

EMERSON OLIVEIRA DO NASCIMENTO
VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES
(ORGANIZADORES)

Essere 
nel Mondo
e-book editora

SEGURANÇA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, PRÁTICAS E DISCURSOS

EMERSON OLIVEIRA DO NASCIMENTO
VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES
(ORGANIZADORES)

SEGURANÇA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, PRÁTICAS E DISCURSOS

2019
1ª edição

Essere 
nel Mondo

e-book editora

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Alexandre Morais da Rosa – Direito – UFSC e UNIVALI/Brasil
Prof. Dr. Alvaro Sanchez Bravo – Direito – Universidad de Sevilla/Espanha
Prof. Dr. Argemiro Luís Brum – Economia – UNIJUÍ/Brasil
Prof. Dr. Carlos M. Carcova – Direito – UBA/Argentina
Prof^a. Dr^a. Caroline Müller Bitencourt – Direito – UNISC/Brasil
Prof. Dr. Demétrio de Azeredo Soster – Ciências da Comunicação – UNISC/Brasil
Prof. Dr. Eduardo Devés – Direito e Filosofia – USACH/Chile
Prof. Dr. Eligio Resta – Direito – Roma Tre/Itália
Prof^a. Dr^a. Gabriela Maia Rebouças – Direito – UNIT/SE/Brasil
Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin – Direito – UNIJUÍ/Brasil
Prof. Dr. Giuseppe Ricotta – Sociologia – SAPIENZA Università di Roma/Itália
Prof. Dr. Humberto Dalla Bernardina de Pinho – Direito – UERJ/UNESA/Brasil
Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – Direito – PUCRS/Brasil
Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza – Direito – UNESC/Brasil
Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck – Direito – UNISC/Brasil
Prof. Dr. João Pedro Schmidt – Ciência Política – UNISC/Brasil
Prof. Dr. Jose Luis Bolzan de Morais – Direito – FDV/Brasil
Prof^a. Dr^a. Kathrin Lerrer Rosenfield – Filosofia, Literatura e Artes – UFRGS/Brasil
Prof^a. Dr^a. Katia Ballacchino – Antropologia Cultural – Università del Molise/Itália
Prof^a. Dr^a. Lilia Maia de Morais Sales – Direito – UNIFOR/Brasil
Prof. Dr. Luís Manuel Teles de Menezes Leitão – Direito – Universidade de Lisboa/Portugal
Prof. Dr. Luiz Rodrigues Wambier – Direito – UNIPAR/Brasil
Prof^a. Dr^a. Nuria Belloso Martín – Direito – Universidade de Burgos/Espanha
Prof. Dr. Sidney César Silva Guerra – Direito – UFRJ/Brasil
Prof^a. Dr^a. Silvia Virginia Coutinho Areosa – Psicologia Social – UNISC/Brasil
Prof. Dr. Ulises Cano-Castillo – Energia e Materiais Avançados – IIE/México
Prof^a. Dr^a. Verônica Teixeira Marques de Souza – Ciências Sociais – UNIT/Brasil
Prof^a. Dr^a. Virgínia Appleyard – Biomedicina – University of Dundee/ Escócia

COMITÊ EDITORIAL

Prof^a. Dr^a. Fabiana Marion Spengler – Direito – UNISC/Brasil
Prof. Me. Theobaldo Spengler Neto – Direito – UNISC/Brasil



e-book editora

Essere nel Mondo
Rua Borges de Medeiros, 76
Cep: 96810-034 - Santa Cruz do Sul
Fones: (51) 3711.3958 e 9994. 7269
www.esserenelmondo.com.br
www.facebook.com/esserenelmondo

Todos os direitos são reservados. Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por qualquer meio impresso, eletrônico ou que venha a ser criado, sem o prévio e expresso consentimento da Editora. A utilização de citações do texto deverá obedecer às regras editadas pela ABNT.

As ideias, os conceitos e/ou comentários expressos na presente obra são criação e elaboração exclusiva do(s) autor(es), não cabendo nenhuma responsabilidade à Editora.

S456 Segurança pública: perspectivas, práticas e discursos
[recurso eletrônico] /
Emerson Oliveira do Nascimento, Verônica Teixeira Marques
(organizadores)
– Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.
261 p.

Texto eletrônico.
Modo de acesso: World Wide Web.

1. Segurança pública. 2. Violência. 3. Crime. 4. Organização
judiciária penal.
I. Nascimento, Emerson Oliveira do. II. Marques, Verônica Teixeira.

Prefixo Editorial: 5479
Número ISBN: 978-85-5479-048-6

Bibliotecária responsável: Fabiana Lorenzon Prates - CRB 10/1406
Catalogação: Fabiana Lorenzon Prates
Revisão gramatical: Aila Corrent
Diagramação: Aila Corrent e Marco Aurélio de Souza Carneiro

The background of the page is a dense, abstract composition of thick, expressive brushstrokes in various shades of purple, magenta, and pink. The strokes are layered and textured, creating a sense of movement and depth. In the center of the page, there is a large, dark, semi-transparent circular area. Overlaid on this dark circle is the word "PREFÁCIO" in a bold, white, sans-serif font.

PREFÁCIO

Completamos 30 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988 e há motivos para comemoração. Avançamos como sociedade em diversos aspectos socioeconômicos, e a democracia, a despeito dos eventuais riscos e ameaças, permanece viva como instituição política. Entretanto, no que diz respeito à segurança pública, temos muitos motivos para preocupação. O cenário é ambíguo nesse aspecto. Por um lado, a temática conquistou espaço na esfera acadêmica, suscitando a produção de respeitável conhecimento científico. O presente livro é mais uma expressão desse fato.

A segurança pública está se institucionalizando como área acadêmica na sociedade brasileira, diferenciando-se do Direito Penal e da Criminologia praticada em seus domínios. Temos atualmente um acervo robusto de estudos que ajudam a compreender as instituições, profissionais e políticas de segurança e justiça criminal.

Por outro lado, a segurança pública como bem coletivo regrediu a passos largos. Atingimos, em 2017, o maior patamar de mortes violentas intencionais da história recente do País, superando 63 mil vítimas. A atual taxa de homicídios do Brasil é o dobro da verificada quando da promulgação da Constituição de 1988. Além disso, o número de roubos oficialmente registrados ao ano está próximo de 2 milhões, sem esquecer os 50 mil estupros. E não se trata de fenômeno aleatório. A deterioração dos indicadores de criminalidade violenta ocorre desde a década de 1980, e o arranjo institucional da segurança pública estabelecido pela Constituição de 1988 não ajudou na reversão do problema.

A democracia instaurada pela nova carta constitucional amparou-se em velhas estruturas do sistema policial e judicial, muitas delas anteriores à própria Ditadura Militar. A Constituição de 1988 reafirmou, assim, um sistema de segurança pública que, à época da sua promulgação, já se mostrava frouxamente articulado, ineficiente no controle do crime e recalcitrante no respeito aos direitos civis da cidadania.

A indigência das políticas de segurança pública é outro fator a ser considerado nesse processo. Elas têm sido pautadas pela improvisação e pelo mero gerenciamento de crises. Não se identificam avanços qualitativos consistentes na formulação e na gestão de políticas públicas de controle da criminalidade em qualquer âmbito da federação nas últimas três décadas. As poucas experiências que merecem destaque estão sofrendo com a descontinuidade na implementação da política pública. Os diagnósticos dos problemas detectados são deficientes, e a proposição de soluções ainda é recheada de “achismos”. A ineficiência e a alta letalidade das polícias, a morosidade da justiça criminal e a ampla degradação do sistema prisional são problemas crônicos que parecem insolúveis.

Nesse cenário, a ambiguidade da segurança pública afirmada anteriormente adquire contornos mais nítidos. De modo distinto de outros setores sociais, como a saúde e a educação, o avanço institucional da segurança pública como área do conhecimento não se refletiu no aprimoramento da política pública correlata. Houve, no período, a formação de uma comunidade epistêmica, composta por operadores da segurança pública, militantes dos direitos humanos e acadêmicos, que logrou êxito na compreensão e proposição de soluções aos problemas criminais enfrentados pela sociedade brasileira. Todavia, até o momento, essa comunidade mostrou-se incapaz de levar adiante políticas públicas e projetos de modernização institucional consistentes. A despeito de algumas iniciativas em contrário, como projetos de segurança esporádicos desenvolvidos a partir da lógica da política pública baseada em evidência e de esforços para influenciar a agenda e o processo decisório em torno da segurança pública empreendidas por entidades como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que agrega a expertise de acadêmicos, gestores públicos e policiais, persiste um enorme fosso entre o conhecimento que baliza os tomadores de decisão e o conhecimento gestado pelos “especialistas”. Permanece no setor o antagonismo entre o saber teórico produzido na esfera acadêmica e a experiência prática e o saber jurídico de policiais, promotores e advogados criminalistas, profissões que compõem o perfil preponderante dos tomadores de decisão da área. Esse antagonismo constitui sério entrave ao avanço qualitativo das políticas de segurança pública na sociedade brasileira.

Outra ambiguidade a ser considerada, qualificada por alguns como paradoxo, é o paralelismo histórico entre avanços nos indicadores sociais e retrocessos nos indicadores de criminalidade violenta. Diminuímos os níveis de miséria e pobreza, assim como ampliamos o acesso da população a serviços públicos na saúde, educação e saneamento básico. A classe média, definida pela renda mensal familiar per capita, tornou-se estrato social representativo do País, refletindo-se na expansão acelerada do consumo de bens duráveis. O Brasil que chega ao final da segunda década do século XXI apresenta nível de inclusão social bem superior ao verificado há 30 anos. Nem por isso a criminalidade cedeu. Ao contrário.

Incômodo maior é suscitado pela constatação de que a região do País onde tais conquistas sociais foram as mais expressivas, qual seja, o Nordeste, foi a que sofreu mais intensamente com o recrudescimento da violência. As maiores taxas de homicídios da sociedade brasileira concentram-se, em boa medida, em estados e capitais nordestinas. Eis inclusive um dos eixos temáticos que estruturam este livro. Como compreender uma sociedade que reduz a exclusão social, mesmo que em ritmo parcimonioso, e simultaneamente sofre com a deterioração da segurança pública? Alguns dos textos aqui apresentados procuram oferecer respostas a tal indagação. E o leitor perceberá que não há consenso na expertise brasileira. O que não é problema. Há relevante controvérsia no que diz respeito à magnitude do impacto da dinâmica do mercado das drogas ilícitas sobre a incidência de homicídios. Autoridades políticas e do aparato policial, especialmente na região Nordeste, afirmam categoricamente que o tráfico de drogas é a principal matriz da violência local. É uma questão que merece mais atenção por parte de todos aqueles que dedicam ao estudo da segurança pública no Brasil. Mérito adicional do livro organizado por Emerson Oliveira do Nascimento e Verônica Teixeira Marques.

A despeito das controvérsias, há um diagnóstico que perpassa os diversos textos desta coletânea, qual seja, a fragilidade das instituições estatais responsáveis pela provisão de segurança pública é parte intrínseca do fenômeno. A garantia do monopólio do uso legítimo da força pelo Estado não se consolidou a partir da Constituição de 1988. Inversamente, a violência se espalhou pelas relações sociais cotidianas como em nenhum outro momento da nossa história.

Experimentamos nessas três últimas décadas um verdadeiro processo descivilizador, que afeta profundamente a qualidade da nossa democracia e os valores que a sustentam. Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto Datafolha (2017), divulgada no segundo semestre de 2017, revela que a propensão dos brasileiros para apoiar posições autoritárias está diretamente relacionada ao medo do crime e da violência. Espraia-se pelo senso comum a percepção de que, para garantir a segurança pessoal e patrimonial, vale a pena abrir mão das liberdades democráticas em prol de um governo forte e que imponha a ordem acima de tudo. Eis aqui um fator primordial para a devida compreensão da vitória de Jair Bolsonaro na eleição presidencial de 2018.

Luís Flavio Saporì

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
--------------------------	-----------

SEGURANÇA PÚBLICA E CONTEXTO FEDERATIVO NO BRASIL	21
--	-----------

Benedito Domingos Mariano

CRESCIMENTO E REGIONALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NO NORDESTE	33
---	-----------

Emerson Oliveira do Nascimento

Fillipi Lúcio Nascimento

FEMINICÍDIOS NO NORDESTE: DA INVISIBILIDADE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO.....	54
--	-----------

Grasielle Borges Vieira de Carvalho

Denise Almeida de Andrade

Laura Kauany Matos

A DINÂMICA DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NA PARAÍBA.....	73
---	-----------

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Eduardo Souza Silva

A SEGURANÇA PÚBLICA NO PROGRAMA DOS CANDIDATOS AOS GOVERNOS ESTADUAIS NA REGIÃO NORDESTE	96
---	-----------

Luciana Santana

Pedro Ivo Moraes de Souza

Laura Gusmão Ribeiro

INTELIGÊNCIA E INFRAESTRUTURA DAS POLÍCIAS CIVIS DO NORDESTE: UM PANORAMA A PARTIR DA PESQUISA “PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA”	116
--	------------

Lorena Madruga Monteiro

José Elísio dos Santos Júnior

Moniky Lyan Santos Rocha

**AS POLÍTICAS DE METAS E INCENTIVOS
FINANCEIROS VOLTADOS À POLÍCIA NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....130**

Daniel Ganem Misse

**DESAFIOS PARA A AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA DE PRIVATIZAÇÃO PRISIONAL.....156**

Hugo Leonardo Rodrigues Santos

Suzann Flávia Cordeiro de Lima

Bruno Cavalcante Leitão Santos

**MOVIMENTO DE FAMILIARES DE PRESOS
E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS
NORIO GRANDE DO NORTE.....177**

Rodrigo Figueiredo Suassuna

Juliana Gonçalves Melo

**(AUTO)DECLARAÇÃO DAS IDENTIDADES LGBTI:
OS DESAFIOS NO SISTEMA PRISIONAL ALAGOANO.....195**

Gabriela Bothrel Echeverria

Vivianny Kelly Galvão

Verônica Teixeira Marques

**A INVISIBILIZAÇÃO DE VIDAS NEGRAS:
ESTATÍSTICAS DE HOMICÍDIOS
E (NECRO)POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE
NEGRAS NO BRASIL.....212**

Tathina Lucio Braga Netto

Simone Maria Hüning

**AS LUTAS PROGRESSISTAS, A LEI DE DROGAS
E SEUS EFEITOS NA PELE NEGRA DE UM
JOVEM PERIFÉRICO.....234**

Karina Biondi

SOBRE OS AUTORES.....249

ÍNDICE REMISSIVO.....257



APRESENTAÇÃO

A segurança pública é dever do Estado. O princípio instituído pela Carta Constitucional de 1988, no artigo 144, estabelece que o exercício da sua competência cabe à Polícia Federal do Brasil, cuja gestão e cuja manutenção são responsabilidades do Governo Federal, e às Polícias Civil e Militar, bem como ao Corpo de Bombeiros Militares, subordinados aos governadores dos Estados e do Distrito Federal. Considerando o fato de que o tema passou a ocupar o cotidiano da sociedade brasileira, sempre presente na agenda política nacional, na pauta da grande imprensa e no imaginário popular, a segurança pública tem se tornado cada vez mais urgente, sobretudo nos grandes centros urbanos. A limitada capacidade de gestão administrativa do problema pelas Unidades federativas e as restrições orçamentárias com as quais muitas convivem têm levado o Governo Federal a ocupar um papel cada vez mais estratégico como principal indutor e financiador de estratégias e programa de prevenção e controle da criminalidade em muitos estados brasileiros.

Para além do que reza o texto constitucional, as peculiaridades dos cenários políticos e econômicos locais têm promovido uma demanda crescente em razão da necessidade de articulação entre Governo Federal, os Estados e Municípios para enfrentamento do problema. Cada vez mais, é mais forte e mais presente o argumento de que, sob um conjunto variado de contextos e situações, essa articulação entre os entes é vista como indispensável para tal enfrentamento. Todavia, a capacidade de gestão dos governos estaduais é variada e seu nível de desenvolvimento também é burocrático. O entendimento do fenômeno e as condições objetivas para seu enfrentamento são diversificados. Alguns dispõem de maiores e melhores recursos técnicos e de pessoal, outros ainda se encontram muito aquém dessas condições. Naturalmente, é difícil compor um retrato fidedigno desse universo que dê conta da pluralidade de cenários e situações; contudo, esforços têm sido feitos nesse sentido, seja a partir de estudos regionalizados sobre o tema ou de pesquisas direcionados por estudos de caso. Nosso propósito aqui é tentar proporcionar uma unidade temática a alguns desses trabalhos previamente selecionados para composição da obra.

Alguns artigos foram preparados, apresentados e discutidos ao longo da realização do seminário temático *Homicídios no Nordeste*, um evento patrocinado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas, em parceria ainda com o Centro Universitário Tiradentes e a Universidade Federal de Alagoas, que o sediou durante os dias 13 e 14 de setembro de 2018. O propósito do seminário, como o título sugere, foi congregar e reunir pesquisadores e trabalhos orientados pela problematização do crescimento vertiginoso da taxa de homicídios entre os Estados da região Nordeste. Não obstante os propósitos desse recorte, o seminário agregou ainda pesquisadores e trabalhos de outras regiões do País que pudessem oferecer subsídios, fosse para a comparação das dinâmicas regionais ou para problematizar o fenômeno da expansão de determinadas práticas criminais sobre e entre os Estados. Durante os dois dias, foram reunidos pesquisadores, estudantes, forças policiais e sociedade civil em torno do debate do tema e, como é propício a esse tipo de encontro, foi possível compor alguns painéis temáticos que se mostraram interessantes para o grande público.

Assim, interessados em manter parte do “vigor” das proposições e possibilitar o acesso a esse material a estudantes e pesquisadores da área, compilamos ao todo 12 artigos de estudiosos do tema da segurança pública. No geral, o leitor poderá perceber uma vasta pluralidade de perspectivas e de recortes sobre o tema, abrigando textos que vão desde uma abordagem mais quantitativa a estudos mais qualitativos. Nosso interesse, com isso, foi exatamente possibilitar ao leitor interessado a captura de diferentes nuances do problema – a iniciar pela análise do processo de regionalização da violência homicida na região Nordeste em termos mais processuais, passando pela análise dos programas de segurança previstos na agenda dos candidatos a governadores nas eleições de 2018 ou pela análise do perfil das forças policiais dos Estados até à leitura de análises socioantropológicas e de psicologia social sobre o impacto de determinadas políticas sobre a “pele” dos sujeitos. Aqui, o leitor encontrará também estudos exploratórios sobre as dinâmicas de vitimização de grupos vulneráveis, como o estudo dos homicídios cometidos contra mulheres e o “genocídio” da população brasileira formada por jovens negros, bem como relatos de pesquisas oriundos de experiências e pesquisas de campo junto ao sistema prisional do País.

Ao seu modo, cada artigo visa compor uma análise a partir de um objeto distinto, preciso, específico. Todavia, há entre as abordagens, como fio condutor, de alguma forma, um recorte que incide sobre o papel e a função dos governos estaduais no campo da segurança pública, seja analisando e enumerando suas dificuldades na hora de operar um programa de prevenção e controle da criminalidade, seja mediante o relato das vicissitudes que levam ao argumento da privatização do próprio sistema prisional.

É nesse sentido que o capítulo *Segurança pública e contexto federativo no Brasil*, de autoria de Benedito Domingos Mariano, aborda a palestra proferida durante o Seminário Homicídios no Nordeste. No texto, o Secretário de Segurança Urbana da Prefeitura de São Bernardo do Campo, cujo currículo é voltado para gestão de políticas públicas de segurança e tendo sido membro do Conselho Nacional de Segurança Pública (2010-2012), apresenta uma reflexão sobre a segurança pública no contexto federativo analisando os crescentes números de homicídio e violência correlata nos últimos anos no Brasil, assim como o cenário pré-eleitoral de 2018 no Brasil para apresentar sua defesa sobre o Programa de Segurança Pública Democrática e Cidadã e um Sistema Único de Segurança Pública.

O capítulo *Crescimento e Regionalização da Violência Homicida no Nordeste*, de Emerson Oliveira do Nascimento e Fillipi Lúcio Nascimento, destaca o fenômeno do crescimento das taxas de criminalidade violenta na região Nordeste em contradição à melhoria recente de grande parte dos seus principais indicadores sociais. Os autores apontam para o quanto determinadas interpretações equivocadas sobre o fenômeno suplantaram escolhas adequadas ao momento de traçar estratégias eficientes de prevenção e controle da criminalidade nos estados nordestinos, ampliando a sensação de insegurança que arregimenta, muitas vezes, a decisão por políticas cada vez mais ostensivas e ineficientes de controle da violência.

No capítulo seguinte, Grasielle Borges Vieira de Carvalho, Denise Almeida de Andrade e Laura Kauany Matos, em artigo intitulado *Feminicídios no Nordeste: da Invisibilidade às Políticas Públicas de Prevenção*, tratam dos feminicídios no Nordeste, desde o problema da invisibilidade da violência doméstica até a implementação de políticas públicas preventivas. A partir da análise de dados de relatórios oficiais já publicados, a exemplo do relatório *O Poder Judiciário*

na *Aplicação da Lei Maria da Penha* e outros documentos, como o relatório *Invisibilidade Mata*, ambos do Instituto Patrícia Galvão, as autoras apresentam e discutem alguns programas já implantados na região e apontam para possibilidades de melhorias no que compete ao fenômeno do enfrentamento desse tipo de violência.

O capítulo de José Maria Pereira da Nóbrega Júnior e Eduardo Souza Silva, chamado *A Dinâmica da Violência Homicida na Paraíba*, buscou analisar a dinâmica dos assassinatos no estado da Paraíba. Para isso, os autores investem numa perspectiva descritiva de análise dos dados, a partir da qual buscam encontrar cadeias de causalidade entre a análise descritiva e alguns aspectos socioeconômicos e institucionais. Eles concluem que, no caso da Paraíba, o investimento feito na segurança pública nos últimos anos teria impactado significativamente a série histórica dos homicídios no território, o que pode ter contribuído positivamente para a redução das taxas de crimes letais intencionais no Estado entre 2015 e 2017. Ao se referir ao Nordeste, os autores acreditam que a melhoria das condições socioeconômicas da região e o crescimento da taxa de homicídios para a maioria dos estados nordestinos podem ser explicados, talvez, em função de um processo migratório da criminalidade.

No capítulo seguinte, intitulado *A segurança pública no programa dos candidatos aos governos estaduais na Região Nordeste*, Luciana Santana, Pedro Ivo Moraes de Souza e Laura Gusmão Ribeiro analisam as propostas de segurança pública apresentadas pelos candidatos ao governo nos Estados do Nordeste. O objetivo maior é identificar se os programas estão em consonância com a pauta discutida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e outras organizações da sociedade civil, bem como se os referidos programas dialogam com as especificidades da realidade local. Os autores apontam, em suas conclusões, que é perceptível o quanto a pauta da segurança pública tornou-se um tema relevante também nas eleições estaduais e destacam, ainda, o empenho dos candidatos aos governos dos Estados nordestinos a oferecerem perspectivas de resolução para o problema. Apesar disso, ponderam que os planos de governos apresentam poucos subsídios para compreensão de como os programas poderiam ser implementados e executados. Em muitos planos, afirmam os autores, a grandiosidade dos projetos é tanta que não é possível avaliar se o repasse de verba será suficiente para tantos investimentos, fator que

gera grande incerteza quanto a validade dos mesmos, tendo em vista que é preciso a efetivação do que está posto, e não apenas elaborar comentários com fins eleitorais.

No estudo de Lorena Madruga Monteiro, José Elísio dos Santos Júnior e Moniky Lyan Santos Rocha, *Inteligência e Infraestrutura das Polícias Civis do Nordeste: Um Panorama a Partir da Pesquisa “Perfil das Instituições de Segurança Pública”*, o problema das limitações das polícias investigativas dos Estados do Nordeste é trazido à tona. Em linhas gerais, o texto analisa se a ideia de um subsistema de inteligência de Segurança Pública teve impacto na infraestrutura relacionada à inteligência nas Polícias Civis dos Estados do Nordeste. A escolha dos autores pelos Estados da região é justificada em razão dos altos índices de violência e criminalidade verificados nos últimos anos, o que, em tese, despertaria uma preocupação com investimentos em instrumentos de inteligência nos decisores públicos. O cenário descrito pelos autores é desolador. Eles concluem que, a despeito dos altos índices de homicídios e criminalidade observados nesses Estados, infelizmente, o investimento em infraestrutura de informação e inteligência nas instituições de segurança pública ainda não se configurou como uma alternativa a tais questões na agenda pública dos governos estaduais – ainda há poucas iniciativas na área, seja em termos de infraestrutura de informação e inteligência ou na geração de conhecimento e em capacitação de seus quadros.

O capítulo chamado *As Políticas de Metas e Incentivos Financeiros Voltados à Polícia no Estado do Rio de Janeiro*, de autoria de Daniel Ganem Misse, busca compreender alguns resultados produzidos pelas políticas de incentivo financeiro implementadas com foco na redução da criminalidade violenta no estado do Rio de Janeiro a partir de 2009. Para isso, Misse analisa dados de 2006 a 2016, em especial a política de metas e os sistemas de remuneração variável com pagamento de bolsas, bonificação e “horas extras” para os policiais civis e militares adotados no Rio de Janeiro de forma diversa a de outros Estados da federação. No estudo, Misse pondera sobre a dificuldade de se identificar a pressão que essas ações podem produzir sobre os dados administrativos de análise criminal e sobre como isso pode impactar as análises a respeito de segurança em razão da confiabilidade dos dados.

No capítulo *Desafios para a Avaliação da Experiência Brasileira de Privatização Prisional*, de Hugo Leonardo Rodrigues Santos, Suzann Flávia Cordeiro de Lima e Bruno Cavalcante Leitão Santos, consta uma contribuição bastante peculiar. No texto, a partir de observações realizadas durante a execução de uma pesquisa relativa às políticas de privatização prisional no Brasil, os autores relatam as dificuldades enfrentadas durante as suas atividades de campo, obstaculizada por uma série de entraves e obstáculos ao acesso das informações e ao atingimento das metas traçadas. Os pesquisadores relacionam suas dificuldades com os relatos de campo de outros pesquisadores do tema e apontam para as similaridades encontradas por eles e por outros pesquisadores que se debruçaram sobre o tema. Somando aos outros estudiosos, os autores assinalam possibilidades e esforços possíveis de superação dessas limitações impostas à pesquisa relativas às políticas de privatização prisional no Brasil. Finalmente, trata-se de um relato cotejado a partir da vivência de pesquisa dos autores que mescla a experiência do campo, os meandros políticos sobre os processos de privatização da gestão prisional, acrescido da análise de aspectos teóricos e metodológicos, que muito podem contribuir para o aprimoramento da agenda de pesquisa sobre o tema.

O capítulo de autoria de Rodrigo Figueiredo Suassuna e Juliana Gonçalves Melo, chamado *O Movimento de Familiares de Presos e Proteção dos Direitos Humanos no Rio Grande do Norte*, discute a proteção aos direitos humanos de pessoas presas no Estado do Rio Grande do Norte, com base em um movimento reivindicatório formado por seus familiares. A partir da argumentação de que os direitos humanos no sistema prisional envolvem questões de segurança pública, o texto busca romper com a prenoção de que gestão prisional e políticas de segurança pública sejam dois sistemas autônomos ou mutuamente excludentes. Para isso, os autores apresentam um estudo etnográfico sobre como ocorrem as principais barreiras à mobilização política das famílias em prol desses direitos. A pesquisa descreve sistematicamente a atuação política do movimento de famílias em 2017, após o massacre ocorrido em janeiro daquele ano no Complexo Prisional de Alcaçuz, localizado na região metropolitana da cidade de Natal/RN.

Gabriela Bothrel Echeverria, Vivianny Kelly Galvão e Verônica Teixeira Marques, no capítulo intitulado *(Auto)declaração das identidades LGBTI: os desafios no sistema prisional alagoano*, versam sobre a autodeterminação das identidades Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis/Transsexuais/Transgêneras e Intersexuais (LGBTI) no sistema prisional alagoano. Para refletir sobre a questão da identidade de gênero no cárcere, as autoras sintetizam algumas relações de gênero em diferentes unidades, em especial aborda-se como a sigla LGBTI é constituída no ambiente prisional analisado..

O texto de Tathina Lucio Braga Netto e Simone Maria Hüning traz uma contribuição distinta e especial ao conjunto dos trabalhos aqui apresentados. No artigo *Invisibilização de Vidas Negras: Estatísticas de Homicídios e (Necro)Políticas para a Juventude Negra no Brasil*, amparadas pelos conceitos de biopolítica de Foucault e de necropolítica de Mbembe, as autoras dão cor, carne e sangue aquilo que, até então, na leitura deste livro, eram números e cifras. Tathina e Simone partem de uma reflexão sobre os dados estatísticos de mortalidade da juventude negra brasileira e questionam seu farto uso como recurso para criação e planejamento de políticas públicas a esse grupo. As pesquisadoras nos levam a pensar que, a despeito da legitimidade dos números como fator importante para compreensão e avaliação dessa realidade, a ênfase sobre eles, em detrimento dos discursos de dor e sofrimento dos indivíduos, só possibilita aos promotores de políticas conhecer parte da realidade mais profunda.

No melhor sentido foucaultiano, o texto aponta para o problema da gestão da vida e da morte pelo próprio Estado e discute o quanto os números são insuficientes para acabar com a complexidade por trás da violência brutal a que são submetidos esses jovens todos os dias. Tomando como referência a análise do primeiro e principal programa criado até hoje para enfrentamento do problema da violência contra jovens negros brasileiros, o Plano Juventude Viva, as autoras mostram que, se, por um lado, a princípio, esses dados servem para legitimar e justificar a necessidade da intervenção do poder público para contenção dessa sangria, por outro, no momento seguinte, os mesmos números cometem outros “crimes”, solapando a dor dos que sofrem essa violência, enquadrada agora num número, num percentual, e desviam a atenção do poder público e da sociedade para os corpos daqueles que cometem esses crimes, uma vez que os dados em discussão são sempre os das vítimas e, quase nunca, dos autores dos crimes, sobretudo dos homicidas.

Finalmente, o último artigo, intitulado *As Lutas Progressistas, a Lei de Drogas e Seus Efeitos na Pele Negra de um Jovem Periférico*, de Karina Biondi, especialmente elaborado para o seminário já referido, também sob uma inspiração de recorte foucaultiano, chama atenção para a contradição entre políticas e mudanças legislativas ditas humanistas, frutos de reivindicações e lutas de movimentos sociais e amparadas em reflexões científicas, e a promoção de resultados e efeitos perversos sobre os corpos de jovens pretos, pobres e periféricos.

Para além dos estudos que versam sobre a aplicação ou eficiência e ineficiência da lei, Karina avança sobre uma análise antropológica que, em vez de tomar a observação das leis e dos seus efeitos a partir de um ideal normativo, as considera a partir da forma e dos modos como se inscrevem sobre a vida, o cotidiano e os corpos de pessoas reais; neste caso, seus interlocutores de pesquisa, uma vez que o texto é elaborado a partir da experiência da pesquisadora em anos de observação e registro etnográfico junto às comunidades periféricas e prisionais, assoladas pela representação frequente e recorrente do crime e do tráfico de drogas. A autora não analisa sob uma lente institucional como as leis devem incidir sobre os sujeitos, mas, a partir de uma perspectiva inversa, tenta ler na vida dessas pessoas como os princípios da lei demarcam suas “peles”, inscrevem-se sobre o seu corpo e suas práticas de rotina.

Com textos que refletem sobre a realidade nacional, regional e local e problematizam as formas como a sociedade lida e convive com a violência, esta obra congrega pesquisadores brasileiros que atuam em diferentes estados e que têm em comum a preocupação com os altos índices de violência e a forma como as políticas de segurança pública se constituem e se conformam em razão dos cenários vivenciados nas últimas décadas. E é na expectativa de que conhecer essas realidades e refletir sobre as análises a respeito desses cenários permitam conhecer cada vez mais o fenômeno da violência e as perspectivas de políticas públicas que desejamos a todos e todas uma leitura atenta e profícua!

Os organizadores



SEGURANÇA PÚBLICA E CONTEXTO FEDERATIVO NO BRASIL

Benedito Domingos Mariano

INTRODUÇÃO

Discorrer sobre segurança pública e contexto federativo é, por duas razões fundamentais, imprescindível e oportuno. O primeiro motivo envolve informações alarmantes sobre o número de mortes violentas no Brasil; o segundo está associado às eleições de 2018, quando eleito o novo Presidente da República e, com isso, novas perspectivas sobre a segurança pública devem ser abordadas.

SEGURANÇA PÚBLICA E AS ELEIÇÕES DE 2018

Em 2017, dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelaram o absurdo de 63.880 mortes violentas no País. O Rio Grande do Norte (com 68 mortes por 100 mil habitantes), o Acre (com 63,9 por 100 mil habitantes) e o Ceará (com 59 por 100 mil habitantes) eram os Estados mais violentos do Brasil. Muitas mortes, em especial no Norte e Nordeste, estão direta ou indiretamente ligadas às organizações criminosas que disputam o comércio de drogas e armas no País. O livro *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil* indica que 80% da maconha consumida no País é proveniente do Paraguai. O acesso da droga ocorre pela fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul, que tem mais de 700km de fronteira seca e mais de 800km de fronteiras fluviais com o Paraguai e a Bolívia; o restante (20%) é produzido na região Nordeste, entre o Pernambuco, a Bahia, o Piauí e o Maranhão.

Em outubro de 2018, foi eleito o novo Presidente da República. À época das eleições, o tema da segurança pública estava na agenda dos dois candidatos que seguiram para o segundo turno na disputa eleitoral: Fernando Haddad e Jair Bolsonaro. Um deles enfatizava a necessidade de criar uma política de segurança pública cidadã. Fernando Haddad propusera o fortalecimento da Polícia Federal para o enfrentamento do crime organizado e das milícias, assim como para retomar o controle dos presídios, para valorização profissional dos policiais, com plano de redução dos homicídios, enfrentamento à violência contra a mulher, fortalecimento do programa de proteção às testemunhas e implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) na perspectiva da integração, entre outras medidas.

Por sua vez, Jair Bolsonaro indicava reduzir a maioria penal, acabar com a progressão de penas e saídas temporárias, tipificar como terrorismo as invasões de propriedade rurais e urbanas, garantir retaguarda jurídica para policiais através da excludente de ilicitude e reformar o Estatuto do Desarmamento para garantir o direito do cidadão à sua legítima defesa, a de seus familiares, de sua propriedade e a de terceiros. São propostas que reforçam um sistema de segurança pública anacrônico e esgotado.

No primeiro turno, Geraldo Alckmin sugerira recriar a Guarda Nacional Militar como uma das principais iniciativas. Ciro Gomes propunha Polícia de Fronteiras, Escola Nacional de Segurança Pública e Criação de Sistema de Inteligência sobre Armas e Munições entre outras medidas. A candidata Marina Silva apoiara o Sistema de Controle de Fabricação, Registro e Rastreamento de Armas e Munições, implementação do SUSP, Sistema de Dados de Segurança Pública, Programa de Apoio aos Egressos do Sistema Prisional.

Das propostas dos principais candidatos à Presidência da República, as que sem dúvida estão na contramão de criar uma cultura de paz e enfrentar as mortes violentas sem produzir mais violência são as de Jair Bolsonaro. Armar o cidadão não vai diminuir o crime; pelo contrário, poderá provocar mais violência. Cabe ao Estado garantir a segurança, assim como coibir e inibir o crime. Transferir para o cidadão uma responsabilidade que é do Estado, além de demagogia, cria mais insegurança à população. As outras propostas do então candidato tinham o viés de criminalizar os movimentos sociais e populares e jogá-las ao senso comum. Não há uma indicação de que pode priorizar o enfrentamento as organizações criminosas.

Em todas as propostas dos à época candidatos à Presidência da República, inclusive dos candidatos do campo democrático, faltaram aquelas que indicariam reformas estruturais do Sistema de Segurança Pública. Antes de analisar a necessidade de propostas nesse contexto, será apresentada uma breve análise do contexto histórico da formação das polícias brasileiras.

CONTEXTO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS

As polícias brasileiras foram estruturadas no Período Imperial. A Guarda Nacional foi a principal força policial durante grande parte do regime. Criada em agosto de 1831, seu efetivo era formado por cidadãos eleitores. A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824, dispunha que apenas os cidadãos com riqueza, conforme definido em seus artigos 92, 94 e 95, seriam eleitores. A propriedade e a fortuna estabeleciam o grau dos direitos políticos, o que implica dizer que a ação do aparato repressivo estatal recém-criado ocorreria contra os excluídos sociais. Em 1871, com a Reforma Judiciária do Império, é desenvolvido o instituto do Inquérito Policial.

As polícias brasileiras foram criadas prioritariamente para defender as oligarquias e seu patrimônio. Portanto, não é aleatório, ou por acaso, que os órgãos de segurança pública no Brasil ainda carregam uma cultura de preconceito aos pobres e negros.

O Brasil foi um dos últimos países do mundo a abolir a escravidão. Durante mais de 300 anos, o País não viu o negro como um ser humano. A tortura, a marca de ferro quente e outras penas cruéis só foram abolidas em 1824. Desde a abolição tardia da escravatura, o negro liberto passou, então, a ser vítima de discriminação social e racial. O chamado “homem livre” não conseguia emprego. À margem da sociedade, o “cidadão negro” passou a “suspeito em potencial” de ser criminoso. Esse estereótipo cultural de marginal ainda permeia o inconsciente coletivo de nossas polícias, que, portanto, carregam uma herança cultural de atuar na repressão aos pobres e negros, em vez de atuar na prevenção do crime.

Quando se fala em morte violenta no Brasil, verifica-se, segundo dados disponíveis, que o perfil majoritário de quem morre envolve pessoas negras, de baixa renda, com baixa escolaridade e com idade inferior a 29 anos. Um sistema de segurança pública que ainda carregue uma cultura oligárquica e de preconceito contra pobres e negros estará preparado para reduzir as mortes violentas no Brasil, se são essas as principais vítimas? Portanto, a tese de que um bom gerenciamento da gestão da segurança pública é suficiente para redução de homicídios ou mortes violentas é, no mínimo, questionável.

Outro dado histórico que merece destaque é que as polícias estaduais do País apresentam uma dualidade estrutural, em que a atividade policial é dividida nas seguintes instituições: a Polícia Civil, Polícia Judiciária e Investigativa e a Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e por manter a ordem pública.

Isso provoca consequências complicadas do ponto de vista do trabalho operacional. Como não é autorizada constitucionalmente a realizar investigação, a Polícia Militar priorizou, historicamente, atuação voltada ao flagrante delito, em especial nas periferias, muito em razão de não haver tradição ou cultura de policiamento preventivo. Como diz o Coronel da Polícia Militar Íbis Pereira, que foi comandante da Polícia Militar do Rio de Janeiro, referindo-se à atuação do policial militar: “sua ação em busca do flagrante delito o embrutece”.

Conforme pesquisa da Ouvidoria da Polícia realizada em 2017, em grande parte das ocorrências envolvendo letalidade policial de policiais militares de São Paulo (94% dos casos), 73% das vítimas se relacionavam a crimes contra o patrimônio (entre eles, furto e roubo de veículos – caráter geral); outras ocorrências concentram as questões de flagrantes relacionadas à “fundada suspeita” ou a tráfico de drogas. Muitas vezes, a chamada suspeição ocorre pela condição social e racial do “suspeito”, que, frequentemente, mora nas periferias das cidades.

Com relação ao tráfico de drogas, importante registrar pesquisa recente do Instituto Sou da Paz, segundo a qual metade das ocorrências policiais de tráfico de maconha no Estado de São Paulo (dados de 2015 e 2016) envolve pessoas que portavam, no máximo, 40 gramas da erva, o que denota a necessidade de estabelecer, no Brasil, uma distinção clara entre usuários e traficantes. O Supremo Tribunal Federal (STF) iniciou o debate, mas não há prazo para uma posição definitiva da Suprema Corte. O perfil das vítimas da violência letal policial em São Paulo, em 2017, é praticamente o mesmo das mortes violentas no Brasil. Dados da pesquisa apontam que 99% são economicamente hipossuficientes e 65% são negros com idade inferior a 25 anos. Nas ocorrências de letalidade policial em 2017, houve 74% de uso inadequado da força. Logo, avalia-se que a violência policial letal é estrutural e cultural, assim como a ineficiência do setor de segurança pública em reduzir as mortes violentas no Brasil também.

Por outro lado, as ocorrências envolvendo confronto contra organizações criminosas em São Paulo em 2017, segundo dados da pesquisa da Ouvidoria, representaram apenas 1% do total. Essa é uma demonstração inequívoca de que a segurança pública, em São Paulo, tem muita dificuldade em enfrentar as estruturas das organizações criminosas. Talvez a dificuldade de São Paulo espelhe a dificuldade do Brasil.

Feita a análise de que há um sistema de segurança pública esgotado e com culturas e estruturas anacrônicas, em que pese vários avanços tecnológicos, a seguir serão apresentadas considerações sobre a lei que criou o SUSP e a necessidade de mudanças estruturais no sistema de segurança pública.

LEGISLAÇÕES PERTINENTES À SEGURANÇA PÚBLICA

A Lei Federal nº 13.675, de junho de 2018, instituiu o SUSP. O SUSP poderia apresentar um avanço em determinados pontos e fortalecer a perspectiva federativa no setor de segurança pública, não fosse pelo fato de a Lei ser sancionada por um governo cujo mandato duraria apenas alguns meses e cuja legitimidade parecia escassa, o que tornou a iniciativa uma ampla carta de intenções para o Presidente da República posterior.

Desde o início da transição democrática, que teve como marco a Constituição Federal de 1988, não há uma política nacional de segurança pública democrática e cidadã, o que coloca iniciativas elementares, como integrar as agências de segurança pública da União, dos Estados e dos Municípios e criar um sistema de informações e de gestão de segurança pública, como tarefas complexas. Na verdade, os governos da transição democrática não tiveram vontade política de induzir reformas estruturais no sistema de segurança pública. E estabelecer uma política nacional de segurança pública democrática e cidadã sem alterar a arquitetura institucional do sistema é praticamente impossível. Infelizmente, os programas dos então candidatos à Presidência da República não avançavam nessa direção.

É possível e essencial lembrar o que houve nos governos da transição democrática. No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram criados o Plano Nacional de Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Fundo Nacional de Segurança Pública. Apesar de serem boas iniciativas, grande parte das ações ficou nas intenções, e os recursos federais aos Estados se destinaram mais à aquisição de equipamentos para as polícias do que à indução de políticas inovadoras no setor.

No governo Lula, foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que teve o mérito de incluir pela primeira vez os Municípios, destinando recursos federais para ações e projetos de prevenção à violência, assim como procurou minimamente induzir uma política de integração por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). Sem acompanhamento sistêmico, apesar de raras exceções, os GGI restringiram-se à esfera operacional nos Estados. Houve um mínimo de transversalidade nas ações de segurança pública, algumas experiências municipais de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), com projetos de prevenção à violência, como o Projeto Mulheres da Paz e Protejo, dirigido à juventude. Infelizmente, com o fim do governo Lula, o PRONASCI definhou e, mesmo no governo Dilma, já não tinha a mesma força e incentivo.

Com a transição democrática, houve também a iniciativa de estabelecer o mínimo de informações criminais, como o INFOSEG, o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal e o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP). Infelizmente, ainda não foi definido um padrão das informações em esfera nacional, o que dificulta a sistematização, já que vários Estados não encaminham dados confiáveis.

A Lei Federal nº 13.675/2018 também cita o fortalecimento de ações de prevenção e resolução de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase aos grupos vulneráveis. A intenção é boa, mas a questão que se coloca é como a iniciativa ocorrerá se a lógica do sistema vigente não prioriza ações de prevenção municipal, e as polícias estaduais têm como foco quase exclusivo o policiamento ostensivo repressivo.

Portanto, não basta uma lei genérica que enfoque as ações de policiamento de proximidade, de incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária, na integração das políticas de segurança com as políticas sociais, sem estabelecer com objetividade que o Governo Federal será efetivamente indutor dessa política de segurança e exigirá, como contrapartida, que os Estados coloquem em prática o policiamento de proximidade com foco na promoção da cultura de paz como condição de repasses de recursos federais.

Entretanto, ressalta-se novamente, é basicamente impossível estabelecer a dimensão da segurança pública democrática e cidadã sem que mudanças estruturais e culturais da segurança pública estejam na agenda política do Governo Federal. Sem isso, ou é utopia ou demagogia.

Talvez essa seja a razão pela qual nenhum governo da transição democrática tenha criado um verdadeiro plano nacional de redução aos homicídios: ele não vingará sem mudar e enfrentar a herança cultural ainda vigente nas polícias de preconceito aos pobres e negros.

Como falar de controle social da atividade policial nos Estados, fomentando a criação de ouvidorias de polícias autônomas e independentes, se os Governos Federais da transição democrática não deram um passo concreto na criação da ouvidoria independente das Polícias Federal e Rodoviária? A ideia do SUSP, em 2002, que tinha como premissa uma ampla reforma do sistema de segurança pública, iniciava com mudanças infraconstitucionais, tais como:

- alteração nos regulamentos disciplinares das Polícias Militares;
- controle rigoroso do uso da força letal por policiais;
- autonomia dos órgãos periciais;
- Corpo de Bombeiros desvinculado das Polícias Militares;
- reformulação das leis orgânicas das Polícias Cíveis;
- ouvidoria independente e autônoma na Polícia Federal;
- unificação progressiva das academias e escolas de formação das Polícias Estaduais;
- criação de órgão integrado de informação e inteligência policial;
- corregedoria única para as Polícias Civil e Militar;
- programa integrado de saúde mental, com profissionais de fora das instituições policiais;
- grupo unificado de mediação de conflitos;
- ouvidorias de polícia autônomas e independentes em todos os Estados da Federação.

Naquela ideia de SUSP, as reformas estruturais infraconstitucionais culminariam com um novo marco legal constitucional, com a desconstitucionalização do artigo 144 da Carta Magna; no artigo da segurança pública, no que tange os Estados, restaria o princípio do ciclo completo da atividade policial, transferindo para os Estados o direito de legislar sobre suas polícias, fato resguardado como princípio fundamental constitucional.

Em consonância com a desconstitucionalização do artigo 144 da Constituição, a reforma para implementar o SUSP também previa a extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais, o estabelecimento de lei orgânica única para as polícias, a desvinculação das Polícias Militares como reserva do Exército, a investigação preliminar sem indiciamento (o instituto do inquérito policial, como dito, é datado de 1871, quando houve uma reforma Judiciária do Império) e o estabelecimento de piso nacional para as polícias estaduais.

No que se refere ao piso nacional para as polícias, é necessário enfrentar o fato de que as bases das polícias estaduais não são bem remuneradas. Estabelecer um piso nacional para as polícias estaduais, criar um amplo programa de saúde mental e fortalecer, nas escolas e academias de formação, o policiamento preventivo e comunitário são condições *sine qua non* da valorização policial.

Infelizmente, o SUSP, pautado em amplas reformas estruturais, objetos de programa de governo em 2002, pouco saiu do papel. Portanto, é necessário resgatar a perspectiva das reformas estruturais, na ótica da segurança pública democrática e cidadã, como condição de implementação do SUSP. Para tanto, as entidades da sociedade civil organizada, os movimentos sociais, populares e sindicais têm que induzir o Governo Federal a criar um modelo de segurança pública no País.

Sem uma segurança pública democrática e cidadã, não há um plano nacional de redução dos homicídios, não há um piso nacional para as polícias, tampouco ouvidorias autônomas e independentes. O policiamento preventivo e comunitário e a mediação de conflitos como política estratégica de policiamento, em especial nas regiões periféricas das cidades em que ocorre a maioria dos homicídios, são fatores imprescindíveis. Contudo, isto não sairá do papel sem mudanças estruturais e culturais.

O Brasil precisa de um plano nacional de prevenção à violência que priorize as ações municipais. A violência é multicausal e extrapola as ações policiais. É na esfera municipal que ocorrerá a aplicação desse plano, o que envolve recursos da União aos Municípios e abrange incluir os Municípios na política nacional de segurança pública.

É necessário que se estabeleça de um plano nacional de enfrentamento ao crime organizado, que é responsável, em grande parte, pelas mortes violentas. Esse problema exige muita inteligência policial e repressão qualificada, e não ações de intervenção militar como a ocorrida no Rio de Janeiro, que só reforçam a repressão generalizada, que, além de expor as Forças Armadas, na prática, criminaliza a pobreza e não desestabiliza as estruturas do crime organizado.

A lógica de atuação em flagrante delito, de caçar criminosos, e não de evitar o crime, não diminuirá as mortes violentas; pelo contrário, ainda será possível contabilizar as mortes de jovens pobres e negros, ao mesmo tempo que os agentes de segurança do Estado continuarão embrutecidos e influenciados pelo senso comum, usando de maneira inadequada o monopólio da força contra os mesmos pobres e negros.

Em última análise, não existirá SUSP sem segurança democrática e cidadã. A tese em moda na área de segurança pública é de que é preciso menos ideologia, discurso repetido inclusive por alguns pesquisadores importantes da área. Essa tese vai na contramão das reformas estruturais e culturais do sistema tão essenciais.

Para os que defendem a tese, lembra-se de que, há séculos, existe uma ideologia dominante na segurança pública consolidada. Essa ideologia vigente valoriza a defesa do patrimônio em detrimento da defesa da vida e carrega um preconceito histórico e cultural contra pobres e negros. Ela está presente no Brasil desde o Período Imperial, foi fortalecida durante as ditaduras civil e militar, e sobreviveu na transição democrática.

Portanto, é indispensável construir e implementar o conceito de segurança democrática e cidadã, uma nova ideologia suprapartidária da segurança pública, da democracia. Sem isso, por melhor que seja o gerenciamento da gestão da segurança pública, os programas e projetos, o monitoramento de políticas por evidências serão todos sufocados e boicotados na prática pela herança cultural de discriminação social e racial impregnada nas instituições de segurança pública, que acabam ditando as políticas de segurança, apesar das boas intenções dos governantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública democrática e cidadã e um SUSP calcado em mudanças estruturais e culturais não coadunam com leis mais duras, com Guarda Nacional Militar, com o fim do Estatuto do Desarmamento, com diminuição da maioria penal e com a liberação para que a população adquira porte de armas.

As perspectivas de mudar o quadro das mortes violentas no Brasil depende, em grande parte, da vontade e decisão política de o Presidente da República e os governadores dos Estados criarem um pacto pela construção da segurança pública democrática e cidadã. Fundamentalmente, dependerá da mobilização de amplos setores da sociedade civil organizada. É necessário continuar insistindo na criação da segurança pública democrática e cidadã.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: ago. 2019.

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

BRASIL. *Lei Federal nº 13.675, de 11 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 (PNS-PDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/pronasci>>. Acesso em: ago. 2019.

GOMES, L. E. Ex-chefe da PM do Rio: 'O Brasil tem uma tendência histórica de transformar conflitos policiais em guerra'. *Sul21*. Porto Alegre, 7 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2018/05/ex-chefe-da-pm-do-rio-o-brasil-tem-uma-tendencia-historica-de-transformar-conflitos-policiais-em-guer-ra/>>. Acesso em: ago. 2019.

INSTITUTO CIDADANIA. Fundação Djalma Guimarães. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo, 2002.

MANSO PAES, B; DIAS NUNES, C. *A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo> Editora Todavia, 2018.

MARIANO, B. D. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARIANO, B. D. Polícia e racismo. *Folha de S. Paulo*, setembro de 1998. Tendências/Debates. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz11099809.htm>>. Acesso em: ago. 2019.

SÃO PAULO. *Pesquisa sobre o uso da força letal por policiais de São Paulo e vitimização policial em 2017*. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, 2017.



CRESCIMENTO E REGIONALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NO NORDESTE

*Emerson Oliveira do Nascimento
Fillipi Lúcio Nascimento*

ALGUMAS PALAVRAS INICIAIS

Estudos tradicionais sobre o fenômeno da criminalidade e da violência têm prestado atenção, desde longa data, primeiro nos atributos pessoais e intransferíveis dos sujeitos que cometem crimes e, depois, nas suas características sociais. Com o passar do tempo, essa primeira geração de estudos acabara desacreditada, posto que sua base argumentativa era frágil e sem embasamento de caráter científico. Já a segunda geração desses estudos mostrou-se profícua e sedimentou outras tantas variações analíticas e metodológicas. De maneira geral, os trabalhos apontam para a importância dos fatores morais e para o peso que o núcleo moral – quer dizer, as ideias consensualmente aceitas pela maioria dos membros de determinada comunidade – tem sobre a decisão dos sujeitos em cometer ou não uma ação criminosa. A hipótese por trás da teoria é de que quando esses vínculos morais (portanto, normativos) são frágeis, a tendência ao comportamento criminoso é maior.

Não obstante o “cálculo” que seria próprio a cada indivíduo entre aceitar o condicionamento às normas sociais ou optar pelo comportamento desviante, a avaliação dos sujeitos deve ainda ser problematizada a partir da desigualdade social, tendo vista que esse fator assume papel decisivo, seja sobre o sentimento de confiança e pertencimento ao referido núcleo normativo da comunidade, seja sobre a confiança de que, optando pelo comportamento ordeiro, o sujeito ainda poderá acreditar que suas metas serão perfeitamente tangíveis. Para alguns autores fundamentais, é a incongruência e a incompatibilidade entre as condições objetivas de vida dos indivíduos e os modos socialmente aceitáveis de realização dos seus objetivos pessoais que fundamentam o que se convencionou chamar de anomia moral, a base de interpretação do comportamento delinquente.

Outras vertentes analíticas do comportamento criminoso voltam sua atenção menos ao poder explicativo das escolhas e ações individuais e mais sobre seu resultado agregado, ou seja, fala-se aqui dos grupos aos quais os indivíduos pertencem e se filiam. Para essa vertente, o foco recai, prioritariamente, sobre o estudo e a análise das populações mais pobres, vistas tanto como mais predispostas a cometer o crime como, potencialmente, mais vulneráveis à hora de sofrê-lo.

A despeito das variações que a literatura encontra sobre a relação entre criminalidade e pobreza, e não há um consenso definitivo sobre o tema entre os especialistas, essa hipótese explicativa mais dificultou do que ajudou a compreensão do fenômeno. Seu diagnóstico, direta ou indiretamente, tem reforçado a constituição de políticas direcionadas sobre essa população, tratada ao mesmo tempo como vítima e perpetradora dessa mesma violência. Não por acaso, programas inspirados nas políticas de “tolerância zero”, voltadas à prevenção e ao controle da criminalidade sobre áreas ditas perigosas e vulneráveis têm mais reforçado a estigmatização desses territórios e “justificado”, no caso da América Latina, em especial, um sem fim de violações de direitos e garantias fundamentais das populações. Tudo fundamentado sob a designação de que esses grupos são assim, “naturalmente” violentos.

Neste artigo, pretende-se chamar a atenção não para as características, as escolhas ou os traços dos comportamentos individuais, muito menos para os grupos, para a dimensão coletiva e agregada dessas “escolhas”. A partir de outra perspectiva, busca-se destacar o papel que os fatores contextuais exercem na ação dos indivíduos, de modo a tentar compreender de que forma a caracterização situacional pode ser um elemento importante para compreensão das tendências do comportamento delinquente e a incidência de crimes. Aponta-se para as tradições teóricas que destacam a relação entre o conjunto das oportunidades e as taxas de crimes violentos. A escolha empírica pela análise da região Nordeste deve-se ao fato de que, nos últimos 20 anos, basicamente a partir da virada dos anos de 1990, a região vem experimentando um crescimento exponencial da violência homicida, enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam uma tendência significativa de redução e controle da violência, sobretudo dos crimes praticados contra a vida.

Nas próximas páginas, será apresentada uma seção sobre a aparente ambiguidade entre a melhoria dos indicadores sociais no Brasil e o crescimento da criminalidade violenta, sobretudo os crimes violentos letais intencionais. Depois, serão discutidas as transformações recentes no que compete às mudanças sociais e econômicas atravessadas na região Nordeste no mesmo período. Na terceira seção, será analisado, em recorte, o fenômeno do crescimento da violência homicida nos estados da região Nordeste, destacando sua peculiaridade de novidade. Na quarta seção, serão tecidas considerações sobre o impacto que tais

mudanças imprimem ao cenário e ao contexto das oportunidades para “escolha” pelo comportamento criminoso. Na quinta e última seção, apresentam-se as considerações finais e aponta-se para a necessidade de desenvolvimento de estratégias regionalizadas de promoção de políticas públicas de prevenção e combate da violência homicida na região.

VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL RECENTE

A despeito de todas as críticas que se possa fazer à gestão das políticas públicas e sociais nas últimas duas décadas no Brasil, analistas das mais variadas vertentes concordam sobre o seguinte ponto: no que compreende as condições e os indicadores sociais brasileiros, o País está melhor hoje do que em qualquer outro período da história recente. Naturalmente, não se pode esquecer de que, quando tomado o todo pela parte, corre-se o risco grosseiro de suavizar desigualdades regionais e escamotear nichos de indicadores negativos. Todavia, é fato que, desde a redemocratização brasileira, a desigualdade, os índices de analfabetismo e até mesmo os indicadores de mensuração da concentração de renda, tão gravosos entre a população, têm apresentado quedas significativas. Não obstante esses ganhos objetivos, garantidos pelas políticas de controle fiscal e pela ampliação das políticas de assistência social principiadas ainda na década de 1990, o problema da violência ainda assola as cidades brasileiras, sobretudo as cidades de grande e médio porte.

Ao contrário do que se esperava, a democratização política não trouxe ou foi acrescida de pacificação social. Apesar dos ganhos objetivos e das melhorias sociais, a escalada da violência cresce mais e mais. A cada ano, registram-se mais homicídios no País, sem qualquer indicativo de controle ou de contenção, ainda que perene do fenômeno. Somente em 2018, foram registrados mais de 63 mil homicídios em todo o território nacional (FBSP, 2018). A fragilidade dos programas de controle da violência, sobretudo dos crimes violentos letais intencionais, é assustadora e mostrou-se ineficiente, menos pela sua engenhosidade e mais pela incapacidade do Estado e das Unidades Federativas de promoverem ações articuladas e cooperativas em prol de um objetivo comum: a preservação da vida. Aos olhos de um analista estrangeiro, não falta competência para diagnosticar e programar estratégias de controle da criminalidade, todavia se é pouco eficiente no critério implementação, avaliação e acompanhamento dessas políticas.

Pelas mãos de um partido ou do outro, desde os anos 1990, assistem-se a planos e programas serem anunciados, suplantados e substituídos sem qualquer planejamento prévio. Muitos respondem às demandas do calor da hora, ao apelo público, às exigências de organizações da sociedade civil ou até mesmo à pressão de organismos internacionais. Essa sucessão de fracassos tem levado à vala tanto experiências particulares exitosas quanto a confiança popular de que esse cenário poderá, em algum momento, ser revertido. Não por acaso, durante as últimas eleições presidenciais, nenhuma outra pauta ocupou tanto espaço na agenda políticas dos presidentiáveis quanto a segurança pública (a ponto que o candidato eleito para Presidente da República teve como uma de suas plataformas fundamentais de campanha a revogação do chamado Estatuto do Desarmamento, uma luta política de longa data conquistada em 2003 por meio da Lei 10.826, a qual restringiu o acesso às armas de fogo por parte dos civis mediante a burocratização da sua aquisição, elevando a idade mínima para o porte e endurecendo as penas para a posse ilegal).

Quanto ao impacto que o Estatuto do Desarmamento trouxe ou não sobre a criminalidade, haja vista a falta de estudos conclusivos sobre o tema, a fenda tem sido ampliada à força pelos defensores do armamentismo e pela própria sociedade civil, acuada e assustada pelo avanço da criminalidade, um medo e um pavor potencializado pelos meios de comunicação. A importância da promulgação do Estatuto do Desarmamento, nesse período, foi a ampliação do entendimento convencional que se estabeleceu à hora de traçar estratégias de prevenção e controle da criminalidade no País – a despeito do grande número de pesquisas nacionais e internacionais que contestam essa relação, persevera ainda o imaginário de que a estrutura econômica é fator determinante da criminalidade. Em outras palavras, a crença de que os fatores econômicos são as causas determinantes do comportamento criminoso levou, desde então, *policymakers* a compreenderem que a única forma de reduzir a criminalidade é mediante uma reforma social ampla e por meio da garantia de oportunidades econômicas, sobretudo para a população dita mais vulnerável ao crime e à violência.

Essa hipótese, como diretriz para promoção de política pública, incide sobre um erro elementar de longa data: aposta na transformação do indivíduo, no “cálculo individual”, e presta pouca atenção à dimensão contextual do fenômeno, na qual os fatores econômicos são parte constitutiva, é claro, mas não causas determinantes. A associação mecânica sugerida pela hipótese desmobilizou maiores investimentos sobre a formulação e implementação de políticas públicas direcionadas objetivamente ao controle do problema. Alargou-se a crença generalizada de que, com a consolidação dos direitos democráticos, se ampliaria também o conjunto das oportunidades econômicas para todos de forma indistinta, e isso paulatinamente levaria a um processo “natural” de pacificação da sociedade. Ledo engano. Passados 30 anos desde a redemocratização – e há que se destacar a melhoria significativa de vários indicadores sociais ao longo do período –, a democracia não trouxe a pacificação da sociedade brasileira, muito pelo contrário. A cada ano, assistiu-se a uma ampliação da escalada da violência homicida no País e de outras práticas, como estupros, latrocínios, assaltos e crimes relacionados ao comércio próprio dos mercados ilícitos.

A “promessa irrealizada” da democracia provocou, como era de se esperar ainda, descrença também na democracia; não por acaso, o brasileiro médio figura nas pesquisas de opinião internacionais como um sujeito descrente da democracia como melhor forma de governo e da própria representação legislativa, mas fiel ao valores da igreja e das Forças Armadas¹. O cenário é, nesses termos, desolador. Nenhuma democracia no mundo consegue conviver com níveis tão altos de barbárie. O Brasil é hoje o País com o maior número absoluto de homicídios e, sozinho, é responsável por 10% dos homicídios ocorridos no mundo. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2017, o Brasil registrou 63.880 mortes violentas intencionais, o maior número contabilizado até então. Contudo, essas mortes não se distribuem de forma homogênea por todo o território nacional. O fenômeno apresenta sazonalidades e contingências.

¹Há que se destacar o peso que a eclosão relativamente recente dos escândalos de corrupção trazidos à tona pela Operação Lava-Jato trouxe para ampliação do sentimento de incredulidade do brasileiro médio sobre as instituições políticas, em especial, do Poder Legislativo.

Nas últimas duas décadas, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, na região Sudeste, antes os maiores centros de concentração do País de violência homicida, passaram a assistir a uma redução significativa desses percentuais. Na contramão desse fenômeno, a região Nordeste apresentou um crescimento exponencial dos indicadores de vitimização por meios violentos no mesmo período. De acordo com dados do Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS), desde o ano de 2006, o Nordeste é a região mais violenta do País, concentrando, por exemplo, mais de 40% dos homicídios ocorridos em 2017. Entre os 10 Estados mais violentos da Federação para 2018, seis são da região Nordeste: Sergipe (55,7/100 mil), Alagoas (56,9/100 mil), Rio Grande do Norte (68/100 mil), Pernambuco (57,3/100 mil), Bahia (45,1/100 mil) e Ceará (59,1/100 mil) (FBSP, 2018).

