabe abrir o tema para incluirmos a discussão sobre as funções declaradas da pena: a retribuição e a ressocialização. Retribuição no sentido de atribuir um 'castigo' ao in-

frator da norma³; ressocialização na medida em que busca dentro da prevenção positiva geral e especial atribuir um papel etiológico ao direito penal, elegendo comportamentos condizentes com o devido convívio em sociedade. Para Salo de Carvalho, tais espectros, contudo, ainda que sejam elementos claros da atual política criminal, se desfacelaram com a crise do encarceramento em massa. As prisões não cumprem seu papel, ainda que tenham servido como anteparo para o emprego de castigos ainda mais severos:

O século XX assistiu ao processo de edificação, de consolidação e de crise das instituições totais punitivas (manicômios e cárcere). Se na constituição do projeto político-criminal oficial da Modernidade a prisão aparece como importante mecanismo humanizador, deixando de ser espaço de sequestro preventivo para substituir as penas cruéis, sobretudo, à pena capital, ao longo do século passado a penitenciária perderá, gradual e definitivamente, a legitimidade auferida pelas teses racionalizadoras de intervenção. A mudança de rumo dos discursos retributivista e preventivo geral negativo (coação psicológica) em direção à ideia de prevenção especial positiva é marcada pela alteração da feição estatal absentista pela intervencionista (CARVALHO, 2010).

Conforme tratado no item anterior, o consumo da droga é um problema social grave, cultivado por uma sociedade que ainda não consegue garantir direitos básicos para todos. Populações marginalizadas são as mais vulneráveis aos efeitos nocivos da droga e o encarceramento não representou solução real para o problema. Nesse sentido é que Fernando Salla e Luiz Claudio Lourenço, ao discutirem a obra de Foucault, afir-

nam que

(...) a prisão não fracassa. Ela cumpre outra tarefa na sociedade e é por isso que ela não é desarmada ou abolida. Ela produz os delinquentes [...], com isso, serviria a uma estratégia de poder dentro da sociedade que ao identificar determinado tipo de delinquência reprimiria e condenaria também certos tipos de ilegalidade, permitindo que outras ilegalidades, especialmente as ilegalidades das elites e outros grupos privilegiados, não fossem reprimidas (SALLA; LOURENÇO, 2014).

As palavras dos autores resumem, em linhas gerais, o que diz a teoria do etiquetamento (ou labelling approach), que em criminologia significa justamente isso: a aproximação da figura do crime à do criminoso.

É possível, contudo, pensar em uma solução que trabalhe o problema de saúde pública e laboral, pensada com fulcro na solução real do problema e não somente no enrijecimento da lei penal.

Parece também ser o caso de incluir a ideia na perspectiva dos direitos humanos dos policiais. José Lauri Bueno de Jesus afirma que a nova tipologia do policial frente aos ditames da democracia implicam no reconhecimento de categorias de direitos universais à profissão. Em suma, a cidadania é um direito extensível a todos, também aos militares, senão vejamos:

A garantia dos direitos humanos é condição incontestável para o exercício da cidadania, inclusive para os policiais militares, o que se constitui num processo contínuo de conquista, cuja via de aces-

³ Para a corrente do funcionalismo moderado, cujo precursor é Claus Roxin, a função retributiva ampara-se na proteção do bem jurídico, sendo o direito penal a ultima ratio em matéria de defesa social. Já para Jakobs, o descumprimento da norma fratura o sistema e, portanto, a pena o restaura, por isso ser mandatário sua devida aplicação.

so é, sem dúvida, o saber que supõe informação e educação. Os policiais militares, antes de serem policiais, são cidadãos e, como tais, têm direitos e deveres que lhe são inerentes como pessoas humanas (JESUS, 2004).

Arremata o autor afirmando que são imprescindíveis o controle e o equilíbrio psicológico do policial, fatores determinantes para a saúde emocional da instituição. Há uma necessária transferência desse ambiente na prestação do serviço público, em especial no que tange ao nível de agressividade dispensado ao público (JESUS, 2004).

Nesse sentido é que o agente encarregado da aplicação da lei é também produto do seu meio. Daí deriva-se que o rigor excessivo em determinadas matérias, como esta ora tratada, pode ser um dos afluentes que desbordam no embrutecimento do policial militar. Refletir sobre a questão é, pois, essencial.

Conclusão

A adoção do princípio da insignificância depende da adequação formal e da inadequação material da conduta de maneira que só assim é que se afasta a tipicidade e, por sua vez, o crime. É certo que o bem tutelado pelo Código Penal Militar em seu art. 290 é híbrido; visa tanto à saúde quanto à proteção da autoridade militar; e no caso do policial militar tem ainda uma especial carga de desvalor da conduta em virtude da atuação desse agente na repressão direta desta atividade criminosa no dia-a-dia.

Mas a realidade fática mostra uma situação complicada que talvez não seja resolvida somen-

te pelo olhar do direito criminal. Afinal, estaria o militar excluído da sociedade geral que o rodeia de maneira que não se imiscui ou toca nos graves problemas sociais da atualidade? E além disso, é a privação de liberdade solução? A sanção estipulada trará o conforto e paz sociais necessários, terá função efetiva na coesão social e será mesmo dotada da coercitividade que impede os outros de praticar o mesmo ato?

O fato é que desde a entrada em vigor da Lei de Drogas, foi despenalizado o crime de porte de substância proibida para consumo próprio em pequena quantidade para o usuário comum. Entretanto persiste no meio militar a dura igualdade formal entre este e o traficante, em que pese a evolução do tratamento dado ao meio civil.

A natureza deste trabalho é reflexiva dessa questão. O consumo de drogas e álcool no meio policial e militar também está ligado ao alto nível de estresse da profissão, e esse tema demanda soluções que passem por contornar o problema para além do direito penal e das penitenciárias. É necessário humanizar o direito penal militar e inseri-lo no contexto atual em que a sociedade luta para resolver um de seus mais graves problemas. A justiça e as instituições militares devem mais que nunca ser parceiras da sociedade nesse processo, pois dele não estão isentas.

É, por fim, matéria de medicina laboral, de direitos humanos do profissional policial e de incluir a categoria na resolução conjunta de uma verdadeira epidemia que afeta milhões de pessoas mundo afora.

Referências Bibliográficas

ARFSTEN, Darryl P ; MORALEZ, Joe F ; CHESTER, Linnes L ; MOHAMAD, Pir ; WEBER, Timothy H. Drug use among the Afghanistan National Police: a national assessment. **Military Medicine**, v. 177, n.1, 2012, pp. 85-90.

ASSIS, Jorge César de. **Direito Militar: aspectos penais, processuais penais e administrativos**. Jurua Editora, 2007.

BRETAS, Marcos Luiz; SANT'ANNA, Marilene Antunes. Crime e punição na história. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

CARVALHO, Salo de. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. **Res Severa Verum Gaudium**, v. 2, n. 1, 2010.

COSTA, Sérgio Henrique Nascente; YONAMINE, Maurício; RAMOS, Andrea Luciana Martins; OLIVEIRA, Fernando Gomes Ferreira; RODRIGUES, Caroline Rego; CUNHA, Luiz Carlos da. Prevalência do uso de drogas psicotrópicas em unidades da polícia militar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.20, n.6, 2015, pp. 1843-1849.

FAYET JUNIOR, Ney; FLORES, Carlos Thompson. Penas e Punição. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LOBÃO, Célio. **Comentários ao Código Penal Militar: Parte Geral**. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

LUZ, Yuri Corrêa da. Princípio da insignificância em matéria penal: entre aceitação ampla e aplicação problemática. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 1, 2012, pp. 203-233.

ROBINS, Lee N. et al. How permanent was Vietnam drug addiction? **American Journal of Public Health**, v. 64, 1974, pp. 38-43.

SALGADO, Gisele Mascarelli. **Sanção na teoria do direito de Norberto Bobbio**. Jurua Editora, 2010.

SHECAIRA, Salomão. Drogas e Criminologia. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

SOUZA, Ednilsa Ramos de. Consumo de substâncias ilícitas e ilícitas por policiais da cidade do Rio de Janeiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.18, 2013, p. 667-676.