A região Nordeste sempre foi, tradicionalmente, associada às práticas de violência ditas tradicionais, próprias do universo rural e antítese da dita violência urbana. Isso se refere aos tradicionais crimes de mando, *pistolagem* e de *capangagem*, diretamente relacionados às práticas do coronelismo, do mandonismo e do clientelismo que assolavam a região desde o final do século XIX. Não por acaso, argumenta-se que a explicação tradicional para tais tipos de crimes, fartamente pesquisada por estudiosos e cientistas sociais especialmente da região Nordeste, tem um poder explicativo restrito para tratar da explosão recente dos percentuais de criminalidade no território. A ampla concentração dos analistas e pesquisadores na dinâmica da criminalidade nos estados do Sudeste também ofuscou a atenção para o fenômeno crescente da criminalidade no Nordeste. Destaca-se que esse fenômeno é radicalmente diferente do tipo de criminalidade que caracterizou a região no passado e se diferencia exatamente dela em razão de sua novidade em termos de forma e conteúdo, embora, por outro lado, assemelhe-se cada vez mais à criminalidade de outras regiões do País, inclusive dos Estados do Sudeste – reservadas, naturalmente, as peculiaridades culturais, sociais e até mesmo espaciais dos Estados.

O cenário torna-se ainda um pouco mais complexo quando se avalia que o Nordeste, como uma área delimitada de concentração de vários indicadores sociais negativos ao longo dos anos 1990, assistiu a um crescimento considerável da criminalidade violenta exatamente quando parte significativa dos seus indicadores sociais se transformaram de forma positiva. Esse diagnóstico desmascara a insustentabilidade da hipótese explicativa que associa criminalidade e pobreza, e obriga a pensar no cenário das políticas públicas a partir de novos eixos ou a partir de outras ferramentas analíticas. Com isso, não se pretende argumentar que a implementação de políticas públicas de redução da pobreza seja inútil ou desnecessária, mas tão somente destacar seu poder limitado frente à possibilidade de prevenção e controle da criminalidade por esses meios – o que pode ser fartamente aprofundado a partir da leitura de Coelho (1978), Paixão (1990) e Zaluar (1985). Todos correspondem a trabalhos pioneiros que expuseram a insustentabilidade empírica dessa hipótese.

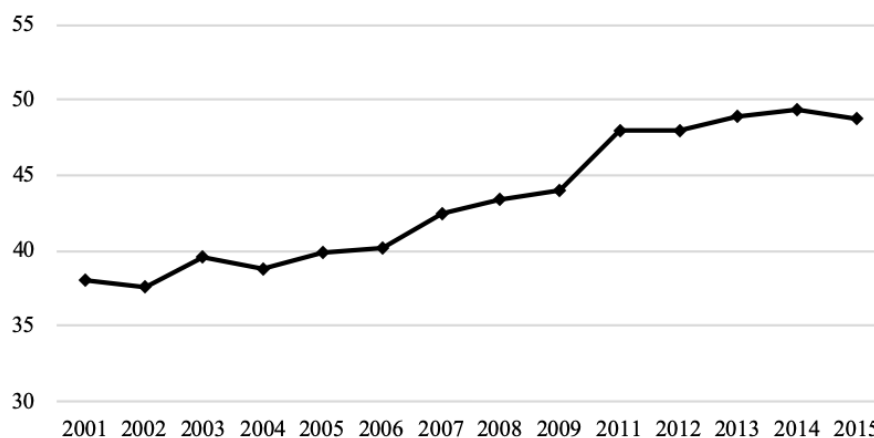
TRANSFORMAÇÃO DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NO NORDESTE

Nos últimos 20 anos, a região Nordeste tem experimentado um crescimento econômico significativo, no esteio das reformas de estabilização macroeconômica da década de 1990, do ativismo fiscal e, mais recentemente, das políticas de proteção social e de promoção do consumo das classes populares.

Entre 1995 e 2002, o Produto Interno Bruto (PIB) da região registrou uma taxa média anual de crescimento de 3,6%, superando a taxa de crescimento do PIB do País para o mesmo período, de 1,9%. Entre 2003 e 2010, a taxa anual de expansão da economia nordestina foi a 5,2%, também superior à referência nacional, de 4,2%, impulsionada pela ampliação do setor industrial e, secundariamente, do setor de serviços na região. Em 2010, o PIB do Nordeste correspondia a R\$ 507,5 bilhões. Aumentou para R\$ 653,1 bilhões em 2012, e, em 2015, atingiu a cifra de R\$ 848,5 bilhões, consignando a terceira posição no *ranking* das economias regionais (IPEADATA, 2018a).

A expansão da atividade econômica aqueceu o mercado de trabalho na região. Como se observa no Gráfico 1, entre 2001 e 2015, o percentual de pessoas com carteira de trabalho assinada aumentou continuamente no Nordeste.

Gráfico 1 – Percentual de pessoas com carteira de trabalho assinada na região Nordeste.

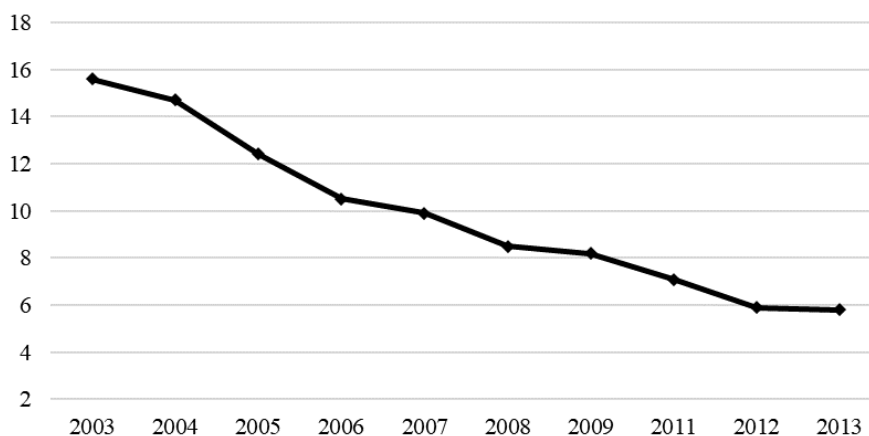


Fonte: Adaptado de IBGE (2018a).

A percentagem de empregados informais e de trabalhadores autônomos diminuiu de 34,3% em 2003 para 27,7% em 2013, o que expressa relativa melhoria das condições de trabalho na região (IBGE, 2018a). A renda do trabalhador, estimada a partir dos rendimentos médios mensais do trabalho principal, por sua vez, evoluiu significativamente entre 2001 e 2015, saltando de R\$ 205,00 para R\$ 779,00.

A queda nas taxas de desemprego e o aumento real da renda média do trabalhador impactaram as condições de miséria e de pobreza no Nordeste brasileiro. O Gráfico 2 ilustra a regressão do número de absoluto de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza na região entre 2003 e 2013.

Gráfico 2. Número absoluto de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza na região Nordeste.



Fonte: Adaptado de IPEADATA (2018b).

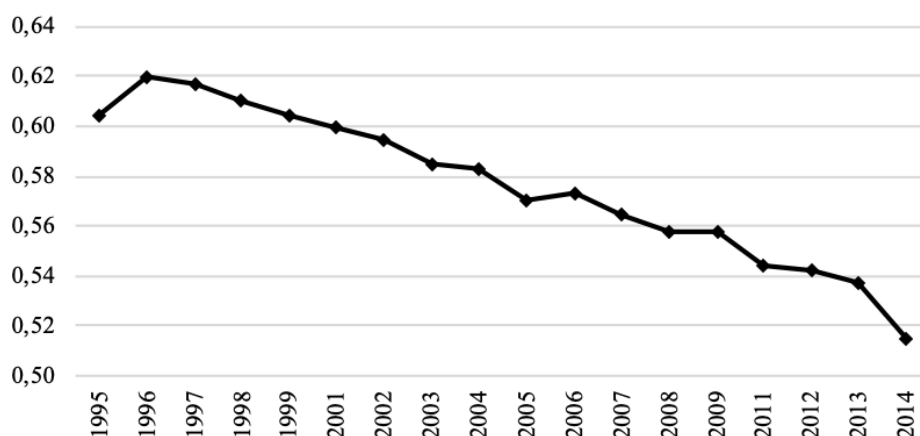
Nota: Dados em milhões de pessoas.

Estima-se em mais de 70% a redução da taxa de extrema pobreza nos estados nordestinos ao longo dos últimos 15 anos. Em Alagoas, por exemplo, o número de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de extrema pobreza reduziu 53% entre 1998 e 2014. No mesmo período, no estado do Maranhão, a redução do número de pessoas em situação de miserabilidade foi de 59%, e no estado da Bahia, de 67% (IPEADATA, 2018b).

O número de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza na região Nordeste também sofreu redução expressiva. Em 1993, mais de 28 milhões de nordestinos eram pobres. Em 2013, esse número caiu para aproximadamente 15 milhões. A redução da pobreza ocorreu de forma acentuada em quase todos os Estados da região, sobretudo a partir dos anos 2000: entre 2001 e 2013, o índice de pobreza diminuiu 48% no estado de Sergipe, 50% nos estados de Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, e 52% na Paraíba (IPEADATA, 2018b). A despeito de ainda haver um contingente subjacente de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza na região, há de se reconhecer sua rápida redução.

O coeficiente de Gini, indicador que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita*, também sinaliza uma atenuação das discrepâncias socioeconômicas em nível regional. Observa-se no Gráfico 3 a trajetória descendente do índice, revelando a melhoria gradual da distribuição da riqueza gerada na região.

Gráfico 3 – Coeficiente de Gini da região Nordeste.



Fonte: Adaptado de IPEADATA (2018c).

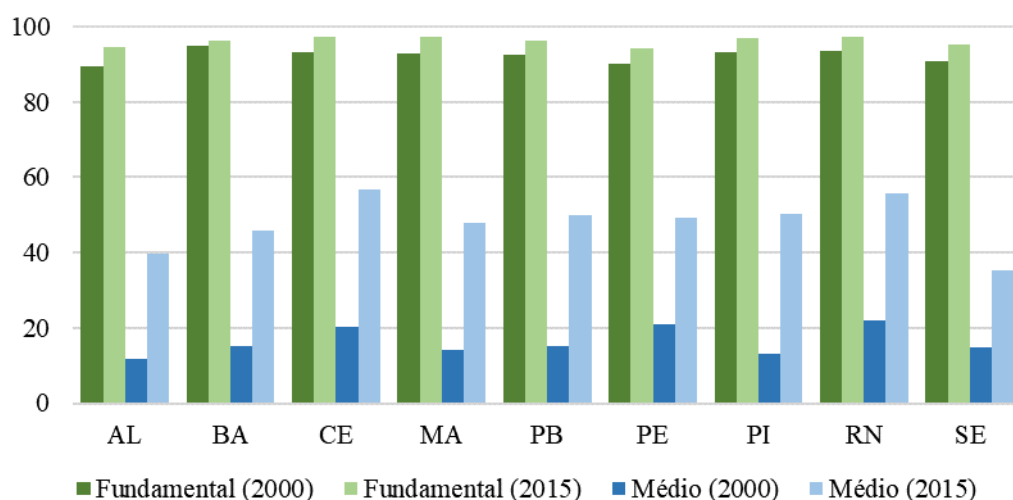
A conjugação entre redução da pobreza e diminuição da desigualdade social repercutiu na configuração das classes de renda no Nordeste brasileiro. A ascensão da classe C, abrange famílias com rendimento mensal entre 3 e 5 salários mínimos, é efeito dessa dinâmica, um fenômeno observável desde o início dos anos 2000. Em 2006, 4% da população nordestina integrava essa faixa de renda. Em 2012, esse percentual saltou para 6%. Nesse mesmo período, a percentagem de nordestinos situados nas classes D e E (famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos) caiu de 85% para 83%. O decréscimo é irrisório se comparado à variação de outras faixas de renda no mesmo período, mas extremamente significativo em relação ao histórico das disparidades econômicas locais (IBGE, 2018a).

Outras transformações sociais importantes ocorreram no Nordeste, sendo apreendidas pelos principais indicadores demográficos, educacionais e de saúde. A taxa de fecundidade, índice que estima o número médio de filhos que uma mulher pode ter ao final de seu período fértil, caiu de 2,72 filhos por mulher em 2000 para 1,82 filho em 2015. A expectativa de vida ao nascer aumentou de 64,8 anos em 1995 para 71,6 anos em 2015. A taxa de mortalidade infantil, que distanciava largamente o Nordeste das demais regiões do Brasil, apresentou uma queda de 47% entre os anos de 2000 e 2010. O último dado possui alta correlação com a melhoria das condições de habitação na região: o percentual de domicílios com abastecimento de água por rede geral saltou de 62,1% em 2001 para 77,6% em 2015. A mesma tendência se observa em relação ao percentual de residências que passou a ser assistido pelos serviços de esgotamento sanitário (de 78,3% em 2001 para 94,6% em 2015) e de coleta diária de lixo (de 56,2% em 2001 para 69,4% em 2015) (IBGE, 2018b).

A disposição de bens duráveis também aumentou progressivamente: em 2015, 96% dos domicílios nordestinos possuíam televisão, 97% tinham fogão e 30% dispunham de máquina de lavar roupas. Mais recentemente, a proporção de domicílios com aparelhos celulares e microcomputadores cresceu avultosamente. Em 2005, apenas 7% das residências possuíam computador, enquanto 49% já dispunham de aparelho celular. Dez anos depois, o percentual de domicílios com computador havia saltado para 30%, e o de celulares, para 87% (IBGE, 2018b).

Os indicadores educacionais apontam avanços significativos na região. A taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade baixou de 22,5% em 2004 para 17,4% em 2012. A taxa líquida de escolarização por níveis de ensino, que afere a percentagem da população que frequenta a escola regularmente no nível adequado para cada idade, passou de 13% em 2000 para 41% em 2015. Esse crescimento foi mais expressivo no Ensino Médio e pôde ser verificado em todos os estados nordestinos, como demonstra o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino nos estados da região Nordeste.



Fonte: Adaptado de IBGE (2018c).

O acesso à educação básica veio acompanhado pela qualidade da educação. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) subiu de 3,8 pontos em 2013 para 4,1 em 2015. O Ceará foi um dos grandes responsáveis pelo incremento da nota regional. O estado liderou o *ranking* de desenvolvimento no Ensino Fundamental I, com alta de 0,7 ponto na nota do indicador. Em 2015, com a nota de 5,9, ultrapassou a meta prevista para o ano de 2021, que era de 5,4 pontos (INEPDATA, 2018a).

O número de Instituições de Ensino Superior (IES) na região Nordeste aumentou de 201 em 2001 para 456 em 2015, ultrapassando a evolução das IES nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul para o mesmo período. Paralelamente, ampliaram-se o número de vagas e o ingresso a cursos em nível de graduação na modalidade presencial. Entre 2001 e 2015, o número de estudantes matriculados em cursos presenciais de graduação aumentou 211%. Nas universidades públicas, o aumento foi de 88%. Analisando-se em números absolutos, é possível perceber quão expressiva foi a expansão do acesso ao ensino superior nas universidades públicas da região: em 2001, pouco mais de 280 mil estudantes estavam devidamente matriculados em curso superior presencial em uma universidade pública no Nordeste, ao passo que em 2015 esse número subiu para 539 mil (INEPDATA, 2018b).

Em síntese, os dados estatísticos aqui reunidos reiteram a afirmação de que houve notáveis avanços no Nordeste brasileiro, sobretudo a partir do final da década de 1990. A redução da desigualdade social e da pobreza, a ampliação do acesso à educação, à saúde e ao saneamento básico, e o alargamento da margem de consumo de bens duráveis são alguns signos desses avanços. O Nordeste alçou à terceira posição entre as economias regionais com maior participação no PIB nacional. As taxas de desemprego e de informalidade no mercado de trabalho caíram.

Não se quer dizer que todos os problemas que historicamente assolaram a região foram resolvidos. Do contrário, ainda há muito por fazer para que se alcance o nível de desenvolvimento humano desejável, semelhante ao de outras regiões do País.

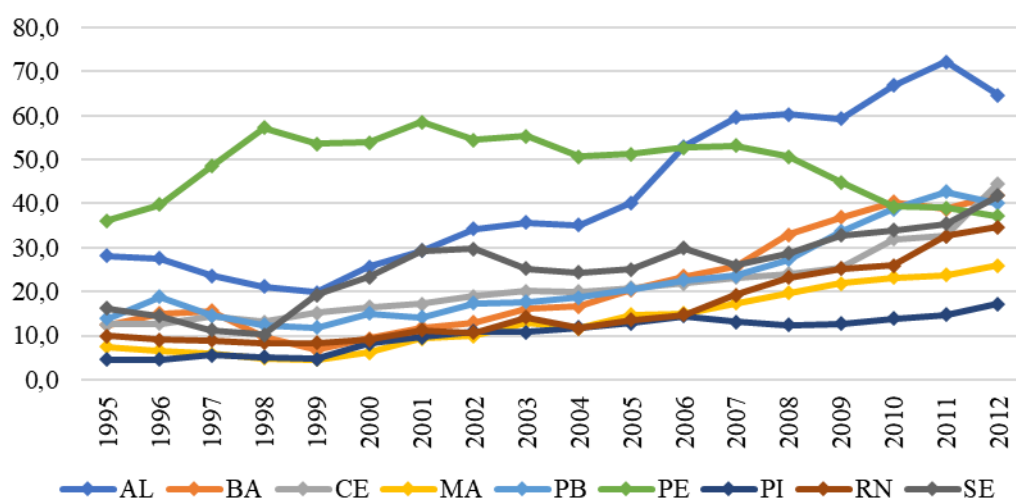
A “grande contradição” em relação à melhoria dos indicadores socioeconômicos do Nordeste ao longo dos últimos 20 anos, contudo, diz respeito ao crescimento vertiginoso da criminalidade violenta na região, como será abordado na seguinte seção.

AVANÇO DA VIOLÊNCIA LETAL NO NORDESTE

O aumento das taxas de homicídio na região Nordeste pode ser verificado desde o início da década de 1980, acentuando-se sobremaneira na década de 1990. Nesse período, o estado de Pernambuco² destacava-se entre os demais, ostentando uma taxa de 57,2 homicídios por 100 mil habitantes já em 1998, concentrando 48% das mortes violentas registradas na região à época (PERES, 2004). Entre 1990 e 1999, a taxa de homicídios do Nordeste cresceu 130,1%. Essa tendência de aumento também se observava nas taxas de homicídio de outras regiões, principalmente no Sudeste do País (WASELFISZ, 2004).

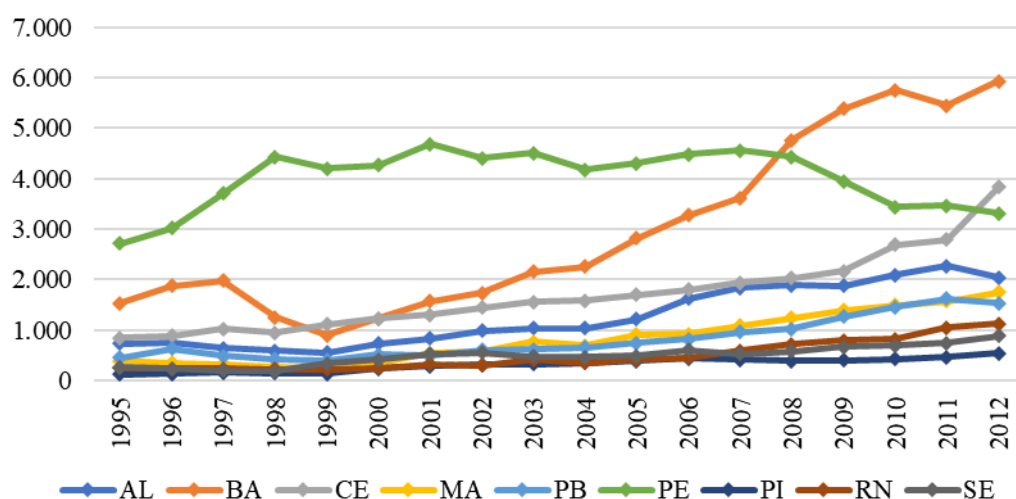
A partir dos anos 2000, o aumento das taxas de homicídio ocorreu de forma contínua em praticamente todos os estados nordestinos. Os Gráficos 5 e 6 ilustram, respectivamente, a variação das taxas de homicídio e do número absoluto de homicídios desses Estados entre 1995 e 2012.

Gráfico 5 – Variação da taxa de homicídios nos estados da região Nordeste.



Fonte: Adaptado de Waiselfisz (2014; 2011; 2004).

Gráfico 6 – Variação do número absoluto de homicídios nos estados da região Nordeste.



Fonte: Adaptado de Waiselfisz (2014; 2011; 2004).

Apreende-se do Gráfico 5 que, com exceção de Pernambuco, que usufruiu de relativo decréscimo a partir de 2000, todos os Estados da região apresentaram aumento notório das taxas de homicídio entre os anos de 1998 e 2012. O estado de Alagoas, por exemplo, sustentava em 1998 uma taxa de 21,2 homicídios para cada 100 mil habitantes. Em 2012, passou a registrar 64,6 homicídios para cada 100 mil habitantes, a mais alta taxa de homicídios do País à época. No comparativo 1998/2012, o estado do Maranhão foi o que apresentou a maior variação da taxa, cerca de 420% no período em destaque, seguido pelos estados da Bahia (331%) e de Sergipe (308%).

Na década de 2000, o número de homicídios no Nordeste do Brasil aumentou 105%. Os números absolutos permitem visualizar com ainda mais clareza a gravidade da situação: em 1990, o número de vítimas de homicídio foi de 6.226; em 2000, subiu para 9.202. Em 2010, 18.871 pessoas foram feitas vítimas da violência homicida na região (WASELFISZ, 2014; 2004). Entre 2000 e 2010, a taxa de homicídios do Nordeste superou a da Sudeste, que até então concentrava parcela significativa das mortes por homicídio no País, logrando assim o posto de região mais violenta do Brasil (WASELFISZ, 2011). Em 2012, seis dos oito Estados nordestinos despontavam entre as 10 primeiras posições no *ranking* da violência no Brasil, como descreve a Tabela 1.

Tabela 1 – Ranking das UF's por taxa de homicídio (em 100 mil) na população total.

Estado	1998		2012	
	Taxa	Posição	Taxa	Posição
Alagoas	21,8	11 ^a	64,6	1 ^a
Espírito Santo	58,4	2 ^a	47,3	2 ^a
Ceará	13,4	17 ^a	44,6	3 ^a
Goiás	13,4	18 ^a	44,3	4 ^a
Bahia	9,7	22 ^a	41,9	5 ^a
Sergipe	10,4	21 ^a	41,8	6 ^a
Pará	13,3	19 ^a	41,7	7 ^a
Paraíba	13,5	16 ^a	40,1	8 ^a
Distrito Federal	37,4	8 ^a	38,9	9 ^a
Pernambuco	58,9	1 ^a	37,1	10 ^a
Amazonas	21,3	12 ^a	36,7	11 ^a
Amapá	38,7	6 ^a	35,9	12 ^a
Roraima	50,6	4 ^a	35,4	13 ^a
Rio Grande do Norte	8,5	24 ^a	34,7	14 ^a
Mato Grosso	36,3	9 ^a	34,3	15 ^a
Rondônia	38,3	7 ^a	32,9	16 ^a
Paraná	17,6	14 ^a	32,7	17 ^a
Rio de Janeiro	55,3	3 ^a	28,3	18 ^a
Acre	21,2	13 ^a	27,5	19 ^a
Mato Grosso do Sul	33,5	10 ^a	27,1	20 ^a
Tocantins	12,3	20 ^a	26,2	21 ^a
Maranhão	5,0	27 ^a	26,0	22 ^a
Minas Gerais	8,6	23 ^a	22,8	23 ^a
Rio Grande do Sul	15,3	15 ^a	21,9	24 ^a
Piauí	5,2	26 ^a	17,2	25 ^a
São Paulo	39,7	5 ^a	15,1	26 ^a
Santa Catarina	7,9	25 ^a	12,8	27 ^a
BRASIL	25,9		29,0	

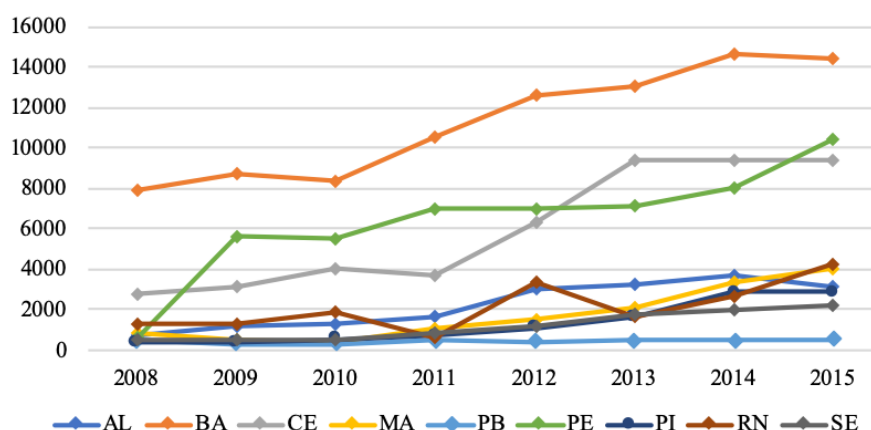
Fonte: Adaptado de Weiselfisz (2014).

Em 2013, um estudo realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) mostrou que todas as capitais dos estados nordestinos figuravam entre as 50 cidades mais violentas do mundo, destacando-se João Pessoa, na 4^a posição, Maceió, na 6^a, e Fortaleza, na 8^a (UNODC, 2013).

Próximo daquilo que se verifica em nível nacional, o perfil da vítima da violência homicida na região tende a ser basicamente o mesmo em todos os estados: homens com idade entre 15 e 30 anos de cor negra (WASELFISZ, 2014).

Os crimes contra o patrimônio também aumentaram significativamente na região ao longo dos últimos 15 anos. O Gráfico 7 demonstra a variação do número absoluto de roubos de veículo nos estados nordestinos entre 2008 e 2015.

Gráfico 7 – Variação do número absoluto de roubos de veículo nos Estados da região Nordeste.



Fonte: Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018).

De 2008 a 2015, Pernambuco percebeu uma alta de assombrosos 1.563% no número de roubos de veículo. No estado do Piauí, essa variação foi de 666% e de 372% no estado de Sergipe. Apesar do elevado número de ocorrências de roubo de veículo na Bahia, foi verificada a menor variação da escala, cerca de 82%. Desde 2005, a região Nordeste ocupa a terceira posição no *ranking* das regiões do Brasil com as maiores taxas de roubo de veículo, superada pelas regiões Sudeste, em primeiro lugar, e Norte, consequentemente em segundo lugar.

Todos os dados até então apresentados atestam não apenas a alteração da dinâmica espacial da criminalidade, mas também uma contradição: à medida que os indicadores socioeconômicos do Nordeste apontam para a melhoria das condições de vida e para a atenuação das disparidades sociais na região, os índices de criminalidade aumentam. Ao se reconhecer o crime como um fenômeno multicausal, é possível evitar a aparente contradição descrita. Mas há também de se reconhecer que os instrumentais teóricos mobilizados para tentar dar conta das expressões desse novo fenômeno têm se deparado com limitações das mais diversas ordens, sobretudo no que diz respeito à capacidade de generalização das explicações (que, em muito dos casos, tendem a se ater às peculiaridades locais ou à inclinação do pesquisador).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crença mitológica na associação entre pobreza e criminalidade acabou por engendrar efeitos deveras perversos – primeiro, por nutrir perspectivas excessivamente restritivas de prevenção e combate à criminalidade violenta, “relegando” à consolidação das instituições democráticas a “missão” de pacificar a sociedade; depois, porque, passadas três décadas de governança democrática (e aqui não se discute a qualidade desta democracia), a perseverança de altas taxas de criminalidade propiciou uma espécie de “criminalização da pobreza”, uma profecia anunciada pela teoria interacionista da rotulação que pode ser fartamente captada no registro da cultura organizacional das forças policiais dos estados – “são violentos por que são” e, para aquilo que não há solução, não há remédio. Essa crença no potencial criminoso dos grupos menos favorecidos e marginalizados, o argumento em favor da “naturalização” do seu comportamento violento tem sido reforçado pela vigilância maior sobre essa população e, consequentemente, tem se refletido nas taxas crescente de indiciamento e encarceramento destes sujeitos, sobretudo para crimes patrimoniais, uma vez que a taxa de julgamento de homicídios é significativamente baixa e gira em torno de 7% para o território nacional.

O que se pretende com este artigo é problematizar a perseverança de velhos modelos analíticos à hora de equacionar e traçar estratégias de prevenção e controle da criminalidade violenta, sobretudo na região Nordeste, palco privilegiado desde então de investimento político e técnico dos governos federal e estadual. Apostar no equacionamento da relação entre criminalidade e pobreza é insistir sobre um erro fundamental que pode, inclusive, como já vem acontecendo, investir contra a própria democracia em favor de opções salvacionistas, militarizadas e conservadores, uma vez que as hipóteses que estabelecem a privação econômica dos indivíduos como um fator causal da criminalidade, quando não encontram suporte empírico, acabam por depositar sobre o indivíduo a responsabilidade última pelo comportamento desviante, o que pode fazer sentido aos olhos do sistema de justiça criminal, mas é ingênuos aos olhos das ciências sociais e também o deveriam ser aos olhos de quaisquer *policymakers*. Afinal, se o problema da criminalidade passa a ser visto como um produto exclusivo do “cálculo individual”, o crime é desassociado dos seus fatores contextuais, e o ponto deixa de ser prevenir o crime, e sim eliminar o “inimigo” social.

É nesse sentido que se reforça a importância de que estratégias de prevenção e controle da criminalidade violenta devem considerar aspectos e peculiaridades espaciais; logo, devem ser políticas públicas descentralizadas, bem como devem tratar o “crime”, menos a partir da restrita dimensão do “cálculo individual” ou da estrutura socioeconômica de modo isolado. Políticas públicas de prevenção e combate à criminalidade devem distinguir os tipos e as formas de crime, além de onde e como incidem sobre os territórios, pois crimes diferentes reúnem abordagens distintas do fato, tendo em vista que também reúnem aspectos configuracionais e incidências de condicionantes distintos. Nesse sentido, no que se refere à avalanche de homicídios na região Nordeste, há que se prestar atenção à dimensão coletiva e agregada desse fenômeno, mas há também de se apostar nas ampliações de estudos localizados para cada estado, respeitando-se as peculiaridades do fenômeno em cada território. A mudança desse enfoque pode abrir a “caixa-preta” das engrenagens por trás de cada tipo de crime e, dessa forma, promover opções e estratégias de controle fortemente orientadas para ação dos gestores públicos.

A ideia subjacente a tal argumento não é demarcar os crimes que são ou menos racionais. Não é esse o ponto, mas, sim, avaliando o componente racional de crimes aparentemente não racionais, traçar estratégias de enfrentamento do problema que possam apontar para “causas” que possam ser operadas em curto e médio prazos pelo poder público. Em outros termos: é importante compreender que o crime apresenta contingências e sazonalidades, ou seja, não acontece de forma linear através do tempo, muito menos se distribui de forma equitativa sobre o território dos estados – há nichos e concentrações espaciais e temporais de crimes e há, ainda, transformações e das práticas criminais nos territórios e entre os territórios ao longo do tempo, posto que, como fenômeno social, a criminalidade é algo vivo e dinâmico. Essa estratégia argumenta que é necessário traçar a evolução dos padrões temporais e espaciais dos diversos tipos de crime no tempo e no espaço como forma de compreender o conjunto de fatores situacionais e contextuais que podem antecipar a ocorrência dos mesmos.

Trata-se de identificar os mecanismos causas e a incidência dos condicionantes como forma de inibir o conjunto das oportunidades – trata-se, aqui, exatamente, do espaço onde a *estrutura social* toca a *agência individual*. Estrutura e agência, fora do espectro da mediação entre ambas, é um espaço inóspito para promoção de estratégias de prevenção e controle da criminalidade. Regionalizar a pauta da segurança pública, e isso é hoje um problema emergencial para a região Nordeste, especialmente, implica demarcar e conhecer em profundidade a dinâmica do crime nesses territórios, reconhecer as comunidades, para, a partir daí somente, traçar ações orientadas de intervenção. É preciso buscar soluções locais que conduzam, necessariamente, à identificação de características específicas dessas ocorrências. Isso não exclui o compromisso do Governo Federal como condutor e facilitador de políticas públicas ou exclui a importância de um pacto federativo entre os Entes em favor da redução das mortes violentas intencionais no País, mas assevera que soluções prontas e pré-fabricadas reforçam estigmas e dificultam o desenvolvimento de experimentos interessantes e personalizados.

REFERÊNCIAS

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Estatísticas*. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/introducao/>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries estatísticas. *Mercado e força de trabalho*. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=7>. Acesso em: 8 ago. 2018a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries estatísticas. *Famílias e domicílios*. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=6>. Acesso em: 8 ago. 2018b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries estatísticas. *Educação*. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=4>. Acesso em: 8 ago. 2018c.

INEPDATA. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Estatísticas educacionais. *Educação básica*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inep-data>>. Acesso em: 8 ago. 2018a.

INEPDATA. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Estatísticas educacionais. *Educação superior*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inep-data>>. Acesso em: 8 ago. 2018b.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Regional. *Contas regionais*. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 8 ago. 2018a.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Regional. *Renda*. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 8 ago. 2018b.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Social. *Coeficiente de Gini*. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 8 ago. 2018c.

PERES, M. F. T. *Firearm-related violence in Brazil*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência: Universidade de São Paulo, 2004.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, UNODC. *Global study on homicide 2013: trends, contexts, data*. Washington: UNODC, 2013.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2014: os jovens no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2011: os jovens no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2004: os jovens no Brasil*. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, 2004.



FEMINICÍDIOS NO NORDESTE: DA INVISIBILIDADE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO

*Grasielle Borges Vieira de Carvalho
Denise Almeida de Andrade
Laura Kauany Matos*

INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher nas respectivas regiões brasileiras ainda apresenta índices alarmantes que demonstram o quão grave é a desigualdade de gênero no País. Discriminações que tomam grande relevo e perpassam gerações colocam em risco a vida de inúmeras mulheres cotidianamente.

Especificamente no Nordeste, tal cenário de opressão e menosprezo à mulher não é diferente. Por causa disso, o presente estudo se propõe a discorrer sobre feminicídio, demonstrando as proporções que o fenômeno, como ponto culminante do ciclo da violência contra a mulher, vem tomando e, conseqüentemente, suas peculiaridades e a necessidade de elaboração de políticas públicas de cunho preventivo direcionadas à proteção das mulheres em situação de violência.

Tal demonstração será realizada por meio da exploração e exposição de dados, oriundos de documentos/relatórios oficiais, como o *Mapa da Violência 2015*, o *Atlas da Violência 2018*, *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha* e o *Dossiê Feminicídio #InvisibilidadeMata*. Além disso, serão detalhadas algumas iniciativas de extrema importância ao enfrentamento da violência contra a mulher e sua prevenção, como a *Ronda Maria da Penha*, do Estado da Bahia, e o aplicativo *Salve Maria*, do Estado do Piauí.

Destarte, não se pode deixar de sinalizar que são necessárias mais políticas públicas que abranjam desde a prevenção até a proteção dessas situações, as quais, por conseguinte, contribuiriam para a redução do número de morte de mulheres. Políticas públicas que, além de acompanhar as mulheres em situação de violência, promovam uma mudança nos parâmetros das relações em prol do respeito e da igualdade, no sentido de que as mulheres sejam, tal qual os homens, reconhecidas como seres humanos, sujeitos de direitos e deveres.

FEMINICÍDIO E O CICLO DA VIOLÊNCIA – O QUE OS DADOS REVELAM?

A violência contra a mulher persiste na sociedade e se revela como resultado da desigualdade de gênero, que é pautada nos papéis sociais e culturais atribuídos distintamente a homens e mulheres. Tal cenário repercute na condição de submissão e subjugação das mulheres no meio social, legitimando e naturalizando atos de violência, que

compõem um verdadeiro ciclo de violações de difícil ruptura. Dessa forma, este tópico se propõe a demonstrar, por meio de dados oficiais, o contexto da perpetuação do ciclo da violência que culmina com a morte de mulheres diariamente.

Como bem esclarece Dias (2015, p. 25), o homem ainda é caracterizado como o proprietário do corpo e da vontade da mulher, e a afetividade e a sensibilidade são manifestações que não se adequam à sua imagem. A partir do nascimento, o homem é instigado a ser viril, a não chorar; tal ideia de poder garante a ele o suposto direito de usar sua força física e vantagem corporal sobre os demais membros da família. Em contrapartida, à mulher foi destinada a noção de que é frágil e precisa de proteção. Assim, o sentimento de dominação e a (pretensa) superioridade masculina se desdobram em práticas cotidianas de subjugação, as quais resultam em uma “autorização” para a agressão.

A violência contra a mulher baseada no gênero é, portanto, uma chaga que se atrela à própria história da família, uma vez que a mulher foi, historicamente, submissa aos comandos do pai e do marido, e sua atuação era restrita ao ambiente doméstico e aos cuidados com os filhos; referida subordinação contribui diretamente para a prática e perpetuação da violência de gênero. Ressalta-se que repensar tais padrões culturais e trazer um novo significado aos papéis de homens e mulheres constituem-se um dos sérios desafios do século XXI (VIEIRA DE CARVALHO, 2018, p. 18-19).

No Brasil, a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) teve como objeto a violência de gênero, que, como já sinalizado, contempla uma determinação social dos papéis atribuídos a homens e mulheres, com incidência nos contextos doméstico ou familiar, ou, ainda, em uma relação íntima de afeto. Ademais, traz um rol não taxativo de cinco formas de violência, quais sejam, física, psicológica, sexual, patrimonial e moral (BIANCHINI, 2016, p. 31-47).

O fato é que a violência doméstica se desenvolve, de modo específico, num ciclo de violência, que abarca três fases: tensão, explosão e “lua de mel”. Na primeira fase, o homem manifesta nervosismo, eleva o tom de voz, insulta a mulher, acusando-a de ser descuidada, de traí-lo, a humilha e xinga. A mulher, por sua vez, reprime-se, realiza os desejos do homem, busca não o contrariar, pensando que, desse modo, irá conter a fúria violenta. O que há é a inversão da culpa, de modo que, à mulher, é atribuída a responsabilidade pelo comportamento do homem, e, vulnerável, ela assenta (FERNANDES, 2015, p. 125-126).

Na segunda fase, o homem investe contra a vítima mediante ameaças, agressões, estupro, tortura, entre outros delitos. Com a contínua repetição do ciclo, as violações são intensificadas e a violência se agrava. A vítima já não se opõe, sofre a violência e não se sente capaz de exercer qualquer tipo de reação, ainda que verbal. Na terceira fase, após o ato de agressão, há o arrependimento do homem. Ele, com receio de ser abandonado ou de sofrer punição, altera o seu comportamento, pedindo perdão, prometendo que não mais agirá daquela forma. Todavia, tal arrependimento é apenas momentâneo e ilude a mulher, cujas esperanças são renovadas (FERNANDES, 2015, p. 126).

O feminicídio representa, então, o último nível de dominação da mulher pelo homem, isto é, o controle da vida e da morte. Ele se manifesta como uma afirmação ampla de posse, equiparando a mulher a um objeto, quando praticado pelo parceiro ou ex-parceiro: como subjugação da intimidade e sexualidade da mulher, mediante a violência sexual atrelada à morte; como eliminação da identidade da mulher, mediante a mutilação e desfiguração do seu corpo; e pela depreciação da dignidade da mulher, sujeitando-a à tortura e a tratamentos cruéis ou degradantes (SENADO FEDERAL, 2013, p. 1003).

No Brasil, em 9 de março de 2015, foi sancionada a Lei nº 13.104, que estabelece o feminicídio como uma circunstância qualificadora do delito de homicídio. Tal legislação foi de autoria da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher e, após a sanção presidencial, o homicídio de mulheres por razões de gênero, isto é, quando contiver violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher, foi incluído entre os homicídios qualificados (MELLO, 2018, p. 141).

O Ministério dos Direitos Humanos (MDH) expôs o balanço do *Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher*, no qual há dados relativos ao período compreendido entre janeiro e julho de 2018. Na época, foram registrados 27 feminicídios, 51 homicídios, 547 tentativas de feminicídio e 118 de homicídio, e, ainda, foram relatados 79.661 casos de violência, sendo 37.396 casos de violência física e 26.527 situações de violência psicológica. Ademais, 63.116 relatos de violência receberam a classificação de violência doméstica. Frisa-se que se trata de um serviço de utilidade pública, ofertado pelo aludido Ministério, e que funciona 24 horas por dia, inclusive aos feriados e finais de semana (BRASIL, 2018, s/p).

O *Mapa da Violência 2015* apresenta dados alarmantes ao informar que o Brasil, entre 83 países, ocupa a 5ª colocação no que diz respeito aos países onde mais se matam mulheres. No tocante ao Nordeste, os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, em 2013, apresentaram, respectivamente, as seguintes taxas de homicídio de mulheres por 100 mil: 8,6; 5,8; 6,2; 3,8; 6,4; 5,5; 2,9; 5,3 e 5,1 (WAISELFISZ, 2015, p. 15-27).

De acordo com o *Atlas da Violência 2018*, em 2016, o Brasil apresentou 4.645 homicídios de mulheres. E, ainda no que se refere ao Nordeste, o Estado de Alagoas, no mesmo ano, apresentou 101 homicídios de mulheres; na Bahia, houve 441 homicídios; no Ceará, 218; no Maranhão, 159; na Paraíba, 107; no Piauí, 50; em Pernambuco, 282; no Rio Grande do Norte, 100, e em Sergipe, 60 homicídios (IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018, p. 49).

Assim, dados como os expostos revelam o quão nocivo é o não rompimento e, por conseguinte, a perpetuação do ciclo da violência, que finda com o óbito da mulher. Nessa perspectiva, como forma de melhor elucidar o grave fenômeno ora estudado, no tópico a seguir serão analisados o relatório oficial *O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha* e o *Dossiê Femicídio #InvisibilidadeMata*.

O PODER JUDICIÁRIO NA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA E O DOSSIÊ FEMINICÍDIO #INVISIBILIDADEMATA: TECENDO REFLEXÕES³

É ainda um desafio aferir as mais diversas formas de violência praticadas no Brasil, por inúmeros motivos, entre os quais se destacam: o quadro de violência endêmica vivido nas capitais e regiões metropolitanas; a inexistência de um cadastro único/sistema uniformizado que capte as primeiras informações/denúncias consolidan-

³Não será objeto de análise profunda neste texto, mas se sugere a análise da pesquisa intitulada *Atlas da Violência 2018*, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). A pesquisa não utiliza dados primários e lança mão das informações do Ministério da Saúde sobre a mortalidade no País, o que significa que dispõe de estimativas: “Em 2016, 4.645 mulheres foram assassinadas no País, o que representa uma taxa de 4,5 homicídios para cada 100 mil brasileiras. Em dez anos, observa-se um aumento de 6,4” (IPEA, 2018, *on-line*). Os três Estados brasileiros com maior taxa de homicídio de mulheres são Pará, Goiás e Roraima e, embora o Nordeste não figure nessa tríade, Rio Grande do Norte e Maranhão são os dois Estados com o maior aumento na taxa de homicídio de mulheres de 2006 a 2016, da ordem de 130% (IPEA, 2018, *on-line*).

do resultados que evitariam a subnotificação ou o duplo registro; e as abissais desigualdades socioeconômicas do País, que vitimam, em uma escala muito maior, pessoas pobres e negras⁴.

O cenário é similar no marco da violência contra a mulher, inclusa sua expressão fatal, que é o feminicídio. Não dispomos de uma pesquisa nacional, com dados primários, que verse sobre a morte de mulheres no Brasil. A pesquisa *Mapa da Violência 2015 Homicídio de Mulheres no Brasil*, já citada neste estudo, tem sido apontada como a consolidação mais completa de informações, com metodologia clara, disponível ao público, segundo a qual aproximadamente 7 mulheres foram assassinadas, por dia, em 2013, por um familiar (WASELFSZ, 2015, p. 70). A cifra é alarmante e tem mobilizado esforços de algumas searas do Poder Público e da sociedade civil na busca pela compreensão e enfrentamento dessa realidade.

Optamos, neste contexto, por analisar o relatório *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha* e o *Dossiê Feminicídio #Invisibilidade Mata* com o intuito de verificar os caminhos que o Poder Judiciário tem trilhado no enfrentamento da violência contra a mulher, ao mesmo tempo que se densificam as reflexões sobre os contextos em que a violência contra a mulher é praticada.

Conselho Nacional de Justiça e o relatório O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha

Em 2017, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, por meio da Portaria nº 15, a *Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à violência contra as Mulheres*, cujos objetivos de garantir às mulheres “seus direitos fundamentais nas relações domésticas e familiares, e a adequada solução de conflitos envolvendo mulheres em situação de violência” (CNJ, 2018, p. 5).

O Poder Judiciário assumiu o mister tanto de mapear a estrutura judiciária competente para receber e processar as demandas de violência contra a mulher quanto levantar e publicizar os dados sobre o tema, medida que se concretizou no relatório intitulado *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha* (CNJ, 2018, p. 5).

⁴Os jovens homens negros são os que mais morrem no Brasil, segundo o *Atlas da Violência 2017*.

Serão analisadas as informações do segundo relatório publicado pelo CNJ, oriundo do levantamento e da análise atualizada dos dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça estaduais até 31 de dezembro de 2017⁵; os dados de 2016 e 2017 foram consolidados em 24 de maio de 2018, e, em sequência, o segundo relatório, ora analisado, foi publicado.

O relatório está dividido em duas grandes partes: 1 – estrutura Judiciária, subdivida em dois tópicos (varas exclusivas e equipes multidisciplinares); e 2 – litigiosidade, subdividida em seis tópicos; o último versa especificamente sobre o feminicídio (medidas protetivas; casos novos; casos pendentes; processos baixados, sentenças e indicadores de *performance*; execução penal; feminicídio).

É neste formato que o CNJ analisa a atuação do Poder Judiciário no enfrentamento à expressão letal da violência contra a mulher, o feminicídio. Salientam-se, pois, do relatório do CNJ de 2018, duas informações: 1) em 2017, tramitaram nos tribunais estaduais brasileiros 1.448.716 processos referentes à violência doméstica e familiar, com média de 13,8 processos para cada grupo de mil mulheres; 2) “ao longo de 2017, os tribunais estaduais movimentaram 13.825 casos de feminicídio, tendo baixado 3.039 processos, restando pendentes ao final do ano 10.786 processos” (CNJ, 2018, p. 20-22).

Tem-se ciência de que a realidade brasileira é múltipla e que apresenta nuances regionais, o que demanda reflexões que contemplem essa peculiaridade; reconhecem-se, também, a diversidade da extensão territorial e do contingente populacional dos Estados nordestinos, o que se desdobra em diferenças, como a envergadura dos Tribunais de Justiça e o número de processos em trâmite.

⁵“Obedecendo à Portaria CNJ n. 15/2017, esses tribunais encaminharam dados referentes ao ano de 2017, tendo como data-base 31/12/2017, cobrindo aspectos de estrutura e litigiosidade, incluindo a quantidade de varas e juizados exclusivos; número e perfil de profissionais que integram as equipes multidisciplinares; quantidade de gabinetes privativos; número de medidas protetivas, casos novos, pendentes e baixados; sentenças e execuções, tanto para casos que abarcam crimes de violência contra a mulher quanto para casos específicos de feminicídio. Todos os tribunais responderam ao CNJ até o dia 28 de fevereiro de 2018. Uma vez compilados os dados, e observando-se inconsistências, foi solicitada às Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, a retificação (ou ratificação) das informações, inclusive dos dados referentes ao primeiro levantamento realizado em 2017, com data-base 31/12/2016” (CNJ, 2018, p. 5).

Busca-se, então, analisar as informações sob a perspectiva crítico-comparativa, com ênfase em uma abordagem percentual, e não de números absolutos. A Tabela 1 apresenta os dados do Nordeste relativos aos processos em andamento nos respectivos Tribunais de Justiça (CNJ, 2018).

Tabela 1 – Processos em andamento nos respectivos Tribunais de Justiça nordestinos.

Tribunal	Pendentes 2016 2017		Baixados 2016 2017		Sentenças 2016 2017	
TJ AL	2	5	0	0	0	2
TJ BA	4	8	1	0	1	0
TJ CE	22	7	11	14	4	4
TJ MA	15	23	0	0	1	6
TJ PB	41	10	14	5	16	2
TJ PE	41	70	3	10	3	13
TJ PI	14	41	3	6	0	0
TJ RN	1.496	1.380	136	209	243	112
TJ SE	5	23	3	3	4	3

Fonte: CNJ (2018, p. 20).

A região Nordeste foi a que menos demandou o Poder Judiciário para questões de violência contra a mulher em 2017, com média de 1,9 processos para cada mil mulheres em comparação com 9,24 processos, para o mesmo grupo, na região Centro-Oeste; os Tribunais de Justiça da Bahia e de Alagoas, cujas médias relativas são as mais baixas de todo o País, revelaram 0,6 e 0,7 processo para cada grupo de mil mulheres, respectivamente (CNJ, 2018, p. 22).

Referidos números permitem afirmar que não há uma paridade entre os Estados no que se refere à interposição de processos judiciais; por outro lado, não há informações que expliquem ou auxiliem a compreensão dessa discrepância entre os Estados nordestinos.

Segundo o *Mapa da Violência 2015*, não existe uma tendência global, mas peculiaridades regionais e locais que precisam ser estudadas na compreensão das informações de cada uma das cinco regiões do País. O Nordeste, com a média de 5,6 mortes por 100 mil mulheres, é a terceira região do País mais violenta, demasiado próximo das regiões Norte e Centro-Oeste, com médias, respectivas, de 6,1 e 7 mortes para cada mil habitantes em 2013 (WASELFSZ, 2015, p. 15).

Percebem-se avanços, a exemplo da iniciativa de mapear os dados e refletir sobre os achados de pesquisa, que é inédita para o Poder Judiciário brasileiro, destacadamente, no que se refere à violência contra a mulher. Todavia, os ganhos estão aquém do esperado e do que é possível, haja vista a relevância de se enfrentar a violência contra a mulher (já ao final da segunda década do século XXI) e o orçamento destinado à estrutura do Poder Judiciário.

Ademais, no que concerne ao feminicídio, observa-se a incipiência dos dados coletados, bem como das aferições e análises procedidas a partir do mapeamento. Não há avanços no sentido de propor e implementar a uniformização dos dados e publicização periódica dessas informações, o que compromete a apreensão fidedigna da realidade. O relatório é explícito:

Verifica-se, contudo, que essa resposta é desigual, havendo desequilíbrio na prestação jurisdicional entre os estados. Isso foi observado especialmente na estrutura especializada de atendimento, ficando evidenciado que apesar de a maioria dos tribunais contar com equipes multidisciplinares no atendimento às vítimas, a estruturação dessas equipes é adequada em apenas quinze tribunais no país (CNJ, 2018, p. 22).

Ressalta-se que o CNJ reconhece a mencionada deficiência “[...] é preciso empreender esforços também no registro e padronização de informações, sobretudo no tocante aos casos de feminicídio e à etapa de execução” (CNJ, 2018, p. 22), o que, *per si*, não minimiza os efeitos negativos da leniência na proteção dos direitos das mulheres, e, em última instância, de suas vidas.

Em nenhum momento, entende-se que a solução para a violência contra a mulher é simples e partirá do Sistema de Justiça, quiçá do Poder Judiciário; defende-se, contudo, que as estruturas de poder estabelecidas estejam comprometidas com a promoção, o respeito e a defesa da igualdade material e com práticas não discriminatórias. Se o Poder Judiciário não tem o condão, *per si*, de superar a desigualdade de gênero contra a mulher que subjuga e mata, tem o mister constitucional de superar estereótipos de gênero e combater a leniência no julgamento dos processos que envolvem violência contra a mulher, em especial os que versam sobre feminicídio.

Dossiê Feminicídio #Invisibilidade Mata⁶

As pesquisas oficiais são de extrema relevância para a compreensão de contextos complexos, como o que se imiscui o feminicídio, sobretudo pela necessidade de serem estabelecidas medidas eficientes de enfrentamento. Por outro lado, iniciativas capitaneadas pela sociedade civil também contribuem decisivamente para suplantar a naturalização de uma realidade de permanece a vitimar milhares de mulheres brasileiras todos os anos (WAISELFISZ, 2015).

[...] mulheres morrem barbaramente todos os dias no país, mas os feminicídios não emergem como uma realidade intolerável para o Estado e nem para grande parte da sociedade. A naturalização de construções culturais que hierarquizam vidas é determinante para que algumas sejam zeladas e outras não, determinando quais podem ser tiradas sucessivamente, com alto grau de impunidade perante os poderes públicos e a população [...] (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2017, *on-line*, p. 7).

O *Dossiê Feminicídio #Invisibilidade Mata* (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2017) busca contribuir para esse debate em diversos aspectos, entre os quais se pontua o reconhecimento de que existe uma espécie de escalonamento da vulnerabilidade, o que significa que há grupos de mulheres mais suscetíveis a serem vítimas de violência, como as mulheres negras, e a recorrente culpabilização da vítima na apuração desses crimes.

Sabe-se que “a violência contra as mulheres e os feminicídios aparecem assim um fenômeno que é perversamente social e democrático, que pode atingir qualquer mulher [...]” (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2017, p. 40); todavia, é preciso reconhecer que há sobreposições de vulnerabilidade, o que se tem chamado de intersecções⁷,

⁶ Em 2016, o Instituto Patrícia Galvão lançou uma plataforma *on-line* para debater questões graves e urgentes; ao mesmo tempo, foram entrevistados profissionais de diversas áreas – acadêmicos, peritos, gestores públicos etc. Todo esse material foi compilado e disponibilizado em uma plataforma interativa na internet “que oferece suporte para pautar e debater questões fundamentais, cobrar direitos e desconstruir discriminações, contribuindo para evitar que mortes anunciadas sigam acontecendo sem provocar impacto na opinião pública e nem respostas satisfatórias das instituições do Estado” (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2017, p. 8), e os resultados obtidos até o início de 2017 estão consolidados no *Dossiê Feminicídio #Invisibilidade Mata*.

⁷ Ver Collins, 2000.

as quais precisam ser reconhecidas: “Além da cor da pele e da faixa etária, as taxas de mortes violentas de mulheres podem variar consideravelmente de acordo com a região em que moram”. (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2017, p. 40).

Mulheres negras são, de acordo com o *Mapa da Violência 2015*, as mais sujeitas a serem vítimas de feminicídio: “O número de homicídios de brancas cai de 1.747 vítimas, em 2003, para 1.576, em 2013. Isso representa uma queda de 9,8% no total de homicídios do período. Já os homicídios de negras aumentam 54,2% no mesmo período, passando de 1.864 para 2.875 vítimas” (WAISELFISZ, 2015, p. 30).

Outro aspecto a ser considerado é a idade da vítima – quando entre 18 e 30 anos, mostra percentuais mais elevados de vitimização das mulheres (WAISELFISZ, 2015, p. 74). O recorte etário é relevante porque ratifica que a juventude brasileira (contabilizados homens e mulheres) tem concentrado os maiores índices de vitimização.

As desigualdades regionais também são apontadas como fator que altera a realidade na qual os crimes são praticados, e são utilizados os dados do *Mapa da Violência 2015* para corroborar a afirmação.

Além da cor da pele e da faixa etária, as taxas de mortes violentas de mulheres podem variar consideravelmente de acordo com a região em que moram. Além de diferenças no registro dos dados pelos órgãos responsáveis, a variação da taxa pode estar atrelada a fatores que geram vulnerabilidades para as mulheres conforme as diferentes realidades em que vivem no Brasil, como noções culturais mais ou menos autorizadas de violências discriminatórias e maior ou menor presença de serviços de proteção e apoio às mulheres (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2017, p. 40).

O *Dossiê Feminicídio #Invisibilidade Mata* denuncia, ainda, a culpabilização da vítima. Esse fator pode ser apontado como um dos efeitos negativos de uma sociedade arrimada em estruturas patriarcais, que se recusa a refletir de forma abrangente sobre como esse histórico se traduz em desrespeito a direitos e recrudescimento de violência contra grupos minoritários, como as mulheres.

Há inúmeros casos que exemplificam essa afirmação, e o assassinato de Amanda Bueno não fugiu à regra. Por ser dançarina de *funk*, por ter tido experiência em uma boate de *striptease* e por responder a processo penal, seu homicídio, que foi triplamente qualificado, desencadeou discussões e *headlines* que mais versavam sobre sua profissão e seu passado do que enfrentavam os porquês da crueldade impingida à sua morte.

[...] Pesquisando sobre o caso na internet usando como palavra-chave o nome 'Amanda Bueno' ou 'Cícera Alves de Sena', facilmente serão encontradas dezenas de manchetes de jornais em que os nomes Amanda/Cícera foram sumariamente substituídos pelas expressões 'funkeira', 'dançarina' ou 'dançarina de funk'. Amanda não era mais uma mulher assassinada, por quem deveríamos sentir alguma empatia, mas uma mulher cuja moral poderia ser questionada devido à profissão que desempenhava. Essa é outra característica que costuma aparecer nos casos de feminicídio: se há um passado que precisa ser investigado é o passado da vítima, que vai mostrar os elementos que a levaram (SIC) a ser morta (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2017, p. 27 e 28).

Constatou-se a presença de estereótipos de gênero e de culpabilização da vítima não apenas nos casos de feminicídio (tentado ou consumado), mas também em diversos outros crimes contra as mulheres, como o estupro.

A roupa da vítima, o horário em que andava na rua ou dirigia o carro, a profissão que exercia, a quantidade de parceiros sexuais são questões que ganham grande relevância na apuração dos crimes contra as mulheres, bem como nas respectivas decisões judiciais. O contexto em que o delito ocorreu, por óbvio, necessita ser levantado e averiguado; contudo, percebe-se uma ênfase a essas questões em detrimento do relacionamento pregresso com o agressor, da existência de um histórico de violência reportado às autoridades competentes, do sofrimento causado à vítima quando da ocorrência do crime. É essa discrepância que confirma a presença de estereótipos de gênero nos procedimentos e processos do Sistema de Justiça e que devem serem superados.

Com fundamento nessa acepção, o tópico seguinte propõe-se a apresentar programas do Nordeste destinados à prevenção da violência contra a mulher, os quais perpassam o ciclo da violência e evitam a morte dessa população.

PROGRAMAS DE PROTEÇÃO À VÍTIMA E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO NORDESTE

No que se refere a programas de proteção e prevenção à violência contra a mulher no Nordeste, não se pode deixar de citar a *Ronda Maria da Penha*, originada em 8 de março de 2015, a partir de um ajuste entre a Secretaria de Políticas para Mulheres e a Secretaria de Segurança Pública. Inspirada no programa *Patrulha Maria da Penha*, formada pela Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, a *Ronda Maria da Penha* constitui-se em uma tropa especializada para fins de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA, 2017, s/p).

A *Ronda Maria da Penha* realiza visitas diárias, com o fito de acompanhar mulheres em situação de violência que tiveram medidas protetivas de urgência concedidas em seu favor pela Justiça. Trata-se da primeira unidade operacional a ser comandada por uma mulher, a Major Denice Santiago, e que tem por missão proporcionar às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar sob a tutela do estado da Bahia a salvaguarda das suas vidas e a preservação dos direitos humanos (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA, 2017, s/p).

Outra iniciativa que merece visibilidade é o aplicativo *Salve Maria*. Esse programa, que se beneficia dos avanços tecnológicos das últimas décadas, tem auxiliado mulheres vítimas de violência no Estado do Piauí e foi desenvolvido pelo Governo do Estado do Piauí, mediante uma parceria entre a Agência de Tecnologia de Informação e a Secretaria de Segurança Pública (GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2018, s/p).

O Piauí detém elevada taxa de feminicídio do Brasil, e, entre as ações para tentar amenizar a posição do Estado no *ranking* de violência contra a mulher, a Delegada Eugênia Villa fez parte da elaboração de um aplicativo de celular que possibilita a qualquer pessoa o envio de denúncias, inclusive com vídeos, fotografias, áudio e texto com informações acerca da vítima e do autor da violência (ODILLA, 2018, s/p).

O aplicativo *Salve Maria* possui, ainda, um “botão de pânico”, que emite um alerta com a geolocalização da vítima, destinado a uma central da Polícia, que encaminha viaturas mais próximas para atender à determinada ocorrência. De acordo com a Delegada Eugênia Villa, a maior contribuição/ inovação do programa é a agilidade, o atendimento rápido. Além disso, não foi necessário qualquer convênio ou contrato com a empresa de tecnologia responsável, uma vez que os próprios servidores estaduais elaboraram o projeto e desenvolveram o aplicativo em apenas três meses. Em 2017, foram registradas 147 denúncias, e o “botão do pânico” foi acionado nove vezes, até o fim de novembro. No entanto, a referida Delegada não está satisfeita com os números, pois acredita que é possível salvar ainda mais vidas (ODILLA, 2018).

Vale sinalizar o trabalho desenvolvido na comarca de Malhador, no estado de Sergipe, pela juíza Patrícia Cunha Paz, que aderiu ao projeto *Violeta*, em parceria com a Polícia Civil, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) dos Municípios de Malhador e Moita Bonita e o Ministério Público (AMASE, 2018, s/p). O projeto visa conferir maior celeridade no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, garantindo proteção necessária às vítimas em curto período. O *Violeta* foi criado em julho de 2013, no I Juizado de Violência Doméstica e Familiar do Rio de Janeiro, em parceria com Defensoria Pública, Ministério Público e Polícia Civil. Destaca a magistrada que o projeto tem contribuído para a ampliação do acesso das mulheres em situação de violência, melhorando a resposta do Poder Judiciário e fortalecendo a rede institucional de combate à violência doméstica. “A cooperação entre as instituições garante maior eficácia às medidas protetivas de urgência, na medida em que todos os envolvidos envidam esforços para a garantia dos direitos e interesses das vítimas que se encontram em situação de vulnerabilidade” (AMASE, 2018).

Ainda em destaque na comarca de Malhador/SE é o *Projeto Malhador em Rede*, que objetiva reprimir a violência doméstica por meio da integração e ampliação do diálogo dos órgãos e instituições envolvidos na rede de enfrentamento, como as Polícias Civil e Militar, o Conselho Tutelar, escolas da rede pública de ensino, unidades de saúde, o Ministério Público e as Prefeituras de Malhador e Moita Bonita (Municípios atendidos pela Comarca), entre outros (AMB, 2018, s/p).

Patrícia Cunha, magistrada responsável pelo projeto, explica que o diferencial da iniciativa é seu viés preventivo: “Ao levar informações de fácil compreensão a locais mais afastados fazemos com que as mulheres conheçam melhor seus direitos e saibam da importância do empoderamento e da sororidade” (AMB, 2018, s/p). Vale destacar as práticas executadas: audiências, rondas da Polícia Militar, grupos de empoderamento da mulher junto ao Creas de cada local, grupos reflexivos para homens e a disponibilização de contato telefônico para emergências (AMB, 2018, s/p).

Entre os programas que promovem a prevenção à violência doméstica no Nordeste, é indispensável abordar a implementação dos centros de responsabilização para os autores da violência doméstica, também chamados de grupos reflexivos. Assim, em pesquisa exploratória desenvolvida de março de 2016 a fevereiro de 2017 (VIEIRA DE CARVALHO, 2018, p. 119-126), dos nove Estados nordestinos, foram identificados seis projetos (Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe).

É necessário, portanto, registrar esse trabalho pioneiro, desenvolvido pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte, coordenado pela Promotora de Justiça, Érica Canuto de Oliveira Veras. O *Grupo Reflexivo de Homens*, desenvolvido nos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba, foi criado em 2012, por meio do termo de cooperação técnica firmado entre o Ministério Público do Rio Grande do Norte e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, e atende grupos de homens que respondem a processo judicial e que estejam envolvidos em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, a fim de despertar uma reflexão sobre suas atitudes, em busca de contribuir para a prevenção de futuros atos violentos. A formação dos grupos se dá a partir do encaminhamento do Poder Judiciário, como complemento às medidas protetivas. Os encontros ocorrem uma vez por semana, por aproximadamente duas horas, e se desdobram na abordagem de temas como a Lei nº 11.340, Direitos Humanos, uso abusivo de álcool e outras drogas, questões de gênero, a importância da comunicação, saúde do homem, reflexões sobre violência, controle da raiva e agressividade e demais temas inseridos de acordo com a demanda do grupo (VIEIRA DE CARVALHO, 2018, p. 125).

O trabalho com os grupos reflexivos para homens autores da violência doméstica é de extrema necessidade por ser um programa/projeto que visa a prevenção à violência, com o intuito de evitar/diminuir a reincidência. Vale destacar que, segundo o *Mapa da Violência 2015*, a reincidência da violência doméstica ocorre em cerca de 49% dos casos que já foram denunciados, mas esse índice pode ser bem maior, já que o mapa não trata de dados primários. O índice revela que, quando a mulher consegue denunciar, existem relatos de que aquela violência se repete há vários anos, demonstrando a dificuldade do rompimento do ciclo da violência, ou seja, as políticas repressivas, como a prisão, são necessárias, mas não evitam que novas violências aconteçam. Nos Estados onde existem grupos reflexivos atuando, o índice de reincidência é de 2 a 7%, em média, demonstrando a importância e seriedade dos trabalhos destes grupos, bem como que ressignificar os padrões de comportamento machistas, agressivos e violentos representam um grande avanço para evitar a perpetuação do ciclo da violência (VIEIRA DE CARVALHO, 2018).

Pontua-se, por fim, a necessidade de adequação da nossa legislação, para contextos específicos de violência doméstica. Sinaliza-se para uma recente alteração legislativa, a Lei nº 13.721/2018, cujo texto altera o Código de Processo Penal ao fixar que, para a realização do exame de corpo de delito, terão prioridade crimes que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher, ou violações em face de criança, adolescente, idoso ou pessoa com deficiência. A novel Legislação foi originada do Projeto de Lei nº 35/2014, da Câmara de Deputados, e já está em vigor. Salienta-se que o intuito do autor, o deputado Sandes Júnior, era fortalecer o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, mas, na Câmara de Deputados, o projeto sofreu alterações, passando a abranger outros grupos vulneráveis (SENADO FEDERAL, 2018, s/p).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, verificou-se que o feminicídio persiste e não é exclusivamente por meio da publicação de lei que o tipifique que será possível superar a prática do delito. As mulheres continuam sendo um grupo vitimizado pelos padrões sociais e culturais que imperam na sociedade brasileira, e tais violações resultam em inúmeras mortes diárias, explicitadas no presente trabalho.

Percebe-se que a temática da violência de gênero contra a mulher demanda uma mudança de concepção e atitude, carece de olhares com novas perspectivas que reconheçam a mulher não como um ser inferior ao homem, mas sim que ambos detêm os mesmos direitos e deveres para com o meio social. Dessa forma, defende-se a necessária elaboração de políticas públicas que contenham em seu bojo a perspectiva de gênero, e que, de fato, proporcionem proteção às mulheres em situação de violência.

O Nordeste do Brasil apresenta críticos índices de feminicídio; neste escopo, iniciativas como a *Ronda Maria da Penha* – que traz o fato significativo de ser a primeira unidade operacional a estar sob o comando de uma mulher – são essenciais, na medida em que oferecem uma resposta rápida do Estado na prevenção de morte de mulheres.

Do mesmo modo, destaca-se o aplicativo *Salve Maria*, criado pelo Governo do Estado do Piauí, e que apresenta resultados relevantes por meio das denúncias realizadas. Ainda, é fundamental pontuar, como política pública preventiva, o importante trabalho dos grupos reflexivos para autores da violência doméstica, destacando o projeto realizado pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte. É importante que ações como essa se ampliem no Brasil, uma vez que se mostram como um caminho possível no enfrentamento à perpetuação do ciclo da violência.

No contexto da violência doméstica, são imprescindíveis a elaboração e execução de mais políticas públicas que resguardecam a vida das inúmeras mulheres que estão em risco a cada instante. É importante reconhecer o papel do Estado e de todos os integrantes da sociedade, visto que é preciso construir pontes que dialoguem com um contexto historicamente desigual entre homens e mulheres, em sua sociedade de extrema diversidade.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *Projeto leva Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher ao Agreste Sergipano*. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/projeto-leva-rede-de-enfrentamento-violencia-contramulher-ao-agreste-sergipano/>>. Acesso em: 18 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DE SERGIPE. *Juízo da Comarca de Malhador implementa o Projeto Violeta*. 2018. Disponível em: <https://www.amase.com.br/leitura/4881/4/juizo-da-comarca-de-malhador-implementa-o-projeto-violeta>. Acesso em: 18 out. 2018.

BIANCHINI, Al. *Lei Maria da Penha: Lei n. 11.340/2006: aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. *MDH divulga dados sobre feminicídio*. 2018. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/agosto/ligue-180-recebe-e-encaminha-denuncias-de-violencia-contras-mulheres>>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. *Relatório Final*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=130748&>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Vítima de violência doméstica terá prioridade em exame de corpo de delito*. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/03/vitima-de-violencia-domestica-tera-prioridade-em-exame-de-corpo-de-delito>>. Acesso em: 14 out. 2018.

COLLINS, P. H. *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. 2. ed., NY: Routledge, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. 2018. Disponível em: https://assets-dossies-ipc-v2.nyc3.digitaloceanspaces.com/sites/3/2018/06/CNJ_DPJ_PoderJudiciarioAplicacaoLMP2018.pdf. Acesso em: 27 set. 2018.

DIAS, M. B. *Lei Maria da Penha: a efetividade da Lei 11.340/06 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERNANDES, V. D. S. *Lei Maria da Penha: o processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar* (inclui Lei do Feminicídio). São Paulo: Atlas, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Aplicativo Salve Maria é destaque no site da BBC de Londres*. 2018. Disponível em: <http://www.pi.gov.br/materia/ati/site-internacional-destaca-aplicativo-que-salva-mulheres-piuienses-vitimas-de-violencia-4737.html>. Acesso em: 09 out. 2018.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Dossiê Feminicídio #Invisibilidade Mata*. 2017. Disponível em: https://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2017/03/LivroFeminicidio_InvisibilidadeMata.pdf. Acesso em: 1 out. 2018.

IPEA/FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Atlas da Violência 2018*. 2018. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf >. Acesso em: 06 out. 2018.

MELLO, A. R. *Feminicídio: uma análise sociojurídica da violência contra a mulher no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2018.

ODILLA, F. *Como um app com 'botão do pânico' tem ajudado a salvar mulheres vítimas de violência no Piauí*. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42492588>. Acesso em: 09 out. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. *Ronda Maria da Penha*. 2017. Disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2017/10/ronda-maria-da-penha.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE. *Interior em Rede*. 2018. Disponível em: <http://www.tjse.jus.br/portaldamulher/acoes-e-projetos/interior-em-rede>. Acesso em 18 out. de 2018.

VIEIRA DE CARVALHO, G. B. *Grupos Reflexivos para os autores da violência doméstica: responsabilização e restauração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da Violência 2015 - Homicídio de Mulheres no Brasil*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf >. Acesso em: 8 out. 2018.



A DINÂMICA DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NA PARAÍBA

*José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
Eduardo Souza Silva*

INTRODUÇÃO

A violência passou a ser mais frequente na realidade nordestina. Homicídios, assaltos, roubos, furtos, latrocínios e estupros cresceram de forma tão exponencial na região que, a partir de meados da década passada, passou a ser a mais violenta do País. Em 2017, os números de homicídios ultrapassaram os 22 mil óbitos por causas externas intencionais na região.

Os pesquisadores, por sua vez, passaram a focar os seus interesses na região Nordeste para procurar entender a dinâmica e as causas do evento. As pesquisas, no entanto, tiveram início com mais frequência a partir de 2010, quando o quadro de epidemia homicida chegou a patamares nunca vistos antes na história da região. Alagoas, Bahia e Pernambuco, em 2003, concentravam juntos praticamente um terço dos homicídios da região. Bahia, com uma expressiva inclinação positiva nos números, uma verdadeira explosão nos dados, passou a veicular frequentemente no noticiário nacional. O crime organizado dentro dos presídios teve impacto positivo nesse crescente.

A partir dessa década, a formação de novas facções criminosas nos presídios nordestinos seguiu caminho paralelo ao crescimento vertiginoso dos homicídios fora do cárcere. O caso mais expressivo foi o motim no presídio de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, quando dezenas de presos foram assassinados em um confronto sangrento entre facções criminosas. Na Paraíba, facções violentas, como a Okaida, passaram a ditar as regras do jogo dentro dos presídios e exercendo grande impacto fora deles; nas periferias de João Pessoa e de Campina Grande, a “guerra” entre facções e traficantes locais ceifou a vida de muitos jovens – a grande maioria, como será verificado nos dados analisados nesta pesquisa, pobre, negra, com baixa escolaridade e advinda de realidades desajustadas socialmente.

A presente pesquisa busca analisar a dinâmica dos assassinatos na Paraíba. Para isso, investiu-se em uma perspectiva descritiva de análise dos dados e, partindo de um referencial teórico específico, buscou-se encontrar cadeias de causalidade entre a análise descritiva dos dados e alguns aspectos socioeconômicos e institucionais.

ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS

O crime violento, em específico os homicídios, tem características de multicausalidade (NÓBREGA JR., 2010; 2012); por causa disso, deve ser analisado sob a perspectiva de diversas concepções teóricas e empíricas. No caso dos estudos sobre homicídios no Brasil, destaca-se a hegemonia da Sociologia como campo de análise. A maior parte dos estudos, bem como os pioneiros dos estudos da violência no Brasil, é do campo das ciências sociais, da Sociologia e da Antropologia. Até a década de 1990, a maior parte desses estudos eram de característica etnográfica e buscavam entender a dinâmica cultural e social da violência, com destaque aos estudos de Zaluar (1985) e Paixão (1988). A partir dos anos 2000, estudos de base empírica, com uso de metodologia estatística, passaram a tomar cada vez mais espaço.

Cerqueira (2014), em sua tese de doutorado, buscou correlacionar algumas variáveis clássicas da economia com as taxas de homicídios no Brasil. Com uso robusto de mecanismos econométricos, o autor encontrou correlação entre controle de armas de fogo e redução dos homicídios.

Soares (2008) demonstrou como aspectos socioeconômicos, como desigualdade e pobreza, têm pouca ou nenhuma relação causal com a violência homicida em algumas realidades sociais em estudos comparados no mundo. Significa que nem sempre a pobreza está na raiz da violência homicida, e aspectos ligados à eficácia das instituições de segurança pública são fatores, muitas das vezes, determinantes para o efetivo controle da violência homicida.

Nóbrega Jr. (2012), em estudo relacionado aos homicídios no Nordeste, demonstrou com análises de dados estatísticos, que a violência homicida na região cresceu justamente quando da melhoria expressiva de seus indicadores sociais e econômicos. Esse aparente paradoxo estaria correlacionado não a aspectos meramente estruturais, mas ao papel do aparato coercitivo estatal, que teve aumentada a sua demanda criminal, com mais vítimas, mas que não acompanhou o crescimento dessa necessidade. A falta de aparato institucional foi reforçada pela inércia e inaptidão dos gestores públicos nordestinos na seara da segurança pública.

MÉTODOS E MATERIAIS

Atualmente, um dos principais problemas nos estudos científicos de violência e criminalidade são, sem dúvidas, os dados. Embora haja plataformas como a apresentada a seguir, os problemas com registros frustrados, ignorados ou não contabilizados são recorrentes, e suas consequências podem ser desastrosas do ponto de vista pragmático da política. Não há uniformidade e transparência direta nas secretarias estaduais de segurança pública, e as informações são padronizadas por meio único pelo Ministério da Saúde com plataformas virtuais, a exemplo do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM).

As informações abordadas neste estudo, compreendidas como registros oficializados, na maioria dos casos, tendem a apresentar a realidade concreta a partir de um panorama majoritário; no entanto, ressalta-se para ocorrências informais que, infelizmente, não foram possíveis de mensurar. Ademais, esses mecanismos tendem a evoluir com aperfeiçoamentos subsequentes e corroborar para transitoriedade de informações entre os sistemas.

A carácter metodológico, o estudo é de cunho explicativo e exploratório, com a utilização de pesquisas bibliográficas, em compromisso com a fundamentação da abordagem central, e preponderantemente quantitativo, com a utilização de estatística descritiva.

Utilizam-se bancos de dados secundários, disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), população residente/estimativas populacionais; Sistema de Informação de Mortalidade e Sistema de Dados do Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS), órgão ligado ao Ministério da Saúde (MS), mais precisamente para os dados do período 1996-2016; Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP/JC); Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, Polícia Civil e Polícia Militar do Mato Grosso do Sul, Monitor da violência/G1, disponíveis no *12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, especificamente para o ano de 2017; *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*.

A utilização mista dos bancos de dados está atrelada à indisponibilidade no sistema oficial (SIM/DATASUS) para 2017; não obstante, o *12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública* concede as informações, ainda que não oficializadas pelo Ministério da Saúde. A todo modo, o propósito da utilização é apresentar dados atualizados e concretizados do ponto de vista institucional das fontes dispostas.

A variável *proxy* de violência utilizada é o homicídio, que será conceitualmente definido conforme a Classificação *Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados a Saúde (CID 10)*, na codificação X85-Y09 do Banco do SIM/DATASUS, onde tem-se registrado o óbito por causas externas, quadrante “agressões”. Por agressões, o banco de dados compreende: “homicídios, lesões infligidas por outra pessoa, empregando qualquer meio, com a intenção de lesar (ferir) ou de matar”.

O período analisado é de 1996 a 2017, dividido em seções diferentes e trabalhados por grupos decenários a caráter estrutural/explicativo. Para fins metodológicos, o tratamento dos dados ocorre, em grande parte, com a utilização de taxas por grupos de 100 mil habitantes. Atualmente, a taxa é utilizada mundialmente como o principal parâmetro para verificar os níveis da violência homicida, tendo em vista os daltonismos causados pelos números absolutos de homicídios, e a discrepância populacional. O cálculo proposto, pondera o crescimento populacional e apresenta uma resultante mais adequada à realidade. O cálculo pode ser visualizado na seguinte fórmula (em que NabsHom são os números absolutos de homicídios, e Pop é a população respectivamente do espaço):

$$\text{NabsHom/Pop} \times 100000 = \text{TxHom}$$

A taxa de homicídios é resultado da divisão dos números absolutos sobre sua população. O produto dessa divisão é multiplicado por 100 mil, o que resulta na taxa. As fontes das variáveis usadas para calcular as taxas de homicídios são majoritariamente do SIM e IBGE.

Além da análise descritiva dos dados de homicídios em sua dinâmica com algumas variáveis categóricas, como faixa etária e cor de pele, por exemplo, busca-se, também, analisar algumas correlações e aspectos causais, por meio do coeficiente de correlação de

Pearson, de forma descritiva, com alguns indicadores socioeconômicos e institucionais trazidos pela literatura. Tais indicadores serão destacados: ocorrências por tráfico de drogas; ocorrência de crimes patrimoniais; prisões no sistema penitenciário; efetivo Policial Militar e Civil; ocorrências por Estatuto do Desarmamento; escolaridade. Esses dados foram trabalhados com o auxílio do *software* Excel, designando a elaboração das planilhas e dos modelos estatísticos e no qual foram elaborados cruzamentos entre matrizes de dados.

O coeficiente de correlação de Pearson (ou bivariada simples) mede o grau de correlação e direção da correlação, se é positiva ou negativa, entre duas variáveis, X e Y.

A fórmula matemática do modelo de correlação de Pearson é a seguinte, em que $x_1, x_2, \dots, x_n$ e $y_1, y_2, \dots, y_n$ os valores medidos de ambas as variáveis.

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X) \cdot \text{var}(Y)}}$$

A análise correlacional indica a relação entre duas variáveis lineares, e os valores sempre serão entre 1 e -1 – quanto mais próximo de 1 (independentemente de positivo ou negativo), maior será o grau de correlação. O sinal indica a direção, se a correlação é positiva ou negativa, e o tamanho da variável indica a força da correlação.

O propósito central deste estudo é analisar a dinâmica das mortes violentas no Nordeste – em específico, na Paraíba –, buscando identificar como ocorreu o processo evolutivo nas taxas de homicídios.

DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NO NORDESTE E NA PARAÍBA

O Brasil é o País que mais mata; logo, é o que mais morre. Atualmente são mais de 175 registros de homicídios por dia, o que corresponde a uma média de sete pessoas assassinadas para cada hora no País. As taxas de homicídios brasileiras estão longe de se encaixarem no padrão de aceitabilidade internacional. Desde os últimos anos do século passado, o País sofre com altos índices de violência; em 1996, a taxa girava em torno dos inaceitáveis 24,7 homicídios por 100 mil habitantes; na passagem do século XX para o XXI, o País atingia os 27,3/100 mil no ano 2000, um crescimento de quase 3 homicídios para cada grupo de 100 mil pessoas em apenas 5 anos. Dez anos depois, esse índice havia passado por oscilações, mas em 2010 permaneceu alto e tendenciado ao crescimento.

Tabela 1: Números absolutos de homicídios no Brasil por regiões de 1996 a 2017.

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	1945	2019	2332	2134	2391	2645	2943	3169	3175	3682	4053
Nordeste	8119	8749	8489	8138	9245	10592	10965	11861	11581	12986	14412
Sudeste	22801	23252	24740	26132	26448	26898	27423	27214	24479	21637	21213
Sul	3256	3637	3552	3609	3867	4355	4723	5098	5414	5616	5727
Centro-Oeste	2773	2850	2837	2901	3409	3453	3641	3701	3725	3657	3740
Brasil	38894	40507	41950	42914	45360	47943	49695	51043	48374	47578	49145
ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte	3984	4851	5191	6014	5636	6087	6097	6286	6955	7885	7861
Nordeste	15432	17067	17880	18867	19390	20978	22019	23408	22999	24484	27247
Sudeste	18562	17353	17134	16534	16158	17155	17100	17675	15909	16013	17215
Sul	5910	6607	6727	6463	6182	6630	5999	6530	6713	7144	6735
Centro-Oeste	3819	4235	4502	4382	4832	5487	5589	5782	5562	5617	4837
Brasil	47707	50113	51434	52260	52198	56337	56804	59681	58138	61143	63895

Fonte: MS/SVS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM (2008 a 2016); Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícia Civil e Polícia Militar do Mato Grosso do Sul; Monitor da Violência/G1 (2017); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG – NEVU.

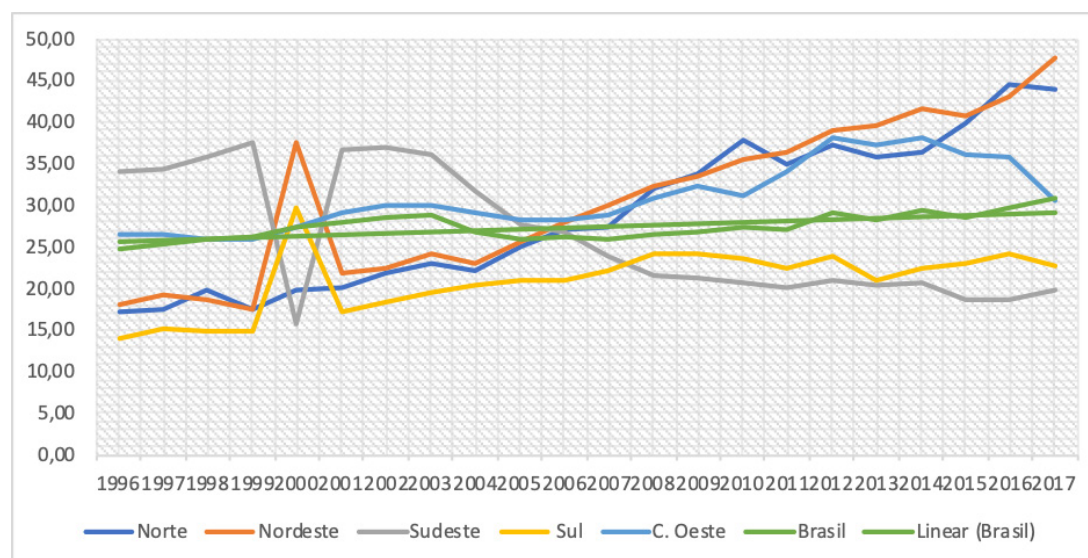
A evolução dos homicídios no Brasil é uma constante inegável, o crescimento é tão exponencial que, em números absolutos, o incremento nas últimas duas décadas foi mais de 60%, e pouco mais de 24% nas taxas por 100 mil habitantes. Na Tabela 1, que apresenta o comportamento e as regiões mais afetadas nessa série temporal, é notável a transitoriedade da criminalidade violenta.

Dez anos depois do primeiro registro do período, ou seja, em 1996 para 2005, constatou-se que, em seus números absolutos, os homicídios tiveram uma diferença de 8.684 casos; portanto, esse registro foi crescente e variante. Em 2002 e 2003, os números de morte por agressão chegaram a um patamar tão alto que só foram superados em números totais seis anos depois, em 2009. Após 2003, os registros reduziram se comparados ao ano anterior e houve uma oscilação subsequente, mas nada que apontasse para uma redução progressiva.

Dez anos atrás do último registro com que se trabalhou, 2008 a 2017, constatou-se um índice que já dava indicativos do crescimento descontrolado dos homicídios. O registro de 2008 foi de 50.113 e, em 2017, de 63.895 vítimas de morte por agressão; de lá até aqui, foram mais de 562 mil pessoas assassinadas em uma única década.

É válido observar que os números absolutos de homicídios passaram por um processo transitivo em suas regiões, e não somente quanto aos números absolutos, que permanecem concentrados nos dois maiores polos populacionais (Sudeste e Nordeste), mas ao fenômeno em sua proporção, ponderando o desenvolvimento populacional. A dinâmica comportamental da violência assumiu diferentes formas com o passar dos anos. Enquanto a região Sudeste reduziu seus registros com os anos, o Norte e o Nordeste aumentaram. No Sudeste, que antes era responsável por pelo menos 58% dos homicídios totais do País, foi após a primeira década do período analisado (2005 em diante) que houve redução de seus índices consecutivamente, tendo o menor índice da série exposta em 2015. Por outro lado, o revés aconteceu no Norte e no Nordeste; o Nordeste, especificamente, que detinha 21% do total de homicídios em 1996, em 2005, passou a 27% e, em 2017, 43% dos registros totais.

Gráfico 1 – Taxa de homicídios no Brasil, por regiões, de 1996 a 2017.



Fonte: MS/SVS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM (2008 a 2016); Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícia Civil e Polícia Militar do Mato Grosso do Sul; Monitor da Violência/G1 (2017); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG – NEVU.

Segundo o Gráfico 1, que apresenta as taxas de homicídios no Brasil por região, o Norte e o Nordeste lideram como as regiões mais violentas do País – suas taxas chegam a ser, pelo menos 4 vezes superiores ao aceitável pela Organização das Nações Unidas (ONU). A média nacional, atualmente, gira em torno dos 30 casos por 100 mil habitantes, tendo o Centro-Oeste com a mesma resultante; não obstante, vale ressaltar que a região vem reduzindo expressivamente as taxas de homicídios e é a única região com redução significativa, mesmo que não esteja entre os melhores números. As únicas regiões que ficam abaixo da média nacional são a região Sudeste, com 19,8, e a região Sul, com 22,7 casos. O Nordeste, como mencionado, é a região com os maiores índices de violência homicida, com 47,6/100 mil habitantes, seguido pela região Norte, com 43,8/100 mil habitantes no ano de 2017.

Em 2000, um fenômeno totalmente adverso aconteceu: as taxas de homicídios da região Nordeste e Sul tiveram altos registros, enquanto o Sudeste, que vinha preponderantemente violento, teve o menor registro do ano. As taxas, no Nordeste, saíram de 17,5 em 1999 para 37,3 em 2000; de 14,7 em 1999 para 29,8 no Sul; e de 37,4 para 15,6 no Sudeste. Nos anos seguintes, os índices “normalizaram”, mas não tanto para a região Nordeste; a partir daí, iniciou-se um processo contínuo de crescimento desenfreado das taxas.

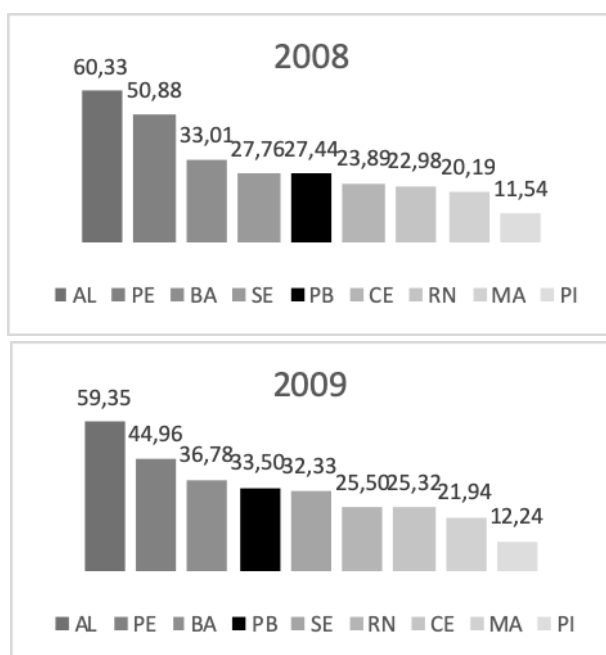
O Sudeste, embora seja a segunda região com maior número absoluto de homicídios, desde o início da última década, é a que apresenta a menor taxa. O Nordeste, por sua vez, já assumia o papel de liderança em 2008 e, 10 anos depois, permanece liderando não só em números absolutos, mas também em suas taxas por 100 mil habitantes, como já mencionado.

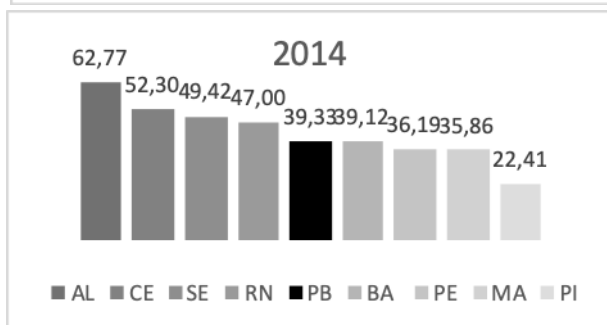
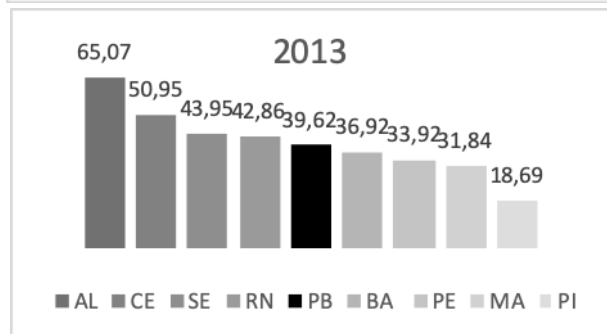
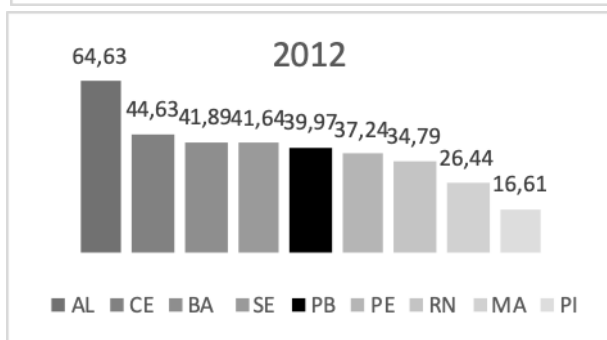
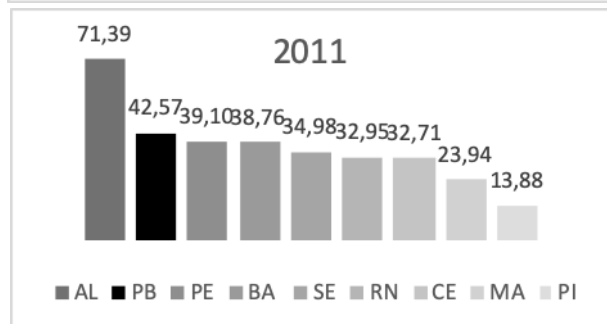
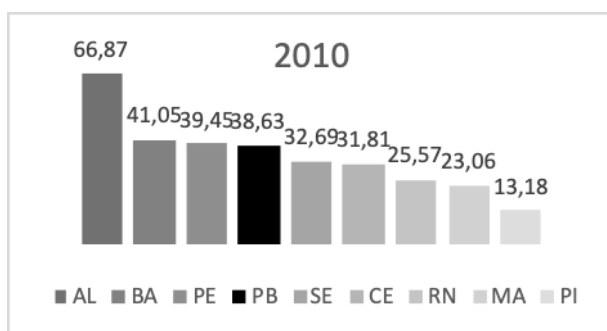
Embora seja válido salientar que o crescimento da violência brasileira siga uma linearidade constante, não é verdade que, necessariamente, o comportamento seja igual em todos os espaços do País. Isto quer dizer que, pelo fato de o cálculo da taxa considerar a totalidade dos dados nas regiões, ele não explica as particularidades dos Estados em relação ao total. Assim, por exemplo, na região Nordeste, se conseguirem reduzir ou controlar seus índices de violência, os Estados de Sergipe e Rio Grande do Norte corroboram para a não ampliação da média geral; se na região a maioria dos Estados apresentarem crescimento, é fato que os dois Estados, sozinhos, não im-

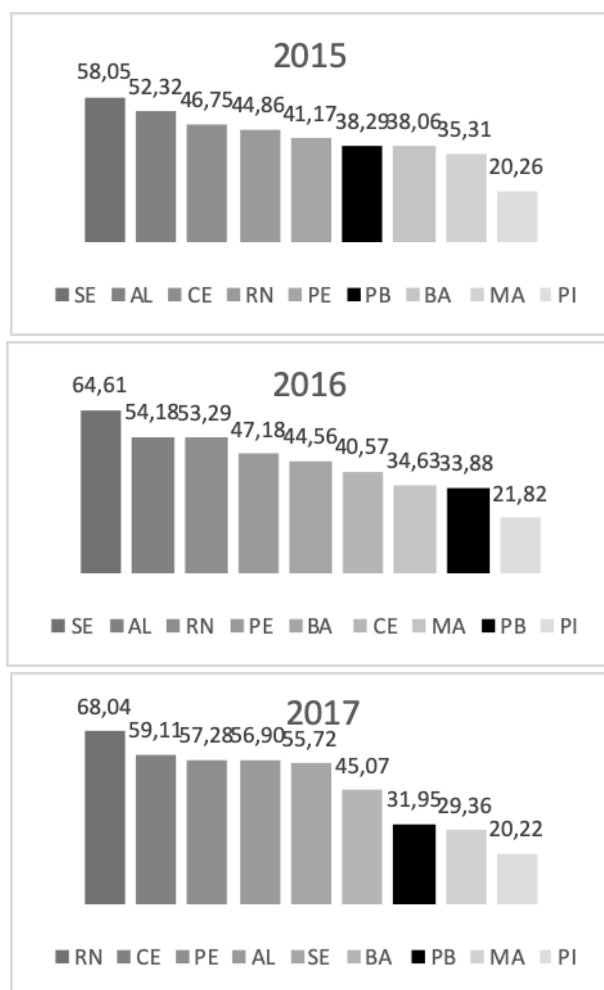
pactarão diretamente no índice geral. Assim, verifica-se que, apesar de apresentar importantes médias regionais, não é justo analisar Estados tomando como parâmetros a totalidade das regiões. No País, a violência se explica de diferentes formas e contextos, não é à toa que, em uma mesma região com tendências de crescimento, um determinado Estado conseguir controlar os índices de violência.

Assim, como ressaltado, a proposição base deste estudo, além de analisar a dinâmica da criminalidade violenta no Nordeste, será explicar especificamente o Estado da Paraíba, tentando compreender a desenvoltura quanto à realidade nordestina, considerada a região mais pobre e violenta do Brasil. A série temporal adotada no Gráfico 2 compreende 2008 a 2017 e se deve ao fato de a última década apresentar dados disponíveis. A proposta do gráfico 2 é apresentar didaticamente como os Estados do Nordeste se comportaram com o passar do tempo; para cada ano, o gráfico elenca decrescentemente dos maiores aos menores registros, criando um “*ranking* da violência homicida”; o parâmetro utilizado foi o da taxa por 100 mil habitantes, que pondera o contingente populacional, e o Estado em destaque é a Paraíba.

Gráfico 2: Taxas de homicídios por grupo de 100 mil habitantes nos Estados da região Nordeste, individualmente e em ordem decrescente de 2008 a 2017.







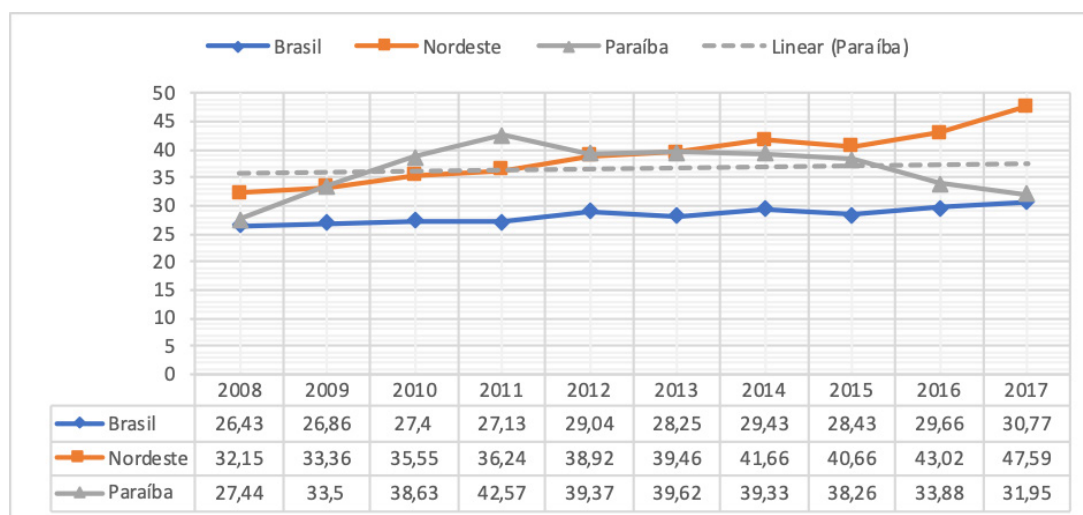
Fonte: MS/SVS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM (2008 a 2016); Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícia Civil e Polícia Militar do Mato Grosso do Sul; Monitor da Violência/G1 (2017); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG – NEVU.

O Gráfico 2 elucida bem o comportamento dos Estados nordestinos na convulsão da violência brasileira. O único Estado da região que apresentava inicialmente um controle do fenômeno foi o Piauí; no entanto, com o passar dos anos, o Estado sofreu abalos consideráveis e, no período, suas taxas aumentaram 75%. Assim, o Piauí está inserido na região mais violenta do País e, apesar do crescimento expressivo, foi o único Estado cuja posição no *ranking* não oscilou, mantendo-se como menos violento dos últimos 10 anos.

Com ressalvas para o Piauí, Maranhão e Alagoas, o restante dos Estados oscilou suas posições no “*ranking* da violência”. Alagoas, durante bastante tempo, concentrou disparadamente as maiores taxas de homicídios e só perdeu o posto em 2015 para Sergipe.

A Paraíba, por sua vez, era um dos Estados mais violentos na região, alcançando o ápice nocivo do seu registro em 2011 com a taxa de 42,5 homicídios por 100 mil, ocupando a segunda colocação do *ranking*; passados alguns anos, o Estado vem conseguindo melhorar seu índice e, de 2011 para 2017, a redução já foi de 10 homicídios na sua taxa.

Gráfico 3: Taxas de homicídios por 100 mil habitantes na Paraíba, região Nordeste do Brasil de 2008 a 2017. A linha de tendência diz respeito ao desfecho da Paraíba no período exposto.

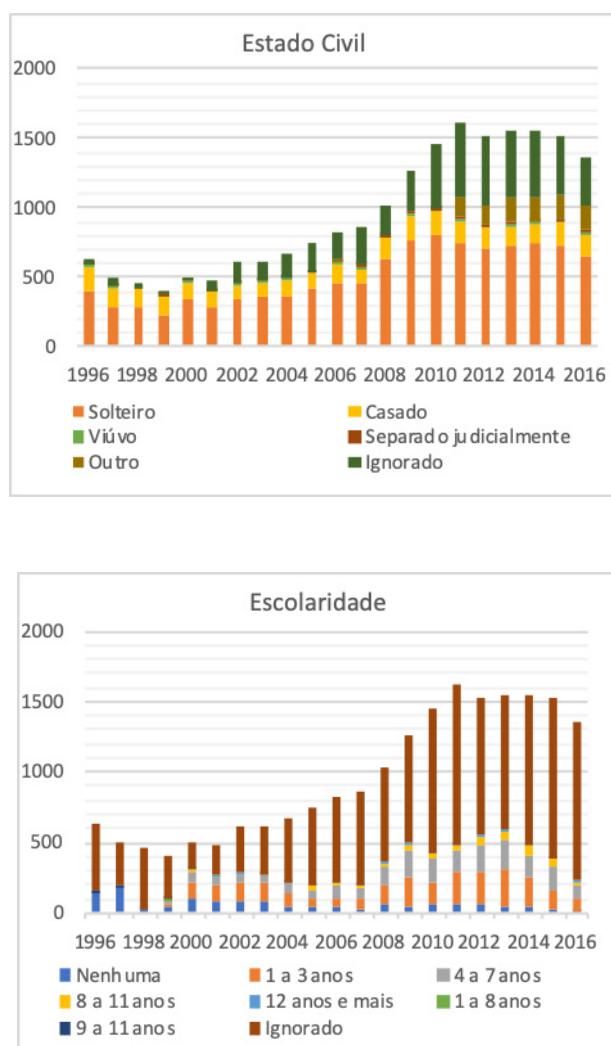


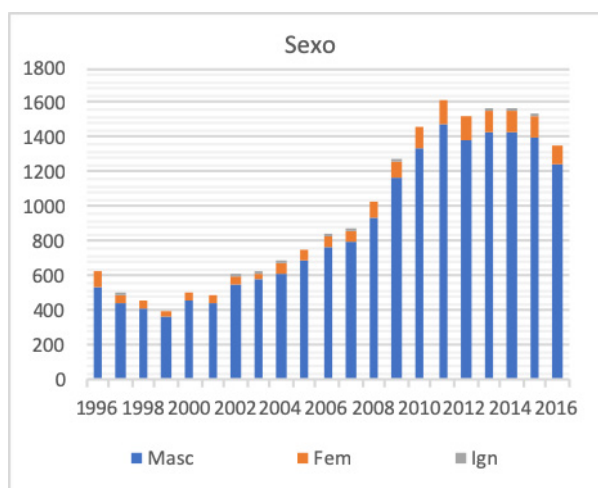
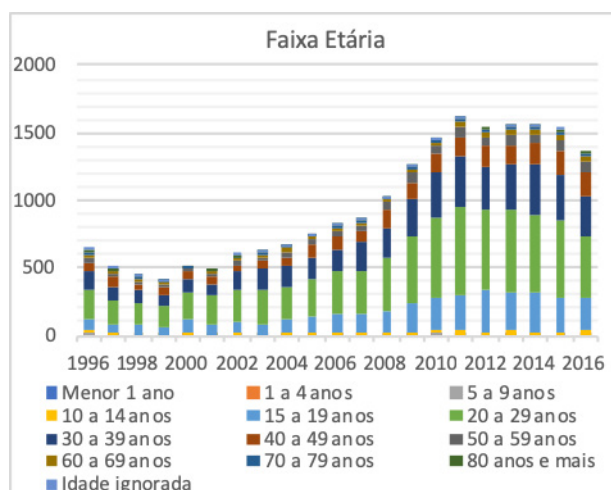
Fonte: MS/SVS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM (2008 a 2016); Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícia Civil e Polícia Militar do Mato Grosso do Sul; Monitor da Violência/G1 (2017); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG – NEVU.

Como observado no Gráfico 3, pela linha de tendência, na década trabalhada, o Estado apresentou convergência ao crescimento, tendo em vista que, mesmo com as diminuições recentes, ainda não foi possível reduzir-se aos 27,4 homicídios de 2008. É necessário observar que, enquanto a dinâmica dos homicídios era crescente tanto no Brasil como no Nordeste e na Paraíba até 2011, a partir do ano seguinte, enquanto a média brasileira e Nordestina aumentou, o Estado da Paraíba, especificamente, apresentou reduções constantes.

Concentrando no perfil da vítima da violência homicida na Paraíba, é possível construir uma identidade de vulnerabilidade social no Estado. Os itens levados em consideração no Gráfico 4 retratam algumas informações disponíveis pelo sistema de informação sobre mortalidade.

Gráfico 4: Elementos que caracterizam o perfil da vítima de homicídio na Paraíba de 1996 a 2016.





Fonte: MS/SVS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG – NEVU.

No quadrante metodológico deste trabalho, argumenta-se inicialmente que um dos principais problemas nos estudos da violência são os dados, pois agregam tanto no sentido de disponibilidade/transparência como na qualidade final e precisão das informações ignoradas nos indicadores de homicídios apresentadas no Gráfico 4.

Nos quadrantes superiores do Gráfico 4, os tópicos vigentes são os de estado civil e nível de escolaridade. O primeiro, que mostra informações sobre o estado civil, exibia, até o final do século XX, poucos registros ignorados; com o passar dos anos, os números de registros ignorados quanto ao estado civil foi aumentando, mas nada que tenha impedido de analisar um perfil característico predominante, o estado solteiro. O segundo quadrante, que aborda os níveis de escolaridade, é,

entre os itens listados no Gráfico 4, o que mais enfrenta problemas de catalogação. Os registros ignorados ultrapassaram 80% em 2016 e, pela trajetória histórica, sempre enfrentou problemas. Considerando apenas as informações registradas, as margens para as perspectivas de anos de estudos não passam dos 4 a 7 anos, quando não estão concentrados entre 1 e 3 ou nenhum ano de estudo.

Nos quadrantes inferiores, os tópicos tratados são o sexo e a faixa etária. Nesses quesitos, especificamente, as margens para registros ignorados são praticamente inexistentes. O quadrante sexo revela a predominância do sexo masculino como os principais indivíduos vitimados. O sexo masculino é responsável por pelo menos 90% dos registros de homicídios anuais. Isso, no entanto, não condiz afirmar que os homicídios contra mulheres estão sob controle, pois os dados mostram que, historicamente, os registros contra mulheres acompanharam o crescimento geral e que, na maioria dos casos, quando diminui sobre homens, também reduz contra mulheres. Já no quadrante da faixa etária, em correspondência à média nacional, assim como os quesitos anteriores, as pessoas mais vitimadas são jovens com idade entre 15 e 19 anos, seguidos por adultos dos 20 a 29 anos.

É interessante observar que, entre as informações apontadas no Gráfico 4, que concentram características para a formação de um perfil de vítima, uma não foi introduzida no gráfico, mas sua mensuração é de suma importância. Os homicídios no Brasil e na Paraíba têm raça e cor: os negros, compreendidos como a soma de pardos e pretos, são os mais vitimados; com pelo menos 85% dos registros na trajetória histórica, compõem a lista de vulneráveis à violência homicida. Assim, o perfil da vítima na Paraíba é de um indivíduo solteiro, negro, jovem e com baixo nível educacional. Quanto menos o sujeito se aproxima dessas características, mais se distancia da vulnerabilidade violenta que assola não só a Paraíba, mas também todo o Brasil.

ALGUNS ASPECTOS CAUSAIS

Seguindo o que foi apresentado na literatura, é possível analisar as conexões causais entre os homicídios perpetrados na Paraíba com algumas variáveis independentes. Observou-se que os jovens do sexo masculino, solteiros, com baixo nível de escolaridade, cor da pele negra são as principais vítimas dessa mortandade. A literatura é capaz de apontar uma fonte de causalidade entre baixos níveis de escolaridade, evasão escolar e desemprego (NÓBREGA JR., 2017). As variáveis independentes testadas descritivamente aqui serão as ocorrências por tráfico de drogas; escolaridade; ocorrências por crime patrimonial; prisões efetuada; efetivo policial; Estatuto do Desarmamento⁸. Todas essas variáveis foram cruzadas em sua relação com os homicídios perpetrados na Paraíba em suas séries históricas específicas.

Tabela 2 – Correlação entre ocorrências por tráfico de drogas e taxas de homicídios – PB (2009/2013)

Paraíba	2009	2010	2011	2012	2013	Correl.
Drogas	8,6	7,9	15,1	14,3	9,6	R= 0,632
Tx Hom.	33,5	39,6	42,7	39,9	39,6	

Fonte: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SI-NESP/JC)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Taxas de Homicídios Banco de Dados do NEVU. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Na Tabela 2, foi apresentada uma pequena série histórica, de 2009 a 2013, entre as taxas de ocorrência por tráfico de drogas e as taxas de homicídios perpetradas no período. De 2009 a 2011, as taxas por tráfico de drogas são crescentes e depois reduzem nos anos seguintes, 2012 e 2013. As taxas de homicídios no período são crescentes até 2011 e começam a apresentar tendência de decréscimo a partir de 2012. Quando se utiliza o mecanismo de correlação entre os dados, o $R=0,632$ da correlação é significativo. Ou seja, há correlação entre ocorrência por tráfico de drogas e as taxas de homicídios no período.

O tráfico de drogas exerce poder principalmente nas zonas periféricas das cidades. A teoria do Aprendizado Social e a teoria da Desorganização Social apontam forte correspondência entre ambientes

desajustados e desorganizados com a prática do tráfico de drogas e que isso potencializa a violência homicida (NÓBREGA JR., 2015).

Numa realidade na qual os jovens têm baixo nível de escolaridade, o que está significativamente associado à falta de oportunidade no mercado informal (FREEDMAN, 1994), mostra-se importante correlacionar as taxas de homicídios com o nível de escolaridade dos paraibanos.

Tabela 3. Correlação entre nível de escolaridade 15 anos ou mais e taxas de homicídios na Paraíba (2009/2015)

Paraíba	2009	2011	2012	2013	2014	2015	Correl.
Escolaridade %	5	6,6	6	7,4	7,5	8,6	R=0,397
Tx Hom	33,5	42,7	39,9	39,6	39,3	38,2	

Fonte: NEVU/PNAD/IBGE. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Os dados destacados na Tabela 3 mostram que há relação significativa entre as variáveis de percentual entre os mais escolarizados e as taxas de homicídios. Isso revela que, quanto maior o nível de percentual de pessoas escolarizadas, menor o risco de homicídios na Paraíba, o que confirma a hipótese trazida pela literatura.

Tabela 4. Correlação entre taxas de crime patrimonial⁹ e taxas de homicídios na Paraíba (2009/2015)

Paraíba	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Correl.
Tx Crime Patrimonial	85,5	89,6	135,8	103,1	106,8	210,2	282,9	R=0,132
Tx Hom.	33,5	38,6	42,7	39,9	39,6	39,3	38,2	

Fontes: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP/J)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Taxas de Homicídios Banco de Dados do NEVU. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Para o período analisado, o nível de ocorrência de crime patrimonial se mostrou fracamente associado com o crime de homicídio na Paraíba. Apesar de um esforço maior do gestor da segurança, já

⁹ No total de roubos, estão incluídas as seguintes ocorrências: outros roubos, roubo à instituição financeira, roubo a/ou de veículo de transporte de valores (carro forte), roubo a transeunte, roubo com restrição de liberdade da vítima, roubo de carga, roubo de veículo, roubo a estabelecimento comercial ou de serviços, roubo em residência, roubo em transporte coletivo (FBSP, 2014). O 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública computou apenas os roubos de veículos para 2014 e 2015. Dessa forma, chamaremos esta variável de “crime patrimonial”.

que a taxa de crime patrimonial se mostra fortemente correlacionada com as prisões efetuadas, esses crimes tiveram aumento de 232% na variação entre 2009 e 2015; as taxas de homicídios não demonstraram grande variação.

Sabe-se que o sistema prisional é um dos principais, se não o principal, problemas de gestão pública do sistema de segurança nordestino. Superlotação, gargalos na administração prisional e instalações precárias são características mais do que conhecidas pela população. O sistema está em colapso: o descontrole estatal e o domínio das facções criminosas são praticamente as regras.

Tabela 5 – Correlação entre as prisões efetuadas e os números absolutos de homicídios na Paraíba (2009/2014)

Paraíba	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Correl.
Prisões Totais	8.524	8.052	8.210	8.756	8.958	10.421	R=0,452
Homicídios	1.027	1.263	1.455	1.614	1.525	1.551	

Fontes: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Referência: dez./2014. Taxas de homicídios banco de dados do NEVU. Elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU).

Em relação às prisões efetuadas pelo Estado, há correlação de moderada a alta entre as prisões realizadas e os números de homicídios absolutos. A correlação pode ser explicada de duas formas: 1) as prisões efetuadas estão associadas com o controle dos homicídios em longo prazo e/ou concentradas em homicidas seriados (ZAVERUCHA e NÓBREGA JR., 2015; KHAN e ZANETIC, 2009); 2. as prisões estão correlacionadas positivamente com os homicídios, quando de dentro dos presídios; por falta de controle estatal das quadrilhas criminosas, há comando para execuções externas aos muros realizadas por marginais do tráfico de drogas.

Certamente, há forte associação entre prisões efetuadas e os homicídios perpetrados, caracterizando uma força motriz da criminalidade no Estado da Paraíba.

Tabela 6. Efetivo policial (civil e militar) – 2014/2015 e taxas de homicídios – Paraíba – 2014/2015/2016/2017

Paraíba	PM 14	PM 15	PC 14	PC 15	PO 14	PO15	Var. % 14 15
Efetivo Policial	9774	10027	1961	2247	11735	12274	4,39%
Tx Hom.	2014	2015	2016	2017			
	39,3	38,2	33,8	32			

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícias Militares e Cíveis estaduais; Pesquisa de Informações Básicas Estaduais; Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cálculo das taxas de homicídios até 2016 NEVU. Taxa de 2017 SDS-PB.

Analisando uma possível correlação entre os dados de efetivo policial e o controle dos homicídios, observa-se uma variação positiva no percentual de Policiais Cíveis e Militares que acresceram entre 2014 e 2015. Esse dado é providencial, já que mais investigadores policiais civis e mais policiais militares nas ruas são importantes fatores dissuasivos. A partir desses números e avaliando as taxas de homicídios decrescentes após 2015, verifica-se que o efetivo policial foi fator importante para a redução das taxas, que caíram, entre 2015 e 2017, de 38,2 para 32, uma redução de menos seis homicídios por cada grupo de cem mil habitantes.

Tabela 7 – Estatuto do Desarmamento¹⁰ e taxas de homicídios – Paraíba – 2014/2015.

PB	2014	2015	Var. %
Apreensão Armas De Fogo	968	1.301	34,40%
Tx Hom.	39,3	38,2	-3%

Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

¹⁰ Apreensão de armas de fogo em números absolutos, dados da Polícia Federal (FBSP, 2016).

Muitos estudiosos da segurança pública apontam uma forte correlação entre a eficiência do Estatuto do Desarmamento e a redução da violência homicida (CERQUEIRA, 2014; SOARES, 2008). Testando com poucos dados para a Paraíba, percebe-se que houve um investimento pesado da gestão da segurança pública em apreensão de armas de fogo ilegais, como pôde ser visto na Tabela 7. O aumento de 34,4% nessas apreensões foi concomitante com a redução de 3% nas taxas de homicídios no período que, como visto na análise da dinâmica dos dados em séries temporais que vão até 2017, essas taxas continuaram descendentes. É possível diagnosticar que a união de distintas variáveis independentes, como as testadas aqui neste trabalho, é fator causal para a redução da violência homicida na Paraíba, com destaque ao papel do Estado como monopólio da força e da violência legal, quando de mais investimentos na agenda da segurança pública, e na agenda social, quando da melhoria dos indicadores de educação aqui destacados.

CONCLUSÃO

A violência homicida é uma realidade na região Nordeste e apresenta crescimento contínuo nos últimos 15 anos. A variação percentual de explosão desses dados entre 2006 e 2017 demonstrou que alguns Estados apresentaram resultados de redução pontuais, como o exemplo de Pernambuco, entre 2007 e 2013, e o atual quadro de retração encontrado na Paraíba entre 2012 e 2017. Parece importante destacar que, se as políticas de alguns governos podem se transformar em políticas de Estado, isso é um grande desafio para a gestão da segurança pública nordestina.

Aspectos fundamentais da violência homicida é lugar comum nos estudos sobre o assunto. Jovens, negros, periféricos, pobres, sem ou com baixa escolaridade são as vítimas em potencial da criminalidade homicida, que tem em seu alçó a mesma condição socioeconômica e cultural.

Banditismo, violência estrutural, desorganização social, aprendizado social, escolhas econômicas: todas essas esferas conceituais têm relação com o crescimento dos homicídios. O aparente paradoxo nordestino que, nos últimos anos, apresentou expressivas reduções da desigualdade social pode enganar o analista mais desatento. Aspectos estruturais podem ser mal interpretados, quando não testados empiricamente.

Na Paraíba, o investimento feito pelo Estado/governo na segurança pública nos últimos anos, a série histórica parece ter contribuído positivamente na redução dos homicídios entre 2015 e 2017. No entanto, a melhoria das condições socioeconômicas antecede o período de queda nos números de homicídios, que são expressivos no final da série histórica.

A melhoria de todos os indicadores socioeconômicos foi atrativa para o processo migratório da criminalidade. O Nordeste apresentou crescimento significativo dos homicídios entre 2000 e 2010 justamente quando os indicadores de pobreza e desigualdade de renda apresentaram destacada melhoria, inclusive em comparação aos dados nacionais (NÓBREGA JR., 2016). Tais melhorias, a princípio, mostraram relação inversa com a criminalidade, não só contra a vida das pessoas, mas contra o seu patrimônio. No entanto, um olhar mais acurado leva a perceber que as demandas criminogênicas cresceram numa realidade de estagnação do aparato estatal, a exemplo das polícias, com parcos efetivos, e do sistema carcerário, com grandes déficits de vagas.

A análise em tela mostra a dinâmica do crime violento de homicídios no Nordeste, com destaque para a Paraíba. Além da dinâmica sobre variáveis categóricas clássicas, analisaram-se os indicadores institucionais do aparato de segurança pública do referido Estado e foi possível notar como é importante a gestão das políticas de segurança pública. O acompanhamento dos dados institucionais e socioeconômicos é imprescindível para servir de base para as tomadas de decisões dos *policymakers*.

REFERÊNCIAS

- CERQUEIRA, D. R. C. *Causas e consequências do crime no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- FREEMAN, R. B. *Crime and the job market*. NBER Working Paper: Bureau of Economic Research, Inc., 1994.
- KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. In: BRASIL, Ministério da Justiça. *Coleção Segurança com Cidadania: Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública*. Brasília: Editora UFRGS, 2009.

NÓBREGA JR., J. M. P. *Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas*. 271 p. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência política, 2010.

NÓBREGA JR., J. M. P. *Homicídios no Nordeste: dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida*. Campina Grande: UFCG, 2012.

NÓBREGA JR., J. M. P. Teorias do Crime e da Violência: Uma Revisão da Literatura. *BIB*, São Paulo, n. 77, 1º semestre de 2014 (publicada em dezembro de 2015).

NÓBREGA JR., J. M. P. Diagnóstico socioeconômico do Cariri Ocidental paraibano: avanços sociais e desigualdade interna. *Revista Espaço Acadêmico*. v. 15, n. 174, p. 90-97, 2015.

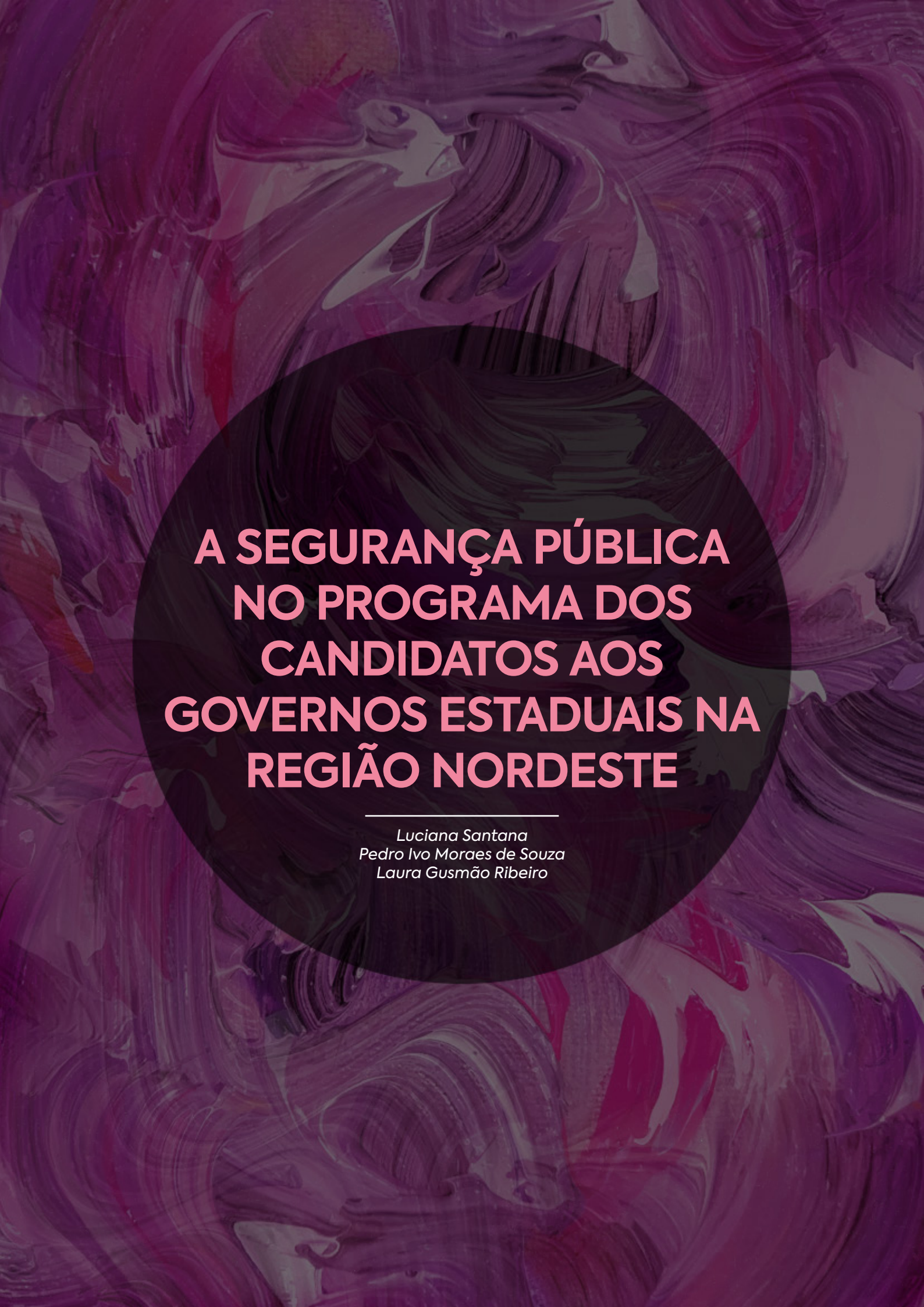
NÓBREGA JR., J. M. P. Violência homicida no Nordeste brasileiro: Dinâmica dos números e possibilidades causais. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. v. 10, n. 3. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/14563>>. Acesso em: ago. 2019.

PAIXÃO, A. L. Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia. In REIS, F.W.; O'DONNELL, G. (orgs.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

SOARES, G. A. D. *Não Matarás. Desenvolvimento, desigualdade e homicídios*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZAVERUCHA, J.; NÓBREGA JR., J. M. O pacto pela vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco". *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 2. Rio de Janeiro, 2015.



A SEGURANÇA PÚBLICA NO PROGRAMA DOS CANDIDATOS AOS GOVERNOS ESTADUAIS NA REGIÃO NORDESTE

*Luciana Santana
Pedro Ivo Moraes de Souza
Laura Gusmão Ribeiro*

INTRODUÇÃO

No Brasil, o aumento das taxas de homicídios, como amplamente divulgado, tornou-se uma constante no debate político nacional. De acordo com os dados divulgados pelo *Atlas da Violência 2018*, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), os 62.517 assassinatos cometidos no País em 2016 posicionam o Brasil em um patamar 30 vezes superior ao da Europa. Apenas na última década, 553 mil brasileiros perderam a vida por morte violenta, ou seja, um total de 153 mortes por dia. Os números são alarmantes, mas também deve-se considerar a disparidade entre as regiões e os Estados. Dos 10 estados brasileiros com as maiores taxas de homicídios, seis deles estão localizados na região Nordeste (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

Nota-se, portanto, que a violência, antes observada como um fenômeno predominante do Sudeste do País, vem se deslocando para os estados ao Norte desde o início dos anos 2000. O diagnóstico não é nada animador; pelo contrário, não aparenta ser um fenômeno passageiro ou que pode ser solucionado no curto prazo. Esse diagnóstico, somado ao aumento da sensação de insegurança e medo que passaram a fazer parte da rotina dos brasileiros, tem contribuído para o maior engajamento da sociedade civil no sentido de pressionar o Poder Público a responder aos problemas de segurança pública de forma mais efetiva, eficiente e com celeridade.

Considera-se que, além da disposição da sociedade civil em pensar nos problemas relacionados à segurança – ou insegurança – pública que vêm assolando os Estados nordestinos, é necessário identificar os projetos que já estão em vigor e/ou foram propostos pelo Poder Executivo ou estão sob apreciação no âmbito do Poder Legislativo. Não seria pormenor considerar também que as propostas apresentadas durante o período eleitoral sejam conhecidas.