Escopo e política editorial

A **Revista Brasileira de Segurança Pública** é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

Instruções aos autores

- 1 Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2 Os trabalhos deverão ser enviados através do sistema on-line de gestão da Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em <http://revista.forumseguranca.org.br/>. Para tanto, os autores devem realizar um cadastro, que permitirá o acesso à área de submissão de trabalhos, bem como permitirá o acompanhamento de todo o processo editorial. Toda a comunicação com os autores que submeterem o trabalho através do sistema será realizada por meio da ferramenta.
- 3 Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4 As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5 Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6 O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou rerepresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7 Os trabalhos poderão, ALTERNATIVAMENTE, ser enviados por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4 e deverão ser precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 8 A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas por correio.
- 9 Após aprovação do trabalho para publicação, o(s) autor(es) deverão enviar a “Declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais”, assinada por todos os autores. A declaração pode ser enviada por e-mail, escaneada em formato .jpg, ou para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O modelo da declaração encontra-se disponível ao final das regras de publicação e no link: <http://www2.forumseguranca.org.br/arquivos/declaracaorb.pdf>

Critérios Bibliográficos

Resenhas

Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

Artigos

Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;

Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca.

Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa;

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

Quadros e tabelas

A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).

c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios:

Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome (como no item anterior) /PONTO/ título do artigo /PONTO/ nome do periódico em negrito /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /VÍRGULA/ data /VÍRGULA/ numeração das páginas /PONTO.

Capítulo: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título do capítulo /PONTO/ In /DOIS PONTOS/ sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ título da obra em negrito /PONTO/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

Coletânea: sobrenome do organizador, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da coletânea em negrito /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /DOIS PONTOS/ nome da editora /VÍRGULA/ data /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome (como nos itens anteriores) /PONTO/ título da tese em negrito /PONTO/ número de páginas /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /TRAVESSÃO/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ data /PONTO.

Os critérios bibliográficos da Revista Brasileira de Segurança Pública tem por base a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Utilize o modelo abaixo, preencha e envie de forma digitalizada (.JPG) como documento complementar através do sistema on-line.

Se preferir encaminhar por fax ou correio, também poderá fazê-lo para a sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, localizada na Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05410-010.

Declaração de Responsabilidade e Transferência de Direitos Autorais

Primeiro autor: _____

Título do artigo: _____

Nomes de todos os co-autores na ordem que aparecem no artigo:

1. Declaração de Responsabilidade - Garanto que em caso de vários autores, obtive, por escrito, autorização para assinar esta declaração em seu nome e que todos os co-autores leram e concordaram com os termos desta declaração. - Certifico que o artigo representa um trabalho inédito e que nem este manuscrito, em parte ou na íntegra, nem outro trabalho com conteúdo substancialmente similar, de minha autoria, foi publicado ou está sendo considerado para publicação em outra revista, que seja no formato impresso ou eletrônico. - Atesto que, se solicitado, fornecerei ou cooperarei na obtenção e fornecimento de dados sobre os quais o artigo está sendo baseado, para exame dos editores. - Certifico que todos os autores participaram suficientemente do trabalho para tornar pública sua responsabilidade pelo conteúdo. No caso de artigos com mais de seis autores a declaração deve especificar o(s) tipo(s) de participação de cada autor, conforme abaixo especificado:

- (1) Contribuí substancialmente para a concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Contribuí significativamente na elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo;
- (3) Participei da aprovação da versão final do manuscrito.

Assinatura de todos os autores:

Data: _____

2. Transferência de Direitos Autorais – Declaro que em caso de aceitação do artigo, concordo que os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade exclusiva da Revista Brasileira de Segurança Pública, vedada qualquer reprodução, total ou parcial, em qualquer outra parte ou meio de divulgação, impressa ou eletrônica, sem que a prévia e necessária autorização seja solicitada e, se obtida, farei constar o devido agradecimento à Revista Brasileira de Segurança Pública.

Assinatura de todos os autores:

Data: _____



ISSN 1981-1659