A discussão se prolonga desde a análise dos dados sobre homicídios propriamente dita e perpassa pela elaboração de políticas públicas mais abrangentes, que visem a uma sociabilidade favorável ao desenvolvimento dos indivíduos ou até menos subjetivas, o reaparelhamento das polícias ou investimentos em novas formas de policiamento.

As questões que instigaram a elaboração deste capítulo buscam compreender em que medida os então candidatos aos governos estaduais (e seus partidos), durante as campanhas eleitorais de 2018, propuseram soluções para a segurança pública em seus Estados. A resposta para tal questionamento surgiria como uma forma de tentativa de elucidação para o que é debatido cotidianamente nas ruas das cidades. Ademais, essas propostas estavam em consonância com as opiniões especializadas no âmbito das instituições de ensino e pesquisa? O que os candidatos propuseram em seus planos de governo? Esses aspectos estão alinhados às discussões no âmbito do FBSP?

Compreende-se que o debate sobre o tema é amplo e complexo. Não há a pretensão de se esgotar aqui tal discussão, por isso pretende-se apresentar as propostas que foram debatidas pelos candidatos aos governos estaduais no Nordeste. A análise se restringe à disputa pelo Executivo porque os governadores são responsáveis pelas polícias estaduais e pela gestão das secretarias de segurança pública. Considera-se de extrema importância que o tema seja considerado uma prioridade nos programas de governo, sobretudo nos Estados que figuram no topo do *ranking* dos mais violentos.

A multiplicidade das possibilidades de se enfrentar o fenômeno da violência faz com que essa área seja um campo temático muito fértil e capaz de gerar resultados distintos de acordo com a localidade em que a política pública é aplicada. Para isso, é preciso ter em mente que, ao se analisarem os conteúdos dos planos de governo, é necessária uma busca sobre especificidades locais. Ou seja, não basta apenas propor a formulação de uma política pública e sugerir-lá nos projetos de governo, os governantes devem, também, considerar e avaliar se a realidade de seu Estado condiz com o que está sendo apresentado.

É comum, em estudos sobre a produção de políticas públicas de segurança, observar uma quantidade significativa de projetos que simplesmente são importados entre os Estados, sem as adaptações necessárias para os contextos e as realidades nos quais a política será implementada. A aplicação de políticas *top-down* tem se tornado cada vez mais comum na constituição dos projetos implementados; por isso pretende-se, em certa medida, tratar da aplicação de tal modelo, emitindo pontos de vista que reforcem a implementação de uma concepção *bottom-up*.

A SITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS DO NORDESTE

O crescimento das taxas de homicídios no Nordeste nas últimas décadas tem chamado a atenção de especialistas, gestores e políticos em todo o País, conforme já mencionado. A seguir, demonstra-se a taxa de homicídios apresentados no último *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*.

Tabela 1 – Número Absoluto de Homicídios e Taxas de Homicídios dos Estados do Nordeste em 2017.

ESTADOS	NÚMERO DE HOMICÍDIOS	TAXA DE HOMICÍDIOS POR 100 MIL HABITANTES
Alagoas	1.921	56,9
Bahia	6.915	45,1
Ceará	5.332	59,1
Maranhão	2.055	29,4
Paraíba	1.286	31,9
Pernambuco	5.426	57,3
Piauí	651	20,2
Rio Grande do Norte	6.749	68,0
Sergipe*	1.275	55,9

Fonte: Elaborada pelos autores.

Com base nos dados da Tabela 1, é possível verificar que as taxas de homicídios no Nordeste como um todo são muito elevadas. Há Estados, como Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, nos quais as taxas ultrapassam os 55 mortos para cada cem mil habitantes. Esse diagnóstico é muito preocupante, especialmente para os padrões de medição da violência, empregados nacional e internacionalmente. Nessa direção, compreender melhor como ocorreu o deslocamento da violência do Sudeste do País para essa região e a ineficiência dos governos estaduais em propor políticas públicas capazes de contê-la são aspectos necessários para explicar a dinâmica homicida nordestina.

A grande, e ainda persistente, desigualdade social encontrada na realidade nordestina, bem como a degradação dos centros urbanos são fatores que têm potencializado a bancarrota da segurança pública País na região. Esses fatores, aliados à baixa coesão social nas comunidades e ao tráfico de drogas, têm sido apontados como responsáveis por expor uma gama de cidadãos a um contexto de desorganização social constante.

Há outros fatores, ainda, que não podem ser desconsiderados. A ineficiência dos órgãos de segurança em prevenção da criminalidade, a baixa capacidade investigativa das polícias civis, a vagariedade do sistema de justiça, a precariedade do sistema prisional conjugam um cenário de fraca articulação entre o conjunto de organizações que regulam o sistema de segurança pública nos Estados (SAPORI; SOARES, 2015) e sedimentam um ambiente propício para a expansão da criminalidade.

Ao tomar como base o que é trazido na edição especial do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* divulgado em 2018, que traz um resumo dos dados estaduais sobre violência entre 2014 e 2017, além das considerações de especialistas para a realidade de cada estado, é possível concluir que existe um agrupamento de fatores que contribuem para a realidade nordestina.

De acordo com a publicação, esses aspectos relacionavam-se, portanto, com o fracasso das políticas de segurança, baixa qualidade na distribuição e análise dos dados, a dificuldade em gerir o sistema penitenciário, a falta de prioridade no tratamento da segurança pública dentro da realidade dos governos estaduais, mas também a profissionalização dos programas de segurança pública e inovação dentro desses projetos, além da insustentabilidade da “guerra ao crime” (MONTENEGRO, 2018).

O *Anuário* apresenta, ainda, considerações sobre o sucesso na gestão do governo da Paraíba e de Pernambuco no enfrentamento de sua criminalidade. A mudança na lógica da gestão paraibana vem sendo citada constantemente em encontros sobre a temática, sobretudo no que se refere à proximidade dessa modificação com o que foi trazido pelo governo de Eduardo Campos, em Pernambuco, no *Programa Pacto Pela Vida*, considerado por muitos uma das políticas públicas mais exitosas em combate à violência aplicada nos últimos anos.

Tratando, pois, da realidade pernambucana, o *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* aponta que existe carência em inovações que promovam sobrevida ao projeto iniciado no governo de Campos, tendo em vista que a política pública precisa continuar se atualizado de acordo com a dinâmica criminal.

A SEGURANÇA PÚBLICA NAS ELEIÇÕES PARA OS GOVERNOS ESTADUAIS

O ponto de partida aqui apresentado considera que a segurança pública é um assunto que deve pautar a agenda política não apenas durante o mandato de um político, mas desde o processo de escolha dos candidatos para o cargo, ou seja, desde o processo eleitoral. Por isso, optou-se por analisar, de forma qualitativa, os planos de governo apresentados pelos então candidatos aos governos estaduais no registro das candidaturas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Sabe-se que apenas o programa do(a) candidato (a) vitorioso(a) tem chances de ser executado, porém o objetivo é também identificar as propostas aventadas por políticos de diferentes filiações partidárias para a região Nordeste e analisar se seguem o mesmo padrão, ou seja, apenas se reproduzem políticas adotadas em outros Estados ou se foram ponderadas as especificidades do Estado e os múltiplos fatores que envolvem a violência e criminalidade.

Na Tabela 2, foram listados os nomes de todos(as) os(as) candidatos(as) que registraram candidaturas no TSE em agosto de 2018. Como é possível perceber, o número de candidaturas varia muito de Estado para Estado.

Tabela 2 – Candidaturas Por Estado do Nordeste de Acordo com o Tribunal Superior Eleitoral.

ESTADO	CANDIDATURAS	ESTADO	CANDIDATURAS
Alagoas	Basile Christopoulos (PSOL) Pinto de Luna (PROS); Renan Filho (MDB) Melquezedeqe Farias (PCO) Josan Leite (PSL)	Pernambuco	Armando Monteiro (PTB) Ana Patrícia (PCO) Paulo Câmara (PSB) Dani Portela (PSOL) Júlio Lóssio (REDE) Maurício Rands (PDT) Simone Fontana (PSTU)
Bahia	Célia Sarmento (REDE) Zé Ronaldo (DEM) Orlando Andrade (PCO) Rui Costa (PT) Marcos Mendes (PSOL) João Santana (MDB) João Henrique (PRTB)	Piauí	Dr. Pessoa (SOLIDARIEDADE) Elmano (PODEMOS) Fábio Sérvio (PSL) José Romualdo (DC) Lourdes Melo (PCO) Luciane Santos (PSTU) Luciano Nunes (PSDB) Professora Sueli (PSOL) Walter Alencar (PSC) Wellington Dias (PT)
Ceará	Ailton Lopes (PSOL) Camilo (PT) General Theophilo (PSDB) Gonzaga (PSTU) Hélio Goes (PSL)	Rio Grande do Norte	Bruno Queiroga (SOLIDARIEDADE) Carlos Alberto (PSOL) Carlos Eduardo (PDT) Dário Barbosa (PSTU) Fátima Bezerra (PT) Heró (PRTB) Freitas (REDE) Robson (PSD)
Maranhão	Flávio Dino (PCdoB) Mauro Jorge (PSL) Odivio Neto (PSOL) Ramon Zapata (PSTU) Roberto Rocha (PSDB) Roseana Sarney (MDB)	Sergipe	Belivaldo Chagas (PSD) Valadares Filho (PSB) Eduardo Alves (PSDB) Emerson Ferreira Costa (REDE) Giovani Santos (PSTU) João Paes da Costa (PSL) Márcio Souza Santos (PSOL) Mendonça Prado (DEM) Milton Andrade (PMN)
Paraíba	João Azevedo (PSB); Lucélio Cartaxo (PV); Rãma Dantas (PSTU); Tárcio Teixeira (PSOL); Zé Maranhão (MDB).		

Fonte: Elaborada pelos autores.

Foram analisados 62 programas eleitorais com dedicação exclusiva à temática segurança pública. As informações coletadas foram organizadas em um banco de dados, e alguns resultados serão apresentados a seguir.

Uma das primeiras informações identificadas diz respeito à relevância do tema no âmbito dos materiais analisados, ou seja, verificou-se se o tema é abordado pelos programas dos candidatos. Dos programas, 85,5% apresentam alguma proposta para a área, entre os quais em 71%, ou seja, em 44 propostas, há um capítulo específico para tratar da segurança pública, e em 14,5 % delas, ou seja, 9 propostas, foi mencionado de alguma maneira o tema. Apenas 9 propostas¹¹ não citaram a segurança pública. Coincidentemente, foram candidaturas com pouca chance de êxito eleitoral ou que replicaram o mesmo programa em outros Estados.

Tabela 3 – O tema da segurança pública nos programas de governo.

Como o tema foi apresentado no plano de governo?	Frequência	Porcentagem
Há um capítulo específico para o tema	44	71
O tema é mencionado em alguns tópicos do programa	9	14,5
O tema não é mencionado	9	14,5
Total	62	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para verificar a disposição do tema nos programas de governo em relação à posição ideológica do partido do(a) candidato(a), os partidos políticos foram categorizados em cinco blocos ideológicos: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita, de acordo com referenciais teóricos da literatura especializada¹².

¹¹ É preciso ressaltar que dois planos de governo não estavam disponíveis na base de dados do TSE, tendo em vista que as candidaturas foram indeferidas.

¹² Para isso, foram condensadas as categorias apresentadas por Ana Paula Brito Maciel em seu artigo *Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil*. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/54834>>. Acesso em: out. 2018.

Tabela 4 – Relação com a posição ideológica dos partidos e a disposição do tema de Segurança Pública no plano de governo

Espectro ideológico	Capítulo específico (%)	Não é comentado (%)	Citado em tópicos (%)
Esquerda	52	33	14
Centro-esquerda	79	0	21
Centro	67	17	17
Centro-direita	100	0	0
Direita	88	0	12

Fonte: Elaborada pelos autores.

Fica evidente que as candidaturas de centro-direita (PRTB, PTB, PSD, DEM), direita (DC, PSC, PMN e PSL) e centro-esquerda (PV, Rede, PSB, PDT, PT) tiveram mais preocupação em pontuar a temática em seus planos. Todos os programas dos(as) candidatos(as) localizados nesses espectros ideológicos apresentaram propostas, seja em um capítulo específico ou em tópicos ao longo do texto.

Os partidos categorizados como de centro (Solidariedade, MDB, PROS, Podemos, PSDB) têm um interesse um tanto quanto razoável em relação ao assunto, já que quase 70% dos planos apresentados por candidatos desses partidos versam sobre o tema, além de outros 17% se atarem em citar alguns tópicos referentes à segurança pública, porcentagem que é exatamente a dos programas que não se dispõe a comentar a problemática.

Entre os partidos categorizados como de esquerda (PSOL, PCdoB, PCO, PSTU), a temática foi menos especificada no corpo de seus programas de governo. Trinta e três por cento deles sequer comentaram sobre segurança, seja em capítulos específicos ou em tópicos. Tal resultado pode aparentar certa incongruência programática, ao passo que são esses partidos os que mais reivindicam pautas que versam sobre vitimização de setores específicos da sociedade ou reformulações do corpo policial ou ainda na forma como a segurança pública é formulada pelas gestões estaduais. Entretanto, não significa que as candidaturas não foram sensíveis ao tema, pois não se pode desconsiderar que, com as devidas exceções, em geral, há alta fragmentação eleitoral na competição política estadual. Muitas candidaturas apresentadas não tinham muitas chances eleitorais. Em muitas situações, são apresentadas para conferir maior visibilidade aos candidatos que disputaram os cargos legislativos. Contudo, aprofundar tal discussão não é o objetivo aprofundar aqui.

Dos 9 Estados, em 6 deles, o atual governador tentou a reeleição (AL, BA, CE, MA, PE, PI); em 3 deles, o atual governador não foi candidato à reeleição para o governo (PB, RN, SE). Aqui, buscou-se identificar se houve mais predisposição dos candidatos que disputaram à reeleição em tratar da segurança pública em seus planos de governo em detrimento dos demais, já que, por já serem governadores, tinham mais *expertises* na função e mais conhecimento sobre os problemas do seu Estado.

Tabela 5 – Predisposição em tratar da segurança pública x situação da candidatura.

Disputa a reeleição?	Capítulo específico (%)	Não é comentado (%)	Citado em tópicos (%)
Sim	62	0	38
Não	72	17	11

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como já era esperado, identificou-se que os candidatos que estavam disputando a reeleição se demonstraram mais sensíveis em considerar o tema da segurança pública em seus planos de governo, em detrimento dos que estavam buscando o primeiro mandato no cargo.

Com relação ao perfil das candidaturas, é possível considerar que os partidos em cuja pauta estava a segurança pública, em geral, foram os que apresentam nomes mais competitivos, seja aqueles que buscaram a reeleição ou os que têm uma base eleitoral que pressiona pela consideração ao tema.

Desta forma, entende-se que a segurança pública é uma pauta que se mantém constante no debate social e, para isso, os governos precisam se dispor a resolver tal problema, principalmente se quiserem melhor diálogo com todos os setores da sociedade e, consequentemente, maior capilaridade eleitoral.

A segurança pública no programa dos candidatos vencedores

Essa seção dedica-se a analisar a pauta da segurança pública nos programas dos candidatos eleitos a governadores na região Nordeste. Trata-se de uma análise qualitativa e descritiva, com vistas a conhecer melhor o teor das propostas discutidas e apresentadas durante o período de campanha eleitoral e que podem ser executadas durante o mandato de governo, caso sejam aprovadas.

Na região, o PT elegeu 4 governadores; o PSB, 2; e o PSD, o PC do B e o MDB¹³ elegeram 1 governador, respectivamente.

Tabela 6 – Candidatos(as) eleitos(as) nas eleições de 2018.

Estados	Candidato(a)	Eleito(a) no	Situação
Alagoas	Renan Filho (MDB)	Primeiro turno	Reeleito
Bahia	Rui Costa (PT)	Primeiro turno	Reeleito
Ceará	Camilo (PT)	Primeiro turno	Reeleito
Maranhão	Flávio Dino (PCdoB)	Primeiro turno	Reeleito
Paraíba	João Azevedo (PSB)	Primeiro turno	Primeiro mandato
Pernambuco	Paulo Câmara (PSB);	Primeiro turno	Reeleito
Piauí	Wellington Dias (PT)	Primeiro turno	Reeleito
Rio Grande do Norte	Fátima Bezerra (PT)	Segundo turno	Primeiro mandato
Sergipe	Belivaldo Chagas	Segundo turno	Primeiro mandato

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em sete Estados nordestinos, a eleição foi decidida no primeiro turno. Apenas os eleitores do Sergipe e do Rio Grande do Norte voltaram às urnas no segundo turno para definir quem seria o(a) novo governador(a). Todos os seis governadores que tentaram a reeleição tiveram êxito no pleito e foram reeleitos em primeiro turno: Renan Filho, Rui Costa, Camilo Santana, Flávio Dino, Paulo Câmara e Wellington Dias. Além deles, dois candidatos apoiados pelos governadores em exercício, João Azevedo e Belivaldo Chagas, também foram bem-sucedidos. Se, por um lado, o então governador em exercício do Rio Grande do Norte não conseguiu eleger o seu sucessor, a candidata vitoriosa, Fátima Bezerra, conseguiu ser beneficiada pelo apoio de Fernando Haddad, candidato à presidência pelo PT, e pelo bom desempenho do seu partido na região (SANTANA e LAPA, 2019).

¹³ Apesar de ter candidatura própria para a Presidência da República, em Alagoas, o partido sob o comando de Renan Calheiros, decidiu apoiar o candidato petista.

Nos próximos tópicos, será a pauta da segurança pública em cada estado da região Nordeste.

Alagoas

O programa apresentado pelo então candidato à reeleição em Alagoas, o governador Renan Filho (MDB), é bem completo e detalhado, com projetos bem elaborados. Não seria esperado algo diferente, já que Alagoas figurou durante muito tempo como líder nos *rankings* de violência no País, recebeu o plano nacional de segurança pública *Brasil Mais Seguro* em 2012, e o enfrentamento da violência foi uma das prioridades da política governamental de Renan Filho durante o seu primeiro mandato.

É possível verificar que, em certa medida, havia continuidade de algumas políticas públicas que já conhecidas e bem avaliadas no governo, como o programa *Ronda no Bairro*, concebido no âmbito da Secretaria de Prevenção Social (SEPREV). Os êxitos do projeto estão relacionados à lógica de policiamento de proximidade e à redução das taxas de crimes contra o patrimônio nas localidades em que o programa foi implantado. Outras propostas buscam mais interação entre as forças de segurança pública do Estado com a sociedade civil, sendo apoiados grupos de trabalho com a população LGBT, os rodoviários e o *trade* turístico.

Outra proposta identificada é a manutenção de uma lógica de policiamento repressivo e ostensivo, entretanto se acredita que tal proposição merece atenção especial e deve ser acompanhada mais de perto durante o mandato, caso seja mantida, pois pode gerar mais inconformidade e indignação nas populações mais vulneráveis, localizadas especialmente nas periferias da capital e no interior do Estado. Essas ações podem acentuar a violência perpetrada pela força policial, já que o número de homicídios cometidos por policiais em serviço no Estado de Alagoas se dilatou muito desde o reforço dessa tática de enfrentamento à violência iniciada em 2012.

O plano de governo propõe, mais e maior, presença ostensiva do corpo policial nas cidades, mas também apresenta tópicos sobre o reaparelhamento bélico da força e reestruturação dos quartéis, das delegacias, dos batalhões e até mesmo da sede da secretaria de segurança pública, obras que realmente dialogam com uma demanda existente no cenário da segurança pública alagoana.

Bahia

A proposta de governo do governador reeleito Rui Costa (PT) para o Estado da Bahia apresenta, assim como no caso de Alagoas, preocupação em diversificar as iniciativas a serem implementadas durante o novo mandato no enfrentamento da violência. Fica evidente a atenção direcionada ao reaparelhamento tecnológico e estrutural dos órgãos da segurança pública.

Observa-se a intenção de aproximar a sociedade civil e as forças de segurança no debate sobre a violência. Muitas citações são feitas a respeito da necessidade de diálogo entre os diversos setores da população baiana, além do reconhecimento de que se deve ter conhecimento de demandas e especificidades locais para a implementação de políticas públicas eficientes.

Outro ponto que chama a atenção são projetos ainda embrionários na Secretaria de Segurança Pública da Bahia, elaborados no primeiro mandato, e que são imprescindíveis para melhor transparência das ações no estado. Investimentos em integração dos sistemas policiais e da automatização na geração dos índices são prioridades estabelecidas no plano de governo. Tais iniciativas merecem ser recebidas com bons olhos, pois consideram especificidades do fenômeno da violência.

Por fim, outro ponto que merece ser mencionado é a preocupação com a corregedoria policial, já que os números da violência policial baiana se demonstraram crescentes, conforme dados oficiais.

Ceará

Camilo Santana (PT) é o governador reeleito no Ceará, com 79,96% dos votos válidos. Além de outros fatores, o bom resultado obtido pode indicar uma avaliação positiva da gestão e das políticas implementadas ao longo do primeiro mandato, o que inclui a área da segurança pública.

Para a eleição de 2018, o plano de governo destacou preocupações sobre a evolução e o aperfeiçoamento de técnicas de prevenção ao crime. Considerar a modernização dos sistemas de inteligência, bem como a expansão de forças policiais de prevenção e de proximidade demonstram que o governo do Ceará percebeu, de forma virtuosa, maiores perspectivas de sucesso na diminuição dos índices de homicídio, a partir de uma lógica preventiva, não apenas repressiva.

Apesar de o Ceará ostentar uma das maiores taxas de homicídio na região Nordeste, o plano de governo está muito alinhado aos estudos e às pesquisas que vêm sendo realizados por especialistas no tema, especialmente no que se refere à maior interação entre os órgãos administrativos da segurança pública.

É preciso ressaltar, ainda, a atenção voltada à necessidade de ampliação de investimento na área e de maior aproximação e diálogo com o Governo Federal. Quanto a isso, vale ressaltar que, em 2018, foi criado o Ministério de Segurança Pública, que tinha como um dos objetivos auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. Um dos exemplos dessa parceria é o programa *Pacto Por um Ceará Mais Seguro*, citado no plano de governo de Camilo Santana por seus resultados positivos. Atualmente, o Ministério está incorporado ao Ministério da Justiça.

Maranhão

O plano de governo apresentado por Flávio Dino (PCdoB), governador reeleito no primeiro turno para o governo do Estado do Maranhão, é bem enxuto, inclusive no que diz respeito à segurança pública. Nos poucos tópicos apresentados, identificou-se certa preocupação com a regionalização do combate à violência, partindo de um pressuposto de que a realidade local é o maior potencializador ou influenciador na lógica criminal maranhense.

Não se identificaram propostas de inovação para a área. Entretanto, foi apresentada a proposta de modernização tecnológica do aparato de investigação e da inteligência, além da criação de um cargo intitulado “diretor-geral de perícia criminal”. Tais iniciativas sustentam a hipótese de que, a partir do conhecimento prévio só do perfil do crime, é possível conceber políticas públicas mais eficientes para enfrentar o problema da criminalidade.

Paraíba

Apoiado pelo ex-governador Ricardo Coutinho (PSB) e por uma ampla coligação formada por 14 partidos (PSB, PDT, PT, DEM, PTB, PRP, PODE, PRB, PCdoB, Avante, PPS, Rede, PM, PROS), João Azevedo (PSB) iniciou seu programa de governo contextualizando a situação atual no estado e exaltando os bons resultados obtidos nos últimos anos. Desta forma, a Paraíba surge como exemplo de sucesso em elaboração de políticas públicas voltadas à segurança. A redução drástica nos índices de violência no Estado está relacionada à avaliação positiva das políticas implementadas nos últimos anos.

Os Centros de Comando de Controle são mencionados nas propostas de todos os candidatos na disputa pelo governo do Estado na eleição de 2018, não apenas no do psdbista. Isso demonstra a importância da integralização das forças policiais.

Além disso, o uso da tecnologia no monitoramento, acompanhamento e na prevenção do crime é apontado como iniciativa prioritária que visa à melhor compreensão da realidade criminal na Paraíba. Aliada à expansão dos batalhões policiais e das Regiões Integradas de Segurança Pública, tem obtido êxitos.

De todos os planos de governo analisados, este foi o único que citou, de forma direta, a necessidade de enfrentamento da opressão e da violência contra indígenas, assim como atentou às minorias sociais, fez menção à aproximação das polícias com os grupos LGBTQ+ e reforçou o combate à violência contra a mulher. Além disso, apresentou comentários muito pertinentes sobre a prevenção à criminalidade por meio do enfrentamento da desorganização social.

Pernambuco

O plano de governo do candidato reeleito no Estado do Pernambuco, Paulo Câmara (PSB), faz menção aos resultados positivos obtidos no seu primeiro mandato. Entretanto, apresenta propostas muito reduzidas para a segurança pública. Dedicar-se mais a justificar as ações propostas anteriormente na cartilha do *Pacto Pela Vida*, programa que, como dito, foi extremamente exitoso no combate à criminalidade.

A estreita ligação entre as políticas de segurança pública em Pernambuco e o *Pacto Pela Vida* sinaliza a continuidade da política e aposta na evolução positiva dos resultados no segundo mandato. Todavia, o programa também apresenta pontos negativos e críticas que suscitam alguma incerteza quanto à sua eficiência em longo prazo, já que é evidente a necessidade de modernização dos programas, com intuito de maior proximidade com a dinâmica criminal existente atualmente.

Apesar das críticas, o *Pacto Pela Vida* é um programa muito importante, exitoso e não merece ser invalidado, muito pelo contrário; é preciso, no entanto, compreender que a dinâmica criminal, como o próprio nome sugere, é mutável e que as políticas de enfrentamento à violência precisam dessa dinamicidade para obter melhores resultados.

Outro ponto a ser considerado com mais cuidado é a falta de clareza nas propostas para o combate aos narcóticos, fator que deve ser abordado com mais perícia, tendo em vista que o Polígono da Maconha, localizado no Estado, é uma área com alto potencial para o tráfico. Além disso, o programa atenta especialmente à desorganização social como um fator potencializador da violência, já que, em diversos momentos, seu enfrentamento foi apresentado no texto.

Piauí

Reeleito governador, Wellington Dias (PT) passou a cumprir seu quarto mandato para o mesmo cargo no estado. Foi eleito em 2002, 2006, 2014 e em 2018.

No que tange à segurança pública, o programa de governo de Dias não se diferencia muito de outros planos apresentados por candidatos eleitos em outros Estados e já mencionados neste capítulo. Há uma evidente preocupação com a modernização tecnológica do aparato policial, mais investimentos em inteligência policial, mais policiamento nas divisas do Estado do Piauí e o entendimento de que as ações devem ser coordenadas e integradas entre a Polícia Civil e Militar como forma prioritária de combate ao crime organizado e enfrentamento da violência.

Deve-se salientar o esforço em aproximar os setores minoritários da sociedade para o debate sobre segurança pública, bem como de fomentar a discussão de políticas públicas com os diversos setores da sociedade civil. É preciso ressaltar que o fato da repressão e ostensividade policial não ser uma constante no programa demonstra o perfil mais preventivo das proposições.

O projeto peca por não se dedicar a propostas para acompanhar os índices e indicadores criminais. Além disso, pouco foi dito sobre como se ocorreria a manutenção da lógica de proximidade mencionada.

Rio Grande do Norte

Fátima Bezerra (PT), candidata eleita, inicia o seu programa enfatizando a prioridade de diálogo entre a comunidade com o sistema de segurança pública como forma principal que será utilizada para combater a violência.

Apesar da manutenção da lógica ostensiva, a presença do acesso aos direitos básicos é latente no programa da petista, demonstrando um compromisso com tal. É nítida também sua preocupação com a transparência nos serviços das forças policiais e em inserir a sociedade civil em tal debate.

Sergipe

Belivaldo Chagas, candidato eleito pelo PSD, apresentou em seu plano de governo algumas informações que se alinham com o que já foi posto na análise de outros programas, sobretudo quando se refere ao melhoramento da relação entre o efetivo policial, à gestão de segurança pública e à sociedade civil.

Pretende-se modernizar uma gama de departamentos da Secretaria de Segurança Pública, pluralizando seu atendimento e garantido que exista maior capacidade investigativa a partir da qualificação da Polícia Judiciária.

Alguns projetos, como a criação do laboratório cibernético, demonstram o anseio em modernizar o sistema de segurança pública de Sergipe. Porém, não foram observados pontos que tratam especificamente de melhoramento na qualidade do dado, fator que precisa ser visto com uma mais atenção, pois o *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* classifica a qualidade dos dados da Secretária de Segurança Pública do Estado de Sergipe no grupo 3, ou seja, direcionado para os estados com pior trabalho em relação às estatísticas criminais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública tem sido um tema recorrente na política nacional e é considerado um problema sério e desafiador para a garantia do Estado de Direito no Brasil. Cada vez mais, é possível perceber a necessidade de qualificação do debate sobre o tema, além da incorporação de novos atores, cenários para elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas na área.

O propósito inicial deste capítulo, portanto, foi abrir outras frentes de pesquisas sobre o tema, com atenção para o planejamento de políticas desde o momento eleitoral, ou seja, o objetivo foi analisar: 1) se a segurança pública é um tema relevante para os candidatos aos governos estaduais do Nordeste e 2) o que é previsto/proposto na área da segurança pública pelos candidatos eleitos para os governos estaduais.

A segurança é um tema que domina a agenda dos candidatos aos governos estaduais no Nordeste e alguns dos resultados obtidos estão em correspondência com o debate presente na literatura especializada; por exemplo, ter experiência no cargo de governador é um diferencial na elaboração de um plano de governo, já que há domínio maior de informações sobre a situação do Estado. Entre os Estados analisados, em que os candidatos estavam pleiteando a reeleição, observou-se um refinamento maior e boa qualidade das propostas apresentadas.

Outras medidas sinalizadas por especialistas na área de segurança pública foram abordadas por alguns dos candidatos eleitos, como as que buscam mais integralização de suas forças policiais, investimento em um aparato tecnológico e de infraestrutura nos Estados, mesmo que haja uma continuidade de uma, já tão criticada, lógica repressiva/ostensiva nas corporações.

Por certo, se a pauta da segurança está sendo levada a sério nos planejamentos governamentais, muito disso deve ser creditado aos anseios da sociedade civil por uma solução da constante sensação de insegurança que assola o cotidiano das pessoas. Essa hipótese tem se mostrado cada vez mais robusta.

Discorreu-se aqui sobre planos de governo, ou seja, não significa que os projetos serão executados de fato, pois dependem de outros fatores que vão desde a disposição política em todo o processo de tomada de decisão de uma política até delimitações de ordem financeira. Como é sabido, muitos Estados têm sofrido crise financeira,

com a escassez de recursos para investimentos. E a maioria dos projetos propostos demandam grandes aportes. Talvez, por isso, os projetos se detenham menos aos detalhes sobre a implementação das políticas públicas, o que não invalida sua utilização como ferramenta para acompanhamento das ações governamentais.

De qualquer maneira, é importante que os governadores estejam atentos à questão da segurança pública e busquem alternativas plausíveis e eficientes. Não é possível vislumbrar outro caminho, senão a integração e o diálogo com a sociedade, a academia, especialistas e a classe política local e regional.

O *Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste* (Consórcio Nordeste), assinado em março de 2019, no Maranhão, é um esforço importante para garantir ações conjuntas para solucionar diversos problemas na região, sobretudo na área da segurança pública. Uma parceria com boas perspectivas e que poderá render muitos resultados positivos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, Feb. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BEATO, C. *Compreendendo e Avaliando Projetos de Segurança Pública*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CERQUEIRA, D; LOBÃO, W; e CARVALHO, A. O Jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil. In: CRUZ, M. V. G.; BITITUCCI, E. C. (Orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CERQUEIRA, D; LOBAO, W. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 ago. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013. *7º Anuário Brasileira de Segurança Pública*. Brasília, FBSP.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014. *8º Anuário Brasileira de Segurança Pública*. Brasília, FBSP.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015. *9º Anuário Brasileira de Segurança Pública*. Brasília, FBSP.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016. *10º Anuário Brasileira de Segurança Pública*. Brasília, FBSP.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017. *11º Anuário Brasileira de Segurança Pública*. Brasília, FBSP.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018. *12º Anuário Brasileira de Segurança Pública*. Brasília, FBSP.

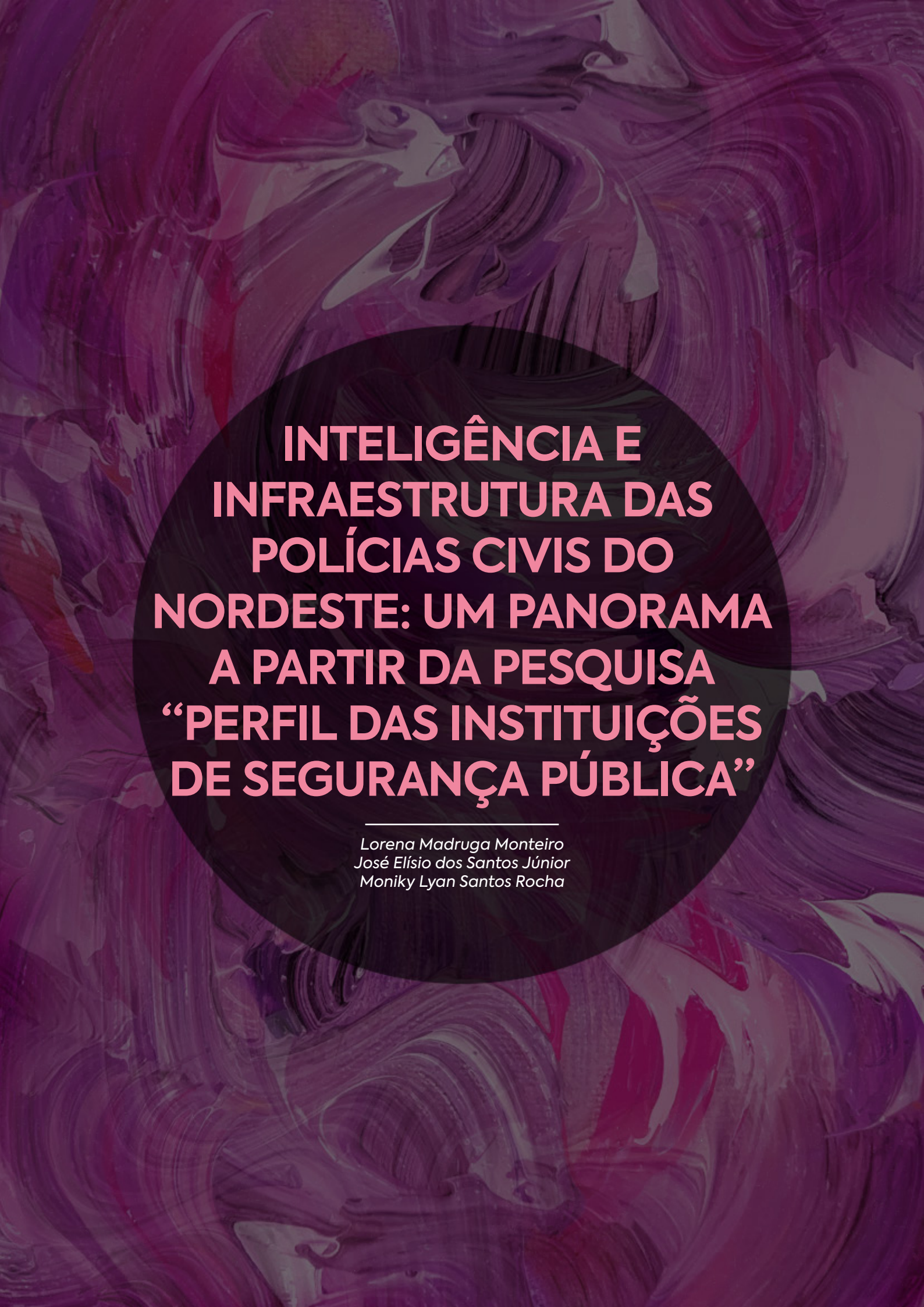
CERQUEIRA, D. et al. *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro: Ipea/FBSP, 2018.

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. Teorias do Crime e da Violência: Uma revisão da literatura. *BIB*, São Paulo, nº 77, 1º semestre, 2014, p. 69–89.

SAPORI, L. F; SOARES, G. A. D. *Por que Cresce a Violência no Brasil?* MG: Editora PUC Minas, 2014.

SANTANA, L; LAPA, P. Polarização política e as eleições no Nordeste. In: ZIMERMAN, A. (Org.). *Polarização Política – série Deigualdade Regional e as políticas públicas*. 13ed. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2019, v. 13, p. 37–66.

SOARES, L. E. *Meu Casaco de General: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



INTELIGÊNCIA E INFRAESTRUTURA DAS POLÍCIAS CIVIS DO NORDESTE: UM PANORAMA A PARTIR DA PESQUISA “PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA”

*Lorena Madruga Monteiro
José Elísio dos Santos Júnior
Moniky Lyan Santos Rocha*

INTRODUÇÃO

As políticas de segurança pública nas unidades subnacionais como objeto de estudo são recentes na agenda da Ciência Política (BORGES, 2010), assim como a análise dos gastos públicos em nível estadual. Em relação ao último ponto, a análise dos gastos públicos na área de segurança pública, os estudos concentram-se na dinâmica municipal e federal (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

Conforme Santos, Gontijo e Amaral (2015) uma das justificativas para a falta de análises sobre a segurança pública nas unidades subnacionais deve-se ao fato de as políticas de segurança pública não estarem integradas ao sistema de proteção social, como as da área da saúde, por exemplo, e assim as unidades subnacionais não têm obrigação de executar leis constitucionais de vinculação orçamentária que determinem um padrão mínimo de gastos e uma diretriz básica de aplicação de recursos.

Quanto ao financiamento, diretrizes de gastos e institucionalização de políticas no setor, destacou-se a criação da Secretaria de Segurança Pública (SENASP), em 1997, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2000, e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Desde o desenvolvimento de tais instrumentos, especialmente do FNSP, as unidades subnacionais têm recorrido a convênios, a repasses de recursos do Governo Federal para reequipar, treinar e capacitar suas polícias estaduais.

Portanto, apesar de existir um Subsistema de inteligência de Segurança Pública (SISP), estabelecido formalmente pelo Decreto Executivo nº 3.695/2000, a questão da inteligência não constitui, conforme verificado em relação aos convênios com o Governo Federal, prioridade para a formação de políticas de segurança pública nas unidades subnacionais. Entretanto, de acordo com dados dos anuários do FNSP, as unidades subnacionais têm incrementado seus gastos com inteligência e informação, desde 2007, em proporções desiguais.

A partir dessa constatação, como parte de uma pesquisa mais ampla¹⁴, este capítulo analisa se a ideia de um subsistema de inteligência de segurança pública teve impacto na infraestrutura relacionada à inteligência nas Polícias Cíveis dos estados do Nordeste. A escolha dos Estados da região deve-se aos altos índices de violência e criminalidade verificados nos últimos anos, o que, em tese, despertaria uma preocupação maior com investimentos em instrumentos de inteligência nos decisores públicos.

Com esse objetivo, optou-se por utilizar os dados da pesquisa *Perfil das Instituições de segurança pública*, originalmente pesquisa do *Perfil Organizacional da Segurança Pública*, do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), realizada anualmente pelo órgão desde 2003. Utilizaram-se dados consolidados nos relatórios de 2005, 2012, 2013 e 2015.

INTELIGÊNCIA E INFRAESTRUTURA DAS POLÍCIAS CÍVIS NA PESQUISA *PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO*

A pesquisa *Perfil Organizacional da Segurança Pública* do SINESPJC, ou *Pesquisa do Perfil das Instituições de Segurança Pública das Unidades da Federação*, como se intitula atualmente, conforme consta no relatório relativo a 2003 e 2004, fez (e faz) parte dos módulos de implantação do SINESPJC vinculado ao Subsistema de inteligência de Segurança Pública (SISP) e à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério de Justiça, junto com a *Pesquisa Nacional de Vitimização*, cadastro nacional de mortes violentas e o fluxo do sistema de justiça criminal. Portanto, está incluída na concepção da política nacional de segurança pública (PESQUISA PERFIL ORGANIZACIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2005).

Os primeiros questionários da *Perfil das Instituições de Segurança Pública das Unidades da Federação* visaram abranger um conteúdo extenso sobre a organização da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros e das Guardas Municipais, e estruturavam-se em torno do orçamento anual, dos planejamentos estratégicos, do funcionamento das unidades operacionais, dos recursos humanos, da capacitação e da valorização profissional, dos recursos materiais convencionais, do tratamento da informação e da gestão do conhecimento, das ações e atribuições e das ações de prevenção (PESQUISA PERFIL ORGANIZACIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2005).

Nessa primeira pesquisa, em 2004, foram obtidos dados de 20 instituições das Polícias Militares, 21 instituições das Polícias Cíveis, todas instituições do Corpo de Bombeiros e de 71% das Guardas Municipais existentes no País (PESQUISA PERFIL ORGANIZACIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2005). Nos questionários posteriores, empregou-se uma mudança na metodologia, com o objetivo de simplificar o instrumento de coletas de dados para maior adesão das instituições de segurança pública e obter respostas mais consistentes. Nesses questionários, quase a totalidade das instituições das Polícias Militar, Civil e do Corpo de Bombeiros respondeu a questões relativas a estrutura organizacional, orçamento, gestão da informação, recursos materiais, recursos humanos, capacitação e valorização e ações de prevenção. (PESQUISA PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2013). Portanto, as próprias instituições de segurança pública forneceram as informações.

No que tange à questão da inteligência e da infraestrutura das Polícias Cíveis, objeto desta análise, embora não tenha questionamentos específicos ou uma parte do questionário dedicado apenas ao tema, algumas variáveis possibilitaram a perceber a infraestrutura de inteligência dessas instituições, como os tipos de despesas realizadas no orçamento da Polícia Civil, as unidades policiais que ainda não tem acesso à internet, as unidades, os equipamentos de investigação utilizados pelas Polícias Cíveis Estaduais, o número de profissionais capacitados para utilização de equipamentos de inteligência.

Na impossibilidade de apresentar uma série temporal, em razão das mudanças nos questionários, optou-se por abordar um panorama de algumas questões que envolvem a inteligência ou a possibilidade de desenvolver ações de inteligência nas Polícias Cíveis do Nordeste, como a infraestrutura disponível.

INFRAESTRUTURA DE INTELIGÊNCIA DAS POLÍCIAS CIVIS NO NORDESTE

Conforme o artigo 144 da Constituição Federal, a Polícia Civil é uma instituição que exerce a função de polícia judiciária nos Estados brasileiros. Assim, deve investigar, conforme a legislação em vigor, as infrações penais (exceto as cometidas por militares), promover perícias criminais ou médico-legais, reprimir infrações penais, compor os sistemas nacionais de informação e inteligência no âmbito da Segurança Pública, desenvolver estudos estatísticos das incidências criminais no Estado, do desempenho de suas unidades policiais, dentre outras atribuições. Logo, as Polícias Civis, como polícias judiciárias, assumem um papel fundamental não só na investigação criminal, mas também na geração de conhecimentos para as secretarias de segurança pública estaduais. Nesse sentido, o investimento na subfunção, informação e inteligência da função segurança pública realizado pelas unidades subnacionais tem impacto quase direto na atuação de investigação e geração de conhecimento de suas polícias civis, uma vez que fornece infraestrutura adequada ao trabalho policial.

O conceito de inteligência é recente na área de segurança pública no Brasil. A expressão adotada por muitos anos foi “informação” em vez de “inteligência”. Apenas com o fim do Serviço Nacional de Informação (SNI) e com a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), em 1990, o Brasil empregou o termo “inteligência”. Compreende-se como inteligência, de acordo com a Lei nº 9.883, de dezembro de 1999, as ações que têm como finalidade, sobre fatos e situações de imediato ou potencial influência nas possíveis tomadas de decisões e ação governamental, obter, analisar e disseminar conhecimentos e informações que contribuíssem nas tomadas de decisões e que, como consequência, possam impedir determinados eventos que representem perigo para a sociedade.

O SISP foi instituído pelo Decreto nº 3.695/2000 e regulamentado em 2009. Nele, consta a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), que instaura uma série de métodos e estratégias que direcionam as atividades de inteligência no plano nacional. Salienta-se que há diferenças entre o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e o SISP, uma vez que o último tem sua atuação no âmbito do primeiro, contudo possui objetivos e desígnios estipulados, ou seja, existe um espaço preestabelecido de atuação com atores e atividades com suas próprias características.

O PNSP, criado em 2000, tinha como um dos seus compromissos firmados, implementar e, dessa forma, colocar em pleno funcionamento o SISP, para que pudesse cumprir suas finalidades esperadas, ou seja, prevenir e combater o aumento da criminalidade e violência por intermédio das ações de inteligência. Uma das ações elencadas do compromisso 4º do PNSP era a criação de núcleos estaduais para que desenvolvessem a busca e a coleta de dados de informação e conhecimento mediante a atividade de inteligência. Para tanto, foram estabelecidos fatores de ligação para permitir “o acompanhamento e a elaboração de análise de temas, dentre os quais o crime organizado, o narcotráfico e delitos conexos, a violência urbana e rural, estruturas de segurança pública e ameaças potenciais a instituições democráticas e sociedade” (BRASIL, 2000).

As unidades subnacionais brasileiras possuem seus sistemas de inteligência, sem, entretanto, estarem integradas com o SISBIN e com os planos nacionais de segurança pública. À exceção do Distrito Federal, em que a segurança pública é custeada com recursos da União (fundo constitucional do Distrito Federal), os Estados, conforme Constituição de 1988, arcam com os gastos relativos ao policiamento, defesa civil, administração geral, assim como a subfunção informação e inteligência na função segurança pública.

De modo geral, os Estados brasileiros investem muito pouco na subfunção informação e inteligência da função segurança pública. Os Estados do Nordeste refletem essa tendência, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Investimento per capital com a subfunção informação e inteligência da função Segurança Pública

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alagoas	0,01	0,00	0,02	0,08	1,25	0,62	0,71	1,22
Bahia	0,11	0,36	0,82	0,83	0,91	0,38	0,94	0,98
Ceará	0,27	0,50	0,69	0,73	0,38	0,08		0,43
Maranhão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Paraíba	0,15	0,11	0,12	0,05	0,11	0,17		0,09
Pernambuco	0,23	0,18	0,19	0,26	0,41	0,11	0,10	0,11
Piauí	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Rio Grande do Norte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Sergipe	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Mesmos os Estados mais populosos ou aqueles com maior Produto Interno Bruto (PIB) não diferem em termos de investimentos na subfunção informação e inteligência da função segurança pública. Essa diferença é mais clara em relação ao investimento nas instituições da segurança pública, como os gastos com a Polícia Civil, em que Estados mais populosos gastam mais, como mostra o Quadro 2.

Quadro 2 – Gastos com Polícia Civil por Unidades da Federação - região Nordeste

	2004	2012
Alagoas	50.459.416,44	130.756.075,92
Bahia		566.229.651,00
Ceará	58.472.525,04	228.491.753,11
Maranhão	100.470.103,00	207.065.406,95
Paraíba		196.731.757,73
Pernambuco	230.032.042,00	628.275.522,59
Piauí		142.083.254,92
Rio Grande do Norte	6.012,00	164.023.763,58
Sergipe	49.861.377,74	211.206.989,68

Fonte: Elaborado a partir de Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública – Pesquisa Perfil das instituições de Segurança Pública, 2005, 2013.

Desde a primeira pesquisa o *Perfil das Instituições de Segurança Pública* até a última publicada em 2015, que contempla o ano-base de 2014, e para algumas variáveis de 2013, verificou-se que, nesses oito anos, os Estados investiram mais nas políticas civis, seguindo a tendência de outros Estados da federação brasileira. Mesmo os do Nordeste não contemplados na primeira pesquisa em 2004 (Bahia, Paraíba e Piauí) apresentam padrão de gastos similares aos demais Estados da região. Obviamente, os maiores gastos são daqueles mais populosos, que possuem o maior número de efetivos, como a Bahia, que tem 5.716 Policiais Civis, e Pernambuco, com 5.645 efetivos.

Como Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí e do Rio Grande do Norte têm autonomia orçamentária, os tipos de gastos efetuados são interessantes para verificar se houve uma preocupação com a informação e inteligência no trabalho de investigação policial. Apesar da questão de a autonomia orçamentária ser controversa, e contestada, muitas vezes pelas próprias entidades representativas das Polícias Civis, o fato de um delegado-geral, ou diretor-geral pensar as demandas orçamentárias a partir da base, da ponta, é significativo das reais necessidades do trabalho de investigação policial. O Quadro 3 expressa os tipos de gastos realizados pelas Polícias Civis em 2004 antes de esses Estados terem autonomia orçamentária.

Quadro 3 – Gastos da Polícia Civil, segundo itens de despesa, por unidade da Federação – Região Nordeste (2004).

	AL	CE	MA	PE	RN	SE
Uniforme						
Viaturas		x				x
Diárias	x	x	x	x	x	x
Folha de pagamento	x	x	x	x		x
Equipamentos de proteção individual			x			x
Equipamento de comunicação			x			x
Armamento letal			x			x
Armamento não letal						
Treinamento e capacitação			x		x	x
Prevenção da violência						x
Material de consumo	x	x	x	x	x	x
Equipamentos para capacitação						x
Equipamentos de informática	x			x		x
Equipamentos de inteligência/ informação						
Manutenção de delegacias	x		x	x	x	
Outros gastos	x		x			
						x

Fonte: Adaptado de Ministério da Justiça (2005).

Verifica-se, conforme o Quadro 3, à exceção da Bahia, da Paraíba e do Piauí, que não participaram da amostra da pesquisa de 2004, que os gastos se concentravam em diárias, folha de pagamento, material de consumo e manutenção das delegacias. Armamento não letal e equipamentos de inteligência/informação não estão contemplados.

Situação que se apresenta diferenciada em 2012, em que, apesar do questionário mudar os itens e colocar a folha de pagamento e custeio em item à parte, já se percebem investimentos em equipamentos de comunicação e informática, assim como em capacitação profissional e desenvolvimento e atualização de sistemas, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Gastos da Polícia Civil, segundo itens de despesa, por unidade da Federação – Região Nordeste (ano-base 2012).

	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Equipamentos de proteção individual	X					X	X		X
Meios de transporte		X	X		X	X	X	X	X
Equipamentos de comunicação	X					X	X	X	X
Equipamentos de informática	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Armamento e munição		X		X	X				X
Material de consumo	X	X		X	X	X	X	X	X
Desenvolvimento e atualização de sistemas					X	X	X	X	
Manutenção meios de transporte	X	X	X		X	X	X	X	X
Manutenção equipamentos	X				X	X	X		X
Capacitação profissional	X	X	X	X	X	X	X		X
Ações pertinentes à saúde									
Ações pertinentes a qualidade de vida dos profissionais									
Outros gastos	X		X		X				X

Fonte: Adaptado de Ministério da Justiça (2013).

Portanto, nos últimos 14 anos, as Polícias Cíveis do Nordeste vêm se equipando de forma escassa, mesmo com recursos relativos à segurança pública, em especial na subfunção informação e inteligência, escassos. Apesar de informação e inteligência não serem somente informática e comunicação, são dois itens essenciais para o trabalho de investigação policial, assim como na eficiência e informatização dos serviços. Mesmo que esses itens tenham sido incorporados e que boa parte dos Estados nordestinos os tenham, em quantidades variadas, nem todas delegacias têm acesso institucional à internet, conforme se pode verificar no Quadro 5.

Quadro 5 – Unidades policiais sem acesso à internet.

	Total de unidades policiais		Unidades policiais sem acesso à internet		%	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Alagoas	131	139	83	42	63,4	16,7
Bahia	558	517	291	135	52,2	26,1
Ceará	128	152	28	21	21,9	13,8
Maranhão	340	316	122	125	35,9	39,6
Paraíba	290	308	150	204	51,7	66,2
Pernambuco	215	262	0	2	0,0	0,0
Piauí	280	164	50	104	17,9	63,4
Rio Grande do Norte	232	225	115	166	49,6	73,8
Sergipe	102	103	0	0	0,0	0,0

Fonte: Elaborado a partir de Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública- Pesquisa Perfil das instituições de Segurança Pública, 2013.

Verifica-se que os Estados da Região Nordeste estão num movimento de expansão, de ofertar cobertura total de internet para suas delegacias. Sergipe e Pernambuco já cobrem toda a rede. Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí apresentaram, em 2013, mais de 50% de suas delegacias sem acesso institucional à internet. Destaca-se que todos Estados do Nordeste oferecem serviços de delegacia virtual nas Polícias Cíveis, o que demanda acesso à internet. Quanto aos sistemas informatizados de registros de ocorrências da Polícia Civil, à exceção das instituições do Ceará, que tem um sistema unificado com a Polícia Militar, todos os demais estados do Nordeste possuem um sistema autônomo, não integrado com o da Polícia Militar.

Em relação aos equipamentos de investigação em uso pelas Polícias Cíveis no Nordeste, verifica-se que apenas a Bahia e o Alagoas possuem equipamentos de desvio de áudio, assim como de escuta de ambientes. Ainda há Estados no Nordeste que não possuem filmadora, caso necessitem em alguma investigação, conforme pode ser visualizado no Quadro 6.

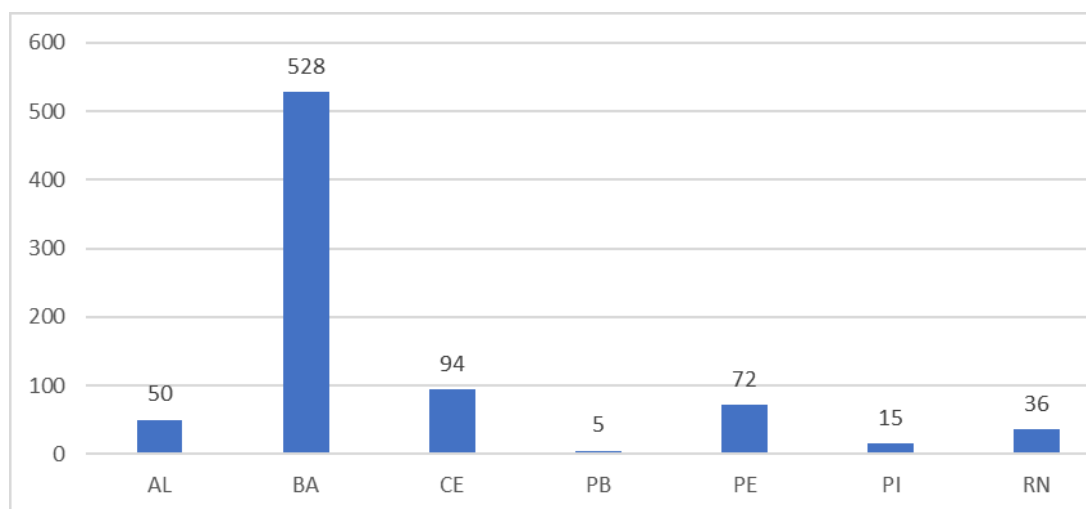
Quadro 6 – Equipamentos de investigação em uso pelas Polícias Cíveis (ano-base 2011).

	Filmadora	Eq. de desvio de áudio	Eq. de desvio de dados temáticos	Eq. de escuta de ambientes	Outros
Alagoas	10			1	
Bahia	164	2	**	2	**
Ceará	**	0	0	0	**
Maranhão	2	0	0	0	**
Paraíba					
Pernambuco	**	**	**	**	**
Piauí	0	0	0	0	0
Rio Grande do Norte	0	0	0	0	0
Sergipe	62	**	**	**	**

Fonte: Adaptado de Ministério da Justiça (2012).

Portanto, caso as Polícias Cíveis dos Estados nordestinos tenham que realizar alguma investigação que envolva escutas telefônicas, que precisem verificar se uma edição de áudio foi cortada ou manipulada, terão que alugar esses equipamentos ou utilizar os da Polícia Federal. O Gráfico 1 expõe o quantitativo de equipamentos de captação, transmissão de imagens estáticas, como máquinas fotográficas, por Estado.

Gráfico 1 – Equipamentos de captação, transmissão de imagens estáticas por unidade da Federação – Região Nordeste (ano-base 2014).

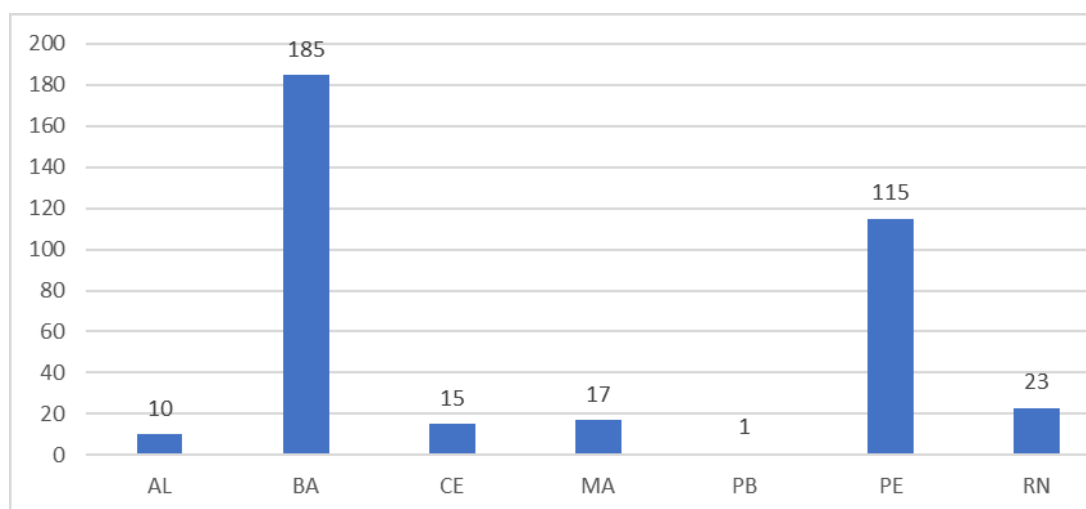


SE: Não há dados disponíveis. MA: Não há equipamento.

Fonte: Adaptado de Ministério da Justiça (2015).

Com base nos dados apontados, pode-se afirmar que o número de equipamentos de captação e transmissões de imagens estáticas é deficiente nos municípios dos Estados nordestinos, uma vez que, na maioria dos Estados, não cobrem o número de Municípios. Isso também se verifica em relação aos equipamentos de captação, transmissão de imagens em movimento e de áudio, como as câmeras fixadas em rua, avenidas e afins, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Equipamentos de captação, transmissão de imagens em movimento e de áudio (ano-base 2014).



SE: Não há dados disponíveis. PI: Não há equipamento

Fonte: Adaptado de Ministério da Justiça (2015).

Outros equipamentos também estão deficitários nos Estados nordestinos, como aqueles de interceptação de sinais (Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe possuem apenas um) e os de captação de dados, a exemplo dos equipamentos portáteis que extraem dados de aparelhos celulares apreendidos (Maranhão possui nove; Alagoas, três; Sergipe, em). Carência também há em termos de *softwares* que poderiam auxiliar em grandes investigações, como aqueles de análises de vínculos (apenas Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Norte possuem).

Apesar de apresentarem infraestrutura de informação e inteligência deficitária, isso não significa que os Estados do Nordeste não possuam profissionais qualificados em suas Polícias Cíveis. O Quadro 7 expressa o número de policiais civis que se capacitaram em técnicas de investigação, inteligência policial, análise estatística e ocorrências criminais.

Quadro 7 – Número de policiais civis capacitados (presencialmente ou a distância), segundo o tema da área de inteligência, por Unidade da Federação (ano-base 2011).

	Técnicas de investigação	Inteligência policial	Direitos Humanos	Análise estatística	Ocorrências criminais
Alagoas	77	0	61	0	0
Bahia	**	431	**	**	**
Ceará	**	**	**	**	**
Maranhão	0	3	10	13	0
Paraíba	145	22	191	69	45
Pernambuco	561	47	**	265	167
Piauí	19	22	5	4	0
Rio Grande do Norte	79	87	0	0	**
Sergipe	142	97	27	10	0

***Estados que não informaram.*

Fonte: Adaptado de Ministério da Justiça (2012).

Percebe-se, conforme Quadro 7, que mesmo tendo profissionais capacitados nos Estados do Nordeste, como a infraestrutura de informação e inteligência é deficitária, não existe demanda por qualificação de equipamentos, como captação de dados. De toda forma, no que se refere a esses aspectos, seguem o padrão de outras unidades subnacionais brasileiras (à exceção do Distrito Federal e de São Paulo), que é praticamente inexistente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos altos índices de homicídios e criminalidade verificados nos Estados do Nordeste na última década, verifica-se que o investimento em infraestrutura de informação e inteligência nas instituições de segurança pública ainda não se configurou uma alternativa a essas questões na agenda pública dos governos estaduais.

Mesmo com a criação de um SISP, no plano nacional, verificam-se, para o caso das Polícias Cíveis no Nordeste, poucas iniciativas nessa área seja em termos de infraestrutura de informação e inteligência ou geração de conhecimento e em capacitação de seus quadros.

Cabe destacar que, no Nordeste, algumas estruturas da Polícia Civil ainda estão em processo de informatização. Verificou-se, com bases nos dados da pesquisa *Perfil das Instituições de Segurança Pública*, que houve, de 2004 a 2012, mudança no perfil de gastos efetuados pelas Polícias Cíveis. Se, em 2004, a maior parte do orçamento destinava-se à folha de pagamento e a diárias, em 2012, equipamentos de informação e inteligência e capacitações foram considerados. Portanto, apesar desses Estados terem infraestruturas de informação e inteligência precárias, percebe-se uma mudança, mesmo que gradual.

REFERÊNCIAS

BORGES, A. Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. *Cad. CRH*, Salvador, v. 23, n. 58, p. 91-109, Apr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. *Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm> Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. *Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/>>. Acesso em: dez. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Pesquisa perfil das instituições de segurança pública*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/273/Pesquisa%20Perfil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: dez. 2017.

PESQUISA PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2013. (Ano base 2012). – Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013, 280 p.

PESQUISA PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013 (Ano base 2011).). – Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013, p. 254

PESQUISA PERFIL DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015 (Ano base 2014).). – Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2015.

PESQUISA PERFIL ORGANIZACIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2005. Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2005, 200 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano Nacional de Segurança Pública: plano de ações. Brasília, 20 de junho de 2000a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/estudos-e-pesquisas/pesquisas-perfil-da-instituicoes-de-seguranca-publica>>. Acesso em: outubro de 2017.

SANTOS, I.G.; GONTIJO, J.G.L; AMARAL, E.F.L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999–2010). *Opin. Publica*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 105–131, Abr. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100105&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 ago. 2019.

SOUZA, B.G. *Orçamento e segurança pública: um estudo de caso do Fundo Nacional de Segurança Pública (2000–2003)*. Monografia de especialização em Políticas Públicas. Universidade de Brasília e Associação Brasileira de Orçamento Público, Brasília, 2005.

AS POLÍTICAS DE METAS E INCENTIVOS FINANCEIROS VOLTADOS À POLÍCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO¹⁵

Daniel Ganem Misse

¹⁵ Esta pesquisa, iniciada em 2017, está em andamento e recebeu financiamento do Programa de Fomento à Pesquisa (FOPESQ) da Universidade Federal Fluminense (UFF). É produto das discussões realizadas pelo Núcleo de Estudos em Conflito e Sociedade (NECS) do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INEAC) da UFF. Participaram na condição de bolsistas de iniciação científica: Anna Carolina Martins Bomfim (PIBIC/CNPq – realizando observação de campo em uma Delegacia de Polícia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), Ana Luiza Saad de Carvalho da Silva (FAPERJ – realizando observação de campo e participando das entrevistas realizadas com gestores públicos e policiais civis) e Erick Braga Silva (FAPERJ – sistematizando os dados de ocorrências criminais do ISP e levantando fontes jornalísticas de “homicídio decorrente de intervenção policial”, os chamados autos de resistência); e bolsistas de desenvolvimento acadêmico (PROAES/UFF – FAPERJ – sistematizando os dados de ocorrências criminais do ISP para as UPPs e complementando a pesquisa em fontes de jornais para os anos de 2007, 2012 e 2016): Patrícia de Melo Marques, Matheus Angelo Aleixo dos Santos e Hairan Santos da Silva.

Programas com foco na redução da criminalidade violenta vêm sendo implementados de forma mais intensa no Brasil desde o início do século XXI, iniciados nos Estados e incentivados por diversas ações do Governo Federal, desde o Plano Nacional de Segurança de 2000, o Projeto Segurança para o Brasil de 2003 e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) em 2007.

Programas como o *Fica Vivo!*, em Minas Gerais, *Pacto Pela Vida*, em Pernambuco, *Unidades de Polícia Pacificadora (UPP)* e *Sistema Integrado de Metas (SIM)*, no Rio de Janeiro, ganharam projeção nacional e influenciaram algumas estratégias adotadas pelo Governo Federal em apoio às forças de segurança estaduais. Este estudo tem por escopo compreender alguns resultados, ainda de forma preliminar, produzidos pelas políticas de incentivo financeiro implementadas com foco na redução da criminalidade violenta no Estado do Rio de Janeiro a partir de 2009.

Este texto busca promover algumas reflexões acerca da variação dos indicadores de criminalidade violenta no Rio de Janeiro no período entre 2007 e 2016. Como forma de observar as possíveis relações entre as políticas de metas e os incentivos financeiros voltados à Polícia, propõe-se realizar uma breve discussão teórica sobre incentivos e motivação no campo das políticas públicas. Para tanto, estudam-se políticas de metas e incentivos financeiros implementados no mesmo período. Programas como o SIM, as UPPs e o Regime Adicional de Serviço (RAS), iniciados no Rio de Janeiro a partir de 2009, que, juntos, poderiam incidir na redução dos “indicadores estratégicos de criminalidade do estado” definidos na política do SIM. Esses programas são analisados por meio de registros de ocorrência utilizados de forma agregada, os indicadores estratégicos de letalidade violenta do Estado, e desagregada¹⁶, através dos dados de homicídios dolosos e em decorrência de intervenção policial, bem como de pessoas desaparecidas. O período escolhido para a breve análise é compreendido entre 2007 e 2016, pois abarca os anos imediatamente anteriores e posteriores à implementação das políticas, compreendendo o período da crise financeira e política iniciada em 2015 no Rio de Janeiro.

¹⁶ Prioriza-se, neste trabalho, o estudo dos indicadores de homicídios dolosos, homicídios decorrentes de intervenção policial (os também chamados “autos de resistência”), pessoas desaparecidas e prisões realizadas (mandados de prisão cumpridos e prisões em flagrante delito). Em virtude do curto espaço para a exposição dos dados de forma mais detalhada por AISP ou mesmo RISP, apresentam-se os indicadores para todo o estado do Rio de Janeiro por ano para o período compreendido entre 2007 e 2016.

Algumas limitações das políticas estudadas se tornam mais perceptíveis nos registros de ocorrência criminal a partir de 2013, quando há maior contestação e crise do programa das UPPs, e em 2015, com o atraso no pagamento das bonificações e complementos salariais referentes ao SIM e o RAS, respectivamente. Procura-se problematizar a forte elevação nos indicadores estratégicos de criminalidade nas sete Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) do Estado nos dois últimos anos da análise.

A política de metas e os sistemas de remuneração variável com pagamento de bolsas, bonificação e “horas extras” para os policiais civis e militares vêm sendo adotados no Rio de Janeiro de forma diversa de outros Estados da Federação. Os resultados observados não permitem facilmente uma avaliação do impacto da política empreendida, tendo em vista a dificuldade de se identificar a pressão que cada uma dessas ações pode produzir sobre os dados administrativos de análise criminal.

SITUANDO A DISCUSSÃO: A GESTÃO POR RESULTADOS E OS PROGRAMAS DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS EM MINAS GERAIS E PERNAMBUCO

As políticas de remuneração variável por desempenho¹⁷ ganham força no campo das políticas públicas, junto com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 1980 na Inglaterra e nos Estados Unidos, depois amplamente difundidos por meio de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As bases nas quais se fundam as políticas da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) são as ideias de descentralização administrativa, desregulação (ou novas regras regulatórias sobre os contratos públicos), eficiência, boa governança e *accountability* (HOOD, 1995).

¹⁷ Para Gehardt (2009), os modelos de remuneração variável podem ser divididos em remuneração por mérito (*merit pay*) e remuneração por desempenho (*performance-related pay*). O primeiro é baseado no comportamento, avalia-se subjetivamente o cumprimento de determinados requisitos (percepção da chefia em relação ao trabalho em equipe, comprometimento, etc.); já o segundo tem como foco avaliar resultados objetivamente mensuráveis.

No âmbito da OCDE, do fim da década de 1990 ao início dos anos 2000, observa-se que seus países membros têm adotado muitas medidas de incentivo financeiro para melhorar o desempenho dos servidores públicos na prestação de serviços públicos. A avaliação de desempenho tem por objetivo incidir sobre a cultura organizacional (no plano coletivo) e nas motivações individuais ou coletivas. O vínculo entre o atingimento das metas das organizações e o recebimento de recompensas individuais e coletivas busca tornar mais flexível a gestão de carreiras e da própria política, sem abandonar a padronização de princípios de gestão de recursos humanos (MARCONI, 2010). Todavia, a própria OCDE, em amplo estudo realizado (OCDE, 2005), observou que há inúmeras limitações à remuneração variável por desempenho no setor público, sendo a sua eficácia questionável¹⁸.

No Brasil, esse novo modelo passa a ser planejado por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) a partir de 1995, sendo chamado de gerencialismo (BRESSER PEREIRA, 2000) ou novo Estado Regulador (MATTOS, 2006). Entre as propostas empreendidas com vistas a aumentar a eficiência dos gastos públicos com os servidores e empregados públicos, encontram-se as organizações de planos de carreiras e salários, incluindo um sistema complexo de gratificações e bônus salariais que se legitimam no plano motivacional da gestão de recursos humanos, em que será estimulada a profissionalização do funcionalismo público em torno de um mérito político ou republicano, buscando maior qualificação profissional e, como contrapartida, exigirá o aumento da produtividade (LONGO, 2007).

Ao reformular o conceito de profissionalização, a reforma gerencial do Estado brasileiro, pelas diversas Emendas Constitucionais promulgadas entre 1995 e 1998, orientou-se pela capacidade de mensurar e avaliar resultados, controlar custos, buscar eficiência, comunicar, comparar resultados, avaliar desempenho, propiciando uma resposta mais flexível sobre a formação da carreira do servidor, defendendo ampla mobilidade e possibilidade de ascensão rápida (PACHECO, 2010) aos que demonstrassem maior aptidão por meio de capacitação ou cumprimento de metas estipuladas pela Administração Pública¹⁹.

¹⁸ Segundo o relatório da OCDE (2005), modelagens focadas em equipes (ou coletivas) alcançam resultados melhores no setor público do que as avaliações individuais de desempenho.

¹⁹ A título de ilustração, para Nassuno (2010), a Lei nº 9.790, de março de 1999, editada durante o governo Cardoso, disciplinou com base na gestão por resultados,

No campo da segurança pública brasileira, diversas políticas de incentivos por meio de convênios e parcerias foram realizadas nas esferas da União, de Estados e Municípios membros da Federação. As políticas de indução para o atendimento de estratégias nacionais de segurança pública foram intensificadas a partir da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública e da implementação do Pronasci²⁰.

Seguindo os incentivos financeiros federais, adaptando-se às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e adequando-se aos paradigmas gerenciais da *New Public Management*, muitos governos estaduais brasileiros implementaram sistemas de remuneração variável, com prêmio por mérito e resultados voltados para os profissionais de segurança pública, em especial às Polícias Civil e Militar.

a relação entre o Governo Federal e instituições do chamado Terceiro Setor. Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que cumprissem determinados requisitos estabelecidos na lei poderiam ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e firmar um instrumento denominado Termo de Parceria com o Estado para receber recursos públicos com o objetivo de cumprir metas e alcançar resultados de natureza social. Já no governo Lula, a gestão por resultados foi encampada por uma iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão denominada 1º Fórum Nacional de Gestão Pública, realizado em abril de 2009, comprometendo-se a apoiar, participar e contribuir ativamente no desenvolvimento e implementação de ações voltadas a melhorar a organização, o funcionamento e o desempenho da administração pública, com orientação para resultados e foco no cidadão.

²⁰ O Pronasci, instituído pela Lei nº 11.530, de outubro de 2007, teve como objetivo, por um lado, uma nova articulação federativa, integrando na agenda da segurança pública os três entes federativos e, por outro, estimulando de políticas repressivas de segurança a políticas sociais preventivas. O Pronasci previa 94 ações com projetos de modernização das polícias, valorização profissional, reestruturação do sistema prisional, ações de combate à corrupção policial e ao crime organizado e ações territoriais locais de prevenção, estabelecendo três projetos focalizados em ações nos territórios: Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável, Mulheres da Paz e Reservista Cidadão. O Pronasci chegou a 150 municípios, ao Distrito Federal e a 22 Estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Em Minas Gerais, o *Programa de Controle de Homicídios*, posteriormente denominado *Fica Vivo!*, consolidou-se como um programa de prevenção social a homicídios realizado em comunidades e aglomerados indicados como mais vulneráveis, mediante práticas com foco na redução de fatores de risco à criminalidade. Após seis meses de realização do programa piloto do aglomerado Morro das Pedras, em Belo Horizonte, a estratégia levou a uma redução de 47% dos homicídios de jovens com até 29 anos de idade – a faixa escolhida como público-alvo (PEIXOTO, 2008). Com esses resultados, em 2003, o programa passou a ser realizado pela Secretaria de Estado de Defesa Social, de forma a instalar Núcleos de Prevenção à Criminalidade em outras 25 áreas de alta vulnerabilidade social de Minas Gerais. Com a expansão do programa *Fica Vivo!*, veio a implantação do Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade, iniciado em 2008 em Minas Gerais. Apesar da iniciativa, houve novo aumento nos indicadores de criminalidade violenta no Estado a partir de 2011.

Entre os estudos realizados sobre as estratégias de redução de homicídios em Minas Gerais (CANO; ROJILDO, 2016; SILVEIRA et al., 2010), observa-se que a expansão do programa sem o respectivo aumento da dotação orçamentária levou a problemas em sua execução, passando a não produzir mais o impacto inicialmente observado.

No que concerne à remuneração variável por desempenho, Assis (2012) aponta que o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade teriam surtido efeitos após serem amplamente utilizados e divulgados como símbolo de gestão eficiente, com forte apoio da cúpula do Estado. Parte importante de seu fortalecimento foi utilizada como contrapartida em acordos de empréstimos internacionais assinados pelo Governo mineiro. Somente na segurança pública mineira, quase 70 mil servidores das Polícias Militar, Civil e Bombeiros Militares foram alvo de políticas de remuneração variável por desempenho entre 2008 e 2012.

Assis (2012) conclui que, embora com modelagens bastante parecidas e regras de premiação padronizadas, os efeitos do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade foram muito diferentes nas três organizações. Trajetórias institucionais e posturas da liderança na implementação do modelo são fundamentais para explicar diferenças, acertos e erros. Enquanto houve aumento na apreensão de armas pela Polícia Militar, por exemplo, também houve forte pressão

nos indicadores utilizados para contabilizar a ocorrência criminal em decorrência do *Performance-Related Pay (PRP)*²¹, que tenderia a estimular a prática de *gaming*²².

Em Pernambuco, o programa *Pacto pela Vida*, implementado em 2007, cuja finalidade foi reduzir a criminalidade e controlar a violência a partir da repressão e prevenção do crime com foco na redução dos homicídios, foi responsável pela diminuição de quase 40% dos homicídios no Estado entre janeiro de 2007 e junho de 2013 (RATTON, FERNANDEZ, GALVÃO, 2014; ZAVERUCHA, NÓBREGA JÚNIOR, 2015). O marco inicial foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública, com 138 projetos estruturadores e permanentes de prevenção e controle da criminalidade, produzidos pelas câmaras técnicas, com vistas à prevenção de homicídios, não excluindo outros crimes violentos que impactam na sensação de segurança da população. Trata-se de política pública com meta básica de reduzir 12% ao ano as taxas de letalidade violenta intencional em Pernambuco. Entre as principais estratégias para superar a fragmentação institucional das agências de segurança pública, Policiais Cíveis e Militares passaram a trabalhar compartilhando o mesmo ambiente. Para o cumprimento da meta de redução nas taxas de crimes dolosos contra a vida, foi realizado um Planejamento Operacional, em que essas ações policiais integradas

²¹ O *PRP* é o termo utilizado para designar práticas de incentivo financeiro nas empresas para o aumento de produtividade através do pagamento de bônus salarial e prêmios para os empregados quando do atingimento de metas estipuladas pelo gerente. O sistema foi difundido por vários teóricos de economia, psicologia administração e engenharia. Herzberg (1968), por exemplo, elabora um modelo que se fundamenta em regras, filosofias (que se alimentam de teorias das organizações, comportamentais e da engenharia de produção) e princípios motivacionais do campo da psicologia. Para Levinson (1976), uma avaliação de desempenho tem três funções básicas: (1) fornecer *feedback* adequado a cada pessoa sobre seu desempenho; (2) servir de base para modificar ou mudar o comportamento em direção a hábitos de trabalho mais eficazes; e (3) fornecer dados aos gerentes, com os quais eles podem julgar atribuições e compensações futuras. Para o autor, o conceito de avaliação de desempenho é central para o gerenciamento eficaz. No entanto, entende que os atuais sistemas de não servem bem a nenhuma dessas funções.

²² Para explicar como trabalha com o conceito de *gaming* em seu trabalho, Hood (*apud* ASSIS, 2012) diz que *gaming* seria “a deliberada distorção ou fabricação de números coletados com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização”. Para o autor, na aplicação desse conceito, que traz implícito algum tipo de intenção negativa ou má-fé, apenas o fenômeno da reclassificação de crimes pode ser considerado *gaming*. Mas nem toda reclassificação pode ser considerada *gaming*, uma vez que parte dela deriva de dúvidas de interpretação dos crimes.

são descritas com metas e resultados a serem cumpridos, com incentivos de bonificação nos vencimentos. Todavia, muitas estratégias do programa foram descontinuadas a partir de 2015 e em 2016, e os homicídios retornaram a patamares muitos similares ao de 2007²³.

O *Relatório Final - Projeto Homicídios no Brasil* (DA SILVA, 2016) estuda as políticas de redução de homicídios em Pernambuco e Minas Gerais, utilizando modelo de avaliação de resultados por métodos de diferenças em diferenças, mecanismos assemelhados ao *benchmarking*, comparando grupos de controle e tratamento entre Estados da Federação.

Os resultados para o programa *Fica Vivo!* indicam que, por ano, o programa pode ter evitado, em média, a ocorrência de 65 homicídios, o que equivale a 650 ao longo dos 10 anos de seu funcionamento. Isso equivale a 43% do total de homicídios observados nas áreas onde o programa atua entre 2005 e 2015; equivale também a 14% do total de homicídios observados em Belo Horizonte entre 2005 e 2015.

É possível perceber que ao longo do tempo o impacto do programa em termos de redução percentual da média de homicídios aumenta. Percebe-se também que essa ampliação é maior entre o 5º e 7º ano de implantação do programa, período no qual ele alcança o maior número de áreas em Belo Horizonte. Após o ano 7, pode-se notar um incremento menor no impacto. Novamente isso pode estar relacionado, dentre outros aspectos, a um período de estagnação e/ou retração de investimentos no programa. Após o seu 8º ano, o programa deixou de ser ampliado tanto em termos de áreas de intervenção com de recursos alocados nas áreas já existentes. (DA SILVA, 2016, p. 98).

Já no que concerne ao *Pacto Pela Vida*, no período analisado depois de outubro de 2008, com exceção do interior de Pernambuco, observa-se uma queda na taxa de homicídios de homens entre 15 e 29 anos de idade, o que sugere que o programa apresentou resultados positivos na redução da taxa de mortalidade por homicídios dos homens jovens.

²³ Por causa das mudanças e da elevação nos principais indicadores de ocorrência criminal em Pernambuco, um dos idealizadores da política, o professor José Luiz Ratton, afirmou que o “*Pacto pela Vida morreu*” (MATOS, 2016).

Comparativamente aos Estados vizinhos que não receberam a política e suas capitais (Alagoas/Maceió e Paraíba/João Pessoa), a implementação do programa em Pernambuco e a localização em Recife, e região metropolitana, sugerem que o *Pacto Pela Vida* surtiu efeito no grupo de tratamento, com redução das taxas de mortalidade para os homens entre 15 e 29 anos de idade. Assim como o *Fica Vivo!*, o Pacto Pela Vida destaca-se pela integração das ações policiais, articulação entre poderes e prevenção social (Ibidem).

A política de metas e a “remuneração variável” na polícia no Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, o programa UPPs teve início em 2009. As três primeiras comunidades (Cidade de Deus, Santa Marta e Batan) tiveram a entrada do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope), da Polícia Civil e, em seguida, uma transição para uma Companhia de Policiamento Comunitário lotada no próprio Batalhão de Polícia Militar da área, sendo implantados postos de policiamento comunitário nesses locais no final de 2008 até que se criasse uma nomenclatura para essa nova forma de policiamento, denominada, em janeiro de 2009, UPPs (CANO, 2012; ISER, 2012; GANEM MISSE, 2013). A partir das ocupações policiais de junho de 2009, no Chapéu Mangueira/Babilônia, a estratégia se modificou substancialmente, passando a ocorrer em quatro etapas: intervenção tática, estabilização, implantação da UPP e consolidação (monitoramento de avaliação do programa). Na primeira etapa, o Bope realiza a ocupação e, a seguir, após o domínio territorial consolidado, viria a transferência para o Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque). Por fim, após o mapeamento, a procura de local para a base da UPP e a estabilização do território, com a chegada dos soldados recém-formados, ocorre a implementação da UPP. Essa proposta metodológica para o programa foi consolidada no Decreto nº 42.787, de janeiro de 2011, que “dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”²⁴.

²⁴ O Decreto estadual nº 45.186, de março de 2015, revisou metodologicamente o programa, incluindo a classificação das UPPs conforme os níveis de risco operacional com as cores vermelha, amarela e verde. Em 2017, a Lei nº 7.799 autorizou o Poder Executivo a subordinar as UPPs aos Batalhões de Polícia Militar nas regiões onde se localizam, significando uma ruptura com os preceitos da política iniciada em 2009.

O programa tinha a previsão de ter de 40 a 45 UPPs implementadas até 2014²⁵, porém somente foram instaladas 38 unidades com cerca de 9.500 policiais atuando principalmente no Município do Rio de Janeiro.

Em junho de 2009, a Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) propôs a criação do SIM para as forças policiais estaduais por meio do Decreto nº 41.931/2009, que “dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro”. O SIM, um modelo de gestão por desempenho, desenvolvido pela SESEG por meio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO), tem como principal objetivo desencadear ações integradas de prevenção e controle qualificado do crime e estabelecer as metas para a redução da incidência dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC) (CESÁRIO DE SÁ, 2013). Assim, com a implantação do SIM, a SESEG, a exemplo dos programas de Minas Gerais e Pernambuco, passa a aprimorar o processo de integração institucional das Polícias Civil e Militar.

A SESEG monitora os resultados de um sistema baseado nos IECs, que permite a criação de metas previamente estabelecidas de acordo com delitos escolhidos. Os resultados são apurados mensalmente pelas RISPs e Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Os dados são transformados em uma pontuação, que varia de acordo com o alcance ou não da meta estabelecida para o mês vigente, em função de um peso atribuído a cada indicador estratégico de criminalidade. As RISPs e AISPs que obtiverem maior pontuação são premiadas. As metas são calculadas com base no percentual de redução de cada um dos indicadores monitorados pelo sistema, aplicado sobre o desempenho do Estado, de uma RISP e de uma AISP, em igual período do ano anterior. São atribuídos três pontos para a meta atingida e nenhum ponto para o não atingimento da meta. Além disso, os pontos são ponderados de acordo com o indicador: letalidade violenta tem peso 3; roubo de veículos, 2; e roubo de rua, 1. Por meio do somatório dos pontos, é criado um *ranking* que permite classificar as RISPs e AISPs. Para o cumprimento das metas e aumento da produti-

²⁵ Em diversas entrevistas e atos públicos ocorridos entre 2011 e 2013, esse número aparece como referência dita pelo governador do Rio de Janeiro e o secretário de segurança José Mariano Beltrame. Entretanto, vale ressaltar que o PPA 2012-2015 previa, para 2014, “um total de 45 unidades, abrangendo 165 comunidades com aproximadamente 860.000 pessoas. Também é estimado o emprego de aproximadamente 12.500 policiais militares para tal programação” (Lei nº 6.126/2011, p. 446).

vidade policial sem a necessidade de mais contratação de policiais, o Governo do Estado criou por decreto e lançou editais para o RAS, estimulando policiais a se inscreverem para turnos extras na delegacia ou batalhão, com o pagamento de um adicional em seus vencimentos.

Outros programas de incentivo por meio da complementação salarial na Polícia, com foco no policiamento ostensivo e repressão de pequenos delitos, foram criados entre 2012 e 2015. É o caso do *Programa Estadual de Integração da Segurança* (PROEIS), dos projetos *Segurança Presente* (*Lapa Presente*, *Centro Presente*, *Aterro Presente*, *Méier Presente*, etc.), que recebe aporte financeiro de federações de comércio e indústria, e do *Programa de Estímulo Operacional* (PEOp). Mas o que diferenciam programas como SIM, UPP, RAS, PROEIS, *Segurança Presente* e PEOp? Seriam todos eles políticas de remuneração variável por desempenho?

Como visto até aqui, entre as políticas de incentivos financeiros à ação policial no Rio de Janeiro, o SIM é a única que enquadraria como remuneração variável por desempenho (ou PRP), organizada em torno de resultados a serem alcançados coletivamente. As metas a serem atingidas pelo SIM têm prazo, indicadores, valores a serem obtidos e prêmios a serem recebidos em caso de atingimento. As demais políticas de incentivo financeiro, como UPP, RAS, PROEIS, *Segurança Presente* e PEOp, são mais assemelhadas a formas de complementação salarial sem vinculação do pagamento ao cumprimento de metas. São políticas de remuneração variável conforme a adesão ou designação do agente da Polícia Militar ou Civil. Entretanto, isso não significa que também sejam políticas similares.

A UPP, por exemplo, é uma política de incentivo a um tipo de policiamento diferenciado em áreas de favela na cidade do Rio de Janeiro. A sua organização ocorria, até 2017, em torno de uma Coordenadoria de Polícia Pacificadora e o salário-base do policial é ainda hoje complementado com uma bolsa do programa em valores que variam conforme a patente. A política de pacificação atende a uma estratégia nacional estimulada por meio de recursos públicos federais do Pronasci (GANEM MISSE, 2013).

Já o RAS, PROEIS, Segurança Presente e PEOp têm muitas similaridades entre si²⁶, pois se caracterizam como programas de trabalho adicional remunerado por meio de serviço em escala diferenciada. Policiais podem se inscrever ou serem designados para atuar nos programas, desde que sem prejuízo do cumprimento das escalas de serviço ordinariamente previstas no âmbito do seu órgão de origem. A participação do policial civil ou militar no Programa consiste na realização de turnos adicionais de 8, 10 ou 12 horas de serviço. O policial participante pode se candidatar ou ser designado para mais de um programa de trabalho adicional remunerado, porém não pode ultrapassar 12 turnos adicionais ou 96 horas a cada 30 dias de trabalho.

Apesar de estar em operação desde 2009, não se observou o SIM em muitas pesquisas, que foi analisado à luz da variação de indicadores de outras unidades da federação e das tendências anteriores a 2009 no Rio de Janeiro por Cesário de Sá (ibidem). Para o autor, à época Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Segurança, os indicadores estratégicos revelam resultados positivos tanto na capital quanto nas diferentes regiões do Estado, sugerindo que o SIM poderia ser um dos responsáveis pelo avanço obtido. Todavia, para Ganem Misse (ibidem), apesar de o SIM e a UPP indicarem uma influência dessas políticas nos índices de criminalidade violenta, em especial os crimes dolosos contra a vida, é possível identificar subnotificação de casos que pode ter sido produzida pelo próprio sistema de metas. Um dos apontamentos levantados foi o de aumento no número de outros registros, em especial desaparecimentos, enquanto os registros de “autos de resistência” e homicídios dolosos sofrem redução em ciclos que poderiam indicar a prática de *gaming* ou uma política de “bons” números (MATTELLY; MOUHANNA, 2007). Com a crise do Estado do Rio de Janeiro a partir de 2015, houve a descontinuidade no pagamento do SIM e do RAS. No mesmo período, os índices criminais, em especial os de letalidade violenta,

²⁶ Deve-se ressaltar uma diferença importante do RAS com relação aos outros programas listados. Durante esta pesquisa, que ainda está em andamento, foram entrevistados policiais civis e militares, delegados de polícia e gestores públicos, na capital e em uma cidade do interior do estado do Rio de Janeiro. Nas entrevistas, poucos foram os que acharam o SIM relevante para a redução nos principais índices criminais, mas defenderam o RAS como o meio mais eficiente de aumentar a produtividade do policial. As entrevistas ainda estão sendo realizadas, motivo pelo qual não serão abordadas aqui. A etapa qualitativa e um aprofundamento quantitativo da pesquisa serão explorados em outro artigo.

tornam a subir, bem como as favelas pacificadas se encontram mais uma vez em meio a intensas disputas territoriais entre traficantes, milicianos e policiais.

Segundo Azevedo (2012), para o bem ou para o mal, medidas como a introdução do SIM ajudam a colocar a questão do uso das estatísticas criminais na rotina de trabalho do policial e a pressionar por condições materiais e de recursos humanos para que se consiga atingir os objetivos postos.

A política de metas e os indicadores estratégicos de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2016

Instituído pelo Decreto nº 41.931, de junho de 2009, o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro tem como proposta integrar as forças policiais civis e militares para a busca de resultados comuns em suas áreas de responsabilidade. Os indicadores estratégicos de criminalidade foram definidos para “impactarem mais fortemente a sensação de segurança”, tendo sido escolhidos quatro indicadores: homicídios dolosos, roubos de veículos, latrocínio e roubos de rua (nas categorias a transeunte, em coletivos e de celulares). Percebe-se que não havia inicialmente a ideia de se criar indicadores estratégicos que compreendessem uma cesta de crimes a serem enfrentados. Deste modo, no primeiro ano de implementação do SIM, até a edição do Decreto nº 42.780, de janeiro de 2011²⁷, não haviam sido formados os indicadores estratégicos de letalidade violenta e de roubo de veículos. Crimes como os chamados “autos de resistência” (depois denominado de “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial” pelo Decreto nº 45.567, de janeiro de 2016) e lesão corporal seguida de morte não estavam incluídos no SIM para fins de pagamento de bonificação.

²⁷ Com esse novo decreto, foram criados três indicadores estratégicos: letalidade violenta, compreendendo as seguintes categorias homicídios dolosos, autos de resistência, latrocínio e lesão corporal seguida de morte; roubos de veículos; e – roubos de rua, nas categorias a transeuntes, em coletivos e de celulares. A Resolução SESEG nº 305, de 13 de janeiro de 2010, regulamentou o decreto, trazendo como anexo o Manual de Procedimentos para o Sistema de Metas e Acompanhamento dos Resultados.

Para garantir a capacidade de gestão do programa e a integração de ações entre as Polícias Civil e Militar, foi editado o Decreto nº 41.930/2009, que criou e implantou as RISPs, a partir da unidade mínima de gestão das Circunscrições Integradas de Segurança Públicas (CISPz), correspondendo a cada delegacia de polícia. Na prática, o decreto organizou as delegacias de polícia civil sob a coordenação de sete Departamentos de Polícia de Área (DPA), que coincidiriam com os sete Comandos de Policiamento de Área (CPA), estabelecidos na estrutura gerencial do Batalhões de Polícia Militar²⁸.

Como método de acompanhamento de resultados, o SIM está estruturado em quatro níveis de Reuniões de Acompanhamento de Resultados. As reuniões de nível 1, estratégico, ocorrem a cada três meses no âmbito do governo do Estado, sendo organizada pela SESEG (o responsável técnico é o Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional e o político é o Secretário de Estado de Segurança). As reuniões de nível tático ocorrem mensalmente e compreendem os níveis 2 (das 7 RISPs ou DPA e CPA) e 3 (delegacias de polícia e batalhões). O nível 4 (operacional) engloba os pontos focais das delegacias e batalhões, designados para o acompanhamento dos indicadores estratégicos de criminalidade, operando e verificando os registros de ocorrência e planejando ações para o atingimento das metas. A corregedoria interna da Polícia Civil realiza reuniões trimestralmente nas delegacias como forma de produzir controle sobre as informações produzidas.

²⁸ Deste modo, a 1ª RISP (Capital - Zona Sul, Centro e parte da Norte) compreende a 1ª CPA e a 1ª DPA (AISP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 16, 17, 19, 22, 23); a 2ª RISP (Capital - Zona Oeste e parte da Norte), cobre a 2ª CPA e a 2ª DPA (AISP 9, 14, 18, 27, 31, 39); a 3ª RISP (Baixada Fluminense), abrange a 3ª CPA e a 3ª DPA (AISP 15, 20, 21, 24, 34, 40); a 4ª RISP (Niterói e Região dos Lagos), abarca a 4ª CPA e a 4ª DPA (AISP 7, 12, 25, 35); a 5ª RISP (Sul Fluminense), compreende a 5ª CPA e a 5ª DPA (AISP 10, 28, 33, 37); a 6ª RISP (Norte Fluminense), cobre a 6ª CPA e a 6ª DPA (AISP 8, 29, 32, 36); e a 7ª RISP (Região Serrana), abrange a 7ª CPA e a 7ª DPA (AISP 11, 26, 30, 38). As AISPs foram criadas em 1999 como forma de organizar territorialmente as delegacias e batalhões, produzindo maior integração entre os sistemas, diminuindo a sobreposição de ações e permitindo a produção de indicadores. Caracterizam-se pela articulação territorial, no nível tático-operacional, entre a PCERJ e PMERJ, e contemplam a área de atuação de um Batalhão de Polícia Militar, articulado com os limites de no mínimo duas e no máximo seis circunscrições (CISP) de delegacias policiais.

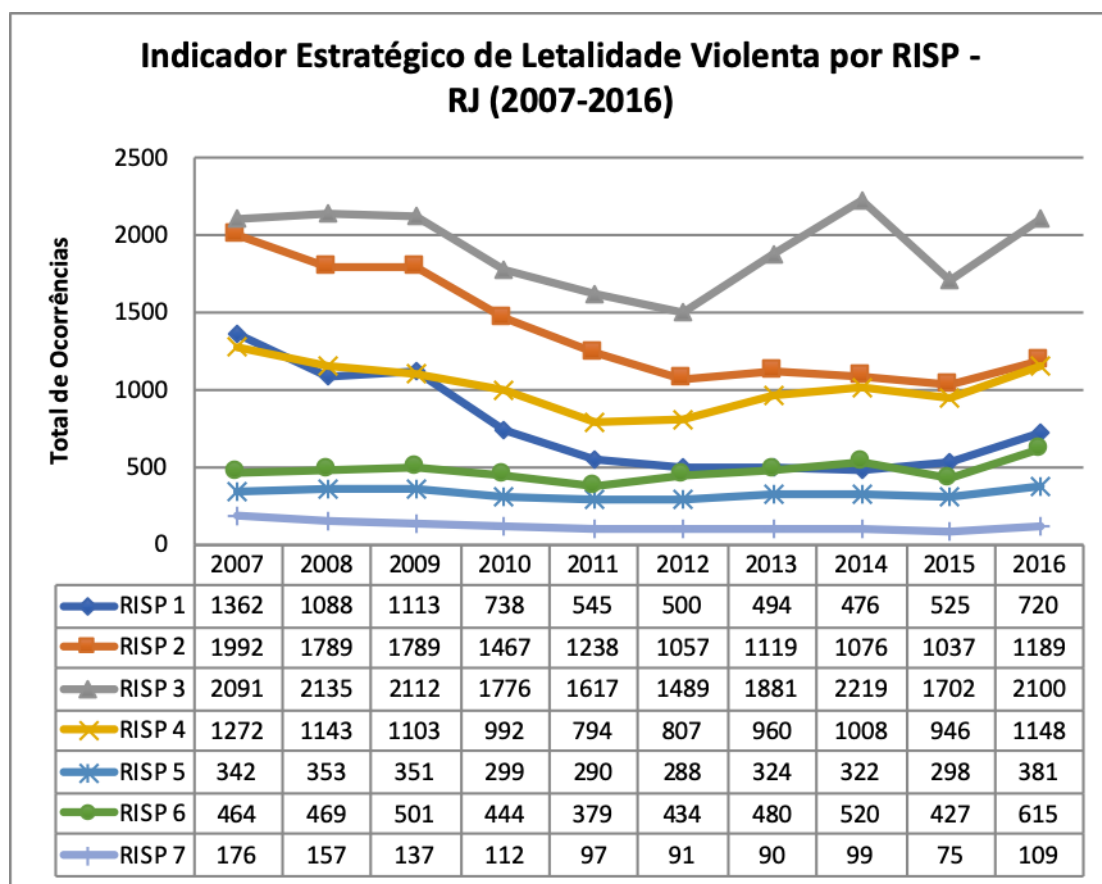
O SIM prevê critérios para premiação dos profissionais de segurança pública do Estado em reconhecimento pelo desempenho atingido ao fim de um ciclo semestral. O pagamento ocorre a título de Gratificação de Encargos Especiais, abrangendo os servidores lotados em efetivo exercício nas atividades administrativas de RISP, CISP e AISP, das unidades especializadas que atinjam as metas pactuadas, produzam inovações (as três melhores iniciativas para o controle da criminalidade recebem prêmios), os servidores lotados e em efetivo exercício no Serviço de Análises de Rotinas Policiais e Monitoramento (SARPM) da Corregedoria Interna da polícia civil e no Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública (NUPESP) do ISP. A premiação é feita com uma solenidade semestral com entrega de placa, diploma e pagamento das gratificações para os profissionais contemplados.

Indicadores estratégicos de letalidade violenta problematizados em três gráficos

Para compreender um pouco os desafios postos pelas políticas de metas e incentivos financeiros voltados à polícia no Rio de Janeiro, serão analisados a seguir três gráficos referentes ao período de 2007 a 2016. Essa série histórica abrange três momentos das políticas em estudo. A etapa prévia à sua implementação (2007 e 2008), o durante (2009 a 2014) e a crise (2015 e 2016). Vale ressaltar que os indicadores estratégicos de letalidade violenta só passaram a existir de forma agregada a partir de 2011. Os homicídios decorrentes de intervenção policial e as lesões corporais seguidas de morte só foram incluídos e contabilizados no SIM a partir do segundo ano de atividade do programa.

O Gráfico 1 foi elaborado por RISP, analisando o indicador estratégico de letalidade violenta do Estado. O Gráfico 2 trabalha com as variáveis homicídios dolosos, homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial e pessoas desaparecidas. A última é inserida como forma de compreender as possíveis subnotificações que poderiam ser produzidas para o atingimento das metas, mas também as dinâmicas de ocultação de homicídios muitas vezes utilizada pela milícia. Por fim, no Gráfico 3, analisa-se o indicador prisões (prisões em flagrante e mandados de prisão cumpridos pela polícia) como forma de problematizar a capacidade de influência do aumento das prisões nos índices estratégicos de letalidade violenta.

Gráfico 1 – Indicador estratégico de letalidade violenta por RISP (2007-2016)



Fonte: Elaborado pelo autor.

No Gráfico 1, percebe-se que o indicador estratégico de letalidade violenta seguia em trajetória descendente em quatro das sete regiões desde 2007, ano em que houve 7.699 mortes, o maior índice da série histórica em análise. Mesmo antes das UPPs, do SIM e do RAS, os registros das RISPs 1, 2, 4 e 7, que correspondem à cidade do Rio de Janeiro, Grande Niterói/Região dos Lagos e Região Serrana, seguiam reduzindo. Nas RISPs 3, 5 e 6 (Baixada Fluminense, Sul Fluminense/Costa Verde e Norte Fluminense, respectivamente), observa-se um leve aumento entre 2007 e 2009. Em 2009, ano de implementação das primeiras UPPs na cidade do Rio de Janeiro (RISPs 1 e 2), é possível observar certa estabilidade nos índices. No entanto, em 2010, ano em que o SIM e o RAS passam a serem aplicados, há uma forte diminuição nos indicadores em todas as regiões, que persistiu também em 2011.

O ano de 2012 foi o que registrou a menor letalidade violenta em todo o período analisado, com 4.666 mortes. À exceção das RISP 4 e 6, que iniciam nesse ano nova trajetória de elevação nos índices até 2016, a redução nos indicadores estratégicos de letalidade violenta persistiu em todas as demais regiões naquele ano. Em 2013 e 2014, inicia-se uma ascensão mais intensa dos indicadores da região da Baixada Fluminense (RISP 3), que saíra em 2012 de 1.489 mortes contabilizadas para 2.219 em 2014, um aumento de quase 50% em dois anos. As RISP 1, 2 e 5 (Capital e Sul Fluminense/Costa Verde) mantêm certa estabilidade de registros nesse período. A RISP 7 (Região Serrana) apresenta oscilação de 90 a 99 mortes no período.

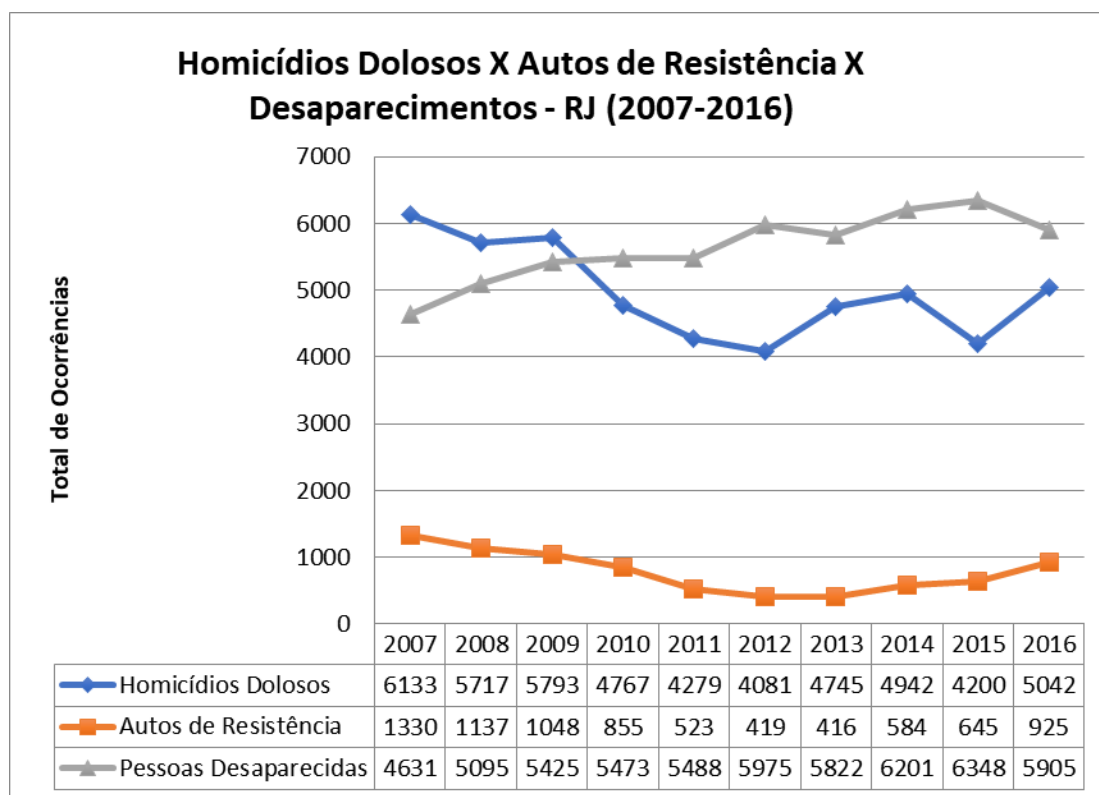
Em 2015, inicia-se a crise financeira do Estado. Os pagamentos do SIM e do RAS começam a atrasar a partir do segundo semestre, porém os policiais seguem se inscrevendo no RAS. À exceção das RISP 1 (Zona Norte, Zona Sul e Centro da Capital), área com a maior cobertura do programa das UPPs²⁹, todas as demais regiões apresentam diminuição no indicador estratégico de letalidade violenta, sendo a mais importante na RISP 3 (Baixada Fluminense), que apresenta uma redução superior a 20%.

Em 2016, a crise do Estado se aprofunda, os salários dos servidores públicos passam a atrasar de forma mais recorrente, e o SIM e o RAS têm seus pagamentos descontinuados. Mudanças são anunciadas na condução das UPPs. Delegacias e batalhões começam a enfrentar problemas como falta de combustível, manutenção de viaturas. Trata-se do ano em que o indicador estratégico de letalidade violenta de todas as regiões está convergindo para cima.

Para compreender melhor os valores mais representativos entre aqueles agregados no indicador estratégico de letalidade violenta e observar se há capacidade de subnotificação ou *gaming* desses dados, propõe-se a análise do Gráfico 2, que segue a divisão proposta por Ganem Misse (Ibidem) entre indicadores de homicídios dolosos, homicídios decorrentes de intervenção policial e pessoas desaparecidas.

²⁹ A crise das UPPs se aprofunda em 2015, elevando o indicador de letalidade. Por causa da intensificação dos conflitos violentos nas favelas pacificadas, é editado o Decreto nº 45.186/2015, reorganizando operacionalmente o programa mediante um alerta de “risco operacional” com cores vermelha, amarela e azul, bem como a possibilidade de acionamento das tropas do COE a qualquer tempo.

Gráfico 2 – Homicídios dolosos x autos de resistência x desaparecimentos no Rio de Janeiro entre 2007 e 2016



Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da leitura dos dados do Gráfico 2, pode-se observar que os homicídios dolosos e os decorrentes de oposição à intervenção policial vinham em trajetória descendente no Rio de Janeiro desde 2007, enquanto, em sentido oposto, os registros de pessoas desaparecidas seguiam em elevação até 2015. O menor valor absoluto de desaparecimentos encontra-se em 2007 (4.631 pessoas desaparecidas), antes das políticas UPP, SIM e RAS, mesmo ano em que se encontram as cifras mais altas de homicídios dolosos e aqueles decorrentes da intervenção policial, 6.133 e 1.330 casos respectivamente. Enquanto o maior número registrado de pessoas desaparecidas foi em 2015 (6.348 pessoas desaparecidas), a menor quantidade de registros de pessoas mortas pela ação polícia ocorreu em 2012 (419 pessoas, menos de um terço das mortes registradas na mesma categoria em 2007), mesmo ano em que menos homicídios dolosos foram registrados (4.081 casos).

Observa-se uma redução mais acentuada dos registros de homicídios dolosos e em decorrência de intervenção policial entre 2010 e 2012, uma elevação nos registros dos primeiros a partir de 2013, com nova diminuição em 2015, e recuperação em 2016, enquanto as mortes registradas por intervenção direta da polícia se elevam de forma constante de 2014 até 2016, alcançando valores próximos aos registrados antes das políticas da UPP, do SIM e do RAS.

Quanto às pessoas desaparecidas no Rio de Janeiro, vale ressaltar que dois estudos do ISP (2009; 2011), com amostra de 10% dos desaparecimentos, revelaram que as pessoas retornam para casa em cerca de 70% dos casos. Em 15% dos episódios, não há conhecimento sobre o que ocorreu, e em 5% descobre-se posteriormente que a vítima está morta (2% são homicídios ainda não registrados). Soares (2009), usando os mesmos dados, relata que, em 86% dos casos, as pessoas retornam para casa, já que muitos desaparecidos são jovens que fogem de casa ou idosos que se perdem ao saírem de suas residências e não encontram o caminho de volta. Desse modo, o percentual de pessoas mortas depois de desaparecidas pode representar até 14% dos casos.

Para Cano (2012), há diversas evidências de homicídios cometidos em comunidades de baixa renda do Rio de Janeiro, em que os grupos criminosos fazem desaparecer o cadáver, embora todos saibam da morte. Em que medida os familiares registram esses casos, mesmo sabendo que a morte aconteceu e tendo em vista que moradores dessas comunidades não costumam registrar crimes ou ocorrências em delegacias? Ainda segundo Cano (2012), as milícias têm recorrido ao desaparecimento de pessoas como forma mais discreta de realizar homicídios, principalmente na Zona Oeste do Rio de Janeiro e, em menor grau, na Zona Norte e na Baixada Fluminense. Para o autor, os registros oficiais de desaparecimentos, a despeito das suas limitações, parecem confirmar uma tendência ao aumento de casos em locais e momentos em que a milícia está mais presente.

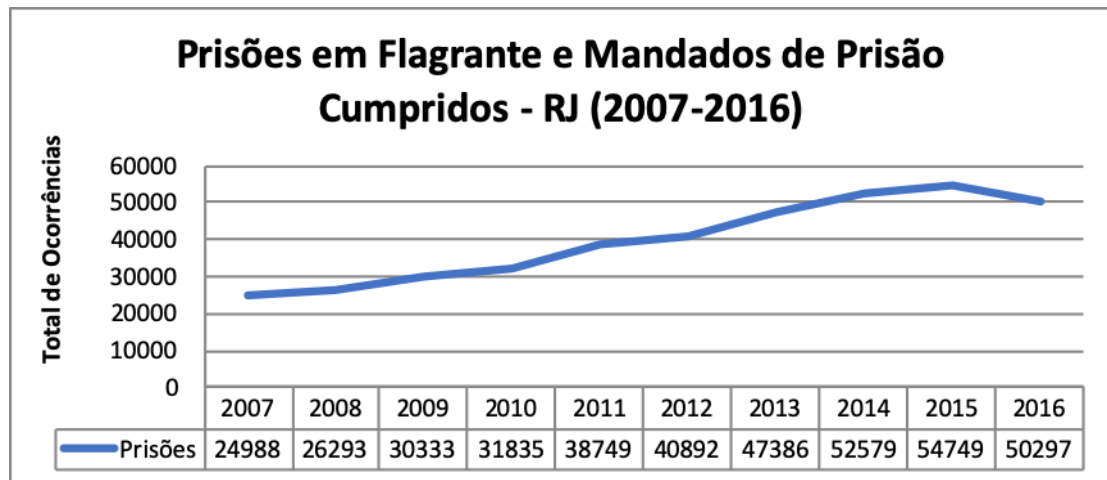
No Gráfico 2, é possível observar ainda que as curvas de mortes decorrentes de intervenção policial e pessoas desaparecidas parecem seguir uma correlação inversa ao longo do tempo. Ganem Misse (2013; 2014) identificou que os desaparecimentos estavam aumentando não somente em áreas de milícias, mas também em bairros com UPPs. Observou que, enquanto há queda nos índices de homicídios dolosos e decorrentes da intervenção policial, o número de desaparecimentos aumenta, embora não na mesma proporção. Ao analisar as políticas de segurança pública que vinham sendo empreendidas desde 2009 no estado do Rio de Janeiro, observa que o SIM pode ter exercido influência nos registros policiais de forma mais determinante do que as UPPs, inclusive pode ter produzido aumento na subnotificação.

Em 22 de setembro de 2014, o Governo do Estado do Rio de Janeiro inaugurou a Delegacia de Descobertas de Paradeiro (DDPA) na Cidade da Polícia. A nova unidade ficou responsável por investigar casos ocorridos na capital fluminense e recebeu um número para denúncias, chamado *Disque-Desaparecidos*. Antes da criação da DDPA, os casos ficavam sob a responsabilidade da Seção de Descoberta de Paradeiro (SDP)³⁰. No entanto, os desaparecimentos ocorridos nas regiões da Baixada Fluminense, Niterói, São Gonçalo e Itaboraí continuam sendo investigados pelas delegacias de homicídios dos respectivos municípios. Casos registrados no interior fluminense permaneceram conduzidos pelas delegacias locais.

No Gráfico 3, observa-se a expansão carcerária como outra variável que poderia ser considerada para problematizar os possíveis resultados do SIM, do RAS e da UPP.

³⁰ Ferreira (2011) realiza profunda etnografia no Setor de Descoberta de Paradeiros (SDP) da antiga Delegacia de Homicídios do Rio de Janeiro (Centro/Capital), repartição policial existente antes da DDPA e dedicada a investigar exclusivamente casos de desaparecimentos.

Gráfico 3 – Prisões em flagrante e mandados de prisão cumpridos no Rio de Janeiro entre 2007 e 2016



Fonte: Elaborado pelo autor.

O número de prisões em flagrante e mandados de prisão cumpridos, agregado na categoria “prisões”, pela polícia do Rio de Janeiro superou o dobro entre 2007 e 2015. A curva do Gráfico é ascendente até 2015, levando a crer que não há relação entre prisão e letalidade violenta. Entretanto, é interessante notar que o período em que houve o maior aumento nas prisões foi em 2009 (mais 4.040 prisões ou 15% a mais do que no ano anterior), 2011 (mais 6.914 prisões ou 22% a mais do que no ano anterior), 2013 (mais 6.494 prisões ou 16% a mais do que no ano anterior) e 2014 (mais 5.193 prisões ou 11% a mais do que no ano anterior). A única redução observada foi em 2016 (menos 4.452 prisões ou 8% a menos do que no ano anterior). As dinâmicas de encarceramento nas sete RISPs do Estado variaram pouco entre si, com expansão média de cerca de 10% ao ano, iniciada em 2007, mesmo antes do período em que o SIM, a UPP e o RAS foram implementados, e intensificada a partir de 2009, ano em que houve a expansão das UPPs. Os registros de desaparecimentos seguiram dinâmica de expansão ascendente em proporção menor, porém também no mesmo período de 2007 até 2015. Será que parte das ocorrências de pessoas desaparecidas teria relação com os registros de prisões? Uma rápida análise dos dados de desaparecimentos e prisões por RISP enfraquece essa hipótese, pois a região que mais encarcerou no período foi a RISP 3 (Baixada Fluminense), que registrou 5.193 prisões e 1.226 desaparecimentos em 2007, chegando a 12.698 prisões e 1.663 desaparecimentos em 2015. A Baixada Fluminense registrou 1.760 desaparecimentos em

2014, e o número de prisões foi 9.912. O ano de 2015 registrou menos desaparecimentos e mais prisões do que 2014. A região que registrou a maior cifra de desaparecimentos foi a RISP 2 (Zona Oeste da Capital e parte da Zona Norte – região com maior presença de grupos de milicianos), que saiu, em 2007, de 962 casos, com 3.639 prisões, e chegou a 1.860 pessoas desaparecidas e 8.325 prisões, em 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi problematizar e produzir algumas reflexões, de forma breve, sobre as políticas de metas e incentivos financeiros voltados à polícia, com estudo de caso do Estado do Rio de Janeiro, entre 2007 e 2016. As UPPs, o SIM e o RAS foram implementados concomitantemente, o que torna difícil a análise de cada política separadamente. Tal avaliação não poderia excluir políticas de trabalho adicional remunerado que também vem sendo adotadas, como o PROEIS, Segurança Presente, PEOp, compreendendo que se inserem entre os incentivos financeiros orientados para a polícia.

Por meio do estudo dos indicadores de letalidade violenta utilizados pelo SIM, percebem-se os desafios em identificar sua influência no indicador estratégico traçado pelo SIM. Não obstante os registros de homicídios dolosos e em decorrência de intervenção policial virem numericamente reduzindo desde 2007, é possível observar maior intensidade na diminuição da letalidade violenta nos primeiros anos das políticas de metas e incentivos financeiros em análise. Para Acseirad (2016), a entrada do SIM em operação coincide com a inflexão nas séries temporais de indicadores de criminalidade relevantes na capital e no restante do estado Rio de Janeiro, sugerindo que, na ausência da política de metas, os resultados de ocorrência criminal seriam piores. No entanto, a elevação nos indicadores analisados a partir de 2013 até 2016 coincide com a expansão de programas de trabalho adicional remunerado por meio de serviço em escala diferenciada, tais como o PROEIS, o PEOp e o Segurança Presente. Os riscos de se estabelecer relações causais nos estudos de segurança pública podem levar a crer que essas políticas de remuneração variável estariam de alguma forma desorganizando o sistema de incentivos por resultados instituído pelo SIM.

Seguindo com as relações causais, a título de provocação, a partir de 2015, após a criação da DDPA e com a crise financeira e política no Estado do Rio de Janeiro, em que foram descontinuados os pagamentos de políticas de segurança pública de remuneração variável, passa a haver elevação nos registros de homicídios dolosos e os decorrentes de intervenção policial, enquanto há maior redução nos registros de pessoas desaparecidas. Até que ponto a criação da DDPA pode ter influído na qualidade dos dados produzidos sobre desaparecimentos no Estado?

Referências

- ACSELRAD, V. Perspectivas comparativas de análise de reflexos do SIM na incidência criminal. *Cadernos de Segurança Pública*. Ano 8, nº 07, Abril. ISP, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/revista/shadow.asp?r=171>>. Acesso em: 11 out. 2018.
- AZEVEDO, A. L. V. *Uso das estatísticas criminais e planejamento das atividades policiais: um estudo sobre a percepção dos profissionais de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. 262 f. Tese de Doutorado em Administração. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. FGV, Rio de Janeiro, 2012.
- BOWMAN, J. S. The success of failure: the paradox of performance pay. *Review of Public Personnel Administration*, 30(1), 70-88, 2010.
- BRASIL. Segurança, Justiça e Cidadania/Ministério da Justiça. – Ano 3, n. 5, (2011). -- Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, Feb. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100147&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 out. 2018.
- CANO, I; DUARTE, T. L. *‘No sapatinho’: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

CANO, I; DUARTE, T. L. *Os novos donos do morro* (relatório de pesquisa). Rio de Janeiro: Laboratório de Estudo da Violência (LAV)/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2012.

CANO, I; et al. *Mapeo de programas de prevención de homicídios en América Latina y el Caribe*. Laboratório de Análise de Violência e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/mapeamento-de-programas-de-prevencao-de-homicidios-na-america-latina-e-caribe-mapeo-de-programas-de-prevencion-de-homicidios-en-america-latina-y-el-caribe/>> Acesso em: 11 out. 2018.

DA SILVA, B. F. A. *Políticas Públicas de Prevenção e Redução de Homicídios: A experiência do “Fica Vivo!”, em Belo Horizonte e do Pacto Pela Vida, em Pernambuco*. Relatório Final Projeto Homicídios no Brasil. BRA/04/029 – Segurança Cidadã – Projeto Pensando a Segurança Pública. Belo Horizonte, 2016.

GANEM MISSE, Daniel. *Políticas sociais em territórios pacificados*. Tese de doutorado. 270 f. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Rio de Janeiro, UFF, 2013.

GANEM MISSE, D. Cinco anos de UPP: um breve balanço. In: *Dilemas*, v.7, p. 675–700, 2014.

GERHART, B. Compensation in Wilkinson. BACON, A; REDMAN, N. T; SNELL, S. (eds). *The SAGE Handbook of Human Resource Management*. London: SAGE, 2009.

HERZBERG, F. ‘One more time : how do you motivate employees’. *Harvard Business Review*, vol. 46, no. 1, pp. 53–62, 1968.

HOOD, C. “The New Public Management” in the 1980’s: variations on a theme”. In *Accounting, Organizations and Society*, Elsevier, vol. 20(2–3), pp. 93–109, 1995.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2011). *Nupesp – Núcleo de Pesquisa em Segurança Pública e Justiça Criminal*. Governo do Estado do Rio de Janeiro: Perfil de Desaparecidos no Estado do Rio de Janeiro em 2010. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/PerfilDeDesaparecidos2010Analise.pd.

Harvard Business Review, July–August, pp 125–134 Levinson, H (1976) *Appraisal of what performance?* Harvard Business Review, July–August, p. 30–46.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.

MATTELLY, J. H; MOUHANNA, C. *Police, des chiffres et des doutes*. Paris: Michalon, 2007.

MATTOS, P. T. L. A Formação Do Estado Regulador. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 76, 2006.

NASSUNO, M. Gestão por Resultados no Governo Federal Brasileiro: um breve histórico e perspectivas. *Segurança, Justiça e Cidadania* / Ministério da Justiça. – Ano 3, n. 5. Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2011.

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

OLIVEIRA, D. D; GERALDES, E. *Cadê você*. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1999.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE) *Performance- related pay policies for government employees*. Paris: OECD Publishing, 2005.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: ABRUCIO,; LOUREIRO, M. R; PACHECO R. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafio para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010.

PACTO pela Vida morreu, diz mentor do programa. *JC Online*. Publicado em 24/09/2016. Disponível em; <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2016/09/24/pacto-pela-vida-morreu-diz-mentor-do-programa-254101.php>>. Acesso em: 12 jan 2017.

PEIXOTO, B. T. *Uma contribuição para a prevenção da criminalidade*. Tese de Doutorado. 242 f. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

RATTON, J. L.; FERNANDEZ, M.; GALVÃO, C. *O pacto pela vida e a redução dos homicídios em Pernambuco*. Tornando as cidades brasileiras mais seguras: edição especial dos diálogos de segurança cidadã, Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2014.

SILVEIRA, A. M. et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 496-502, June 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 out. 2018.

ZAVERUCHA, J.; NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. *Dilemas*, v. 8, p. 235, 2015.



DESAFIOS PARA A AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PRIVATIZAÇÃO PRISIONAL

*Hugo Leonardo Rodrigues Santos
Suzann Flávia Cordeiro de Lima
Bruno Cavalcante Leitão Santos*

INTRODUÇÃO

Este trabalho resulta de observações efetuadas durante a execução da investigação intitulada *Pensando o Direito: parceria público-privada e cogestão na administração de estabelecimentos penitenciários*, financiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), abrangendo pesquisadores da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e do Centro Universitário Cesmac³¹. O objetivo foi avaliar as informações relativas às políticas de privatização prisional no Brasil, visando a conferir base empírica à análise comparativa das prisões com gestão privatizada em relação às unidades administradas exclusivamente pelo Poder Público. A análise foi desenvolvida a partir de três eixos, que refletem sobre os impactos dos modelos privatizados de contratação e gestão de unidades prisionais com relação 1) ao planejamento e construção dos estabelecimentos penais (arquitetura penal e sua função como instrumento político; 2) ao impacto econômico e orçamentário da construção, manutenção e gestão de presídios; 3) à qualidade dos serviços prestados, de acordo com o que preconizam as diretrizes legais nacionais e internacionais.

O plano de atividades da referida pesquisa incluiu, na etapa de idas a campo, a realização de visitas e aplicação de questionários a colaboradores (públicos e privados), visitantes e detentos, nas unidades penitenciárias de Ribeirão das Neves (MG) – única no Brasil a funcionar no regime de parceria público-privada (PPP) –, Presídio do Agreste, em Girau do Ponciano (AL) – gerido por meio do sistema de cogestão, mediante a contratação de empresa privada –, Penitenciária de Segurança Máxima de Maceió (AL) – gerida por agentes penitenciários – e, por fim, Presídio de Segurança Máxima de Maceió (AL) – cuja administração ficou a cargo de policiais militares, por razões emergenciais, enquanto não se contratava concessionária para cogerenciar a unidade.

³¹ Além dos autores deste trabalho, também participaram da pesquisa citada discentes dos campos do direito, arquitetura e engenharia civil: o doutorando José Roberto Tenório Filho, os mestrandos Camila Costa de Lima e Aloisio Batista de Carvalho Neto e os graduandos Jéssica Rodrigues de Melo, Brunna Fabrícia Albino Cavalcante, Ana Beatriz Rosendo dos Santos e Laura Beatriz de Oliveira de Wanderley Nepomuceno, a quem agradecemos pela valiosíssima contribuição.

Não obstante o entusiasmo de toda a equipe e os esforços empreendidos no trabalho de pesquisa, percebeu-se que a realização do planejamento das atividades de investigação foi dificultada por uma série de entraves e obstáculos ao acesso às informações e ao atingimento das metas traçadas. Além do mais, consultada a literatura a respeito do tema, visualizou-se que algumas dessas dificuldades enfrentadas pelo grupo também foram sentidas em outras pesquisas realizadas, havendo relatos interessantes sobre o desenvolvimento de esforços para a superação desses percalços.

Tanto assim que se entendeu que tais relatos, cotejados com as vivências do grupo, decorrentes da realização da pesquisa em comento, mereceriam ser discutidos em um texto exclusivo. Desse modo, seria possível explanar sobre certos aspectos teóricos e metodológicos, para o estudo da privatização prisional. Assim, este artigo pretende traçar um breve panorama a respeito das experiências de privatização da gestão prisional no Brasil e, em seguida, apontar algumas questões específicas de pesquisa, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da agenda de investigações sobre a privatização prisional no País.

PRIVATIZAÇÃO DA GESTÃO PRISIONAL NO BRASIL

A participação da esfera privada na execução da pena de prisão não constitui exatamente uma novidade, em termos históricos. Na verdade, a atuação de interessados particulares na exploração comercial das práticas prisionais era bem frequente, no nascedouro das instituições de reclusão de muitos países, a exemplo da Inglaterra (PRATT, 2006). Nesse sentido, a atual tendência acelerada de privatização prisional no Brasil – demonstrada, inclusive, pela existência do Projeto de Lei nº 513/2011, em tramitação no Senado Federal – não se trataria propriamente de uma inovação, mas, sim, de um retorno a uma situação pretérita de maior intervenção particular nos regimes do cárcere (WEISS, 1989).

Não obstante, na realidade brasileira, não existe uma tradição histórica de privatização da gestão das prisões em larga escala. Uma hipótese que poderia explicar isso seria a presença de características peculiares da formação social brasileira. Por exemplo, deve ser considerado que o controle punitivo, após a abolição da escravidão, não aconteceu, em regra, por meio da exploração massiva da mão de obra negra pelo encarceramento, ao contrário do que ocorreu em certas localidades do sul dos Estados Unidos (ALEXANDER, 2012). Contudo, isso não significa que a resolução da “questão social”, na República Velha – incluindo temas relativos ao trabalho –, não tenha se valido do controle punitivo, sobretudo da ação policial (ALVAREZ, 2003).

Um dos reflexos da inexistência de uma experiência consolidada de privatização de gestão de presídios é que não há balizas seguras, no cenário brasileiro, para a mensuração da eficácia ou sucesso desses modelos privados. Por isso, as comparações porventura realizadas são baseadas, no mais das vezes, em experiências de outros países. Normalmente, tais sopesamentos costumam ser muito otimistas com relação ao que vem sendo experimentado no exterior – propagandeiam-se muito mais as alegadas qualidades de uma política do que seus eventuais problemas ou deficiências. Nesse sentido, cumpre registrar que existe uma espécie de “sedução por soluções estrangeiras”, como pode ser facilmente constatado observando-se a precipitada adoção de certas políticas criminais, pensadas originalmente para realidades bem distintas da brasileira – antes mesmo de elas serem avaliadas com metodologia mais apurada (WACQUANT, 2001).

Também é mister destacar um problema metodológico, em vários dos estudos realizados sobre o tema – e que é bastante comum em análises comparadas –, pois, em regra, não são consideradas as circunstâncias peculiares do sistema estrangeiro que se está utilizando como referência. Caso não haja uma preocupação em contextualizar as informações recebidas de pesquisas estrangeiras com as peculiaridades do cárcere brasileiro, não é possível fazer comparações úteis a respeito dessas práticas.

Continuando, mesmo levando em conta que as práticas de privatização prisional não são tão antigas no Brasil, existem algumas dessas ações que têm maior tempo de disseminação e, por isso, já correspondem a uma experiência mais consistente. Por exemplo, a terceirização de serviços específicos, como o fornecimento de alimentação aos reeducandos, já é praticada há alguns anos³² pelos sistemas de administração penitenciária de algumas Unidades Federativas. Entretanto, para melhor delimitação do tema, não será abordado esse tipo de participação privada na execução penal, uma vez que o foco do trabalho será a privatização da gestão dos presídios – essa, sim, uma prática mais recente, que ainda não foi bem fixada na cultura jurídica brasileira.

Ainda que se limite o tema à questão da gestão privada de presídios, faz-se necessário, também, aprofundar mais o corte temático. Nesse sentido, optou-se por centrar o presente estudo, tão somente nas privatizações em que a gestão é entregue a uma empresa que desenvolve profissionalmente as suas atividades “com intuito de lucro”. Essa característica, por óbvio, tem um impacto significativo nas práticas de gestão realizadas. Desse modo, excluem-se desta análise algumas experiências de gestão de prisões realizadas por meio de entidades privadas sem fins de lucro, como a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) (ORDÓÑEZ VARGAS, 2009).

A tendência de privatização da gestão das prisões reflete a ocorrência de profundas transformações no campo punitivo. Essas mudanças constituíram um cenário peculiar, em que se observa uma nova “razão punitiva” (FEELEY; SIMON, 2012), dominada pela ideia de controle dos riscos. A partir de então, não haveria mais contexto para intervenções estruturais ou qualitativas das instituições, que desistiram dos tradicionais – e ousados – objetivos, passando a tão somente atender aos anseios do “atuarismo penal” (DIETER, 2013). Isso significou resumir a sua atuação a uma espécie de “gestão de perigos” – missão para a qual o contingenciamento de pessoas, possibilitado pelo aparato prisional, foi bastante útil (YOUNG, 2002). Tal ideologia – inspirada pela ascensão de políticas neoliberais, a partir da década de 1980 – serviu para instigar o Estado a “abrir mão” de gerenciar, com exclusividade, a execução da pena de prisão.

³² A terceirização da alimentação do sistema prisional paulista, uma das experiências pioneiras, ocorreu a partir de 1987 (SÃO PAULO, 2018).

Em paralelo a isso, cresce a tendência do “gerencialismo”, que passou a pautar as políticas públicas em geral, incluindo as políticas criminais. Assim, a administração pública passou a defender a adoção de práticas profissionais de gestão, com padrões mais rígidos de avaliação dos serviços prestados, maior controle de resultados e melhor relação de custo-benefício econômico – aproximando-se, desse modo, às práticas privadas de gestão. Como resultado, percebem-se a diminuição dos recursos destinados às políticas penitenciárias (em termos relativos), além do desapego com relação a finalidades externas às atividades realizadas – como a prevenção da criminalidade e a maximização de benefícios sociais (BRANDARIZ GARCÍA, 2016).

Não fazia mais sentido, segundo essa lógica, onerar ainda mais a estrutura estatal e dispensar altos recursos em uma missão que, a partir de então, começou a ser entendida como impossível de ser concretizada, qual seja, a de fazer com que as penitenciárias devolvessem à sociedade os benefícios delas esperados. Assim, percebe-se que os esforços das instituições punitivas não iam mais ao encontro de metas ousadas de correção dos apenados. Pelo contrário, de parte dos atores institucionais e da própria sociedade, houve efetivamente um aumento paulatino do descrédito com relação às finalidades da pena, popularizando-se a máxima de que “nada funciona”, no que diz respeito à prevenção da criminalidade (GARLAND, 2014).

MODELOS DE PRIVATIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO DE UNIDADES PRISIONAIS

No que se refere à privatização da gestão prisional, existem basicamente dois modelos distintos, que se diferenciariam pela intensidade da participação privada na administração carcerária. Nesse sentido, inicialmente, tem-se o “modelo americano”, caracterizado pela intervenção isolada da empresa em todas as atividades da execução da pena, desde a construção dos presídios à sua operacionalização, incluindo até mesmo as atividades de segurança das unidades (CABRAL; AZEVEDO, 2012. De outro lado, há o “modelo francês”, em que a gestão funciona por meio de práticas conjuntas do Estado e das empresas contratadas, em um sistema de cogestão. Desse modo, o Estado não abriria mão de algumas das suas prerrogativas, na execução da pena, em especial, das questões relativas ao disciplinamento do reeducando e de segurança da unidade (ALVES; SANTOS; BORGES, 1995).

No Brasil, as experiências de privatização de gestão prisional, em princípio, se aproximariam mais do modelo francês, porque o Estado não teria aberto mão de todas as suas atividades, participando da gestão e promovendo a segurança interna e externa dos estabelecimentos. Não obstante, em 2011 houve a capacitação de técnicos de arquitetura, engenharia, psicologia e direito de diversos Estados brasileiros e do Ministério da Justiça do Brasil, para a compreensão e implantação das PPPs de modelo americano, tendo em vista a iminência da adoção do modelo em São Paulo, Espírito Santo, Pernambuco, Paraná, Goiás, Distrito Federal e Minas Gerais – apesar de somente o último Estado ter efetivamente implementado o novo sistema de gestão. Nesse contexto, no que diz respeito à PPP de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, é possível fazer algumas considerações sobre a classificação – no sentido de que seria, na verdade, mais adequado afirmar que teria seguido o modelo americano –, como será visto a seguir.

Existem basicamente duas espécies distintas de contratações das concessões de gestão. A primeira é a mais corriqueira delas, possui menor complexidade e não exige longa duração do negócio realizado entre a administração pública e a empresa interessada. Não há um cadastro que unifique as informações a respeito das contratações de concessão de gestão de presídios, mas foi possível identificar – através de informações em bases de dados das secretarias estaduais e do Ministério da Justiça, além de sites oficiais das mesmas – a existência de aproximadamente 40 unidades prisionais funcionando em sistema de cogestão, distribuídas por 8 Estados brasileiros, que se utilizam desse tipo de contratação de gestão prisional, a qual está sendo executada por 5 empresas, com atuação na área, conforme pode ser visualizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição das penitenciárias em regime de cogestão e PPPs no Brasil em 2016.

Unidade Federativa	Qtd (em unidades)	Empresas/estabelecimentos	
		Tipo de contrato	
		Cogestão	PPP
AM	6	Umanizzare Complexo Prisional Anísio Jobim (janeiro de 2017) Unidade Prisional de Itacoatiara (dezembro de 2016, em Itacoatiara) Unidade Prisional de Puraquequara (dezembro de 2016, em Puraquequara) Centro de Detenção Provisória Masculino (dezembro de 2016, em Caracará – Manaus) Centro de Detenção Provisória Feminino (dezembro de 2016, em Manaus) Instituto Penal Antônio Trindade (dezembro de 2016, em Manaus)	–
TO	4	Umanizzare Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota – (dezembro de 2016, em Barra da Grota) Casa de Prisão Provisória de Palmas (dezembro de 2016, em Palmas).	–
AL	2	Reviver Presídio do Agreste, (2013, em Craibás) Presídio Militar (desde 2017)	–
BA	7	Reviver Conjunto Penal de Valença Conjunto Penal de Eunápolis Conjunto Penal de Serrinha Conjunto Penal de Juazeiro (2016)	–
		Socializa Conjunto Penal de Lauro de Freitas Conjunto Penal de Itabuna Conjunto Penal de Vitória da Conquista (2016)	

SE	3	Reviver Cadeia Territorial de Estância, Complexo Penitenciário Antônio Jacinto Filho (Compajaf), Cadeia Pública de Areia Branca (desde 2016)	–
MG	3	Complexo Penal de Ribeirão das Neves (2 unidades de regime fechado e 1 unidade de regime semiaberto, 2013)	Gestores Prisionais Associados
ES	6	Reviver Penitenciária regional de São Mateus (desde 2011)	–
		Montesinos Cachoeiro Itapemirim Feminina (2011)	
SC	9	INAP Centro de Detenção Provisória de Serra, Centro de Detenção Provisória de Colatina, Centro de Detenção Provisória de Guarapari Complexo Penitenciário de Viana	–
		Reviver Presídio Masculino De Lages (dezembro de 2016) Penitenciária Industrial de Joinville (direito da gestão da empresa Montesinos até 2016, sendo o dado mais atual até fevereiro de 2016 ainda era gestora)	
		Montesinos Complexo Penitenciário Vale do Itajaí (2017) Complexo Prisional da Canhanduba	

De outro lado, há o sistema de PPP, espécie de contratação criada, entre outros motivos, para suprir a carência de recursos do Estado para investir em áreas estratégicas. Nessa modalidade, a concessionária executaria serviços mais complexos, podendo inclusive responsabilizar-se pela construção das unidades prisionais, sua operacionalização e gestão. Além disso, a contratação deve ter vigência mais longa – de 5 a 35 anos –, e o valor mínimo de 20 milhões de reais.

O Estado, como contraprestação, ofereceria diferenciais, com relação às contratações de concessão tradicionais, tornando mais atraentes para as empresas a modalidade de PPP. Nesse sentido, a legislação previu a instituição de uma garantia para o pagamento das prestações às empresas, com a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), além de possibilitar que a administração pública consinta com a utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos decorrentes da contratação, a exemplo da arbitragem.

No momento, a única experiência de PPP no âmbito carcerário que chegou a se concretizar foi a realizada para o complexo prisional de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, construído e gerido pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA). Entretanto, existem vários exemplos de contratações simples de gestão prisional, em diversas Unidades da Federação.

Com respeito à experiência da PPP de Ribeirão das Neves, na prática, a participação do Estado na gestão da unidade é bastante limitada. Assim, sobre a segurança, por exemplo, somente há a obrigação de o Estado responder pela segurança externa do complexo penal, de sua muralha e adjacências³³. Por esse motivo, há dúvidas com respeito a classificar essa experiência da privatização da gestão como correspondente ao modelo francês, sendo mais adequado, nesse caso, falar-se em adoção do modelo americano, dada a enorme autonomia de gestão do ente privado. Na verdade, devem ser observados os modelos de gerenciamento assumidos a cada contratação efetuada, pois pode haver outros casos em que a participação estatal na administração prisional seja igualmente reduzida.

As contratações de privatizações devem se pautar pela legislação ordinária pertinente às licitações e aos contratos administrativos – especialmente, a Lei nº 8.666/1993 – e, no caso específico das PPPs, tem-se ainda as disposições da Lei nº 11.079/2004, que regulam a modalidade de contratação. Contudo, a complexidade dos serviços de gestão de presídios – para os quais devem ser obedecidas diversas legislações e normativos, em âmbito nacional e internacional³⁴ – faz

³³ Conforme o item 17.2, j, do instrumento contratual relativo à PPP. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/concluidos/Complexo_Penal/contrato/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf>. Acesso em: 10/10/2018.

³⁴ Desde legislações brasileiras, a exemplo do Código Penal, do Código Processual Penal e da Lei de Execuções Penais, até mesmo tratados internacionais que dispõem

com que a única lei em vigor – até o momento³⁵ – especializada na regulamentação geral das PPPs seja insuficiente para abarcar a normatização dessa atividade. Isso porque essa legislação generalista se atém apenas às questões gerais das contratações, omitindo-se sobre as inúmeras exigências características da administração prisional.

Por esse motivo, há quem defenda a inconstitucionalidade da celebração de parcerias com a iniciativa privada para a gestão de unidades penais (MELLO, 2010). Em razão da ausência de regras específicas para as PPPs prisionais, está em tramitação o Projeto de Lei do Senado Federal nº 513/2011, que estabelece normas gerais para a contratação de PPP para a construção e administração de estabelecimentos penais.

PESQUISAS SOBRE O TEMA DA PRIVATIZAÇÃO PRISIONAL: ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Um primeiro registro sobre as pesquisas sobre o tema da privatização da gestão prisional diz respeito à exigência de que tais investigações sejam independentes. Assim, é fundamental que elas sejam conduzidas por pessoas que não possuam um comprometimento evidente no debate sobre a privatização – seja posicionando-se contrária ou favoravelmente a essa política penitenciária. Também é crucial que não haja financiamento das investigações por parte das empresas que atuam no setor prisional (SHICHOR, 1995). Entretanto, já se observou que não são tão frequentes as pesquisas em que os investigadores parecem obedecer a esses requisitos metodológicos (JAMES, 1997). Desse modo, interesses corporativos ou mesmo posturas apriorísticas radicalmente contrárias à privatização poderiam impactar negativamente no resultado das investigações realizadas.

sobre regras para a execução da pena de prisão e o tratamento de reclusos, tais como as regras internacionais para o enfrentamento da tortura e maus-tratos, regras para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok), regras mínimas para o tratamento de presos (Regras de Mandela), sendo as três últimas resultantes de deliberações da Organização das Nações Unidas. O rol é meramente exemplificativo, dada a enorme quantidade de regramentos existentes sobre o tema.

³⁵ Faz-se referência a legislações federais, considerando que os Estados também podem editar leis regulando as PPPs.

Isso não deve significar uma tentativa quixotesca de postura axiologicamente neutra por parte do pesquisador – o que, afinal de contas, seria infrutífero –, mas sim, um cuidado maior para que o trabalho de investigação apresente dados objetivos, que o validem cientificamente. Essa preocupação coincide com as premissas de um saber criminológico empiricamente fundamentado. Assim, cumpre acrescentar que a quantidade de estudos empíricos desenvolvidos sobre o tema da privatização prisional ainda é bastante escassa e insuficiente para se chegar a conclusões mais seguras a respeito do modelo (CHOCHRAN; MEARS; LINDSEY, 2016; PRATT; MAAHS, 1999).

A perspectiva empírica possui limitações, além de não prescindir de base teórica (MATTHEWS, 2009, p. IX). Os dados de realidade coletados – quantitativos ou qualitativos – sempre deverão ser interpretados pelo investigador, e é justamente nesse momento que suas convicções pessoais e posturas ideológicas influenciarão na maneira como tais informações serão lidas (JAMES et al, 1997, p. 32). Trata-se de uma aporia, já que não há como evitar isso – na verdade, talvez nem mesmo seja recomendável empreender esforços com o intuito de evitá-lo. Não obstante, o leitor do trabalho tem a possibilidade de valorar as interpretações feitas pelos pesquisadores envolvidos – considerando que também terá acesso aos dados empíricos que subsidiaram a análise realizada –, podendo, na pior das hipóteses, desconfiar das conclusões demonstradas.

Ainda no que tange às pesquisas independentes, cumpre mencionar as dificuldades comumente enfrentadas pelos investigadores para ter acesso às instituições e às informações e documentos necessários ao desenvolvimento de seus trabalhos. É frequente que a pesquisa seja entendida como, simplesmente, uma tentativa de encontrar defeitos ou de fiscalizar o trabalho dos envolvidos com o campo prisional (JAMES et al, 1997, p. 31). O mais surpreendente é que os maiores empecilhos à pesquisa, por vezes, são impostos pelo próprio setor público, que deveria ser mais responsivo com relação às demandas de informação. Durante a realização desta investigação, as empresas concessionárias responderam de forma cooperativa aos pedidos de informações que lhes foram direcionados, mas muitas vezes necessitavam de autorizações do Poder Público para o fornecimento de dados, o que inviabilizou o acesso, na maioria dos casos.

Pode-se afirmar que a *accountability* das práticas prisionais é influenciada por interesses políticos ou outras questões absolutamente alheias ao interesse do aprimoramento da execução da pena de prisão. Não é muito comum a compreensão de como a realização de estudos dessa natureza poderia colaborar para o melhoramento dos serviços prestados, além de possibilitar o amadurecimento do debate sobre o tema da prisão. Entre as várias justificativas e escusas, a segurança frequentemente é utilizada como fundamento para impedir ou dificultar a realização de pesquisas prisionais – sem que se explique suficientemente a alegada situação de perigo ou o porquê haveria empecilhos à investigação.

Para se ter uma ideia de como pode ser difícil investigar o campo prisional, é conveniente relatar que, para a realização desta pesquisa, solicitou-se o apoio de várias unidades penitenciárias, espalhadas por alguns Estados brasileiros, no sentido de que se autorizasse a realização de visitas *in loco*, a aplicação de questionários e o acesso a informações acerca das práticas prisionais. Contudo, somente as secretarias estaduais correspondentes às unidades carcerárias listadas no início do texto responderam às solicitações – por isso, aqueles estabelecimentos foram selecionados como objeto desta investigação. Por tal motivo, cumpre registrar os agradecimentos dos subscritores deste trabalho a todos os gestores – públicos e privados – envolvidos na administração dessas unidades, cujo apoio foi imprescindível para a realização da pesquisa.

O enfoque empírico também não pode implicar uma *despolitização* do tema. Logo, não se ignora que a privatização pode representar um fator catalisador para o encarceramento massivo (CULP, 2005). Com essa tendência de delegação a particulares, as práticas prisionais passam a ser vistas como serviços livremente comercializáveis, o que ameniza o peso simbólico da prisão – que deixa de ser encarada como grave punição –, contribuindo para sua expansão. Também repercute bastante no crescimento da população prisional o agigantamento do *arquipélago penal*, mediante a criação de novas unidades penitenciárias pelas empresas concessionárias, ocasionando o aumento do interesse pela sua ocupação – considerando que o lucro das empresas depende do máximo aproveitamento das vagas no cárcere.

A organização das companhias que atuam no campo prisional, com o propósito de maximização de lucros, pode até mesmo influenciar a limitação da redução do sistema prisional (DE GIORGI, 2017). Com efeito, inclusive alguns pesquisadores que alegam verificar vantagens no sistema de gestão privada não negam que a criatividade empresarial pode instigar o aumento da rede carcerária (FEELEY, 1992).

O argumento prevalecente no discurso de justificação da privatização da administração prisional tem sido a redução de custos econômicos. Conforme a lógica gerencialista – comentada –, o Estado não estaria preparado para prover os serviços relativos à execução de pena de prisão sem gastar enormes quantias financeiras, demasiado altas para serem suportadas pela sociedade – ainda mais considerando-se que se deixou de acreditar que a instituição do cárcere conseguiria atingir as suas finalidades declaradas.

Nesse sentido, segundo essa linha de pensamento, a utilização da iniciativa privada poderia incrementar a eficiência da gestão prisional, possibilitando um serviço com mais qualidade e menor dispêndio de recursos. Como já observado, os defensores da privatização advogam que o incremento de eficiência decorreria do fato de as empresas buscarem maior lucratividade, além de se esforçarem para se desvencilhar da enorme burocracia – característica que alegam ser típica das agências governamentais – e de diminuir custos com as relações trabalhistas, as quais se tornam mais baratas quando a contratação é feita na esfera privada (WEISS, 1989).

Com o intuito de comprovar essa premissa, vários estudos comparativos foram desenvolvidos, cotejando o desempenho daquelas instituições que funcionam segundo o modelo privado de gestão dos presídios com o perfil tradicional de administração (CABRAL; AZEVEDO, 2008; LOGAN, 1992). Não obstante, tais comparações devem ser interpretadas com muita cautela, pois, em tais pesquisas, é bastante comum a presença de problemas metodológicos difíceis de serem contornados (JAMES et al, 1997). Afinal de contas, não é uma tarefa simples realizar comparações entre esses modelos diversos (MATTHEWS, 1989). Por exemplo, existem custos invisíveis que não costumam ser identificados facilmente pelo pesquisador (FEELEY, 2002). Assim, em algumas contratações no sistema de cogestão, a concessionária poderia continuar utilizando alguns serviços oferecidos pelo setor público, como a educação prisional, que por vezes é fornecida

pelo Estado ou Município (PRATT; MAAHS, 1999); o deslocamento do preso da unidade penitenciária para outras localidades em veículos do Estado – normalmente em viaturas policiais ou da secretaria responsável pela administração prisional –, comumente utilizado quando da necessidade de sua presença em audiências judiciais; ou alguns tipos de atendimento médico, que não são fornecidos pela empresa concessionária.

As despesas correspondentes a essas ações deveriam ser computadas no custo da gestão prisional, pois, do contrário, se chegaria a um valor financeiro que não reflete o montante de gastos reais que o Estado está dispensando, com a execução da pena de prisão. Contudo, normalmente os valores que servem de parâmetro para o cálculo do custo da privatização somente consideram os repasses financeiros transferidos para a empresa, sem que se adicionem os demais gastos efetuados pelo Estado.

Além disso, nem sempre é possível a identificação de instituições que possuam parâmetros semelhantes para a avaliação, o que impossibilitaria a realização de uma comparação metodologicamente segura. Algumas variáveis podem influenciar bastante nas análises efetuadas, como a ocupação total da unidade carcerária – ou mesmo a existência de detentos em quantidade superior ao número de vagas –, fator que repercute na eficiência dos serviços. Desse modo, por exemplo, se um presídio público se encontra com superpopulação prisional, já haveria problemas em se comparar seu funcionamento com o de uma unidade prisional gerida por uma empresa, que possua uma população compatível com a sua capacidade.

Ademais, a prática eventual de selecionar os detentos que serão recebidos pelas unidades penitenciárias também provoca forte impacto na qualidade dos serviços (JAMES et al, 1997). Sobre o tema, observou-se que a PPP de Ribeirão das Neves evita receber detentos pertencentes a facções prisionais ou condenados pela prática de crimes sexuais. Isso foi admitido por alguns gestores, que justificavam essa política da empresa com o argumento de que não faria sentido desperdiçar o alto investimento feito pelo Estado com aqueles presos que teriam menos condições de aproveitar as oportunidades de ressocialização oferecidas pela empresa. Registre-se que essa política resulta em melhor *performance* administrativa da PPP, em comparação com os presídios públicos – pois, desse modo, evita-se uma série de dificuldades de administração da unidade, inclusive, a demanda de gestão de riscos de violência entre os presos pertencentes a facções rivais.

Deve-se destacar que, ao contrário do que os propagandistas do modelo de privatização da gestão prisional costumam divulgar, não se pode afirmar que existe um consenso dos pesquisadores, em torno da maior eficiência econômica dessa medida. Vários estudos questionam esse argumento, entendendo que a economia de custos proporcionada pela administração privada dos presídios não passou de uma hipótese, ainda pendente de confirmação científica (GAES, 2005; PRATT; MAAHS, 1999). Outros estudos entendem que haveria comprovadamente economia, mas apenas nos primeiros anos da implementação da privatização, com redução de custos de aproximadamente 5 a 15%. Contudo, essa eficiência econômica seria reduzida com o passar dos anos (JAMES et al, 1997). Portanto, até o momento, não se pode afirmar seguramente sobre a vantagem econômica na escolha dessa política penitenciária.

Também há de se considerar a propensão de alguns pesquisadores de sustentar essa política de privatização, fazendo com que a interpretação dos dados empíricos colhidos das análises seja tendencialmente interpretada de modo a favorecer esse modelo de administração, em razão dos posicionamentos ideológicos dos investigadores (LOGAN, 1992). Nesse sentido, algumas conclusões demasiadamente otimistas sobre privatização devem ser interpretadas com ceticismo, e submetidas a novas análises. Primeiramente, em razão de uma postura de cautela diante de resultados obtidos – que, diga-se de passagem, é um desdobramento natural de qualquer pesquisa com mínimas preocupações metodológicas.

Além disso, cumpre lembrar que alguns resultados mais favoráveis que venham a ser registrados pelo pesquisador poderiam não ser decorrentes, necessariamente, da privatização da administração (JAMES et al, 1997). Isso porque outros fatores – os quais não estão inexoravelmente atrelados à gestão privada – possivelmente influenciariam em índices mais positivos. Assim, o fato de a unidade penitenciária avaliada ser mais nova (PRATT; MAAHS, 1999) – é bastante frequente que as contratações de empresas concessionárias se deem em estabelecimentos recém-inaugurados ou, ao menos, reformados – ou o incremento na segurança do estabelecimento repercutem positivamente na *performance* administrativa, não obstante não serem necessariamente decorrentes da opção por um modelo privado de gestão.

É necessário, ainda, ponderar que as comparações contidas nas pesquisas normalmente são feitas considerando condições peculiares das unidades penitenciárias investigadas; por isso, não seria prudente estender as conclusões ali obtidas como características do modelo privado como um todo, generalizando os resultados. As idiosincrasias das penitenciárias observadas podem ser mais importantes para o resultado avaliado positivamente que o fato de a administração ser de natureza privada (ROBERTS; POWERS, 1985). Em outras palavras, resultados obtidos em microescala não podem ser utilizados para afirmações generalistas, sob pena de serem desconsideradas especificidades das unidades que podem ser determinantes nos eventuais resultados positivos identificados.

Por fim, cumpre registrar que uma preocupação que deve estar presente, nas avaliações da eficiência das privatizações prisionais, diz respeito à observação do cumprimento das finalidades da pena de prisão. Como já se apontou, as pesquisas sobre o tema tendem a dar mais atenção a questões relacionadas à estrutura da unidade prisional, aos seus custos econômicos ou, ainda, à segurança do estabelecimento, em detrimento da análise de metas mais ousadas concernentes à natureza da sanção penal, como a reabilitação social e a mensuração da reincidência (JAMES et al, 1997, p. 26).

Assim, apesar de existirem dificuldades para a observação dos índices de reincidência, faz-se necessário incluir esse item para se valorar a política de privatização prisional. Quanto a esse aspecto, ao contrário do que alegado pelas empresas envolvidas, não se pode afirmar com segurança que o modelo privado de administração seria positivamente impactante na reabilitação dos condenados. Existem, inclusive, pesquisas que demonstram que as taxas de reincidência de detentos que cumpriram penas em unidades privadas norte-americanas foram maiores que as referentes aos reeducandos de estabelecimentos públicos (SPIVAK; SHARP, 2008). No Brasil, ainda são necessários estudos empíricos mais aprofundados sobre o impacto dos modelos privados de gestão de presídios na reinserção social de reeducandos.

CONCLUSÕES

A privatização da gestão prisional é uma política que vem sendo vista com ressalvas por alguns países que a adotaram de forma pioneira (MASON, 2013). Contudo, no Brasil, trata-se de uma tendência, que se coaduna com a lógica de adoção do gerencialismo no campo criminal. Já existem, no País, algumas experiências dessa natureza, seguindo as modalidades de contratação de empresas por meio de concessão simples ou pelo sistema de PPPs. Teoricamente, aqui teria sido adotado o modelo francês de privatização prisional – que pressupõe uma gestão compartilhada pelo ente público e pela empresa contratada –, consequentemente, evitando-se o modelo norte-americano – no qual as empresas possuem total autonomia para gerir as unidades prisionais. Apesar disso, em razão da autonomia que as empresas contratadas detêm, especialmente na gestão da segurança interna das unidades prisionais, muitos afirmam que o Brasil teria seguido, ainda que disfarçadamente, o modelo americano.

Alega-se, de um lado, que as privatizações proporcionariam maior eficiência econômica, possibilitariam um dinamismo na gestão e evitariam a burocracia inerente ao Estado. De outro lado, há posições no sentido de que as privatizações seriam ilegítimas, induziriam o aumento do encarceramento, além de não haver a certeza da ocorrência de resultados positivos decorrentes dessa política.

O fato é que ainda se carece de mais comparações entre os modelos de gestão prisional – especialmente aquelas decorrentes de trabalhos de pesquisa com fundamento em dados empíricos –, as quais poderiam subsidiar as várias hipóteses levantadas acerca do tema. Assim, é necessário promover mais estudos empíricos para possibilitar a reflexão acerca da adoção dessas políticas de privatização prisional, uma vez que as investigações existentes não são conclusivas sobre a existência dos benefícios ou prejuízos alegados.

Ademais, é necessário obedecer a uma série de cuidados metodológicos, na realização dessas pesquisas, principalmente com respeito à exigência de análises que sejam independentes, sem o financiamento de empresas interessadas na questão. Além das questões políticas envolvidas – que não podem ser esquecidas – e da hipótese da eficiência econômica da medida, cumpre também incluir, entre os objetos da investigação, considerações sobre demais pontos essen-

ciais, tais como a fiscalização da execução do contrato, o cumprimento das finalidades da pena, entre outros. Outro tema de relevo, que merece constar entre os objetos de pesquisas dessa natureza, diz respeito à possibilidade de existir uma influência recíproca entre os sistemas público e privado, em razão do *habitus* de presos e agentes penitenciários, além da interação das culturas institucionais.

Ao final, percebe-se que a questão da privatização da administração prisional é deveras complexa. Ademais, existem diversas entraves à realização de estudos para a avaliação das políticas prisionais. Deve-se, portanto, empreender esforços para superar tais desafios, de modo a se avaliar, com segurança, se realmente é recomendável a adoção de tal política, no País.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, M. *The new Jim Crow: mass incarceration in the age of colorblindness*. Nova York: The New Press, 2012.
- ALVAREZ, M. C. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.
- ALVES, A. F. A; SANTOS, E. C; BORGES, R. M. S. O modelo de privatização francês. ARAÚJO JÚNIOR; J. M. (org.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- BRANDARIZ GARCÍA, J. Á. *El modelo gerencial-actuarial de penalidad: eficiencia, riesgo y sistema penal*. Madri: Dickinson, 2016.
- CABRAL, S; AZEVEDO, P. F. The modes of provision of prison services in a comparative perspective. *Brazilian administration review*, Curitiba, , v. 5, n. 1, jan-mar, 2008.
- CABRAL, S; AZEVEDO, P. F. Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada. COELHO, M. T. Á. D; CARVALHO FILHO, M. J. (orgs.). *Prisões numa abordagem interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2012.
- CHOCHRAN, J. C; MEARS, Daniel P; LINDSEY, A. M. The privatization debate: a conceptual framework for improving (public and private) corrections. *Journal of contemporary criminal justice*, Lincoln, vol. 32, n. 4, nov, 2016.

- CULP, R. F. The rise and stall of prison privatization: an integration of policy analysis perspectives. *Criminal Justice Police Review*, Londres, v. 16, n. 4, 2005.
- DE GIORGI, A. *Cinco teses sobre o encarceramento em massa*. Porto Alegre: Canal ciências criminais, 2017.
- DIETER, M. S. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.
- FEELEY, M. Entrepreneurs of punishment: the legacy of privatization. *Punishment & Society*, Thousand Oaks, v. 4, n. 3, jul, 2002.
- FEELEY, M; SIMON, J. A nova penalogia: notas sobre a emergente estratégia correcional e suas implicações. CANÊDO, C; FONSECA, D. F. (orgs.). *Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal*. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- GAES, G. G. Prison privatization in Florida: promise, premiss and performance. *Criminology & Public Policy*, Tallahassee, v. 4, n. 1, 2005.
- GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.
- JAMES, A. L. et al. *Privatizing prisons: rhetoric and reality*. Londres: Sage, 1997.
- LOGAN, C. H. Well kept: comparing quality of confinement in private and public prisons. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Chicago, v. 83, n. 3, set-nov, 1992.
- MASON, C. *International growth trends in prison privatization*. Washington: The sentencing project, 2013.
- MATTHEWS, R. Privatization in perspective. In MATTHEWS, R. (ed). *Privatizing criminal justice system*. Londres: Sage, 1989.
- MATTHEWS, R. *Doing time: an introduction to the sociology of imprisonment*. 2ª ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.
- MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ORDÓÑEZ VARGAS, L. J. Todo homem é maior que seu erro? bases para uma reflexão sobre o método alternativo de gestão carcerária APAC. **Entramado**, Cali, v. 5, n. 2, jul-dez, 2009.

PRATT, T. C; MAAHS, J. Are private prisons more cost-effective than public prisons? a meta-analysis of evaluation research studies. *Crime and Delinquency*, Londres, v. 45, n. 3, jul, 1999.

PRATT, J. *Castigo y civilización*. Barcelona: Edisa, 2006.

ROBERTS, A. R; POWERS, G. T. The privatization of corrections: methodological issues and dilemmas involved in evaluative research. *The Prison Journal*, Philadelphia, v. 65, n. 2, out, 1985.

SÃO PAULO. BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS. *Prestação de serviços de nutrição e alimentação das unidades subordinadas às secretarias de segurança pública e da administração penitenciária*. v. 5. Disponível em: <https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/CadTerc/UI_sVolumeltemRelaciona.aspx?chave=&volume=5&tible%20=Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Presos%20target=>>. Acesso em: 10 out. 2018.

SHICHOR, D. *Punishment for profit: private prisons/public concerns*. Londres: Sage, 1995.

SPIVAK, A. L; SHARP, S. F. Inmate recidivism as a measure of private prison performance. *Crime & Delinquency*, Londres, v. 24, n. 3, jun, 2008.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WEISS, R. P. Private prisons and the state. MATTHEWS, R. (org.). *Privatizing Criminal Justice*. London: Sage, 1989.

YOUNG, J. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.



MOVIMENTO DE FAMILIARES DE PRESOS E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO RIO GRANDE DO NORTE

*Rodrigo Figueiredo Suassuna
Juliana Gonçalves Melo*

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo discutir a proteção aos direitos humanos de pessoas presas no Estado do Rio Grande do Norte, a partir de um movimento reivindicatório formado por seus familiares. Essa discussão é precedida pela argumentação de que os direitos humanos no sistema prisional envolvem questões de segurança pública. Pretende-se, assim, romper com a prenoção de que gestão prisional e políticas de segurança pública sejam dois sistemas autônomos ou mutuamente excludentes. Em seguida, passa-se à descrição das principais barreiras à mobilização política das famílias em prol desses direitos, descrição fundamentada por uma pesquisa etnográfica, que consistiu em um contato regular e contínuo com os indivíduos – cônjuges, namoradas, mães e irmãs de homens presos. A pesquisa descreve sistematicamente a atuação política do movimento de famílias em 2017, posteriormente ao massacre ocorrido em janeiro do mesmo ano no Complexo Penitenciário de Alcaçuz, localizado na região metropolitana da cidade de Natal/RN.

Ademais, entende-se que a ação coletiva dos familiares de pessoas privadas de liberdade pode ser considerada um movimento social, uma vez que diz respeito a empreendimento relativamente durável e orientado para a mudança de determinado estado de coisas na ordem social (GOHN, 2010; MUNCK, 1998; TARROW, 2009). Descrevem-se as interações entre os agentes dessa ação coletiva – familiares de presos – e representantes de órgãos públicos na rede comunicativa em que se situam. A mudança visada pelo movimento aqui analisado é a consolidação dos direitos humanos no sistema prisional do Rio Grande do Norte, o que tem consequências para o campo da segurança pública, como será abordado a seguir.

DIREITOS HUMANOS DE PRESOS COMO QUESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Apesar se de encontrarem frequentemente divididos nos arranjos institucionais das políticas públicas estaduais no Brasil, pode-se argumentar que segurança pública e gestão prisional são campos com enorme interseção e, por isso, podem ser considerados, para fins práticos, parte de um mesmo sistema. Por essa razão, o ativismo de familiares de presos em prol dos direitos humanos dos internos tem repercussões para as políticas de segurança pública.

A segurança pública, segundo Costa e Lima (2014), caracteriza-se por ser um campo organizacional, ou seja, trata-se de um conjunto de regras e mecanismos que regem organizações cujos objetivos convergem para interesses compartilhados e socialmente reconhecidos. O interesse comum que caracteriza o campo da segurança pública pode ser dividido em três objetivos básicos: (a) manutenção da ordem pública, (b) controle do crime, e (c) prevenção da violência. Nas palavras de Costa e Lima:

A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências. Portanto, não se confunde com o sistema de justiça criminal e nem se resume às organizações policiais, por mais que essas tenham papel central no debate público acerca da área (COSTA; LIMA, 2014, p. 482-483).

Os direitos humanos de pessoas privadas de liberdade podem ser considerados problemas de segurança pública na medida em que se relacionam com os objetivos ou com os meios organizacionais próprios do campo da segurança pública. A seguir, são enumerados alguns apontamentos sobre essa relação, de modo a indicar o potencial que tem o movimento aqui estudado para promover mudanças na manutenção da ordem, no controle do crime e na prevenção da violência.

Ao objetivar a efetivação dos direitos humanos dos detentos, os movimentos de famílias, de certa forma, concorrem com as chamadas “facções criminosas”, protagonistas relevantes da violência criminal no Brasil contemporâneo. Algumas dessas facções, como o Comando da Paz (Bahia) e o Primeiro Comando da Capital ([PCC] São Paulo), em parte de sua história, podem ser consideradas movimentos reivindicativos por condições de sobrevivência no cárcere ponderando a violência perpetrada por outros presos e por agentes prisionais. Esse ativismo coexiste e, frequentemente, é obscurecido pela série de atividades violentas e/ou criminais que passam a centralizar as práticas desses grupos (ALVAREZ; SALLA; DIAS, 2013; LOURENÇO; SOUZA, 2013), embora tenha sido apontado um êxito relativo e parcial do PCC na redução da violência dentro e fora das unidades prisionais, no que concerne a alguns tipos de homicídio (DIAS, 2017; FELTRAN, 2012) e no Estado de São Paulo, especificamente. Desse modo, é possível verificar os movimentos de família como uma espécie de concorrentes pacíficos das facções na busca pela prevenção da violência, ao menos a que ocorre intracárcere.

Há correlação entre, de um lado, a inefetividade dos direitos humanos dos detentos e, de outro, a eclosão de rebeliões prisionais. Pode-se afirmar que a rebelião de Alcaçuz, ocorrida no Rio Grande do Norte, em janeiro de 2017, que deixou ao menos 26 mortos, foi tanto um ponto de partida para a mobilização política de familiares de presos como uma justificativa para a mobilização de efetivos policiais de organizações estaduais e federais. Assim como em outras rebeliões em outros contextos, pode-se observar, no Brasil contemporâneo, uma escalada da violência que correlaciona violentas rebeliões prisionais e uma resposta que, cada vez mais, lança mão da repressão policial em detrimento das reivindicações que motivam as rebeliões, algumas tão banais, como a melhora de condições sanitárias das áreas de detenção (BRASIL, 2017; MELO; RODRIGUES, 2017; SALA, 2006). Os movimentos sociais de familiares, nesse sentido, tendem a recolocar essas pautas reivindicatórias originais, embora, como será apontado, as famílias também sofram processos de incriminação e vejam-se como alvo de repressão policial.

Caso direitos específicos, como a vida e a integridade física, não sejam garantidos no cárcere, aumentam-se as chances de reações violentas ao policiamento cotidiano. Isso porque, em uma perspectiva de escolha racional, no eventual confronto violento com policiais, o confrontante tem a opção de se render e cessar o confronto, submetendo-se ao provável encarceramento. Contudo, se sua sobrevivência não está garantida por direitos durante o cumprimento da pena, se há alto grau de insegurança, como é o caso do contexto em estudo, então é de se esperar que a alternativa do confronto tenha menor custo relativo³⁶. Portanto, os direitos básicos que garantem a sobrevivência na prisão – proteção contra a violência e a tortura, alimentação e assistência à saúde, principalmente – são imprescindíveis para que a prisão mantenha sua função supostamente dissuasiva de crimes, sem elevar a violência reativa ao policiamento.

³⁶ Uma abordagem à política de segurança pública que toma a decisão do criminoso como sequências de escolhas racionais pode ser vista em Beato Filho (2012).

De maneira geral, segurança pública e direitos humanos são arranjos institucionais indissociáveis, no sentido de que os órgãos de segurança pública ganham legitimidade quando têm atuação universal e ancorada em uma legislação democraticamente produzida (MESQUITA NETO, 2008; PORTO, 2010). Dessa forma, não há exagero em afirmar que os movimentos que contribuem para a institucionalização dos direitos humanos colaboram, também, para a credibilidade das organizações do campo da segurança pública.

METODOLOGIA

A pesquisa etnográfica que fundamenta este trabalho consiste em um contato regular e contínuo com os indivíduos que mantêm uma relação de parentesco com internos do sistema prisional. Trata-se, sobretudo, de mulheres – cônjuges, namoradas, mães e irmãs – mobilizadas em favor dos direitos de homens privados de liberdade. Considera-se aqui, portanto, a premissa de que a realidade do cárcere é significativamente experimentada extramuros. Tal proposição encontra-se em consonância com as ideias de que a) a prisão, antes de ser uma forma de confinamento, é um meio de controle de extensos fluxos que se espalham para muito além de seus muros (BARBOSA, 2013; GODOI, 2017), e de que b) o interior do cárcere é um ponto em redes mais amplas de parentesco e outras formas de solidariedade (MELO; RODRIGUES, 2017; PADOVANI, 2015), fluxos e redes acessíveis à participação dos pesquisadores.

No cotidiano da pesquisa, foram utilizadas as técnicas de observação participante tanto de eventos relevantes – a rebelião de Alcaçuz, manifestações públicas, contatos formais e informais dos familiares com agentes públicos, reuniões com objetivos associativos – como do cotidiano das redes sociais virtuais de que participam essas famílias. Pode-se dizer que os pesquisadores não apenas vivenciaram como também buscaram apoiar a mobilização das famílias, de maneira que a pesquisa pode ser considerada uma “etnografia preocupada com questões políticas” (FELTRAN, 2011), a qual foi marcada pelo envolvimento profundo no ativismo e na reivindicação desse movimento.

FAMÍLIAS DE PRESOS COMO MOVIMENTO SOCIAL

Nos meses de convivência entre pesquisadores e familiares, observou-se uma mobilização em torno da deterioração das condições penitenciárias dos presos no Estado do Rio Grande do Norte. Dessa forma, um numeroso grupo de mulheres familiares dos internos de unidades prisionais da região metropolitana se associaram em torno de algumas líderes. Essa mobilização baseou-se, inicialmente, nas redes formadas pela Pastoral Carcerária local e houve apoio efetivo de estudantes e professores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)³⁷ para a ampliação e o fortalecimento do movimento. A respeito da rede de apoio que se formou, o movimento social aqui analisado é um movimento singular de mulheres que vivem a experiência do cárcere por terem familiares presos. Entretanto, é um movimento voltado à condição do homem preso, com pouca aderência a temas específicos do encarceramento feminino.

A pauta de reivindicações do movimento, em seu aspecto mais formal, pode ser sintetizada em questões relativas aos direitos dos internos do sistema penitenciário norte-rio-grandense e da aplicação devida da Lei de Execuções Penais (LEP) – (BRASIL, 1984) – na Unidade Federativa. Mais substantivamente, pode-se afirmar que a principal preocupação do movimento – o principal motivador da mobilização – é a redução da violência intra e extramuros. Essa mobilização ocorreu paralelamente a uma grande sensibilização de familiares e pesquisadores para as condições de encarceramento do Estado após o massacre, que contrasta não apenas com a LEP, mas com arranjos institucionais transnacionais de direitos humanos que vão desde as garantias constitucionais do Brasil (1988), passando por mecanismos nacionais e estaduais de prevenção à tortura até o regime instituído pela Corte Interamericana de Direitos Humanos³⁸.

³⁷ Uma reflexão maior deve ser feita sobre essa interação entre universitários e ativistas, ressaltando-se que a UFRN não apoiou institucionalmente nenhum dos esforços mais caracteristicamente políticos da cooperação.

³⁸ Sobre esses arranjos, ver Adorno (2008).

Embora o massacre de Alcaçuz seja de significativa relevância no repertório reivindicativo das famílias, pode-se dizer que a maior parte das denúncias se volta para as condições carcerárias dominantes mesmo (e sobretudo) após o evento. As principais denúncias são de tortura física e psicológica, envolvendo tanto agressões corporais quanto privações (arquitetadas e intencionais, segundo as ativistas) de comida, água, medicamentos, higiene e assistência médica, além de ameaças e humilhações aos internos, mas extensivas também às suas famílias.

Entretanto, pode-se dizer que um dos temas que prepondera na agenda reivindicativa do movimento social diz respeito à convivência forçada entre as duas facções que coexistem localmente e cujo confronto resultou no massacre e no aumento da violência urbana em Natal, especialmente. Comumente, a responsabilidade pelo massacre é atribuída ao PCC, que, à época do ocorrido, ocupava predominantemente a penitenciária adjacente a Alcaçuz, o Presídio Estadual Rogério Coutinho Madruga, conhecido como “pavilhão 5 de Alcaçuz”. Presos do pavilhão 5, ligados ao PCC, teriam invadido os pavilhões de Alcaçuz dominados pela facção rival, o Sindicato do Crime do RN, promovendo boa parte dos assassinatos; contudo, posteriormente, receberam o revide do Sindicato. Essa é a versão que predomina no senso comum e também a que orienta, em grande medida, a ação política do movimento social de famílias que se formou após o massacre, uma vez que, nesse ínterim, a administração prisional estadual colocou os principais membros de ambas as facções no pavilhão 5, embora em alas separadas, sob a justificativa de que os gestores “não reconhecem facções”. Para as ativistas e familiares, contudo, essa convivência forçada entre as facções resultará em outro confronto tão ou mais letal do que o ocorrido em janeiro, e tal questão ocupa posição privilegiada em sua pauta de reivindicações.

Para que a mobilização exista, contribuem alguns fatores favoráveis, que podem ser enumerados. Um aspecto é a memória da violência extracotidiana que marcou a rebelião da Penitenciária de Alcaçuz. Esse evento, de um modo ou de outro, constituiu o núcleo do repertório de luta das famílias, assim como o ponto de articulação de uma rede comunicativa envolvendo grande número de familiares. Além disso, outros fatores concorreram para a mobilização: a resiliência dos vínculos familiares, ou “elos fortes”, e as funções simbólicas da

religião: provimento de segurança ontológica às familiares³⁹, valorização da caridade para com o familiar que vive no cárcere e unificação em torno de uma identidade coletiva com projetos que extrapolam a melhoria de condições do cárcere.

MOVIMENTO DE FAMÍLIAS, CONFIANÇA E CAMPO ESTATAL

Na pesquisa sobre o processo de mobilização política das famílias de presos, chamaram a atenção alguns obstáculos à atuação política do movimento aqui descritos como distúrbios na confiança situacional entre familiares ativistas e representantes de órgãos públicos. Aqui, considera-se que a confiança nessa relação se refere ao reconhecimento das ativistas como agentes políticas competentes nas interações com membros da organização estatal⁴⁰.

O não reconhecimento, por parte de agentes estatais, das ativistas como interlocutoras competentes na arena pública é justificado com base em um vocabulário geral de motivos que aborda duas questões inter-relacionadas: a segurança e a rotulação criminal. Em conformidade com o que alguns autores observam sobre a cultura contemporânea do risco (BECK, 2009; LUHMAN, 2008), a política burocrática se vale cada vez mais do binômio risco-segurança na definição da agenda pública, na formulação de soluções e nos processos decisórios. Na pesquisa etnográfica, observou-se que a segurança era frequentemente utilizada como justificativa para o isolamento decisório da burocracia executiva e judiciária e para a violência, utilizada sobretudo contra indivíduos vistos como perigosos, a exemplo dos presos e suas famílias. A rebelião em Alcaçuz e o aumento dos indicadores de homicídios em Natal em 2017, por outro lado, trouxeram

³⁹ Segurança ontológica, segundo Giddens (2008, p. 444), é “A confiança de que os mundos natural e social são como parecem ser, incluindo os parâmetros existenciais básicos do *self* e da identidade social”. O autor aponta que a segurança é comprometida pelo que denomina de “situações críticas”. Eventos como o massacre de Alcaçuz podem ser considerados situações críticas, de forma que a segurança ontológica em alto grau que é necessária ao ativismo deve ser favorecida por outros fatores. Supõe-se que um desses fatores seja a religião.

⁴⁰ Confiança é definida como o “fato de uma pessoa aceitar agir de acordo com as expectativas da atitude da vida cotidiana como uma moralidade” (GARFINKEL, 2018, p. 155). Uma dessas expectativas se refere à competência dos indivíduos em uma interação (RAWLS; DAVID, 2006), e a confiança na competência é uma variável relevante na interação entre ativistas e representantes de órgãos estatais.

a segurança para a voga dos vocabulários de motivos dos agentes estatais, servindo para justificar ora omissões, ora medidas repressivas que deterioraram por completo a sensação de segurança das famílias pesquisadas.

Nos meses subsequentes ao massacre, as questões de segurança justificaram restrições às visitas e ao fornecimento de alimentos, roupas, colchões e material de higiene aos presos pelos familiares, que, até então, complementavam o que era insuficientemente provido pela administração carcerária estadual. Cerca de quatro meses após a rebelião, o ex-policial civil Luís Mauro Albuquerque Araújo assumiu a Secretaria de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Com experiência na gestão penitenciária federal, a linha de ação do novo secretário parece, às ativistas e aos pesquisadores, pautar-se na implementação, no Estado, do regime disciplinar altamente restritivo dos presídios federais (embora as condições mantidas no Complexo Prisional de Alcaçuz não se equiparem às de um presídio federal⁴¹).

O regime disciplinar implantado por esse modelo tem servido como justificativa para restringir a complementação de alimentos, vestuário e material de higiene feita pelas famílias, o que ocorre sem nenhuma contrapartida estatal no fornecimento desses bens, sob a desculpa do grave problema orçamentário enfrentado pelo estado em 2017. Os relatos das visitas recentes dos familiares aos presídios apontam privações, como o emagrecimento doentio e progressivo dos internos de Alcaçuz, o compartilhamento de escovas de dentes e aparelhos de barbear entre os presos, a proliferação de doenças intestinais e de pele facilmente preveníveis, entre outras.

A questão da segurança, portanto, aparece não apenas como justificativa para essa política, mas também obstrui qualquer negociação que as ativistas possam fazer com a Secretaria de Justiça e a administração carcerária em nome dos direitos previstos no artigo 41 da LEP (BRASIL, 1984)⁴², estatuto frequentemente evocado nas reivindicações das ativistas.

⁴¹ A falta de alimentação, por exemplo, é um item sempre apontado nas pautas das ativistas.

⁴² Entre esses direitos, citam-se “alimentação suficiente e vestuário” e “assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa” (BRASIL, 1984, art. 41, alíneas I; VII).

De acordo com as familiares, essa obstrução ao diálogo com agentes estatais é uma das causas do massacre de Alcaçuz. Elas relatam que teriam avisado as autoridades a respeito da iminência da guerra de facções desde outubro de 2016, três meses antes do ocorrido, mas não foram escutadas. Ou seja, as interações entre os representantes da administração e as ativistas caracterizam-se pela denegação da competência das últimas em qualquer assunto que envolva a gestão da segurança nas prisões. Além disso, essas demandas, bem como as demandantes, são consideradas ameaças à segurança pública, o que demonstra o processo de estigmatização pelo qual familiares de presos são submetidos.

Aliás, a ausência de confiança e reconhecimento que caracteriza as interações reivindicativas das famílias junto ao Estado marca não apenas o isolamento decisório da burocracia, mas também as agressões dos agentes estatais às familiares, ações que cruzam o limite entre o uso da força estatal legítima e o que é tido como violência abusiva. Evidentemente, agressões e ameaças comprometem a participação competente das vítimas em interações de qualquer tipo. Assim, imediatamente após as primeiras mortes em Alcaçuz, antes mesmo que forças policiais entrassem na unidade para apartar o confronto entre as facções, balas de borracha foram utilizadas para dispersar familiares e jornalistas que se aproximavam dos muros para buscar informações, atingindo, pelo menos duas familiares – Figura 1 – e um fotojornalista. Além disso, no calor desses incidentes, familiares e jornalistas relataram ter testemunhado disparos de “armas de verdade”, ou seja, armas letais. Em suma, a gestão da segurança imediatamente posterior ao massacre de Alcaçuz envolveu a utilização da força contra os familiares antes mesmo de fazê-lo contra as facções em confronto.

Figura 1 – Familiar atingida por projétil de borracha nas imediações de Alcaçuz.



Fonte: Acervo pessoal de um(a) dos(as) pesquisadores(as).

As considerações sobre a segurança e o risco, portanto, passam para o lado das ativistas quando elas entendem que seus familiares presos sofrerão represálias proporcionais à intensidade das manifestações públicas. Em determinado momento, por exemplo, elas relataram que seus filhos e esposos haviam pedido que interrompessem o ativismo, pois, segundo elas, “quando nos manifestamos aqui fora, eles apanham lá dentro”. Mais recentemente, em concomitância com a maior notoriedade do movimento em audiências públicas e em encontros com o secretário de justiça, o filho de uma ativista importante para o movimento, passou a ser considerado “líder” de uma das facções, relatando à mãe que estava sofrendo agressões físicas diárias por causa das manifestações.

Diga-se de passagem que as ameaças aos familiares ativistas são paralisantes e prejudicam a atuação em reciprocidade no espaço estatal. De forma semelhante, uma das ativistas relata que, na visita seguinte a uma audiência pública em que participou com certa notoriedade, sofreu represália dos agentes penitenciários durante a revista íntima. Nesse dia, o procedimento de revista, segundo a ativista, foi especialmente humilhante e agressivo, com duração de 30 minutos.

Ligado a esse rótulo das ativistas como ameaçadoras da segurança pública, tem-se o que se chama de sujeição criminal. Assim, deve-se notar como a estigmatização das famílias de presos como “perigosas” e como “criminosas” encontra-se no contexto de um “um processo social pelo qual se dissemina uma expectativa negativa sobre indivíduos e grupos, fazendo-os crer que essa expectativa não só é verdadeira como constitui parte integrante de sua subjetividade” (MISSE, 2014, p. 204; 2010). O processo de sujeição criminal é indicado nas práticas das próprias familiares, ativistas ou não, que frequentemente se autodenominam “mulher de bandido” ou romantizam a relação de “amor bandido” (SANTOS, 2016). Essa sujeição é parte da contaminação do estigma de preso que leva a uma denegação do reconhecimento mínimo das ativistas como competentes para interagir com agentes públicos.

Mais consequente, contudo, é a sujeição que mitiga a confiança na relação entre famílias e agentes públicos – policiais, promotores, juízes e até agentes de saúde pública. Pouco antes da visita de um pequeno grupo de familiares ao secretário de justiça, na antessala de seu gabinete, os agentes de segurança questionaram, com certa naturalidade, se as mulheres seriam do Sindicato do Crime, uma das facções criminosas de notoriedade local. No entanto, um evento ainda mais representativo da sujeição criminal do movimento foi a prisão de uma de suas líderes bem no auge da visibilidade das reivindicações e no momento em que as ativistas se preparavam para formalizar uma associação de familiares. A prisão, por porte ilegal de armas, segundo as ativistas, teve uma série de características de armadilha preparada pela polícia, exercendo um efeito desestabilizador sobre o movimento, que viu a necessidade de reorganizar suas bases e que, atualmente, encontra-se em processo de declínio e desestruturação.

Outro obstáculo à interação recíproca entre ativistas e agentes estatais é a judicialização das interações entre famílias e agentes estatais. A pesquisa em ciência política sobre a cultura política contemporânea aponta que organizações como o Poder Judiciário e o Ministério Público (MP) têm conseguido manter uma legitimidade baseada em sua aura de universalismo e imparcialidade, apesar do reconhecimento sua ineficiência e morosidade (CASTELO BRANCO, 2016). Observou-se que as familiares ativistas muito frequentemente priorizam a solução judiciária, recorrendo ao MP local e federal para denunciar violações, por exemplo. Isso aponta para a frequência com que o Judiciário figura como ator competente, vinculando-se a interações marcadas pela confiança.

Em alguns casos, a confiança situacional é mitigada pela inferiorização empreendida por agentes públicos e dirigidas às ativistas demandantes. Observou-se a prática de indivíduos na posição de defensor público, procurador federal e juiz de execução penal denegarem a própria competência na interação com as ativistas, degradando assim o próprio *status* nas interações situadas. O vocabulário de motivos utilizado pelos representantes do Estado nesses eventos pode ser dividido de acordo com o foco no tempo e o foco no espaço. No que concerne ao tempo, qualquer demanda trazida pelas ativistas ao Judiciário terá que aguardar o trâmite processual de organizações altamente burocratizadas: apenas em março de 2018, os familiares obtiveram respostas a demandas protocoladas no MP estadual em fevereiro de 2017, por exemplo. Essas respostas morosas do Poder Judiciário, por serem inadequadas a casos emergenciais de violação de direitos, em que vidas estão em risco (privação de água e comida, epidemias e outras), caracterizam uma confiança pouco efetiva na competência dos atores judiciais, no sentido de que eles denegam a própria competência.

Já o espaço do Poder Judiciário encontra-se dividido em jurisdições, das quais nenhuma parece ser receptiva às demandas do movimento. Por exemplo, o MP federal recusa denúncias contra desvios cometidos por agentes penitenciários, alegando que a questão seria de competência do MP estadual, ainda que uma força-tarefa de agentes penitenciários federais tenha atuado na Penitenciária de Alcaçuz durante vários meses após o massacre. Já a defensoria pública do Rio Grande do Norte afirma querer tratar como questão administrativa mesmo casos que as ativistas afirmam serem criminais, como os de tortura, prática criminalizada em estatuto próprio (BRASIL, 1997).

Essas práticas, fundadas em um espaço e um tempo de omissão, não caracterizam apenas o Judiciário, mas a divisão de jurisdição entre diferentes poderes também é justificada pela omissão do Judiciário. Por exemplo, em audiência pública realizada na Câmara dos Vereadores do Município de Natal, em 12 de setembro de 2017, o secretário de justiça respondeu a demandas pelo fim da privação alimentar dos internos, afirmando: “Eu não sou o Judiciário. Se vier ordem judicial, eu cumpro”.

Apesar das dificuldades para a constituição da confiança entre ativistas e representantes estatais, certos contextos institucionais promoveram o reconhecimento das familiares como interlocutoras competentes para fazerem reivindicações junto aos responsáveis diretos pela política prisional. Isso ocorreu nas duas audiências públicas pesquisadas: a) em 30 de junho de 2017, foi realizada, no auditório da Câmara Legislativa do estado do Rio Grande do Norte, a audiência de lançamento do *Relatório da Missão a Unidades de Privação de Liberdade no RN*, documento elaborado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, da Secretaria do Direitos Humanos (SDH), do Governo Federal (BRASIL, 2017). Além disso, b) outra audiência sobre a situação do sistema prisional estadual teve lugar no auditório da Câmara de Vereadores de Natal, em 12 de setembro de 2017. Nessas ocasiões, as falas de autoridades, como o secretário de justiça, parlamentares e líderes sindicais dos agentes penitenciários, eram alternadas com dizeres de familiares de presos, que se posicionavam em pé de igualdade com os agentes públicos e com o mesmo grau de publicidade naquele contexto⁴³. Em tais eventos, as ativistas verbalizaram uma série de denúncias, como o aumento das privações alimentares, a precarização das condições sanitárias do cárcere e a iminência de um novo massacre. Além disso, reivindicaram o cumprimento da LEP e a humanização do tratamento penal.

As audiências são exemplos de formas institucionais de se promover a confiança; nelas, um indivíduo previamente excluído volta a ter condições de interagir como participante competente, idôneo, das interações. Na pesquisa, tem-se que não apenas atos isolados podem desfazer a degradação, existindo, também, como nas audiências públicas, regras formais que favorecem o reconhecimento da igualdade de posições entre os participantes (SUASSUNA, 2014). Assim, apesar de muitas ativistas sofrerem sanções posteriores às suas falas nas audiências, os eventos em si podem ser caracterizados pela confiança na relação entre tais ativistas e os representantes do poder público que estiveram no evento. Nota-se, contudo, que essa relação de confiança foi possível, principalmente, com gestores institucionais que não são provenientes de Natal.

⁴³ As audiências são exemplos de formas institucionais de promover a confiança, de acordo com Suassuna (2014).

Houve, aliás, nesses momentos, um processo de empoderamento notável das famílias que, se, no início do massacre, tinham medo de falar e escondiam seus rostos, passaram a se apresentar ativamente na luta pelo reconhecimento não só de direitos, mas da própria dignidade de seus familiares privados de liberdade. Não obstante, depois de prisões arbitrárias e do reconhecimento de que não era possível garantir uma relação de confiança com os membros do judiciário locais, esse movimento hoje passa por profundas alterações e desarticulações. A ideia de constituir uma associação dos familiares em busca por dignidade dos presos e reconhecimento dos direitos assegurados na LEP, que antes teve um apelo forte, hoje parece distante da realidade. Atualmente, há a preocupação apenas com questões do cotidiano de seus familiares. Não se realizaram mais reuniões coletivas, por exemplo, bem como saíram da pauta das audiências no MP, órgão pela qual não alimentam mais expectativas de serem escutadas com respeito e terem suas demandas reconhecidas e resolvidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foi descrito parte do processo de mobilização das famílias de presos, após o massacre ocorrido no Complexo Prisional de Alcaçuz, em janeiro de 2017, considerando essa mobilização um movimento social por direitos humanos da pessoa presa e, imediatamente, um processo político relacionado à segurança pública. Mais especificamente, tratou-se dos obstáculos à confiança nas interações entre familiares ativistas e representantes de órgãos públicos. Especialmente nas interações com representantes do Poder Público, a rotulação das famílias como alvo da segurança pública e da justiça criminal – caracterizadas, assim, como processos de sujeição criminal – impede que as ativistas consigam se estabelecer como ator político reconhecido em suas demandas. Considerações sobre segurança e crime, típicas do vocabulário da segurança pública, são utilizadas como justificativas para denegar a competência das ativistas em muitas interações com agentes públicos. Por outro lado, as audiências públicas caracterizam-se, pontualmente, pela promoção da confiança entre ativistas e poder público, ao fornecer um status reconhecido de fala às primeiras. Não obstante, isso não foi suficiente para promover o empoderamento pretendido ou assegurar melhores condições de vida no sistema prisional.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Direitos humanos. In: OLIVEN, R. G; RIDENTI, M; BRANDÃO, G. Ma. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores Ltda., 2008.

ALVAREZ, M. C; SALLA, F; DIAS, C. C. N. Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. *Tempo social*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 61-82, jun, 2013.

BARBOSA, A. R. “Grade de ferro? Corrente de ouro!”: circulação e relações no meio prisional. *Tempo social*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 107-129, Jun, 2013.

BEATO FILHO, C. C. *Crime e Cidades*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.

BECK, U. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. *Constellations*, v. 16, n. 1, p. 3-22, mar, 2009.

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

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Institui a Lei de Execução Penal*. Brasília, julho de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em ago. 2019.

BRASIL. Lei nº Lei 9.455, de 7 de abril de 1997. *Define os crimes de tortura e dá outras providências*. Brasília, abril de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm>. Acesso em ago. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DIREITOS HUMANOS. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no Rio Grande do Norte*. Brasília: MNPCT, 2017.

CASTELO BRANCO, P. H. V. B. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. *Lua Nova*, São Paulo, n. 99, p. 47-77, Dez, 2016.

COSTA, A. T.; LIMA, R. S. Segurança Pública. In: LIMA, R. S; RATTON, J. L; AZEVEDO, R. G. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

FELTRAN, G. S. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*: Ed. UNESP, 2011.

FELTRAN, G. S. Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão dos homicídios em São Paulo (1992-2011). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, p. 232-255, São Paulo, ago-set, 2012.

GARFINKEL, H. *Estudos em etnometodologia*. Petrópolis: Vozes, 2018.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GODOI, R. *Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos*. São Paulo: Boitempo, 2017.

GOHN, M. G. Teorias dos movimentos sociais na contemporaneidade. In: GOHN, M. G; BINGEL, B. M. (orgs.) *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

LOURENCO, L. C; ALMEIDA, O. L. “Quem mantém a ordem, quem cria desordem”: gangues prisionais na Bahia. *Tempo Social*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 37-59, Jun., 2013.

LUHMANN, N. *Risk: a sociological theory*. New Brunswick e Londres: Aldine Transaction, 2008.

MELO, J; RODRIGUES, R. Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 11, n. 2, p. 48-62, 2017.

MESQUITA NETO, P. Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil. In: LIMA, R. S; PAULA, L (Org.). *Segurança pública e violência: o estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2008.

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contri-buição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 79, p. 15-38, São Paulo, 2010.

MISSE, M. Sujeição criminal. In: LIMA, R. S; RATTON, J. L; AZEVEDO, R. G. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

MUNCK, G. L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. *Dados*, vol. 40, n. 1, Rio de Janeiro, 1998.

PADOVANI, N. C. *Sobre casos e casamentos: Das redes de afetos e dos relacionamentos amorosos através das penitenciárias femininas das cidades de São Paulo e Barcelona*. 2015. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Antropologia). Campinas, SP: UNICAMP, 2015.

PORTO, M. S. G. *Sociologia da violência*. Brasília: Ed. Francis, 2010.

RAWLS, A; DAVID, G. Accountably other: trust, reciprocity and exclusion in a context of situated practice. *Human Studies*, vol. 28, n.4, p. 469-497, Cham, Suíça, dezembro, 2006.

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

SANTOS, L. A. O amor da “mulher de bandido”. In: MELO, J; SIMIÃO, D; BAINES, S. *Ensaio sobre justiça, reconhecimento e criminalidade*. Natal: Ed. UFRN, 2016.

SUASSUNA, R. F. Instituições, confiança e ordem social. *Política & Trabalho*, n. 40, João Pessoa, abril, 2014.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

(AUTO)DECLARAÇÃO DAS IDENTIDADES LGBTI: OS DESAFIOS NO SISTEMA PRISIONAL ALAGOANO⁴⁴

*Gabriela Bothrel Echeverria
Vivianny Kelly Galvão
Verônica Teixeira Marques*

⁴⁴ Texto baseado na pesquisa de dissertação da mestranda Gabriela Bothrel Echeverria, intitulada EXISTE LGBT NO SISTEMA PRISIONAL? VIVÊNCIAS DE GÊNEROS, SEXUALIDADES, ABORDAGEM POLICIAL E CONVIVÊNCIA NAS CELAS, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes – UNIT/AL e realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 através da Fundação de Amparo ao Estado de Alagoas – FAPEAL.

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma discussão sobre a autodeterminação das identidades Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis/Transsexuais/Transgêneras e Intersexuais (LGBTI) no sistema prisional alagoano e, para pensar a questão da identidade de gênero no cárcere, buscou-se compreender como ocorriam as relações de gênero em diferentes unidades, em especial como a sigla LGBTI é constituída no ambiente prisional analisado.

Acerca das categorias de identidade de gênero, a maneira como as pessoas em situação de cárcere (e até fora dele) se apresentam nem sempre se enquadra na sigla LGBTI, pois nem todas as pessoas têm acesso ao que ela representa ou mesmo significa nos moldes da linguagem acadêmica. De acordo com Zamboni (2016), essas categorias estão cristalizadas e nem sempre conseguem atingir as pessoas que se consideram em outra nomenclatura de identidade de gênero que não as supracitadas. Outra questão levantada é de que a lógica de separação entre o que é a identidade de gênero e a orientação sexual muitas vezes não acontece nesse contexto. Ele levanta a hipótese de que estudar a população LGBTI em privação de liberdade tem caráter duplamente marginalizado, pois cruzam-se os dois recortes: população LGBTI e população privada de liberdade.

O sistema carcerário brasileiro é pauta de críticas em diversos organismos de Direitos Humanos, em especial no sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA). Conforme a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão da OEA, em seu Relatório sobre os Direitos Humanos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (2009), entre os problemas mais graves e generalizados das Américas estão o uso excessivo da prisão preventiva, a superlotação e a falta de separação entre processadas(os) e condenadas(os).

Em 2016, a CIDH advertiu o Estado brasileiro sobre a situação dos atos de violência em prisões que teriam ocasionado a morte de 54 pessoas privadas de liberdade. Em 2017, a CIDH condenou os atos de violência ocorridos em quatro centros de detenção nos estados de Amazonas e Roraima, que resultaram na morte de quase 100 pessoas. Além disso, há também o caso de Goiás, que resultou na morte de pelo menos 9 pessoas e deixou pelo menos 14 feridas, e o caso do Ceará, no qual 10 pessoas morreram e pelo menos 8 ficaram feridas. A

CIDH urge ao Estado a investigar e esclarecer as circunstâncias em que ocorreram esses fatos, bem como identificar e punir os responsáveis.

Observa-se no cárcere que a liberdade não é o único direito que sofre restrições. Há relatos frequentes de homicídios, estupros, transmissão de infecções e doenças, além de agressões que se estendem às famílias, descritos no relatório CIDH de 2017. A problematização acerca das condições de acolhimento e tratamento no cárcere ligado às questões de gênero, levantada no Relatório de 2015 da CIDH, impulsionou a criação dos Princípios de Yogyakarta, relativos ao reconhecimento das identidades de gêneros e orientação sexual como direito humano.

Vale lembrar que, como afirma Butler (2017), as estruturas jurídicas, em sua linguagem, constituem um campo do poder, ainda que o aparato jurídico exista, os dados apresentados expressam que pessoas com gênero-divergente do padrão ainda sofrem diversas violações e violências em nosso país. Mesmo o Brasil tendo legislação direcionada à população LGBT, os desafios ainda são diversos, principalmente em relação à segurança (ECHEVERRIA; GALVÃO; MARQUES, 2019).

Com ênfase nesses direitos, este texto traz as narrativas de pessoas LGBTI que estão privadas de liberdade em Maceió. Não foi encontrada pesquisa nesse sentido produzida em Alagoas, o que dificulta a análise das políticas públicas, a produção de dados e a transparência da situação do cárcere. Do mesmo modo, a relevância social se expressa pela possibilidade de ouvir e dar espaço para a fala dessa população, por diversas vezes invisibilizada, não só almejando a produção de dados, mas também viabilizando e visibilizando seus discursos para fora do sistema prisional. Segundo dados do Grupo Gay da Bahia (s/d), em 2017 houve 23 assassinatos de pessoas LGBTI em Alagoas e mais de 88 casos de agressão notificadas. No primeiro trimestre de 2018, o Grupo registrou 10 mortes de LGBTI, o que caracterizou o Estado, junto com o Ceará, o mais violento do Nordeste para essas pessoas. Ademais, no Relatório do INFOPEN (2014) consta que em Alagoas há celas especiais para pessoas LGBTI. Este dado também despertou o desejo de verificar a forma como essa separação é realizada.

Em relação à população encarcerada no Brasil, o número varia de acordo com região, fatores políticos, econômicos, culturais e demográficos (ECHEVERRIA; GALVÃO; MARQUES, 2019). O Estado de São Paulo tem o maior número de pessoas presas (somando homens e mulheres), seguido de Minas Gerais e Rio de Janeiro, respectivamente. O estado de Alagoas encontra-se na 21ª colocação do cenário nacional, com 5.785 pessoas presas. Em relação às vagas por divisão de gênero destinada nos estabelecimentos do país, tem-se que 75% se referem ao sexo masculino e 7% ao sexo feminino, há ainda 17% de unidades mistas e 1% sem informações (INFOPEN, 2014).

Este texto, construído a partir de pesquisa de dissertação, foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa, sob o nº 79762117.7.0000.5641, tendo como base a Resolução nº 196/1996 do Ministério da Saúde. O referencial teórico-metodológico adotado foi a análise das narrativas e ocorreu pelo uso de mapa dialógico, baseado em Spink *et al.* No campo, foram feitas entrevistas semiestruturadas, face a face, gravadas e transcritas. As autoras entenderam, por respeito à privacidade e à integridade das pessoas participantes da pesquisa, que é de extrema importância proteger os dados de identificação, por isso somente suas narrativas foram trazidas. Neste artigo, são apresentadas análises a partir de seis entrevistas, realizadas em três unidades prisionais localizadas em Maceió⁴⁵.

QUEM DETERMINA A AUTODETERMINAÇÃO?

A finalidade das entrevistas realizadas versou sobre entender como pessoas LGBTI em situação de cárcere vivenciam sua(s) sexualidade(s) e gênero(s), de que forma a não vivência de uma cis-heteronormatividade implicou formas de violência, como é o convívio nas unidades e quais os sentimentos que o aprisionamento têm trazido. As perguntas disparadoras selecionadas para a análise foram: 1) Qual sua orientação sexual? e 2) Com que gênero você se identifica?

⁴⁵ Atualmente o Estado de Alagoas conta com nove unidades do sistema prisional, sendo oito em Maceió, capital do Estado, e um na região do Agreste, no Município de Girau do Ponciano. Para realização das entrevistas, inicialmente foram enviados ofícios a todas as unidades indagando a respeito de quais unidades havia registro de travesti, transexual e/ou transgênera em situação de cárcere. Oficialmente apenas cinco unidades responderam informando não haver registros. A escolha das pessoas entrevistadas foi realizada por funcionárias/os de cada unidade a partir de uma conversa prévia na qual os objetivos da pesquisa eram apresentados e os/as funcionários/as rapidamente sabiam quem chamar, além de contarem histórias de outras pessoas LGBT que tinham passado pelas unidades onde trabalharam.

Por questões de sigilo e segurança, as pessoas entrevistadas foram identificadas por siglas. Em relação à idade, variou de 20 a 28, corroborando os dados nacionais disponíveis no INFOPEN (2014) sobre o encarceramento da população jovem (de 18 a 24 anos). A raça, atribuída pela própria pessoa, foi declarada pela maioria como não branca, identificando-se como parda(o) ou morena(o). O nível de escolaridade também está alinhado aos dados nacionais, ou seja, a maior parcela nem chegou a concluir o ensino fundamental. No que se refere à religião, foram encontradas pessoas sem religião, evangélicas(os) e católicas(os).

Ainda é comum, ao se discutir gênero, a unificação do sexo à orientação sexual de uma pessoa. Dado sexo não define dado gênero, que não define dada orientação sexual. O sexo biológico, ou também conhecido como sexo genital, pode aparecer de diversas maneiras na natureza. Como apresenta Lanz (2017), existem quatro versões do sexo biológico: 1) macho: pessoa que nasce com um pênis; 2) fêmea: pessoa que nasce com uma vagina; 3) intersexuado: pessoa que nasce com o pênis e a vagina, simultaneamente; e 4) nulo: pessoa que nasce sem traço genital definido. O sexo seria então entendido como natural, anatômico, cromossômico ou hormonal e tão construído culturalmente quanto o gênero.

A condição biológica dos corpos implica diversos papéis, funções e atitudes esperados socialmente. Atributos comportamentais estão atrelados em função do sexo. A partir dessa inscrição do biológico, o gênero como instituição se apropria de apenas duas categorias, macho e fêmea, e cria suas categorias sociais: homem e mulher. Ser homem nessa concepção seria nascer com um pênis e exercer socialmente um comportamento masculino e, ser mulher, da mesma forma, sendo expresso por comportamentos ditos femininos e o nascimento com a vagina. Essas duas categorias são aceitas como normais, e qualquer outra expressão fora desse padrão é deslegitimada, desvalorizada e tida como mórbida ou anormal, considerada até mesmo doença (LANZ, 2017).

Entre os entraves para uma concepção de gênero distinta e livre da noção de sexo, existe a concepção jurídica. Ela inscreve nos corpos um determinismo de gênero atrelado ao sexo, ficando presa à relação binária de sexo e gênero como marcadores de uma única identidade. No Brasil, juridicamente só há duas possibilidades de vivenciar o gênero: homem ou mulher (LANZ, 2017).

De acordo com o Mapa Carcerário do Estado de Alagoas (2018), ao entrar no sistema prisional, só há duas possibilidades de reconhecimento de gênero, sendo homem ou mulher, e tal categorização se dá pelo marcador biológico, pelo corpo, ou seja, pelo sexo biológico. Ainda que haja a Portaria conjunta SERIS/SEMUDH/CECD-LGBT de 2017⁴⁶ tratando do acolhimento das pessoas LGBTI nas unidades alagoanas, é uma realidade documental, e não vivencial. Dentro das normativas internacionais que correlacionem as questões referentes à gênero e orientação sexual no sistema prisional, há os Princípios de Yogyakarta⁴⁷, elaborados no ano de 2006, do qual o Brasil é signatário, composto por 29 princípios relacionados à orientação sexual e à

⁴⁶ ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado de Ressoacialização e Inclusão Social Gabinete do Secretário Boletim Interno Nº 150/2017 – Seris – Maceió, 09 de Agosto de 2017. **Portaria conjunta SERIS/SEMUDH/CECD-LGBT**: regulamenta os direitos da população LGBT recolhida nas unidades prisionais do Estado de Alagoas. Disponível em: < http://www.imprensaoficialal.com.br/wp-content/uploads/2017/08/poder_executivo_2017-08-09_completo.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.

⁴⁷ Princípios de Yogyakarta: Direito a tratamento Humano durante a detenção: toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com humanidade e com respeito pela dignidade inerente à pessoa humana. a orientação sexual e identidade de gênero são partes essenciais da dignidade de cada pessoa. Os Estados deverão: a) Garantir que a detenção evite uma maior marginalização das pessoas motivada pela orientação sexual ou identidade de gênero, expondo-as a risco de violência, maus-tratos ou abusos físicos, mentais ou sexuais; b) Fornecer acesso adequado à atenção médica e ao aconselhamento apropriado às necessidades das pessoas sob custódia, reconhecendo qualquer necessidade especial relacionada à orientação sexual ou identidade de gênero, inclusive no que se refere à saúde reprodutiva, acesso à informação e terapia de HIV/Aids e acesso à terapia hormonal ou outro tipo de terapia, assim como a tratamentos de redesignação de sexo/gênero, quando desejado; c) Assegurar, na medida do possível, que todos os detentos e detentas participem de decisões relacionadas ao local de detenção adequado à sua orientação sexual e identidade de gênero; d) Implantar medidas de proteção para todos os presos e presas vulneráveis à violência ou abuso por causa de sua orientação sexual, identidade ou expressão de gênero e assegurar, tanto quanto seja razoavelmente praticável, que essas medidas de proteção não impliquem maior restrição a seus direitos do que aquelas que já atingem a população prisional em geral; e) Assegurar que as visitas conjugais, onde são permitidas, sejam concedidas na base de igualdade a todas as pessoas aprisionadas ou detidas, independente do gênero de sua parceira ou parceiro; f) Proporcionar o monitoramento independente das instalações de detenção por parte do Estado e também por organizações não-governamentais, inclusive organizações que trabalhem nas áreas de orientação sexual e identidade de gênero; g) Implantar programas de treinamento e conscientização, para o pessoal prisional e todas as outras pessoas do setor público e privado que estão envolvidas com as instalações prisionais, sobre os padrões internacionais de direitos humanos e princípios de igualdade e não-discriminação, inclusive em relação à orientação sexual e identidade de gênero (CORRÊA; MUNTARBHORN, 2006, p. 19).

identidade de gênero em diversos segmentos da sociedade, fomentando a manutenção da dignidade dos indivíduos e traçando recomendações específicas para os Estados, lembrando-os de sua obrigação internacional da garantia da implementação desses direitos.

As disputas pelo conceito de “ser mulher” com base nas teorias bioessencialistas, as quais designam à biologia como o destino, também ocorrem entre pessoas transgêneras e o campo biomédico. O poder incutido na área médica por vezes é responsável por regular e determinar quem é ou não trans, desconsiderando noções do que é masculinidade e feminilidade, ou seja, deslegitimando outras identidades e provocando impedimentos no acesso à saúde e ao exercício da cidadania, como no reconhecimento jurídico, que por muito tempo precisou de um laudo médico para que fosse validada a mudança no nome civil e às vezes a cirurgia de redesignação de gênero (KAAS, 2015). O caráter médico atrelado à identidade de gênero termina sendo uma barreira no exercício pleno da cidadania.

A crítica às categorias de identidade de gênero, rígidas no leque LGBTI, e que não englobam todas as formas existentes de viver sua identidade de gêneros, orientação sexual e expressão de gênero reflete-se também na lógica de organização dentro do cárcere e dentro das celas. Após as entrevistas, ficou claro que as categorias, além de não darem conta da diversidade de expressões de gênero, na realidade das unidades visitadas, não são reconhecidas pelas próprias pessoas LGBTI, ou seja, não há autodeclaração porque não há a noção ou o sentimento de pertencimento.

H.: Na rua me entendia com homem, mas aqui... as meninas disse “aqui você se descobriu!”. É... e, assim, acho que tudo muda. Até o olhar da gente muda. Até na televisão, quando a gente vai assistir algo, a gente se sente mal. Tipo, o pai da menina chamou ela de sapatona, a gente já se sentiu mal, porque, tipo, tá dizendo ali com ela, é com a gente também. Então quando vê alguma coisa, alguém falando, até quando vai assistir um negócio e outro, agora nem sei, eu olho mais pras mulher do que pros home! Passou a dança dos famosos, aí passou as mulher, os casais dançando funk, né? E eu perguntando se as menina... “Vocês tão prestando atenção? Ele tá indo bem”, as meninas “Não, tô olhando pra ele, não, tô olhando pra ela!”. Eu disse “realmente! Tão tudo na merma...”. Porque é maioria, né, aqui, a maioria, eu acho que é mais a carência. Às vezes a gente não quer. Foi

o que aconteceu comigo, eu não queria! Aí aquela pessoa “bora ali no banheiro!” e eu achando que era pra conversar, quando alguém quer uma conversa particular, é no banheiro. Sendo que quando cheguei no banheiro, já tava ela, a namorada da outra e a outra, só esperando eu! Eu digo “oxe!” “Com vergonha, né?” ... morta! “Não, minha gente, eu não vou, não vou!”. Depois eu gostei. Gostei. Porque, assim, a gente acha que tem muita coisa demais, mas depois a gente vê que não é tão diferente! Tem coisas diferentes, mas tem coisas que é comum e é até melhor com mulher!

H. começou a se relacionar afetivo-sexualmente com mulher após sua prisão. Sua fala atravessa também a questão do abandono das mulheres que foram presas, da carência afetiva e encontrou na parceira um apoio. Antes do aprisionamento ela era casada com um homem e têm dois filhos. O ex-parceiro também está preso atualmente. Ela relata também que tem medo da reação dele quando souber que ela agora se relaciona com mulheres, mas confessa que a decisão do abandono foi dele, então ele teria que lidar com isso.

Diniz (2016), refere-se ao cárcere feminino, no caso a unidade de Brasília, como uma “máquina de abandono” na qual uma mulher que passa pelo aprisionamento não sairá da mesma forma. Pois, o abandono se torna o protagonista de sua vida.

Para funcionárias/os com quem conversei, o caso de L. se enquadraria como uma pessoa hermafrodita, termo que funcionárias/os utilizaram e que podemos chamar de intersexo. O seu nome de registro ainda é feminino, mas é chamado na unidade pelo nome social. O discurso que se repetia: “da cintura pra cima ele é homem, da cintura pra baixo, é mulher”, um fala carregada do marcador biológico e não identitário, ainda que, ele se reconheça como homem, conforme sua entrevista:

L.: Homem.

Entrevistadora: Você já teve algum problema por isso? Por se identificar como homem?

L: Não, nunca tive, não, graças a deus!

Entrevistadora: Uhum. Mesmo tendo nome feminino (no registro ainda é feminino)?

L: Isso, nunca tive problema.

Entrevistadora: Sua orientação sexual... Você gosta de mulheres? De homens? de homens e mul...

L: Mulheres.

A entrevista a seguir foi com N., que tem uma aparência socialmente instituída como masculina, e se sente mulher:

Entrevistadora: Como você identifica o seu gênero? Você se sente homem, você se sente mulher, você se sente como nenhum dos dois...

N.: O jeito que eu me sinto?

Entrevistadora: Uhum.

N.: Não, eu mesmo me sinto mulher, só que minha aparência é mais homem, né? Aí confunde... Mas eu me identifico mais com o feminino.

Entrevistadora: Uhum. E sua orientação sexual? Você gosta de homem, de mulher, de homens e mulheres, de nenhum dos dois...

N.: Não, de homem.

E. se relacionava com uma travesti que tinha recebido sua liberdade. Em sua entrevista, o que chama atenção é a diferenciação que ele faz entre travesti e veado. A ideia de travesti associada à feminilidade (“nem parece que é homem”) e o veado à masculinidade; logo, ele se reconhece como homem que gosta de mulheres.

Entrevistadora: Você se identifica com o gênero feminino ou com o gênero masculino?

E.: Como assim?

Entrevistadora: Você se identifica como homem?

E.: Como homem.

Entrevistadora: Ou como mulher?

E.:[ri]

Entrevistadora: Como homem.

E orientação sexual? Você gosta de homens, você gosta de mulheres, você gosta de homens e mulheres...

E.: Rapaz, é porque eu era casado com mulher, aí separei dela, nunca se envolvi. Aí quando cheguei aqui eu se envolvi. Eu sou casado com homossexual há três anos.

Entrevistadora: Então você gosta de homens e mulheres.

E.: É.

Entrevistadora: E aqui? Seu parceiro... ele tá na mesma cela que você?

E.: Não, ele tá na rua. Ele passou dois ano aqui comigo.

Entrevistadora: Uhum.

E.: Aí foi pra rua. Aí tá me visitando aí.

Entrevistadora: Ele vem te visitar?

E.: É

Entrevistadora: Cês se conheceram aqui?

E.: Foi, na cadeia. Tá há três ano comigo.

Entrevistadora: E antes da cadeia? Cê não se relacionava com homens? Que que cê achou dessa mudança?

E.: Rapaz... pra mim. Normal. Sério mermo.

Entrevistadora: Antes você tinha preconceito?

E.: Tinha.

Entrevistadora: Quê que cê achava antes?

E.: Achava meio estranho... Mas é assim mermo a vida.

Entrevistadora: Cê ainda acha estranho?

E.: Acho. Porque é diferente, né? Uma mulher com um homem, né?

Entrevistadora: Uhum.

E.: Muito diferente mermo.

Entrevistadora: Você acha que você é homossexual?

E.: Não. Porque o que eu tô... porque tem uns que parece home, né?

Entrevistadora: Uhum.

E.: Mas o que eu tô é meio o jeito de uma mulher.

Entrevistadora: Uhum.

E.: Cabelão... unha pintada. Tudo. Mermo jeito de uma mulher. Nem se parece que é homem. Porque tem assim: **tem o travesti, né? E tem o veado, né? Travesti se parece com homem... eita, o travesti de parece com mulher e o veado se parece com homem, aí o que eu tô é travesti. Entendeu?**

Ainda que ele diga que tanto a travesti quanto o veado são homens, a forma como se expressam masculinidades e feminilidades acaba sendo um fator que separa o ser veado e o ser travesti. Retomando Kulick (2008), a partir de sua etnografia com travestis da cidade de Salvador, localizada no Estado da Bahia, descreve com detalhes o cotidiano das travestis com quem conviveu e apresenta uma análise das vivências delas. Para o autor, o termo travesti etimologicamente vem do verbo transvestir e pode ter o sentido de usar ou vestir roupas do sexo oposto ao da própria pessoa. Entretanto, ele entende que esse não é o traço marcante, pois a principal característica das travestis, expressa em seu estudo, seria a adoção de nome feminino, pronomes femininos, hormônios femininos, silicone para modificar o corpo e parecer mais feminina, porém, não se definem como mulher e nem desejam retirar seu órgão sexual masculino. Essa constatação corrobora com o entendimento de Sales (2018, p.28) “Nem homens, nem mulheres: somos travestis”.

A próxima entrevista foi concedida por I. Ele se reconhece como gay e sua expressão de gênero transita: “de dia é homem, de noite, mulher. Transformista”. De todas as entrevistas realizadas, I. é o único a usar alguma categoria dentro do que a academia e militância entendem para situar sua expressão de gênero. A transição, ora homem ora mulher, remete à ideia de fluidez de gêneros discutida por Sales (2018).

Entrevistadora: *Você se identifica como do gênero feminino ou do gênero masculino?*

I.: *Dois em um. É, de dia é homem, de noite, mulher. Transformista.*

Entrevistadora: *E sua orientação sexual?*

I.: *Como assim?*

Entrevistadora: *Você gosta de homens, de mulheres, de homens e mulheres...?*

I.: *Homem.*

Entrevistadora: *Você se identifica como gay?*

I.: *Gay.*

Entrevistadora: certo... na época da escola, você já se se entendia como gay?

I.: Já. Era incubado.

Entrevistadora: Cê sofreu preconceito por causa disso?

I.: Por conta do meu pai, que era vivo.

A última entrevista foi concedida por G., parceiro de I. A entrevista de traz a questão da feminilidade, no caso, de homens gays afeminados, remetendo à ideia de um prestígio por ele não ser “amunhecado”:

G.: Sim. Eu sou gay, só que sou o gay que gosta de uma pessoa do mesmo sexo, não sou aquela pessoa amunhecada, sou tipo assim, o gay, gosto de outra pessoa do mesmo sexo.

Segundo a Portaria nº 150/2017 – SERIS – Maceió, 09 de agosto de 2017, cabe à unidade prisional: a) a adoção do prenome social que poderá ser realizado a qualquer tempo por meio de manifestação da pessoa presa a partir de solicitação formal por escrito ou verbalmente a um funcionário da unidade prisional; b) implantar, depois de análise de viabilidade, cela ou ala específica para população de travestis e transexuais de modo a garantir sua dignidade, individualidade e adequado alojamento; c) assegurar às travestis e transexuais o uso de peças íntimas, feminina ou masculina, conforme seu gênero, bem como facultar a manutenção do cabelo na altura dos ombros; d) garantir o direito a visita íntima.

Ainda que a portaria supracitada explicita a garantia do respeito à autodeclaração a partir do nome social e à destinação à cela em conformidade com sua identidade de gênero, não é o que acontece na prática. Nas unidades visitadas para a realização da pesquisa, pessoas que não são enquadradas em uma categoria hetero-cis-normativa são colocadas em celas junto às pessoas doentes e identificadas como homossexuais. Também não houve respeito ao uso de cabelo comprido, em especial nas alas masculinas. Há um espaço, regulamentado na portaria, para que se coloquem a orientação sexual e a identidade de gênero, mas fica claro que não há autodeterminação, e sim uma colonização a partir da escolha da/do profissional responsável pelo cadastro.

Vale salientar que a normativa condiciona estas medidas à observância dos critérios de segurança e disciplina conforme as particularidades de cada estabelecimento prisional. Ainda que este ponto seja posto pela Portaria, ao regular a realização de visita comum ou íntima para visitantes cadastrados no rol dos presos e que sejam travestis ou transexuais, ficou estabelecido que os procedimentos de ingresso na unidade prisional serão realizados por agente penitenciário conforme sexo biológico. Outro ponto crítico é o fato de a criação da portaria não produzir dados no Mapa Carcerário de Alagoas, pois nos dados disponibilizados constam apenas duas possibilidades de expressão de gênero: homem e mulher.

Por fim, cabe mencionar a ação promovida pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais que demanda ao Supremo Tribunal Federal que presas transexuais e travestis somente possam cumprir pena em estabelecimento prisional que seja compatível com o gênero feminino⁴⁸. A ação tem como relator o ministro Luís Roberto Barroso, que em fevereiro de 2018 determinou a transferência de duas travestis para uma unidade compatível com suas identidades de gênero – a decisão ocorreu no município de Presidente Prudente, São Paulo. Uma decisão como essa é importante para que abra precedentes, ainda que, a legislação brasileira já recomende a mobilidade de unidade quando solicitado.

Os estereótipos sustentam a desigualdade e a relação de poder hierárquica entre os gêneros, reafirmando os valores sociais e constituindo espaços privilegiados. Padrões emocionais e comportamentais: Como se sente uma pessoa que se diz homem? Como se sente uma que se diz mulher? Assim como o gênero, a própria experiência do sofrimento psíquico é construída socialmente. A ruptura do dispositivo binário de gênero é expressa então pela violência dos corpos transgêneros. O patriarcado e cis-normatividade se tornam ferramenta de

⁴⁸ Conforme o relatório da decisão, trata-se de *Habeas Corpus* impetrado por Anderson Cavichioli, Bruno Carvalho de Almeida e Michel Platini Gomes Fernandes em favor das pacientes Cinthia Dutra Bezerra, Thais Bulgari, Brenda Juliana Neves de Souza, Adriana Rodrigues Natal, Rayssa Rodrigues Catanhede, Dricka Gomes de Araujo, Leticia Oliveira Santos, Carolina Ferreira Gonçalves, Lohanny Pinto Castro, Jessica Silva e Aline Santos Viana, com a finalidade de que, concedida a ordem, sejam as pacientes, transexuais femininas ou travestis, transferidas para estabelecimento prisional compatível com suas identidades de gênero, sob o argumento de que, a permanência na unidade prisional em que estão alocadas, não lhes preserva, por inteiro, a dignidade inerente às suas identidades de gênero (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, 2018, p. 12).

manutenção do poder e da violência, das mais diversas formas, inclusive violando seu corpo por corte de cabelo, desfiguração da própria identidade de gênero e violentando a integridade da pessoa no processo de cárcere. Alterar e violar o corpo de uma pessoa de um gênero não-divergente, ou seja, não cis-normativo, é torná-lo não digno, retirar sua dignidade porque não se encaixa nos padrões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade do cárcere em Alagoas, especificamente no município de Maceió, revela a invisibilidade diante da temática e das demandas de outras expressões e experiências de gênero que não sejam as cis-heteronormativas. O sistema prisional se mostra desresponsabilizado com tais demandas, refletindo da impossibilidade de vivências de gêneros e sexualidades no cárcere, se tornando também um desafio a realização de uma pesquisa sobre o tema diante da falta de dados publicados já produzidos em nosso Estado. Tal falta sobre a população LGBTI em nosso país termina por aumentar e reforçar a invisibilidade dessas pessoas. O trabalho de Organizações Não Governamentais e movimentos de luta social no esforço de mostrar que a resistência é imprescindível, pois só há conquista de direitos com luta.

As visitas ao cárcere mostram a quem serve o cárcere e para quem resta o cárcere: negras(os), pobres, com baixa escolaridade e jovens, além disso, o sistema penal ainda define o que é homem ou mulher a partir do sexo biológico. Não há dados oficiais de pessoas da população LGBTI, em especial a “T” no Mapa Carcerário do Estado de Alagoas. Entretanto, este trabalho conseguiu mostrar que existem sim pessoas para além da visão binária e cis-heterossexual inseridas no contexto do cárcere. O que as narrativas dizem? Dizem que existem outras expressões de sexualidade e gênero além do padrão heterocisnormativo; dizem que categorias acadêmicas ainda não ultrapassaram certos limites. A pesquisa pode sinalizar que as pessoas entrevistadas não se reconhecem como LGBTI, logo, não há autodeclaração. Pode-se também compreender que o guarda-chuva da sigla LGBTI não abarca a diversidade de expressões e autodeclarações das pessoas entrevistadas, bem como, não há espaço para outras vivências de gênero no aparato jurídico em relação ao cárcere em Alagoas.

Outro fator analisado nessa pesquisa se refere à não unicidade, ou não diálogo, de uma política nacional de proteção à população LGBTI no sistema prisional o país, ficando a critério de gestoras(es) penitenciários a forma como vão lidar com essa demanda e de como sua equipe será capacitada. Foi possível compreender os avanços nos estudos feministas, principalmente pelo transfeminismo e com o movimento das travestis. Esses estudos e os resultados das entrevistas realizadas no sistema prisional alagoano sinalizam que é necessária a afirmação de identidades, representatividade e lugar de fala, pois a resistência acaba sendo a única possibilidade vivencial.

REFERÊNCIAS

- ANTRA. Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA). *Mapa dos assassinatos de Travestis e Transexuais no Brasil em 2017*. Prod. Bruna Benevides Secretária de Articulação Política da ANTRA. Rev. Keila Simpson (Presidenta ANTRA). Disponível em: < <https://an-trabrazil.files.wordpress.com/2018/01/relatc3b3rio-mapa-dos-as-sassinatos-2017-antra6.pdf>>. Acesso em 30 mar. 2018.
- BUTLER, J. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. 13 ed. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Violência contra Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo nas Américas*. 2015. Disponível em: < <http://cdsg.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2016/11/RelatorioCIDH-ViolenciaPessoasLGBTI.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2017.
- DINIZ, D. *Cadeia: relatos sobre mulheres*. 2ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2016. 224 p
- ECHEVERIA, G. B.; GALVÃO, V. K.; MARQUES, V. T. In: Travestis, transexuais e transgêneras(os) em situação de cárcere: normativas brasileiras. MONTEIRO, S. A. S. (Org.). *Estudos Interdisciplinares sobre Gênero e Feminismo 2*. 2 ed. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019, v. 2, p. 174-184.

ESTADO DE ALAGOAS. *Mapa Diário da População Carcerária do Estado de Alagoas*. Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social. Chefia Especial de Unidades Penitenciárias. Chefia de Pesquisa Estatística. Plantões de 16 de Maio de 2018 à 17 de Maio de 2018. Disponível em: < http://www.seris.al.gov.br/arquivos/MAPA%2011_16.05.2018%20A%2017.05.2018.pdf>. Acesso em 18 mai. 2018.

ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado de Ressoocialização e Inclusão Social Gabinete do Secretário Boletim Interno N° 150/2017 – Seris – Maceió, 09 de Agosto de 2017. *Portaria conjunta SERIS/SEMU-DH/CECD-LGBT*: regulamenta os direitos da população LGBT recolhida nas unidades prisionais do Estado de Alagoas. Disponível em: < http://www.imprensaoficialal.com.br/wp-content/uploads/2017/08/poder_executivo_2017-08-09_completo.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.

KAAS, H. *O que é Transfeminismo? Uma Breve Introdução*. Curso: Transfeminismo. 2ª Versão. 2015. Disponível em: < https://edu.transfeminismo.com/pluginfile.php/42/mod_resource/content/1/O%20que%20%C3%A9%20Transfeminismo.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

KULICK, D. *Travestis: prostituição, sexo, gênero e cultura no Brasil*. trad Cesar Gordon. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2008.

LANZ, L. *O corpo da roupa: a pessoa transgênera entre a transgressão e a conformidade com as normas de gênero*. Uma introdução aos estudos de transgêneros. Curitiba: Movimento Transgente, 2 ed. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Relatório de Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN-2014)*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SALES, A. *Travestis brasileiras e escolas (da vida): cartografias do movimento social organizado aos gêneros nômades*. Assis, 2018. 310 p. **Tese de Doutorado – Universidade Estadual Paulista (UNESP)**, Faculdade de Ciências e Letras, Assis. Orientador: Dr. Wiliam Siqueira Peres. Disponível em: < https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/152979/sales_a_dr_assis_int.pdf?sequence=5 >. Acesso em: 20 jun. 2018.

ZAMBONI, M. O barraco das monas na cadeia dos coisas: notas etnográficas sobre a diversidade sexual e de gênero no sistema penitenciário. *Revista Aracê. Direitos Humanos em Revista*. Ano 4. N.5. Fevereiro 2017. Disponível em: < file:///C:/Users/Gabriela/Downloads/135-249-1-SM%20.pdf>. Acesso em 15 fev. 2018.

ZAMBONI, M. Travestis e Transexuais privadas de liberdade: a (des) construção de um sujeito de direitos. *Revista de Estudos Antropológicos*. n 2. Junho de 2016. *Dossiê Antropologia do Direito no Brasil*. Instituto de Investigaciones Antropológicas de Castilla y León, Salamanca: 2016. ISSN: 2387-1555. Disponível em: <https://iiacyl.files.wordpress.com/2016/07/2-n2_zamboni.pdf>. Acesso em 11 mar. 2018.

**A INVISIBILIZAÇÃO
DE VIDAS NEGRAS:
ESTATÍSTICAS DE
HOMICÍDIOS E (NECRO)
POLÍTICAS PARA A
JUVENTUDE NEGRA NO
BRASIL**

*Tathina Lucio Braga Netto
Simone Maria Hüning*

INTRODUÇÃO

Neste texto, problematiza-se a ênfase colocada nos dados estatísticos sobre mortalidade da juventude negra no Brasil – base para a efetivação de políticas públicas para essa população –, em detrimento da visibilidade de narrativas que dariam corpo, nome e história aos sujeitos vítimas da violência. Considera-se que as pesquisas estatísticas, embora fundamentais para compor uma importante dimensão da realidade, oferecendo indicadores quantitativos que permitem associar elementos geográficos, de sexo e idade, entre outros, sozinhas, não dão conta de abarcar a complexidade da violência brutal a que são acometidas(os) jovens negras(os) no País. Se, em um primeiro momento, esses instrumentos auxiliaram na implementação do *Plano Juventude Viva*, política pública para prevenção à violência contra a juventude negra inaugurada no País, esse tipo de ação afirmativa, a redução a essa abordagem eclipsa, produz outras violências, bem como apresenta apenas sua vítima apagando quem as comete. Argumenta-se que o caráter de opacidade, muitas vezes imposto às narrativas da juventude e do movimento negro – em razão das pesquisas estatísticas terem lugar prioritário para essas políticas públicas –, fomenta e sustenta uma necropolítica a essa população.

São disparadores dessa problematização os constantes e invisibilizados relatos de violências sofridas por jovens negras(os) (não computados nas estatísticas de homicídios e em nenhuma outra); as narrativas de famílias que tiveram entes desaparecidos após uma intervenção policial (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015); e outras formas de esconder corpos dessas estatísticas (WAISELFISZ, 2012), que fazem com que os mortos e as violências contabilizadas nesses dados não sejam revelados em sua totalidade. Esses disparadores auxiliam no percurso de análise da relação entre pesquisas estatísticas sobre homicídios e a inserção da juventude negra na pauta governamental, especialmente no Estado de Alagoas.

As ferramentas teóricas ancoram-se, principalmente, nas concepções de biopolítica (FOUCAULT, 2005; 2008) e necropolítica (MBEMBE, 2016; 2017, 2018). A primeira permite pensar como as estatísticas atendem a uma estratégia de governo da vida das populações e estão influenciadas pelo segredo na arte de governar, uma vez que apenas parte dos assassinatos de jovens negras/os é contabiliza-

da e publicizada por esses números. Já o conceito de necropolítica de Mbembe propicia a ampliação da análise dos mecanismos da biopolítica, articulando-os às violências decorrentes da colonização, da racialização e da constituição de um estado de exceção. Para Mbembe, a necropolítica coloca de forma explícita questões sobre quem pode exercer o direito de matar ou deixar viver e quem pode ou não viver. Tais questões são expressas nas estratégias para segregar os corpos úteis e passam a uma política cujo objetivo é descartar parte da população ficcionada como inimiga (MBEMBE, 2016; 2017; 2018).

Conduz-se a discussão percorrendo os seguintes documentos relacionados a *Plano Juventude Viva: Plano Juventude Viva – Guia de implementação para Estados e Municípios* (BRASIL, 2014), *Caminhos da Política de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra no Brasil* (BRASIL, 2014), *Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial 2014* (BRASIL, 2015).

Preliminarmente, destaca-se a secularidade da violência sofrida pela população negra no Brasil e como a participação política do movimento negro no País foi elemento fundante para o enfrentamento ao racismo (JACCOUD, 2009). Desta forma, ressalta-se esse movimento social como importante ator que provocou a instauração de estudos, a execução e a defesa de ações afirmativas para a população negra brasileira.

ESTUDOS ESTATÍSTICOS E INCLUSÃO DA JUVENTUDE NEGRA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da década de 1990, iniciou-se uma preocupação com a produção de violência contra a juventude brasileira, sem que houvesse referência para a questão da(o) negra(o). As estatísticas de homicídios passavam a embasar o discurso de necessidade de proteção para a juventude, mas ainda não se explicitava quem eram as(o) jovens que necessitavam dessa proteção. A ênfase estava posta na localização dos dados sobre as mortes violentas nas diferentes regiões do País (WASELFISZ, 1998). Apenas nos anos 2000, foram iniciadas as ações afirmativas para a população negra, fruto de quase um século de lutas do movimento negro no País e no mundo, atendendo também a pressões de órgãos internacionais (JACCOUD, 2009).

A juventude negra é a população que mais sofre violência no Brasil, conforme o movimento negro, que também denuncia um genocídio de jovens negras(os) no País. Este dado foi confirmado pelo Estado a partir de 2012, com o início de estudos estatísticos sobre a situação e a formulação de políticas públicas para esse segmento populacional. Foi divulgado que, em 2012, morreram proporcionalmente 168,6% mais jovens negros do que brancos (WASELFISZ, 2014). Os dados foram ratificados pela pesquisa do *Atlas da violência 2017*, segundo o qual, a cada 100 pessoas vítimas de violência, 71 eram negras (CERQUEIRA, 2017).

Em 2018, o *Atlas da Violência* apontou Alagoas como o Estado com a terceira maior taxa de homicídios de negras(os) (69,7%) e a menor taxa de homicídios de não negras(os) do Brasil (4,1%) (CERQUEIRA, 2018). Não houve, nesta pesquisa, tratamento sobre a população jovem negra, mas, de acordo com o *Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência 2017*, em Alagoas, a(o) jovem negra(o) tem 12,7 vezes mais chances de ser assassinado do que um branco (BRASIL, 2017).

A última pesquisa está ligada ao *Plano Juventude Viva*, que esteve desativado por três anos, mas foi reativado em 2017. A política de prevenção à violência contra juventude negra é coordenada pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR), e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). O *Juventude Viva* reúne programas e ações com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade de jovens negras(os) a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de possibilidades de inclusão social e autonomia para jovens com idade entre 15 e 29 anos (BRASIL, 2014).

O *Juventude Viva* expressa como é recente e ainda frágil, na pauta da agenda política brasileira, a questão da juventude negra. Como apontado por Hüning e Faustino (2013), é uma política que apresenta deficiências, como ser um agregado de programas já existentes sem efetivamente atentar para especificidades relativas à sua população alvo. O enfoque está na produção de estudos estatísticos, como as edições de 2014 e de 2017 do *Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial*. Esses documentos são tomados como base para orientação de políticas públicas em diversas áreas e tidos como instrumentos importantes para conhecer os desafios da juventude brasileira atualmente (BRASIL, 2014).

Assim, o *Plano Juventude Viva* é justificado por estudos estatísticos que focam nos altos indicadores de mortalidade para jovens negras(os). No entanto, anterior a esses índices estatísticos, já havia a luta do movimento negro alagoano por melhorias das condições da população negra no Estado. Tal movimento perpassou a resistência dos quilombos da Serra da Barriga no período colonial e a fundação da Associação Cultural Zumbi (1979-1992), que iniciou denúncias das acentuadas desigualdades raciais em Alagoas, agravadas pelo coronelismo e pelos latifúndios da cana de açúcar. Esses eventos desencadearam em diversas outras organizações de Movimento Negro no Estado que continuam militando pela redução das desigualdades entre negras(os) e não negras(os) (SILVA, 2003).

De todo modo, foi também pela visibilidade estatística que o movimento negro pôde formular e consolidar a denúncia de um genocídio da população negra. Com a recente inclusão do quesito raça nas pesquisas estatísticas sobre homicídios no Brasil, a vitimização desse segmento populacional pôde ser amplamente visibilizada pela sociedade, e não apenas pelas vítimas diretas dessa violência. Os elementos expostos evidenciam a importância das estatísticas de homicídios na constituição e reconhecimento das problemáticas enfrentadas pela juventude negra. Porém, aqui pretende-se destacar que esse tipo de objetivação e estudo se vincula a uma rede de fatores e condições históricas que possibilitaram, por parte do Estado, um discurso inclusivo em um momento específico de nossa história, posicionando esse segmento populacional no alvo das políticas de proteção, segurança e inclusão.

No Brasil, a preocupação estatal se inicia a partir de uma concepção generalista sobre juventude, sem ressaltar sua diversidade. A juventude negra brasileira trilhou o caminho da invisibilidade por muito tempo, colocada na pauta governamental como população que mais morre a partir da década de 1990, período em que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) desenvolveu no Brasil mais de 20 pesquisas sobre os temas juventude, violência e cidadania que possibilitaram uma mudança de discurso sobre o jovem (WAISELFISZ, 2004).

No final dessa década, o sociólogo Júlio Jacobo Waiselfisz iniciou uma série de estudos nomeados *Mapa da Violência*. No primeiro, em 1998, o autor trazia, entre as referências para a construção de suas pesquisas, os trabalhos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O documento apontava a preocupação da UNESCO em colocar o jovem como alvo da atenção dos gestores, tendo como foco principal o jovem trabalhador. Argumentava-se que os fatores que geravam mortalidade eram, sobretudo, a escassa escolarização e o despreparo profissional, além da drogadição e da delinquência juvenil (WAISELFISZ, 1998).

Naquele momento, delineava-se a fabricação de uma utilidade para a juventude, em uma lógica de produção econômica. O corpo jovem precisaria ser docilizado a pretexto de uma utilidade mercadológica e a sua profissionalização atenderia a uma governamentalidade de racionalidade econômica liberal. O jovem passaria a ser incorporado no discurso de produção de riqueza como força de trabalho que deveria se profissionalizar para suprir as demandas de mercado.

Em 2004, insere-se no discurso da violência homicida juvenil um novo personagem: a(o) jovem negra(o.) O *Mapa da Violência* dos jovens do Brasil de 2004 trouxe um recorte racial que apareceu apenas como um subtópico em homicídios. As estatísticas indicavam que a chance de um jovem negro ser assassinado era cinco vezes superior à de um jovem branco. No ano que havia sido proclamado pela Assembleia das Nações Unidas o Ano Internacional de Comemoração da Luta Contra a Escravidão e sua Abolição, esse documento propunha ações para a superação da tragédia vivida pela população negra no Brasil (WAISELFISZ, 2004).

Como é possível acompanhar, as estatísticas deram base e fundamentaram a formulação do *Plano Juventude Viva*, que utilizou principalmente os dados do estudo do *Mapa da Violência: a cor dos homicídios* (2012). Essa pesquisa teve apoio do Governo Federal, através da Secretaria de Políticas de Promoção e Igualdade Racial; Flacso e Centro de Estudos Latino Americanos (CEBELA). A justificativa para a elaboração do *Mapa da Violência* era a iminente criação de um *Plano Nacional de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra* e a necessidade de um estudo mais focado no número de jovens negros(os) mortos(os) no País (WAISELFISZ, 2012).

Destaca-se, no entanto, que tais investimentos não decorreram de mera boa vontade do Estado brasileiro. Houve a obrigatoriedade de realização de estudos estatísticos direcionados a essa população, em razão de um acordo internacional do qual o Brasil foi signatário. Em 2001, havia se estabelecido – como preceito do Programa de Ação de Durban, resultado da Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata – a necessidade de levantamento de informação como medida prática e concreta por parte dos Estados. Esse acordo foi referenciado pelo documento atual emitido pela ONU – Década Internacional de Afrodescendentes (2015-2024). Segundo o parágrafo 92 do Programa de Ação de Durban, citado pela ONU (2015, p.12):

Os Estados devem coletar, compilar, analisar, divulgar e publicar dados estatísticos confiáveis nos níveis locais e nacionais, e tomar outras medidas relacionadas necessárias para avaliar regularmente a situação de pessoas afrodescendentes que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias relacionadas.

A proposta versa não só sobre mortalidade da pessoa negra, mas também sobre dados que norteiem a condução de políticas públicas, incluindo a situação atual da população negra no País e evidenciando a diferença de oportunidades entre brancas(os) e negras(os).

Do mesmo modo, o *Plano Juventude Viva: Guia de implementação para Estados e Municípios* utilizou referências estatísticas para diagnóstico regional das áreas de maiores índices de mortalidade. Mencionava ainda a importância dos movimentos sociais em sua constituição. Citava as conferências Nacionais da Juventude I e II como marcos para a iniciação de discussão de uma ação específica para a juventude negra (BRASIL, 2014b), embora essa citação ao longo do texto só ocorresse uma vez, sem referências às pautas desses eventos.

Mesmo com o ofuscamento das narrativas dos movimentos negros no Brasil pelas pesquisas estatísticas, os dados tornaram-se aliados desses movimentos sociais para chamar a atenção da sociedade para o problema da desigualdade e da mortalidade da juventude negra, e para buscar os objetivos de igualdade racial e redução da violência. Eles contribuíram para a contestação de discursos sustentados, até hoje, pela falácia da democracia racial, que rotineiramente taxam essa população como vitimista e desacreditam as narrativas de violências vivenciadas por essas pessoas.

Contudo, é possível verificar que, nos principais documentos elaborados, a ênfase posta sobre os dados estatísticos é a da morte da juventude negra como culminância extrema da violência. Consequentemente, não se pode visibilizar a violência cotidiana vivenciada diariamente por essa população nas revistas indevidas, nos olhares desconfiados por onde passam, na exclusão social rotineira, no medo decorrente de ser alvo de violências e discriminações em função de sua cor de pele e assim por diante. Tais expressões de violências, que também compõem as práticas de extermínio dessa população, mantêm-se invisíveis nesses materiais que contam apenas os números de homicídios e, talvez, pouco alteram a máquina de produção do racismo como combustível da necropolítica.

Em carta, o *Movimento Negro de Alagoas* (Instituto do Negro de Alagoas) faz uma denúncia da limitação da apresentação de números de mortos, além de apontar para o racismo constituinte das próprias políticas públicas:

Não será necessário contar nossos irmãos mortos durante a “presença” desse plano em Alagoas. Não precisamos nos remeter a números, porque já estamos cansados de contar os mesmos números. O que importa nesse momento é avaliar mais uma vez, e não cansaremos de fazer, o quanto de racismo possui as políticas públicas em nosso País, em especial, o “Plano Juventude Viva”. Como também, avaliar o papel e o posicionamento das entidades do Movimento Negro nesse contexto (SANTOS, 2012, p.1).

Apesar disso e de outras muitas manifestações do movimento negro sobre a necessidade do enfrentamento do racismo no Brasil, o Governo Federal, no entanto, insiste em concentrar suas pesquisas na produção de estatísticas. Nesse sentido, para auxiliar nos estudos de elaboração do *Plano Juventude Viva*, em 2014, investiu em outra pesquisa: o *Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial*. O estudo abordou as dimensões propostas pelo *Plano Juventude Viva* e se baseou na premissa de que a vulnerabilidade do jovem à violência era um fenômeno complexo que envolvia diversas dimensões da vida, como educação, trabalho, família, saúde, renda e desigualdade racial. Essa pesquisa produziu indicadores que avaliaram em que Estados da Federação as(os) jovens estão mais sujeitas(os) à violência, quais dimensões da vida dessa população requerem maior

atenção do Poder Público e em que medida a melhoria de cada um desses aspectos podem contribuir para a redução da vulnerabilidade juvenil à violência (BRASIL, 2014c). Na publicação consta um subtópico intitulado “jogando luz na invisibilidade”:

Quando analisamos o movimento da violência letal, as taxas de encarceramento e, ainda, jogamos luz à desigualdade racial, percebemos um enorme abismo que ainda separa os jovens negros do pleno exercício de direitos e de cidadania. Os jovens negros acompanham a tendência de melhoria das condições sociais, mas ainda ocupam papel secundário no rol das políticas públicas de prevenção e redução da violência (BRASIL, 2014, p.41).

O documento, ao mesmo tempo que apresenta as taxas de mortalidade e vulnerabilidade social, assume a pouca relevância dada às políticas públicas destinadas a essa população. Embora tenha ampliado o foco para outras dimensões da desigualdade racial, para além dos homicídios, insiste-se que, mais uma vez, são desconsideradas as narrativas das(os) jovens negras(os) sobre a violência cotidiana relacionada ao racismo. Vê-se operar, assim, o que Scisleski e Hüning (2016) chamam de uma epistemologia das luzes, que seletivamente escolhe o que iluminar, mantendo nas sombras vidas expostas à morte. Logo, um saber científico, como a estatística, surge como portador de uma verdade que isoladamente é incapaz de abarcar os mecanismos de exclusão, da desigualdade social e de mortalidade que afetam a população negra. Nesse sentido, é simultaneamente gerador de desconhecimento e do não reconhecimento desses sujeitos.

Questiona-se, então, as luzes que estão sendo lançadas sobre essa população e que efeitos de sensibilização e mudança podem produzir. A conversão da violência racial em números apenas parece indicar que essa população ainda é objeto distante de que se busca capturar e conhecer, ao passo que, paradoxalmente, segue-se desconhecendo. As estatísticas sobre a violência sofrida pela juventude negra apontam numericamente quem são as vítimas, mas não colocam em questão quem a comete, tampouco os contextos e situações de seu exercício. Produz-se assim um efeito de afastamento, inerente à objetivação operada pelos números. Jovens negras(os) morrem, mas pouco se sabe delas(es) ou de quem provoca sua morte. Não cabem nesses dados os corpos vivos, as histórias, os nomes, as relações e, principalmente, as(os) agressoras(es).

É importante destacar tal limite, pois, se evidenciada uma população vitimizada, é preciso, do mesmo modo, colocar em pauta os mecanismos que tornam possível essa violência, implicando os envolvidos em sua produção. Caso se concorde que os índices estatísticos podem identificar, orientar e alertar um fenômeno, também é importante interrogar se conseguem sensibilizar para as violências exercidas pela construção da raça (MBEMBE, 2018) e para a necessidade de ações afirmativas reparadoras dos danos causados pelo racismo. Enquanto exclusivamente voltadas à contagem de jovens negras(os) vítimas letais da violência, as estatísticas garantem às pessoas brancas a ilusão mais ou menos confortável de que somos meras(os) espectadoras(es) do que se passa com as pessoas negras.

AS ESTATÍSTICAS NO JOGO DO SEGREDO DO ESTADO

O discurso governamental de preocupação com a alta taxa de mortalidade de jovens negra(os), lançado a partir de 2012 como uma novidade, está exposto no documento *Caminhos da Política de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra no Brasil*:

No século XXI, a principal causa de morte de jovens no Brasil ainda são os crimes violentos que atingem majoritariamente jovens negros. De acordo com dados do SIM/DATASUS do Ministério da Saúde, mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios no Brasil no ano de 2012 eram jovens, ou seja, 30.072 jovens vítimas de homicídio, o que equivale a 53,37% das mortes. Destes jovens, 77,0% eram negros (pretos e pardos) e 93,30% do sexo masculino (BRASIL, 2014a, p. 8).

Ao relatar a violência que incide principalmente sobre jovens negros (sexo masculino), o documento também reitera que o Brasil, ainda na atualidade, é um País violento, particularmente com esses sujeitos.

No *Mapa da Violência 2012 – A cor dos Homicídios no Brasil* –, há uma justificativa para o tratamento tardio sobre as mortes da juventude negra. Afirma-se que o Subsistema de Informação de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, que é sua única fonte de dados, apenas em 2002, passou conter o registro do quesito raça. Além disso, há entraves relativos à dificuldade de aferir o número total de negras(os) mortas(os) no País. Isso ocorre em razão da classificação de cor ser realizada por um agente externo que atesta também o óbito

– “médico ou, na falta de médico na localidade, por duas pessoas qualificadas que tenham presenciado ou constatado a morte” (WALSELFISZ, 2012, p. 7) – ou por documentação de autodeclaração preexistente utilizando as categorias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (branca, preta, parda, amarela ou indígena). O problema surge na medida em que os critérios de heteroidentificação (por agente externo) e autoidentificação (por documentação prévia) nem sempre são coincidentes entre si, de modo que a atribuição de cor por agente externo é sempre problemática.

Desse modo, a contabilização dessas mortes está longe de ser precisa e é perpassada pelo poder de alguns agentes considerados qualificados para decidir sobre a cor de outras pessoas. Em relação a isso, seria interessante pensar como incidem sobre essa decisão questões como o tipo, o lugar e as circunstâncias da morte, as roupas dos jovens, entre outros marcadores que se atravessam na atribuição de cor de pele e raça, entre vivos e mortos.

As estatísticas sobre as mortes da juventude negra são produzidas, portanto, também nesse entrelaçamento do saber com o poder de definir a cor do corpo de outra(o). Expressa-se aí sua potência na regulação da vida e da morte, a partir de técnicas e estratégias que tomam a população com alvo biopolítico (FOUCAULT, 2005). A estatística e a demografia, como ciências a serviço do próprio Estado, configuram-se, assim, como formas de conhecer e objetivar a população, que permitem a concepção de governo estatal (liberal) propriamente dito. Elas viabilizam a constituição de um corpo social inteligível, manipulável e útil, constituindo estratégias de governamentalidade capazes de classificar segmentos populacionais e de governar de modo diferenciado esses segmentos.

Contudo, se a elaboração das estatísticas constitui-se por critérios e procedimentos de definição da cor dos corpos nem sempre passíveis de uma objetivação absoluta, há ainda outro aspecto a considerar que faz com que as estatísticas de mortalidade não sejam a expressão integral dessas mortes: os até há pouco tempo chamados autos de resistência, que se configuram como segredo de Estado.

O Relatório Final da CPI *Assassinatos de Jovens* alerta para uma prática que afronta a legislação: grande número de homicídios dolosos, com intenção de matar, resultantes de ação policial com uma regularidade de ausência de inquérito, mesmo não havendo previsão, no Código de Processo Penal, da dispensa de uma instauração regular do inquérito policial para apuração da autoria e materialidade de um crime (BRASIL, 2016).

Ademais, é apontada alta impunidade nos processos registrados como homicídio decorrente de intervenção policial, em razão de graves falhas na investigação, fato que alimenta o ciclo de violência e revela problemas no sistema como um todo, o que inclui a Polícia Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Essas falhas são referidas por muitos promotores sobre procedimentos processuais complexos, que, nesses casos, resumem-se ao relato dos policiais, sem testemunhas imparciais (BRASIL, 2016).

Os autos de resistência foram objeto de atenção presidencial registrada no documento *Índice de Vulnerabilidade à Violência e Desigualdade Racial 2014*, que traz o discurso da então presidenta Dilma Rousseff, proferido na III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: “Nós reiteramos apoio do governo ao projeto de lei sobre os autos de resistência” (BRASIL, 2015, p. 7). A ex-presidenta referia-se ao Projeto de Lei nº 239/2016, que altera o Código de Processo Penal para atualizar normas do Exame de Corpo de Delito e Perícias Criminais, além de propor condutas para o agente policial em caso de resistência à prisão em flagrante e maior rigor na instauração de inquérito para apuração sobre excesso no uso da força.

O problema da violência policial, especialmente no que concerne às mortes produzidas em decorrência de ação da polícia, é uma discussão que vem sendo ampliada recentemente. No entanto, o abuso de poder e as mortes em decorrência dos autos de resistência são denunciados pelo movimento negro há tempos. Na década de 1980, com o ressurgimento de atividades do movimento negro no Brasil, já havia uma denúncia dos movimentos sociais do extermínio da população negra em referência à violência policial. Posteriormente, o movimento seguiu denunciando a violência física e as chacinas ocorridas no País na década de 1990, alertando ainda para o racismo na educação e no mundo do trabalho. No entanto, a delimitação geracional foi negligenciada naquele período, pois, na falta de dados estatísticos, não havia uma clara noção da população alvo da mortalidade (GUIMARÃES, 2012).

Atualmente, apenas em Alagoas, em 2016, 111 pessoas foram mortas em confronto com a polícia em situações tipificadas como resistência com resultado morte (ALAGOAS, 2017). Depara-se com um modo de governar que administra a execução de certas pessoas no País. Diante do tratamento judicial a esses casos de extermínio – a frequente ausência de instauração de inquérito (BRASIL, 2016) –, questiona-se como é possível o Estado inserir esses corpos invisibilizados em sua contabilização estatística.

Nesse sentido, Lima (2008) defende a ideia de que os dados estatísticos não implicam necessariamente a publicização dos problemas existentes, já que seriam influenciados pelo segredo na arte de governar. O segredo constitui um *modus operandi* dessas práticas, como ocorre com o sistema de justiça criminal e de segurança do País, pois nem todos os dados são revelados. O autor também aponta para uma fetichização de estatísticas criminais como produtos da racionalidade contemporânea do Estado. Afirma que são inevitáveis, mas estão acopladas à discussão da modernização tecnológica do poder, em que o aprimoramento de técnicas de um saber-poder estatístico visa garantir uma verdade por meio de instrumentos considerados fidedignos, sem que haja mudança nas práticas governamentais (LIMA, 2008).

Diante do exposto, verifica-se que é possível situar as estatísticas produzidas pelo Estado como um jogo de fazer ver e esconder, de revelar seletivamente, mas também guardar segredos. Assim, investir e circunscrever toda a verdade sobre a violência contra a juventude negra nesse tipo de saber implicam compactuar com os segredos do Estado e com a invisibilização de vidas e mortes não computadas.

NECROPOLÍTICA: PARA ALÉM DOS NÚMEROS

As reflexões apresentadas sobre a mortalidade da juventude negra no Brasil e sua representação estatística aproximam do pensamento do filósofo e cientista social da contemporaneidade, o camaronês Achille Mbembe. O autor tem como uma de suas preocupações produzir uma epistemologia da África, trazendo a discussão seus próprios intelectuais, e não unicamente esse continente como objeto de estudo. É considerado autor referência sobre o pós-colonialismo, não aderindo, no entanto, a esse título (HILÁRIO, 2016).

Uma importante contribuição de Mbembe (2016) para esta análise é a noção de necropolítica, proposta pelo autor para se referir às “formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte” (p. 146). O conceito é elaborado a partir do questionamento da insuficiência da noção foucaultiana de biopoder para a abordagem dos modos atuais de se operar com a vida e a morte nos processos de barbárie em curso em países como o Brasil.

Partindo de uma análise dos deslocamentos coloniais (MBEMBE, 2018) o autor aborda a forma como, na atualidade, imensas massas populacionais se tornam dispensáveis para a reprodução e produção de riquezas ao serem simplesmente aniquiladas (MBEMBE, 2017). Nesse processo, destaca que o racismo esteve sempre presente, agindo na desumanização do outro. Embora no alvo de suas reflexões estejam as zonas atuais de colonização, como países do Oriente Médio, as quais considera modernas zonas de exceção, dirige também especial atenção aos ataques racistas produzidos contemporaneamente na Europa, nas Américas, na África do Sul e no Brasil (MBEMBE, 2017).

Mbembe fala também de uma “sociedade de inimizade” (MBEMBE 2017, p. 71), marcada pela diferenciação entre semelhantes e não semelhantes, pela fragmentação territorial e pelo estabelecimento de fronteiras. Tais marcadores alimentam o ódio e o desejo de aniquilação daqueles que se chama inimigos ou que se entende como uma ameaça à segurança. Todas essas noções, rapidamente mencionadas, estão articuladas no trabalho do autor e vinculam-se a heranças coloniais (a ficção da raça, detalhadamente discutida por Mbembe [2018], e o princípio da separação), que marcam de um lado um “corpo-vivo” (MBEMBE 2017, p. 77) e de outro “corpos-coisas” (MBEMBE 2017, p. 77).

Não é difícil encontrar na história do Brasil e, de modo particular no momento atual, marcas dessas heranças, especialmente nas formas como se relaciona a população negra, um dos “outros” constituídos pelo processo de colonização do País. Os indicadores de homicídios da juventude negra, assim como as paisagens urbanas, expõem essa divisão, entre quem se considera humanos e quem é desumano. Essa divisão corresponde também à demarcação de territórios onde usualmente coincidem pobreza, racialização (a partir da noção de que a raça sempre é do “outro”) e direito de matar. São zonas que separam as pessoas e as tornam dessemelhantes e distantes, onde a exceção opera como regra.

Ao passo que as estatísticas permitem identificar esse esquadramento territorial e espaços de exercício da necropolítica – de modo a saber como e onde mais se morre numa cidade, estado ou País –, se colocada em segundo plano a explicitação dos processos históricos de construção dessas relações que dão suporte à necropolítica, os números continuarão apenas a computar o extermínio de corpos descartáveis. A questão aqui passa a ser, portanto, o que os números não contam.

OUTRAS FORMAS DE CONTAR VIDAS: RELATOS

Caso 1⁴⁹

Fui a primeira pessoa da minha família a entrar em uma universidade. Na minha turma, entre os 40 alunos, eu era uma das duas negras. Foi justamente a partir desse lugar que comecei a perceber com mais nitidez os olhares que tinham como base a cor da minha pele. Comecei a ser tratada como “negra”, o que não acontecia no Alto José Bonifácio [bairro da periferia de Recife], onde meu pai ainda mora. Comecei a estagiar no sétimo período do curso de Jornalismo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em um jornal. Estava no lugar em que queria, começando a fazer o que queria: escrever sobre a cidade, sobre cultura, sobre política. Tempos depois, fui contratada. Aí, um colega me parabenizou e falou que era muito legal que eu tivesse conseguido emprego em um lugar de prestígio. Ele me contou: “Uma colega da turma disse que estagiar no jornal seria o máximo que você conseguiria na vida”. A explicação dessa pessoa é que eu “não tinha base” para mais. Aquilo me doeu muito. E tenho certeza de que esse comentário não seria destinado a alguém que viesse de um colégio famoso, alguém branco, de sobrenome conhecido.

Caso 2

Era estudante de Direito e combinei com um amigo de universidade, como sempre fazíamos às sextas-feiras, que nos encontraríamos depois da aula. Ele era branco e estudava Engenharia. Tínhamos uns 20 anos, mais ou menos. Desci do ônibus e fui caminhando pelo Bom Fim (bairro boêmio de Porto Alegre nos anos de 1980), que es-

⁴⁹ Os casos 1 e 2 apresentados neste capítulo são relatos coletados por ILHA (2015) e estão disponíveis em: <https://www.educafro.org.br/site/relatos-de-racismo/>.

tava cheio de gente, até dar de cara com uma patrulha da Brigada Militar. Eles vieram direto em mim. Perguntaram o que eu estava fazendo, para onde ia, o que levava na pasta. Diziam que eu não tinha que estar ali. Quando informei que era estudante de Direito, que ia encontrar um amigo, riram. Mostrei o que tinha pasta, mas eles não se satisfizeram e jogaram tudo no chão, incluindo minha marmita e uma versão do Código Civil, que virou meu amuleto. Ninguém me ajudou. Quando pedi que juntassem meus pertences, ficaram furiosos. Fui salvo pelo comandante da operação, um capitão negro, que juntou minhas coisas sozinho e me devolveu a pasta. Percebi ali que a violência policial contra os negros é uma exigência da sociedade.

Caso 3

Em Maceió, em 2014, o jovem Davi da Silva, 17 anos de idade, foi sequestrado por uma guarnição da Radiopatrulha e não foi mais visto. Estava com o amigo e testemunha do crime, Raniel Victor, que também foi colocado na viatura por policiais. Os acusados foram indiciados pelos crimes de tortura, sequestro e cárcere privado, homicídio qualificado e ocultação de cadáver (SOARES, 2016). Raniel Victor, 19 anos de idade, a única testemunha, foi encontrado morto em novembro de 2016, com dois tiros e marcas de pedradas. O jovem havia saído naquele ano do programa de proteção à testemunha.

Caso 4

Em fevereiro de 2018, Humberto Tiago de Araújo desapareceu após abordagem policial que o colocou junto com um amigo em uma viatura do Batalhão de policiamento de Trânsito (BPTran) e não foi mais visto. Segundo a irmã da vítima:

O outro menino que tinha sido levado com ele apareceu e disse que os dois foram pra trás da Braskem e apanharam. Ele disse que depois os policiais liberaram ele e meu irmão ficou. Aí nós fomos nesse lugar ontem de manhã, e encontramos a camisa do meu irmão lá (RESENDE, 2018).

No último caso, a família buscou informações com a Polícia Militar que negou registro de ocorrência sobre a situação como também as guarnições não confirmaram qualquer abordagem desse tipo (RESENDE, 2018).

REFLEXÕES FINAIS

Sustenta-se ao longo deste texto dois argumentos principais. O primeiro é que a ênfase e a priorização de dados estatísticos no estudo da violência contra a juventude negra têm produzido um afastamento entre quem sofre e quem comete a violência. Desse modo, ainda há pouco reconhecimento a essas vidas (que só contam quando mortas), e não se nomeia quem mata. As estatísticas têm sido eficazes em mostrar quem mais morre e onde isso ocorre, o que é indiscutivelmente relevante para a produção de políticas públicas de segurança. No entanto, a ênfase na contabilização das vítimas de homicídios tem ocultado elementos fundamentais para o enfrentamento dessa violência. Não se aponta, nos mapas da violência, quem mata e em que circunstâncias. Entende-se que é preciso também identificar quem pratica a violência racial, pensando no racismo como base para a produção de mortes negras no Brasil.

O segundo argumento é de que os estudos estatísticos que procuram apontar a violência sofrida pela juventude negra do Brasil não conseguem, isoladamente, dimensionar as diferentes formas de manifestação cotidiana da violência racial tanto pela ênfase na violência homicida quanto porque as metodologias e os procedimentos de inclusão de dados sobre essa população não são precisos. A violência homicida é parte de um *continuum* de violências capilarizadas e, muitas vezes, banalizadas ou até mesmo não identificadas como tal: o racismo e o “nanorracismo” (MBEMBE, 2017, p. 95). Suas múltiplas formas de expressão estão longe de ser passíveis de captura por instrumentos estatísticos. Destaca-se, no Brasil, o discurso de democracia racial ainda presente entre a população branca, que desqualifica o sofrimento da população negra e obscurece mecanismos segregacionistas como o da filtragem racial (SCHUCMAN, 2014). Como efeito, apesar da visibilidade numérica oferecida pela estatística, alimenta-se a invisibilidade sobre as vidas aniquiladas e cotidianamente violentadas, aquelas que existem antes da computação dos corpos negros vítimas da violência.

Na construção dessas críticas, afirma-se que, se tomadas isoladamente, as estatísticas tendem a perpetuar as formas institucionais da violência, contabilizando corpos e, de certo modo, protegendo quem a produz. É preciso, portanto, investir também em formas de contar a violência racial que nomeiem por quem, onde e como ela é praticada. Nesse sentido, sustenta-se que as políticas públicas devam atentar, além dos números, para outras modalidades de pesquisa que incluam a expressão e vivência cotidiana da violência sofrida pela juventude negra.

É fundamental que, na construção de políticas e ações afirmativas para a juventude negra, sejam considerados conhecimentos que abarquem a materialidade da vida de jovens, muitas vezes, invisíveis até sua morte. Se a estatística é um jogo do saber, outros discursos também devem compô-lo, colocando em pauta os acontecimentos e a vida que se produzem nesses territórios em que o poder estatal incide sobre esses jovens, sobretudo pela força da inimizade e da morte. É necessário elaborar ferramentas que permitam uma abordagem mais complexa das problemáticas enfrentadas por jovens negras(os).

Como pesquisadoras(es), cabe criar e promover outras políticas de conhecimento que possam somar-se à utilização das estatísticas na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, aposta-se na produção de um saber narrativo, que contemple o sujeito da experiência (MBEMBE, 2015). Esse não é apenas um desafio epistemológico, mas também ético: “Compor histórias tem a ver com compor possibilidades para a vida, tornar a vida de outros vivível e suportável” (SILVA, 2018, p. 39). Na “cidade dos mortos” (SILVA, 2018, p. 83), em que os obituários já não podem ser escritos, pois falta a vida (SILVA, 2018), também é preciso registrar e enunciar as narrativas das vidas dessas pessoas para que não sejam esquecidas.

Assim, afirma-se a relevância de uma política de produção de conhecimento que não apenas indique números, mas também considere os mecanismos de fabricação do racismo, as práticas sociais cotidianas nas quais perpetuamos a lógica de separação e do ódio e, sobretudo, implique a todas(os) nesses processos. Movimentos sociais e ativistas negra(os) têm há tempo insistido na importância dessas narrativas. No entanto, nos documentos oficiais que sustentam as políticas propostas, elas desaparecem. Se é o tempo e o lugar da vivência da violência, o cotidiano também precisa veicular entre os saberes que embasam a construção das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A. Movimento negro e “democracia racial” no Brasil: entrevistas com lideranças do movimento negro. Rio de Janeiro : CPDOC, 2005. 15f. Disponível em:< <https://goo.gl/dr8eTS>>. Último acesso em: 10 out. 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Você Matou Meu Filho: Homicídios Cometidos pela Polícia Militar na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3tceRu>> Último acesso em: 29 de set. 2018.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. *Caminhos da Política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil*. Brasília, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/f2emdE>> Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. *Plano Juventude Viva: Guia de Implementação para Estados e Municípios*. Brasília, 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/i9nb6v>> Acesso em: 20 de set. 2018.

BRASIL. SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Relatório do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial*. Brasília, 2014c. Disponível em:< <https://goo.gl/H7Ejs2>> Último acesso em: 15 de out.

BRASIL. *Senado Federal. Relatório Final – Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens*. Brasília, 2016. Disponível em:< <https://goo.gl/n3iq9Z>>. Último acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. *Novo Plano Juventude Viva*. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/AE7g3M>> Último acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2016. *Altera o Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941) para atualizar as normas sobre o Exame de Corpo de Delito e Perícias Criminais*. Senado Federal: Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ad7Rn6>> Último acesso em: 15 de out.

CERQUEIRA, Daniel (Coord.) et al. *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e IPEA, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/MdLp82>>. Último acesso em: 16 de out. 2018.

CERQUEIRA, Daniel (Coord.) et al. *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e IPEA, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2yBW1V1>>. Último acesso em: 16 de out. 2018.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975–1976)*. Ed. 4. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, M. *Segurança, Território e População*. Ed. 1. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, M. *O Nascimento da Biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978 – 1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

PRINCIPAL Testemunha no caso Davi da Silva é assassinada em Maceió. G1AL-TV. GAZETA AL, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ax-JuF2>> Acesso em: 08 out. 2018

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado da Segurança Pública de Alagoas. *Boletim Anual da Estatística Criminal*. Maceió, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2P2pRJc>>. Último acesso em: 16 de out. 2018.

GUIMARÃES, Â. Uma década de Políticas de igualdade racial e juventude, para onde caminhamos?? Observatórios de Juventudes Negras (ORG.). In: *Juventudes Negras do Brasil – Trajetórias e Lutas*. Articulação Política de Juventudes Negras: São Paulo, 2012.

HILÁRIO, L. C. Da Biopolítica à Necropolítica: variações foucaultianas na periferia do capitalismo. *Sapere aude* – Belo Horizonte, v. 7 – n. 12, p. 194–210, Jan./Jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/cHppqCT>> Acesso em : 29 de set. 2018.

HÜNING, S. M; FAUSTINO, G. O Plano Juventude Viva em Alagoas e a Naturalização da Relação entre Juventude e Violência. In SCISLESKI, A. ; GUARESCHI, N. (org.) *Juventude, Marginalidade Social e Direitos Humanos: Da Psicologia às Políticas Públicas*. Porto Alegre: ediPUCRS, 2015.

ILHA, F. *Relatos de Racismo*. São Paulo: EDUCAFRO, 2015. Disponível em: <http://www.educafro.org.br/site/relatos-de-racismo/>. Último acesso em: 16 de out. 2018.

JACCOUD, L. *A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA, 2009.

LIMA, R. S. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos estud.* – CEBRAP, São Paulo, n. 80, p. 65–69, Mar. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/ZNhxpR>. Último acesso em 13 de set. 2018.

MBEMBE, A. O tempo que se move. *Caderno de Campos*. São Paulo, n. 24, p. 369–397, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/jwchQA>. Último acesso em: 16 de out. 2018.

MBEMBE, A. Necropolítica. *Arte & Ensaios*. n. 32, p. 122 –210, dez., 2016. Disponível em: <https://goo.gl/d9fd8Q>. Último acesso: 16 set. 2018.

MBEMBE, A. *Políticas da Inimizade*. trad. Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2017.

MBEMBE, A. *Crítica da Razão Negra*. trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: N1 edições, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Década Internacional de Afrodescendentes (2015 – 2024): Reconhecimento, justiça e desenvolvimento*. trad. Júlia Lins Franciotti. Brasil: Departamento de Informação Pública da ONU, 2015.

SANTOS, S. *Juventude Viva em Questão*. Maceió: Instituto do Negro em Alagoas, 2012. Disponível em: <https://inegalagoas.org/textos-dos-membros-2/>. Último acesso em: 13 de out. 2018.

SILVA, J. *Um Movimento Negro em Alagoas: A Associação Cultural Zumbi (1979 – 1992)*. Artigo apresentado para a obtenção do Grau de Licenciatura em História. (Departamento de História – CHLA). Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2P1oj2g>. Acesso em: 16 de out. 2018.

SILVA, W. V. N. *Territórios Vulneráveis: arquivos Impróprios de uma memória em perigo*. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa De Pós-graduação em Psicologia Social e Institucional. Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul. Porto Alegre, 2018.

SCHUCMAN, L. *Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: Brancitude, hierarquia e o poder na cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2014.

SCISLESKI, A. HÜNING, S. M. Imagens do escuro: reflexões sobre subjetividades invisíveis. *Rev. Polis Psique*, Porto Alegre, v. 6 n. 1. p. 8-27. jan. 2016.

SOUZA, N. *Desaparecimento do jovem Davi Silva em Maceió, AL, completa 100 dias*. Maceió: G1, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/g4aAHZ>>. Acesso em: 08 out. 2018.

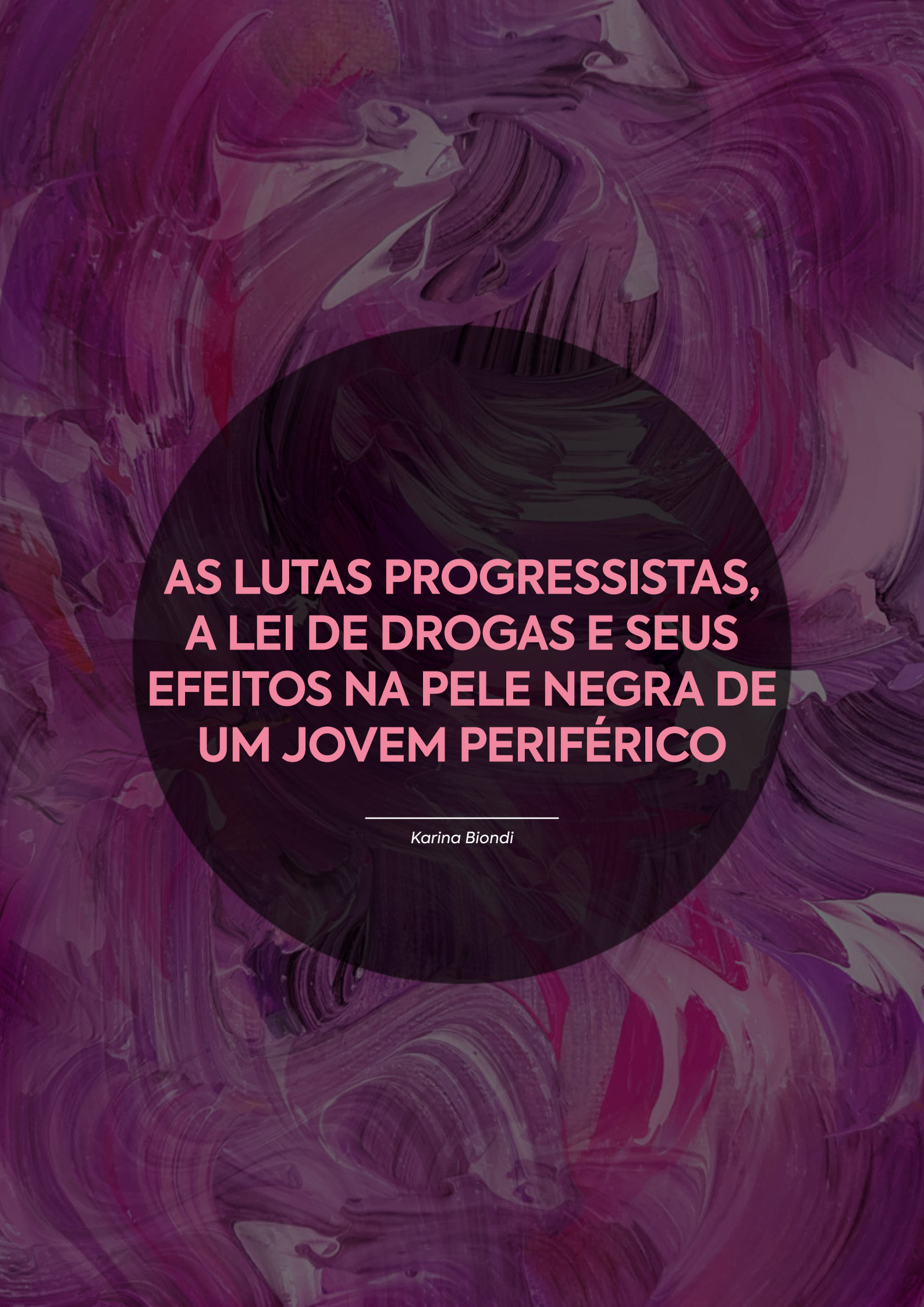
RESENDE, A. *Jovem desaparece após abordagem da PM, diz família*. Maceió: G1 AL, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/cbH4ob>>. Acesso em: 08 out. 2018.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência: Os Jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: Unesco e Garamond, 1998. Disponível em: <<https://goo.gl/yfDSd6>>. Acesso em: 01 out. 2018.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da Violência IV: Os Jovens do Brasil – Juventude, Violência e cidadania*. Brasília: UNESCO, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/S2nyox>>. Acesso em: 01 out. 2018.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2012 – A cor dos homicídios*. Rio de Janeiro: CEBELA/FLACSO Brasil, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/nhieyK>>. Acesso em: 24 set. 2018.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2014 – Os Jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/jS1VXe>>. Acesso em: 16 de out. 2018.



AS LUTAS PROGRESSISTAS, A LEI DE DROGAS E SEUS EFEITOS NA PELE NEGRA DE UM JOVEM PERIFÉRICO

Karina Biondi

Para Leandro (*in memoriam*).
E sua mãe guerreira, Andreia.

Assustador
É quando se descobre
Que tudo deu em nada
E que só morre o pobre.

Racionais MC's (Fórmula Mágica da Paz – 1997)

INTRODUÇÃO

Muitas políticas e mudanças legislativas são frutos de históricas reivindicações e lutas de movimentos sociais. Algumas dessas lutas também ocorreram nos bancos das universidades, a partir de reflexões científicas. Entretanto, alguns desdobramentos dessas políticas, que são resultados de lutas humanistas e progressistas, podem incidir de maneira perversa sobre os corpos de jovens pretos, pobres e periféricos.

Não se trata, aqui, de verificar a aplicação de uma lei ou de escrutinar sua correta execução. A isso se dedica o que Lévi-Strauss (2003 [1958]) chamou de uma “ciência social do observador”, voltada para estudos que têm como ponto de partida o Estado, as Leis ou o pensamento ocidental com tudo o que ele carrega, com toda uma tradição de pensamento e seus decorrentes pressupostos. Trata-se, diferentemente, de uma perspectiva antropológica, que, segundo o mesmo autor, é dedicada a elaborar uma “ciência social do observado” (LÉVI-STRAUSS, 2003, p. 404). Isso quer dizer que, em vez de um olhar sobre leis, políticas e suas aplicações a partir de um ideal, de um dever-ser do Estado Democrático de Direito, esses mesmos objetos serão abordados com fundamento em formulações, teorizações, perspectivas. O que os enunciados, as reflexões e a vida dessas pessoas podem falar sobre o Estado, suas políticas, sobre as leis, sobre o ativismo de movimentos sociais e as proposições elaboradas a partir dos bancos das universidades? Essa perspectiva guarda algumas afinidades com o que Foucault definiu como um procedimento de análise ascendente:

O importante é que não se deve fazer uma espécie de dedução do poder que partiria do centro e que tentaria ver até onde ele se prolonga por baixo (...) Creio que é preciso, ao contrário, (...) fazer uma análise ascendente do poder, ou seja, partir dos mecanismos infinitesimais, os quais têm sua própria história, seu próprio trajeto, sua própria técnica e tática, e depois ver como esses mecanismos de poder, que têm, pois, sua solidez e, de certo modo, sua tecnologia própria, foram e ainda são investidos, colonizados, utilizados, inflectidos, transformados, deslocados, estendidos, etc., por mecanismos cada vez mais gerais e por formas de dominação global (FOUCAULT, 2010, p. 27).

As reflexões aqui apresentadas, baseadas nos anos de pesquisa de campo em periferias e prisões do Estado de São Paulo (BIONDI, 2010, 2018), foram originalmente formuladas para apresentação oral em uma mesa do *Seminário Homicídios no Nordeste: Causalidades, Políticas Públicas e Perspectivas*, promovido pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) em conjunto com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. Em meio a tantos números analisados de formas muito competentes, a partir de cruzamentos e isolamentos de variáveis, esta perspectiva pretendeu recheiar as discussões com um pouco de carne e osso, mas também com reflexões que, estranhas às formulações acadêmicas tradicionais, permitem situar os problemas a partir de outro ângulo.

Este texto abordará a vida de Leandro e de sua mãe Andreia, no tocante aos efeitos da aplicação da Lei nº 11.343, de agosto de 2006, conhecida como Lei de Drogas. Inicialmente, serão abordadas essa lei e a forma como ela foi recebida pelos setores mais progressistas da sociedade. Em seguida, serão apresentados os efeitos da aplicação dessa lei na pele de Leandro e no cotidiano das prisões paulistas. Por fim, serão ponderadas reflexões sobre seus efeitos nas vidas das pessoas, ao contrário de ser uma má aplicação da lei, o que conotaria uma falha ou uma falta de Estado, constituem a eficácia de uma certa política voltada para a juventude negra e periférica.

LEI DE DROGAS

Em 2006, passou a vigorar a Lei nº 11.343, que diferencia usuários de traficantes de drogas e aplica aos dependentes químicos penas alternativas à prisão. Fruto de uma antiga e persistente luta de grupos que envolvem movimentos antiproibicionistas, antipsiquiátricos e de defesa dos direitos humanos, profissionais da saúde, juristas, agentes da lei e acadêmicos, a Lei de Drogas foi considerada uma vitória progressista. De fato, como afirmam Rodriguez e Labate (2018):

O texto da nova lei frisou que o sistema de política sobre drogas passaria a ser focado no respeito aos direitos humanos, à autonomia dos indivíduos quanto ao uso de substâncias psicoativas (Art. 4º II), ao reconhecimento da “diversidade” e da “diversidade das populações” (Art. 4º II), além do fomento à “responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas” (Art. 19 III). A “redução de riscos” (Inciso VI) foi lembrada como atividade de prevenção e o texto previu um equilíbrio entre os objetivos de prevenir e tratar ao lado do de reprimir o tráfico ilícito (Art. 4º IX). Essas citações são apenas exemplos de certo tom geral que marca as intenções do documento, que foi apresentado pelos representantes do governo em tom de celebração, como um “avanço”. Estes elementos poderiam ser considerados, num primeiro momento, com efeito, progressistas em comparação à legislação anterior, nitidamente repressiva. Sem dúvida, a Lei de 2006 incorporava abordagens críticas ao proibicionismo mais radical, ativando temas e conceitos próprios às correntes reformistas (RODRIGUEZ e LABATE, 2018, p. 115).

As principais decisões consideradas “avanços progressistas”, no entanto, foram reservadas ao modo de lidar como os “usuários” de drogas ilegais. Ainda que a lei utilizasse a expressão vaga de “uso indevido”, a posse de psicoativos ilegais foi “despenalizada”, entendendo, por isso, o fim das penas de prisão (Art. 28), ainda que mantida como crime. O cultivo para uso próprio, modalidade válida principalmente para a maconha, também foi reconhecido como atividade não penalizada (Art. 28, § 1º), enquanto a posse de psicoativos ilegais visando o uso compartilhando, antes equiparado a tráfico de drogas, teve sua pena abrandada (Art. 33, § 3º) (BOITEUX ET AL., 2009; KARAM, 2008). O texto legal ainda fez uma diferenciação entre “traficante profissional” e “traficantes ocasional” para distinguir entre o que se dedicaria efetivamente ao tráfico ilícito e aquele que, com inconstância, se envolvesse com a venda de drogas ilegais (muitas vezes, relacionada ao seu consumo pessoal). Desse modo, a Lei de Drogas reservou ao “usuário de drogas” penas que são “a advertência, a prestação de serviços à comunidade e o comparecimento compulsório a curso ou programa educativo” (PRADO, 2013, p. 46).

No entanto, a mesma lei que retirava dos usuários a carga punitiva, transferindo-a aos traficantes. Sem oferecer critérios específicos para distinguir usuários de traficantes, a previsão para punição, antes de três anos de prisão, passou para cinco (BOITEUX et al. 2009; PRADO, 2013; CARVALHO, 2015; KARAM, 2008).

A partir da promulgação da lei, como é possível notar tanto a partir das quebradas como das cadeias, muitos usuários de drogas passaram a ser julgados e condenados como traficantes. Se, no campo, como afirma Rui (2018, p. 324), é “tênue a divisão entre quem pode ser considerado usuário e quem pode ser taxado como traficante” (já que boa parte dos usuários de crack também fazem pequenos tráficos), nas operações policiais e decisões judiciais, parece não haver dúvida, uma vez que somente o tráfico leva à prisão: todos aqueles que têm perfil de autores de crime (diga-se, jovens negros e periféricos) são traficantes. Apesar disso ser de conhecimento geral nas cadeias e nas quebradas, e apesar de Karam (2008) ter alertado que a ausência de critérios objetivos na lei consistia em proposital elemento punitivo destinado a criminalizar jovens negros e pobres, essa questão precisou ser documentada segundo os padrões governamentais de práticas de conhecimento – com estatísticas, gráficos, tabelas, entrevistas padronizadas, metodologias estabelecidas e financiamento institucional – e oficialmente publicizada em Marques de Jesus et. al (2011) para ganhar *status* de verdade e passar a ser oficialmente debatida.

Ainda em 2008, três anos antes da publicação desse documento, alguns Centros de Detenção Provisória (CDPs) passaram a ser chamados, por outros detentos, de “cadeias de noia” e se tornaram centros informais de recuperação da dependência de *crack*. Algumas mães, depois de inutilmente buscar a internação para seus filhos, chegaram a declarar alívio frente à prisão deles: “*pelo menos agora ele vai passar alguns meses limpo*”. Afinal, não se usa *crack* nas cadeias onde o PCC está presente.

Esse não foi, contudo, o sentimento de Andreia, mãe de Leandro.

A LEI DE DROGAS NA PELE DE LEANDRO

Leandro fora preso em 2010, portando 5 pedras de *crack*. Abordado em uma operação policial de rotina, Leandro foi preso sob a alegação de que o porte de pequenas quantidades de drogas é uma estratégia dos traficantes para não serem presos como tais. A pequena quantidade de drogas, deste modo, que anunciaria sua condição de dependente, foi a prova oferecida pela acusação e acolhida pela Justiça de que Leandro era, de fato, um traficante.

Sua mãe, Andreia, há algum tempo lutava contra a dependência do filho. Apesar de apresentar na Justiça provas da dependência química de Leandro, documentos comprobatórios do vínculo empregatício de seu filho e outros que atestavam sua residência fixa (requisitos para que a Justiça concedesse o direito ao réu de responder ao processo em liberdade), Andreia não conseguiu sequer o Habeas Corpus para Leandro aguardar o julgamento em liberdade tampouco nem reverter a acusação por tráfico de drogas. Andreia expressou sua indignação: *“Essa lei que não deixa prender dependente químico só vale pra rico. Agora qualquer pobre com uma pedra virou traficante!”*.

Leandro não era trabalhador somente em sua carteira de trabalho. Ele nunca fora do crime e sonhava fazer faculdade de Direito e se tornar Procurador. Isso era motivo de muito orgulho para Andreia, que passou muitas dificuldades na infância e na juventude, teve passagens pela então Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (FEBEM) e, depois de adulta, já na vida do crime, por cadeias femininas: *“Meu filho é trabalhador. Eu nunca deixei ele se envolver com nada!”*. Entretanto, ao afastar Leandro do mundo do crime, Andreia não esperava que um dia ele tivesse que enfrentar o cotidiano de uma prisão. Leandro não estava preparado para isso e não suportou a pressão psicológica que enfrentara na cadeia. Na volta das visitas que fazia ao filho, Andreia chorava não só porque ele não a reconhecia mais, mas pelo sofrimento pelo qual Leandro, agora com distúrbios mentais, estava passando na cadeia: *“Eu nem me importaria que ele não me reconhece se ele estivesse bem lá. Quando foi preso, ele era um rapaz normal. Agora, tenho um filho deficiente mental. O mundo do crime não é fácil, não. Tem que ter a mente preparada. Eu tiraria de letra, mas meu filho... Eu nunca preparei ele pra isso”*.

Segundo Andreia, Leandro passou a ter distúrbios mentais por não suportar a pressão psicológica da cadeia, mas também porque apanhou muito, tanto dos funcionários do CDP quanto dos próprios presos: *“Começou com toda a pressão psicológica que é a cadeia mesmo. O mundo do crime não é fácil, não. Tem que ter a mente preparada. E ele não aceitava estar lá, porque ele não tinha que estar lá!... Foi muito difícil... Depois ele já não tava bem da cabeça e começou a apanhar dos agentes. Ele não sabia como é que funciona a cadeia, então mandavam ele pra um lugar, ele se confundia e ia pra outro, e já achavam que ele tava tirando. Batiam na cabeça dele.*

Daí ele foi ficando pior ainda. Depois veio a opressão dos próprios presos. Como ele já não tava raciocinando direito e também porque ele não é do crime e não sabe como é que tem que se comportar, toda hora chamavam a atenção dele, davam bronca nele... E ele não aceitava... Começou a ficar rebelde. Até que um dia bateram forte na cabeça dele. Os próprios presos, Karina”. – disse Andréia.

– Meu Deus, Andréia! Mas por quê? – perguntei.

– Por motivo besta. Por nada – respondeu ela.

– E agora tá podendo agredir por nada em Cadeia de Comando? – perguntei.

– Poder, não pode... Mas aquele CDP tava desandado. – respondeu ela.

Vou interromper agora a história de Leandro para falar um pouco do que ocorria do outro lado dos muros, do efeito da Lei de Drogas na vida dos encarcerados.

A LEI DE DROGAS E AS PRISÕES

À medida que jovens como Leandro eram aprisionados, aumentava a população carcerária brasileira. Não vou falar aqui dos números, mas qualquer consulta deixa evidente o salto quantitativo de presos que o Brasil apresentou nos últimos anos, especialmente depois de a Lei de Drogas entrar em vigência. Não por acaso, o número de presos por tráfico de drogas foi o que teve maior aumento; hoje, esses presos representam boa parte da população carcerária no Brasil (BOITEUX, 2015; PINTO e OBERLING, 2016). Para Boiteux (2015) e Boiteux e Pádua (2012), o superencarceramento foi resultado da nova política de drogas, uma vez que sua execução pelas polícias e pela Justiça passou a se basear sobretudo na prisão de jovens negros e pobres acusados de tráfico de drogas.

Desprezando essa correlação, o aumento das prisões por tráfico é debatido majoritariamente como uma prova do aumento de tais atividades, que se tornaram um problema central nas discussões sobre segurança pública. De outro lado, a partir das cadeias, na visão dos encarcerados, prisões como as de Leandro também implicam uma série de problemas.

Durante a pesquisa, em uma prisão de regime semiaberto, os presos diziam que, apesar das relativas boas condições daquela unidade, o convívio entre os presos não era o melhor que já haviam vivido. Um dos motivos, segundo relatavam, era de que a população prisional abrigada naquela unidade era formada, em sua maioria, por presos primários que cumpriam penas pequenas. Muitos haviam sido condenados diretamente ao regime semiaberto. De acordo com os presos, a grande maioria desses primários “não era do crime”, mas sim “noia” (como chamam os usuários de drogas).

Um dos presos disse que a população prisional poderia ser classificada da seguinte maneira: os que são do crime (o que não quer dizer exatamente que sejam praticantes de atividades criminosas, mas sim que orientam suas condutas de acordo com a ética do PCC), os “zé-povinho” (aqueles que, ainda que tenham praticado atividade criminosa que os levou à cadeia, não orientam sua existência de acordo com o crime), os “noias” (usuários de drogas que foram levados à prisão em razão de ações que teriam praticado para sustentar sua dependência, como furtos ou assaltos ou, ainda, os que foram presos como traficantes quando portavam substâncias que seriam usadas para consumo próprio) e, finalmente, os 13 (pessoas com algum tipo de distúrbio mental). Desses, apenas o ladrão (aquele que é do crime) contribuiria para uma boa convivência entre os detentos, regida pela ética do Comando. A ele, disse o preso, cabia ser um ‘psicólogo’, para saber com quem estava tratando. Afinal, disse, “*não dá pra cobrar de um noia, de um treze ou de um zé-povinho o proceder de ladrão. Tem que analisar com quem está falando e agir diferente com cada um. O ladrão é – e tem mesmo que ser! – mais cobrado porque ele está mais ciente de como as coisas funcionam. Com os outros, tem que ter mais paciência, explicar, mas tá difícil*”.

Para os presos, a impossibilidade ou a dificuldade de cobrar energeticamente determinada postura desses homens fazia com que a convivência na cadeia se tornasse desgovernada. Era “*muita falta de proceder*”, diziam, “*ninguém respeita ninguém*”. Diante dessa situação, os que se consideram malandros procuravam se diferenciar dos demais, mantendo para si a ética do crime e tentando fazer com que os demais aderissem minimamente a ela, o necessário para tornar seu cotidiano mais tranquilo. Diziam que, graças a isso, havia o mínimo de condições de convivência, sem brigas, agressões e, no limite, mortes.

As cadeias, principal ambiente de formação, fortalecimento, expansão e propagação dos comandos prisionais, são, dessa forma, infladas pelos efeitos de uma política que, inicialmente, pretendia-se de cunho humanista e progressista. Em regiões nas quais esses comandos disputam espaço, como nos Estados do Nordeste, os confrontos acirram-se, e episódios de violência se tornam mais frequentes. Pessoas que nada tinham a ver com isso passaram a viver imersas nessa lógica. É possível dizer, portanto, que a guerra às drogas contribuiu para o fortalecimento dos comandos prisionais e para o aumento da violência, embora esses fatores nem sempre estejam associados.

O aprisionamento de dependentes químicos que levou às cadeias pessoas que nunca haviam tido “envolvimento com o crime” (decorrência da Lei de Drogas, conjugada com as atuações policiais e jurídicas) levou também às prisões muitas pessoas alheias à “ética do crime”. Algumas vezes, como no caso de Leandro (mas que também aparece entre os interlocutores de Taniele Rui), essas pessoas não tinham sequer disposição para aderir a essa ética. O resultado disso é que, enquanto algumas aderiram definitivamente ao crime, outras, como Leandro, ao recusarem o crime e serem recusadas pela sociedade, passaram a habitar um limbo social que foge de todas as estatísticas e correlações dos analistas.

UMA POLÍTICA DE ESTADO

Depois de cumprir a pena de tráfico de drogas em sua integralidade, Leandro saiu da cadeia. Porém, ele nunca mais foi o mesmo. A prisão levou sua sanidade. Andreia tentou ajuda para tratá-lo, sem sucesso. De volta ao “mundão”, sem conseguir emprego e sem perspectivas de ingressar no ensino superior, Leandro voltou a usar *crack*. Andreia persistia na sua luta para salvar seu filho: de um lado, das drogas; de outro, do Estado.

Drogas e Estado, sob a Lei de Drogas e sobre os corpos de jovens pretos e periféricos, andam juntos. Em primeiro lugar, porque o Estado não é isento das condições que levaram ao envolvimento de Leandro com as drogas. Em segundo lugar, o consumo de drogas por um jovem negro periférico é simultâneo à atuação do braço repressivo do Estado, que o aborda, prende, acusa, encarcera, e depois nega sua responsabilidade e recusa qualquer outro tratamento que não a prisão. Não se trata de ausência ou fragilidade do Estado de forma alguma. Trata-se da eficiência de negar alguns tipos de serviços e, em seguida, oferecer outros. Trata-se, sobretudo, de um projeto.

Não há, portanto, o que alguns analistas chamam de “falta de Estado”, em que um espaço deixado vazio pelo Estado seria ocupado por forças que consideram alienígenas a ele. Segundo Villela (2009, p. 207), essas interpretações por meio da “ausência de Estado” são tributárias da concepção de um núcleo sólido de poder político, para onde confluem as obediências e de onde emanam os poderes. Segundo o autor, essas interpretações são também o efeito de um ponto de vista isolacionista ou emanacionista segundo o qual quanto mais distante do centro de emanção menores a eficiência e eficácia das instituições estatais. Assim como essas interpretações, o determinismo orientado pela equação “quanto mais Estado, menos crime e, consequentemente, mais segurança” revela-se equivocado. Isso pode ser visto no crescimento das facções pelo Brasil e especialmente em São Paulo, que ocorreu concomitantemente ao aumento acentuado da população carcerária. É ali, no ambiente carcerário, que nascem, fortalecem-se e se expandem as facções. Elas não são, portanto, resultado da falta de Estado, mas da própria atuação do Estado. A política de encarceramento em massa, então, contribui de maneira decisiva para o crescimento do crime.

Muitos trabalhos de base etnográfica verificam essa relação. O pesquisador Bruno Ramos Gomes, por exemplo, na sua apresentação em Seminário promovido pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), em novembro de 2010, mencionou uma interessante fala de seu interlocutor, que afirmou que, ao ir para a cadeia, aprendeu outra forma de estar na rua. Ele teria deixado de ser *noia* para se tornar traficante. De fato, alguns se tornam. Muitos, ainda que não saiam da prisão como traficantes, saem sintonizados com a ética das facções.

Esse, contudo, não era o caso de Leandro. Ainda que dentro de uma cadeia, Leandro resistia a qualquer forma de captura, seja pelos aparelhos normalizadores do Estado que pretendem produzir corpos dóceis (FOUCAULT, 1996), seja pelos dispositivos éticos da facção. Ele recusava, de maneira intransigente, os dois caminhos que a ele se apresentavam. Por essa postura, pagou caro. Ações de violência física, inerentes ao próprio funcionamento da máquina estatal, sugaram sua sanidade. E, sobre sua pele negra, recaiu ainda outra face dessa política de Estado: a recusa de se responsabilizar por ele, de cuidar dele, de oferecer a ele algum caminho possível.

À deriva no “mundão” e imerso na loucura produzida pela política de Estado vigente, mesmo com todos os esforços empreendidos por Andreia para acionar o Poder Público a fim de conseguir ajuda para tirar seu filho das drogas, Leandro faleceu após ser atropelado quando atravessava uma avenida. Ele só tinha 24 anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação de Leandro deixa evidente como os efeitos de uma luta humanista e progressista, neste caso, a Lei de Drogas, podem incidir de maneira perversa sobre os corpos de jovens pobres, pretos e periféricos. Ainda que formulada no interior de um discurso crítico à guerra às drogas, essa lei apenas assevera seus efeitos, sendo bem-sucedida no direcionamento do público-alvo dessa guerra, o jovem pobre, preto e periférico. Como asseveram Rodrigues e Labate (2018, p. 116–117),

seria possível afirmar que a histórica seletividade penal aplicada ao campo das drogas ilegais, que tradicionalmente visou a prisão de certos indivíduos e categorias sociais – especialmente jovens negros, pobres, moradores de favelas – tornou-se indiretamente ainda mais oficializada pela Lei de 2006. O preconceito de raça e procedência social é, no Brasil e fora dele, um dos principais elementos que dão força e eficiência ao proibicionismo como tática para perseguir seletivamente entre os membros de uma sociedade.

Em suma, a Lei de Drogas reforçou a seletividade penal e aumentou a capacidade do aparato de Estado de aprisionar em nome do combate ao tráfico de drogas. Aqui, procurou-se demonstrar como um dos desdobramentos da captura por aparelhos de Estado dos rumos da aplicação dessas políticas resultados de lutas que também ocorreram nos bancos das universidades é exatamente o aumento da violência. Afinal, prende-se mais e, assim, criam-se condições favoráveis para o nascimento, o fortalecimento e a expansão de facções prisionais.

Histórias de prisão como as de Leandro não são raras. Tanto é que elas engrossam números que povoam relatórios de diversos especialistas de segurança pública. Ademais, povoaram o conhecimento vindo das quebradas muito antes de qualquer registro acadêmico. Ali, naqueles saberes menores ou, como define Foucault (2010), naqueles saberes das pessoas, estão todas as respostas para as incoerências, incógnitas e inconsistências expressas pelos números. Ali, naqueles saberes sujeitados, é possível encontrar questionamentos sobre a efetividade da democracia nos dias de hoje. Perguntam as Mães de Maio: e as mortes da democracia? Que democracia é esta, em que toda uma população é alvo da repressão estatal, em que os alvos (os pretos, pobres e periféricos) são definidos de antemão, antes mesmo de qualquer acusação, processo, investigação, julgamento e até mesmo antes da própria abordagem policial? Para elas, essa é uma política de Estado. Não se trata mais do registro isento dos códigos e dos procedimentos, eles próprios servem essa política. Sem dúvidas quanto a isso, as Mães de Maio impactam com uma formulação que, embora óbvia e absolutamente condizente com o desenvolvimento analítico da qual decorre, soa inesperado: no Brasil, todo preso é um preso político.

Para elas, seus filhos, assassinados em maio de 2006, não eram só números. Suas lutas mostram que eles são também as provas de que não existe democracia nas periferias. Para Andreia, Leandro também não é só um número. Nunca foi. Sempre resistiu a isso. E, para ela, sua resistência não poderia ter sido em vão. Hoje, Andreia realiza trabalho social junto a familiares de presos, em parceria com instituições como a Defensoria Pública. Ela se empenha para que os filhos das outras Andréias, e Marias, e Joanas não tenham o mesmo fim que Leandro teve. De minha parte, continuo fazendo o que sei, o pouco que sei: escrever. Eu devia este texto para Andréia e para a memória de Leandro.

REFERÊNCIAS

- BIONDI, K. *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BIONDI, K. *Proibido roubar na quebrada: território, hierarquia e lei no PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.
- BOITEUX, L. et al. *Tráfico e Constituição*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- BOITEUX, L. Contradicciones y ambigüedades en la Política de Drogas Brasileña del siglo XXI: Avances y retrocesos”. In: LABATE, B. C. e RODRIGUES, T. (eds.). *Drogas, Política y Sociedad en América Latina y el Caribe*. México: CIDE, 2015.
- CARVALHO, S. *A política criminal de drogas no Brasil: um estudo*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas* (3ª ed.). Rio de Janeiro: NAU, 2002.
- FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- KARAM, M. A Lei 11.343/2006 e os repetidos danos do proibicionismo. In: LABATE, B. C. et al. (eds.) *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: Edufba, pp. 105-120, 2008.
- LÉVI-STRAUSS, C. *Lugar da antropologia nas ciências sociais e problemas colocados por seu ensino*. Antropologia estrutural. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- MARQUES DE JESUS, M.; OI, A.; ROCHA, T. e LAGATTA, P. *Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da Universidade de São Paulo, 2011.

MARQUES, A. “‘Faxina’ e ‘pilotagem’: dispositivos (de guerra) políticos no seio da administração prisional”. Lugar comum – estudos de mídia, cultura e democracia (UFRJ). Vol. 25-26, p. 283-290, 2008.

PINTO, N; OBERLING, A. “Liberação ou Proibição? Discursos e Representações acerca da política de drogas nos projetos de leis no Congresso Nacional (2010– 2014)”. In: LABATE, B. C.; POLICARPO, F.; GOULART, S. L. e ROSA, P. O. (orgs.). *Drogas, políticas públicas e consumidores*. Campinas: Mercado de Letras; São Paulo: Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (NEIP), 2016.

PRADO, D. *Crítica ao Controle Penal das Drogas Ilícitas*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito/Juspodium, 2013.

RODRIGUES, T; LABATE, B. C. A política de drogas brasileira: tensões entre a repressão e as alternativas. In: RODRIGUES, T; LABATE, B. C. *Políticas de drogas no Brasil: conflitos e alternativas*. Campinas: Mercado de Letras, 2018.

RUI, T. “Pacote de direitos’ e repressão na ‘cracolândia’ paulistana: dois anos do Programa De Braços Abertos (jan 2014–jan 2016). RODRIGUES, T; LABATE, B. C. *Políticas de drogas no Brasil: conflitos e alternativas*. Campinas: Mercado de Letras, 2018.

VILLELA, J. L. M. Família Como Grupo? Política como agrupamento? O Sertão de Pernambuco no mundo sem solidez. *Revista de Antropologia*. Vol. 52, no 1, p. 201-245, 2009.



SOBRE OS AUTORES

BENEDITO DOMINGOS MARIANO – Graduado em Sociologia pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi Diretor-secretário do Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo, Primeiro Ouvidor das Polícias do Estado de São Paulo (1995-2000). Foi Secretário Municipal das Prefeituras de São Paulo e do Município de Osasco. Atualmente, é Secretário de Segurança Urbana da Prefeitura de São Bernardo do Campo. Foi Membro do Conselho Nacional de Segurança Pública (2010-2012). É Professor da disciplina Sociologia do Direito e Antropologia do Centro Universitário Unifieo de Osasco. E-mail: bdmariano@sp.gov.br.

BRUNO CAVALCANTE LEITÃO SANTOS – Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela UCDB/CPC Marcato. Bacharel em Direito pela Estácio/Faculdade de Alagoas. Coordenador do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) em Maceió/AL. Professor Titular II da disciplina Direito Penal do Centro Universitário Cesmac. Professor de Direito Penal da Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas de Maceió (FAMA). E-mail: brunoleitao.adv@hotmail.com.

DANIEL GANEM MISSE – Professor do Departamento de Segurança Pública do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (InEAC) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Justiça e Segurança (PPGJS/UFF). Coordenador do Núcleo de Estudos em Conflito e Sociedade. Advogado e Sociólogo. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduado em Ciências Sociais pela UFF. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da UFF. E-mail: danielmisse@gmail.com.

DENISE ALMEIDA DE ANDRADE – Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, Ceará, Brasil. Pós-doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (PNPD/CAPES), São Paulo, São Paulo, Brasil. Professora do Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), Fortaleza, Ceará, Brasil. Professora da FGV Law – SP, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: andradedenise@hotmail.com.

EDUARDO SOUZA SILVA – Mestrando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Graduado em Licenciatura em Ciências Sociais pela UFCG. Pesquisador pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU). Desenvolve estudos na área de políticas públicas; violência; teoria democrática contemporânea; representação política nos meios de comunicação. E-mail: eduardocaico@hotmail.com.

EMERSON OLIVEIRA DO NASCIMENTO – Graduado em História pela Universidade de Pernambuco (UPE). Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é Professor Associado do Instituto de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Líder do Laboratório de Estudos em Segurança Pública – CNPq. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Criminologia e Segurança Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: violência urbana, políticas públicas de segurança, periferias urbanas e homicídios. E-mail: emersondonascimento@yahoo.com.br.

FILLIPI LÚCIO NASCIMENTO – Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UFAL. Bolsista do CNPq. Possui interesse nas áreas de sociologia do crime e da violência, criminologia ambiental, economia do crime e políticas públicas de segurança. E-mail: fillipi.nascimento@hotmail.com.

GABRIELA BOTHREL ECHEVERRÍA – Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário Tiradentes (UNIT). Especializanda em Educação em Gênero e Direitos Humanos pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas UNIT. É membro da Comissão de Direitos Humanos do Conselho Regional de Psicologia do Estado de Alagoas (CRP-15). Coordena o Grupo de Trabalho sobre Diversidade de Gênero. E-mail: gabrielabe48@gmail.com.

GRASIELLE BORGES VIEIRA DE CARVALHO – Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP. Mestre em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica/SP. Gestora do Convênio celebrado entre a Universidade Tiradentes e a OAB/SE sobre Violência e Gênero. Integrante do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher de Sergipe e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Aracaju/SE. Docente e Pesquisadora do Mestrado em Direitos Humanos e do curso de Direito da Universidade Tiradentes/SE. Pesquisadora voluntária do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP). Editora Executiva da Revista Interfaces Científicas Humanas e Sociais da Editora Tiradentes. Líder dos Grupos de Pesquisa de Execução Penal e do Grupo sobre Gênero, Família e Violência do Diretório de Pesquisa do CNPq. Advogada. E-mail: grasiellevieirac@gmail.com.

HUGO LEONARDO RODRIGUES SANTOS – Professor da Faculdade de Direito de Alagoas (UFAL). Doutor e mestre em direito pela Faculdade de Direito do Recife (UFPE). E-mail: hugoleosantos@yahoo.com.br.

JOSÉ ELÍSIO DOS SANTOS JÚNIOR – Graduando em Direito pelo Centro Universitário Tiradentes e em História pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). É pesquisador de Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal). Atualmente, é estagiário do Ministério Público do Estado de Alagoas (MPAL) na 38ª Promotoria de Justiça da Capital. E-mail: elisiojunior01@gmail.com.

JOSÉ MARIA DA NÓBREGA JÚNIOR – Mestre e Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Adjunto IV da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Lotado no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA/UFCG), Campus de Sumé, PB. Unidade Acadêmica de Gestão Pública (UAGESP). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFCG. É líder do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos da Violência (NEVU) da UFCG. Colunista de política na Rádio CBN Recife. E-mail: jmnobrega@ufcg.edu.br.

JULIANA GONÇALVES MELO – Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília. Professora Associada I da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente tem centrado suas pesquisas no campo da Antropologia do Direito e do Crime, como ênfase na questão prisional, organização de coletivos criminosos e acesso à justiça. E-mail: juliana_melo2003@yahoo.com.

KARINA BIONDI – Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre e doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal de São Carlos. Atualmente, é professora na Universidade Estadual do Maranhão. Além de coordenar o Laboratório de Estudos em Antropologia Política (LEAP), também é pesquisadora do Hybris – Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Relações de Poder, Conflitos, Socialidades e do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (NEIP). Recebeu o prêmio de melhor livro da Association for Political and Legal Anthropology, uma seção da American Anthropology Association, com “Sharing this Walk: An Ethnography of Prison Life and the PCC in Brazil”, versão em inglês de “Junto e Misturado: uma etnografia do PCC”. Também é autora de “Proibido roubar na quebrada: território, lei e hierarquia no PCC”. E-mail: ka.biondi@gmail.com.

LAURA GUSMÃO RIBEIRO – Graduanda em Ciências Sociais/Bacharelado pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e em Direito pela Sociedade de Ensino Universitário do Nordeste (SEUNE). Tem interesse na área de Ciência Política e Direito Administrativo, com ênfase na área de comportamento parlamentar, organizações legislativas, organizações executivas e políticas públicas. E-mail: lauragribeiro12@gmail.com.

LAURA KAUANY MATOS – Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes/SE. Pós-graduada em Direito Penal pela Faculdade Damásio/SP. Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes/SE. Integrante do Grupo de Pesquisa sobre Gênero, Família e Violência do Diretório de Pesquisa do CNPq. E-mail: laurakmatos9@gmail.com.

LORENA MADRUGA MONTEIRO – Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre e Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Pesquisadora associada aos grupos de pesquisa “Ciências Sociais na América Latina” (CISOAL/UFRGS) e “Instituições Políticas e Pensamento Político Brasileiro” (UFPEL). Tem experiência na área de Ciência Política e Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Sociologia Política, Elites, Ciências Sociais, Educação Brasileira, Intelectuais Católicos, Burocracia e Políticas Públicas. Atualmente, é professora Titular I do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes (UNIT)/AL, e Pesquisadora Associada do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP). E-mail: lorena.madruga@gmail.com.

LUCIANA SANTANA – Graduada em História pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH). Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Realizou estância de Doutorado Sanduíche/Capes (DGU) na Universidade de Salamanca, Espanha. Integra, desde 2004, a equipe de pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos (CEL/DCP) na UFMG, com participação ativa em vários de seus projetos com parcerias nacionais e internacionais. É líder do grupo de pesquisa Instituições, Comportamento político e Democracia. Possui experiência profissional com pesquisas de opinião pública na área eleitoral, comportamento político, pesquisas de mercado e avaliação de políticas públicas. E-mail: lucianacfsantana@yahoo.com.br.

MONIKY LYAN SANTOS ROCHA – Graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes. É pesquisadora de Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL). E-mail: moniky_rocha@hotmail.com.

PEDRO IVOMORAES DESOUSA – Graduando em Ciências Sociais na Universidade Federal de Alagoas. Membro do Laboratório de Estudos de Segurança Pública. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Segurança Pública, Violência Urbana e Sociologia Política, atuando principalmente nos seguintes temas: polícia, violência urbana, criminalidade e segurança pública. E-mail: pedroivodesouza@gmail.com.

RODRIGO FIGUEIREDO SUASSUNA – Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília e Professor Adjunto I da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Suas pesquisas dizem respeito a políticas de segurança pública, criminal e prisional. E-mail: suassuna.rodrigo@gmail.com.

SIMONE MARIA HÜNING – Graduada em Psicologia pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestra em Psicologia Social pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora em Psicologia PUCRS. Realizou pós-doutorado no King's Brazil Institute, King's College London. É Docente e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Ufal, onde coordena o Grupo de Pesquisa Processos Culturais, políticas e modos de subjetivação (CNPq/UFAL). É Bolsista Produtividade em Pesquisa nível 2 (CNPq). Atualmente, é coordenadora do Grupo de Trabalho “Territorialidades, violências, políticas e subjetividades” da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia (ANPEPP). E-mail: simone.huning@ip.ufal.br.

SUZANN FLÁVIA CORDEIRO DE LIMA – Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Doutora em Psicologia Cognitiva pela Universidade Federal de Pernambuco e Pós-doutora em Criminologia pela Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica. Professora Associada da Universidade Federal de Alagoas e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa sobre Projetos Especiais (NUPES). Autora de diversos livros sobre Arquitetura Penal/Prisional e Socioeducativa. Consultora na área de Arquitetura Penal e Socioeducativa. Autora de vários projetos arquitetônicos e consultorias de Unidades Penais no Brasil e fora do País (África, América Latina). Foi Membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) (2011-2013). Docente do Programa de Pós-graduação em Dinâmicas do Espaço Habitado (DEHA) da FAU/UFAL. E-mail: suzanncordeiro@hotmail.com.

TATHINA LUCIO BRAGA NETTO – Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Especialista em Psicologia Jurídica pela Universidade de Araraquara (Uniará). Mestra em Psicologia pela Ufal. Atualmente, é Psicóloga da assistência estudantil da Pró-reitoria Estudantil (PROEST/UFAL) e integrante da Comissão de Políticas Públicas do Conselho Regional de Psicologia (CRP 15). Também é membra do Grupo de Pesquisa Processos Culturais, Políticas e Modos de Subjetivação (CNPq/UFAL). E-mail: tathina.braga@gmail.com.

VERÔNICA TEIXEIRA MARQUES – Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Atualmente, é pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP), do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes (Unit), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Unit. Também é Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos (CNPq). Pesquisadora do Núcleo de Análises e Pesquisas em Políticas Públicas de Segurança e Cidadania (NAPSEC) da Secretaria de Segurança Pública/SE, com experiência em planejamento e gestão na área de Projetos de Pesquisa, atuando nas áreas de políticas públicas e controles democráticos e direitos humanos. E-mail: veronica.marques@hotmail.com.

VIVIANNY KELLY GALVÃO – Doutora em ciências jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes (Unit). Professora de Direito Internacional do Unit. Advogada. E-mail: viviannygalvao@hotmail.com.



ÍNDICE REMISSIVO

Administração: 91, 121, 133, 135, 152, 157, 160, 161, 162, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 183, 185, 186.

Avaliação: 18, 19, 34, 36, 108, 110, 113, 132, 135, 136, 137, 138, 151, 156, 161, 170, 174.

Cárcere: 19, 74, 158, 159, 168, 169, 179, 180, 181, 182, 184, 190, 196, 197, 198, 201, 202, 208, 227.

Comportamento: 34, 35, 36, 37, 50, 56, 57, 69, 79, 81, 84, 132, 136, 199, 254.

Criminalidade: 6, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 45, 49, 50, 51, 52, 76, 79, 82, 91, 93, 94, 100, 101, 109, 110, 114, 118, 121, 128, 131, 134, 135, 136, 139, 141, 142, 143, 151, 161, 179.

Democracia: 6, 9, 30, 38, 50, 218, 228, 246.

Desaparecimentos: 141, 147, 148, 149, 150, 151, 152.

Desigualdade: 34, 36, 42, 43, 45, 55, 59, 62, 64, 75, 93, 94, 100, 207, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223.

Educação: 7, 8, 44, 45, 93, 169, 216, 219, 223.

Encarceramento: 50, 150, 159, 168, 173, 180, 182, 199, 220, 244.

Federação: 7, 17, 28, 39, 118, 122, 123, 124, 126, 127, 132, 134, 137, 141, 165, 219.

Gênero: 19, 55, 56, 57, 62, 65, 68, 70, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 205, 206, 207, 208.

Homicídios: 6, 8, 14, 15, 16, 17, 19, 22, 24, 28, 29, 36, 38, 39, 46, 47, 50, 51, 57, 58, 64, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 99, 107, 128, 131, 132, 135, 136, 137, 141, 142, 144, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 184, 197, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 223, 225, 228, 237.

Instituições: 6, 8, 17, 25, 28, 30, 38, 45, 50, 67, 75, 98, 116, 118, 119, 121, 122, 124, 128, 134, 158, 160, 161, 167, 169, 170, 244, 246.

Investigação: 25, 29, 109, 119, 120, 122, 124, 125, 127, 157, 158, 167, 168, 173, 223, 246.

Judiciário: 15, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 67, 68, 188, 189, 191, 223.

Justiça: 6, 7, 27, 50, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 68, 76, 89, 92, 100, 109, 118, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 144, 162, 179, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 224, 239, 240, 241.

Juventude: 19, 27, 64, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 228, 229, 237, 240.

Letalidade: 7, 25, 27, 131, 136, 139, 141, 142, 144, 145, 146, 150, 151.

Militares: 13, 17, 25, 28, 29, 92, 119, 120, 132, 135, 136, 139, 141, 142, 157.

Movimentos sociais: 20, 23, 29, 180, 218, 223, 229, 236.

Mulheres: 14, 27, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 88, 134, 166, 181, 182, 188, 198, 202, 203, 204, 205.

Necropolítica: 19, 213, 214, 219, 224, 225, 226.

Organizações criminosas: 22, 23, 26.

Partidos: 98, 103, 104, 105, 110.

Polícia: 13, 17, 22, 23, 25, 28, 67, 68, 76, 79, 80, 84, 85, 92, 111, 112, 118, 119, 120, 122, 124, 125, 128, 130, 131, 135, 138, 140, 141, 143, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 188, 223, 224.

Policiamento: 25, 27, 28, 29, 97, 107, 111, 121, 138, 140, 143, 180, 227.

Políticas públicas: 7, 15, 19, 20, 36, 38, 40, 51, 52, 54, 55, 70, 95, 96, 98, 99, 100, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 131, 132, 161, 178, 195, 197, 213, 214, 215, 218, 219, 220, 228, 229, 231, 237.

Presídios: 22, 74, 91, 157, 159, 160, 161, 162, 165, 169, 170, 171, 172, 185.

Prevenção: 13, 15, 24, 27, 30, 35, 36, 37, 40, 50, 51, 52, 54, 55, 65, 66, 68, 69, 70, 100, 107, 108, 110, 119, 123, 134, 135, 136, 138, 139, 161, 179, 182, 190, 213, 214, 215, 217, 220, 221, 238.

Privatização: 15, 18, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174.

Programas de segurança pública: 100.

Racismo: 214, 218, 219, 220, 221, 223, 225, 226, 228, 229.

Segurança pública: 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 37, 38, 49, 52, 58, 66, 75, 76, 77, 79, 80, 84, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 128, 131, 132, 134, 135, 136, 139, 144, 151, 152, 178, 179, 180, 181, 186, 188, 191, 241, 246.

Territórios: 35, 51, 52, 134, 225, 229.

Tráfico: 8, 20, 25, 78, 89, 90, 91, 100, 111, 238, 240, 241, 243, 245.

Violência: 8, 9, 14, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 25, 27, 30, 33, 34, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 97, 98, 99, 100, 101, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 118, 121, 123, 136, 170, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 196, 198, 200, 208, 209, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 227, 228, 229, 243, 244, 245.

Vulnerabilidade: 63, 67, 86, 88, 135, 214, 215, 219, 220, 223.

A segurança pública tem se tornado cada vez mais urgente, sobretudo nos grandes centros urbanos, tendo em vista a crescente onda de violência em distintas camadas populares. A limitada capacidade de gestão administrativa do problema pelas Unidades federativas e as restrições orçamentárias com as quais muitas convivem têm levado o Governo Federal a ocupar um papel cada vez mais estratégico como principal indutor e financiador de estratégias e programa de prevenção e controle da criminalidade em muitos estados brasileiros. Para além do que reza o texto constitucional, as peculiaridades dos cenários políticos e econômicos locais têm promovido uma demanda crescente em razão da necessidade de articulação entre Governo Federal, os Estados e Municípios para enfrentamento do problema. Assim, nesta obra, a partir de artigos de renomados autores, pretende-se debater diversos aspectos relacionados à violência (seja de gênero ou contra minorias, por exemplo), bem como apresentar uma reflexão sobre a temática. Busca-se, tendo em vista o atual cenário de criminalidade e violência, expandir o conhecimento sobre a gestão das organizações de segurança pública.