

JOSENEIDE SOUZA PESSOA  
HILDERLINE CÂMERA DE OLIVEIRA  
VANDERLAN SILVA  
ORGANIZADORES

# SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITOS, TEMAS E POLÍTICAS



EDUFPG

JOSENEIDE SOUZA PESSOA  
HILDERLINE CÂMARA DE OLIVEIRA  
VANDERLAN SILVA  
Organizadores

# SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITOS, TEMAS E POLÍTICAS



CAMPINA GRANDE -PB

2019

© dos autores e organizadores  
Todos os direitos desta edição reservados à EDUFMG  
FICHA CATALOGráfICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFMG  
EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - EDUFMG

S456 Segurança Pública: conceitos, temas e políticas [livro eletrônico] / Joseneide Souza Pessoa, Hilderline Câmara de Oliveira, Vanderlan Silva (Org.). – Campina Grande: EDUFMG, 2019. 249 p.

E-book (PDF)  
ISBN 978-85-8001-259-0

1. Política Pública. 2. Política e Planejamento Governamental. 3. Antropologia da Violência. I. Pessoa, Joseneide Souza. II. Oliveira, Hilderline Câmara de. III. Silva, Vanderlan. IV. Título.

CDU 328.121

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - EDUFMG  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFG  
editora@ufcg.edu.br

Prof. Dr. Vicemário Simões  
**Reitor**

Prof. Dr. Camilo Allyson Simões de Farias  
**Vice-Reitor**

Prof. Dr. José Helder Pinheiro Alves  
**Diretor Administrativo da Editora da UFG**

Simone Cunha  
**Revisão**

Yasmine Lima  
**Editoração Eletrônica**

#### CONSELHO EDITORIAL

Anubes Pereira de Castro (CFP)  
Benedito Antônio Luciano (CEEI)  
Erivaldo Moreira Barbosa (CCJS)  
Janiro da Costa Rego (CTRN)  
Marisa de Oliveira Apolinário (CES)  
Marcelo Bezerra Grilo (CCT)  
Naelza de Araújo Wanderley (CSTR)  
Railene Hérica Carlos Rocha (CCTA)  
Rogério Humberto Zeferino (CH)  
Valéria Andrade (CDSA)

## SUMÁRIO

- 1. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NA PARAÍBA: analisando os resultados da *policy*..... 17**  
*José Maria P. da Nóbrega Jr.*
- 2. SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA: uma flecha condutora de direitos humanos e asseguradora da ordem pública..... 37**  
*Dorgival Renê Tolentino Leite*
- 3. GESTÃO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA PARAÍBA: a aplicabilidade do modelo gerencial ..... 63**  
*Janderson do Nascimento Santos*
- 4. O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL: um estudo embrionário sobre os seus elementos constitutivos em relação a outras experiências da América Latina, EUA e Europa ..... 99**  
*Ednaldo Cordeiro da Silva Júnior*  
*James Batista Vieira*
- 5. A CRISE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE: ênfase no sistema prisional ..... 125**  
*Isabelle Carvalho Gonçalves*  
*Hilderline Câmara de Oliveira*  
*Dayse Maria Silva de Carvalho*  
*Vanderlan Silva*
- 6. JUDICIÁRIO VERSUS MEDICINA: contradições e reflexos na prática profissional da equipe dirigente da UPCT/RN ..... 157**  
*Maria Mayara de Lima*

## INTRODUÇÃO

7. **O EFEITO DA “GUERRA ÀS DROGAS” NA POPULAÇÃO CARCERÁRIA FEMININA: um estudo no estado da Paraíba ..... 185**  
*Lucas Lopes Oliveira*  
*Iany Elizabeth da Costa*
8. **VIOLÊNCIA JUVENIL: uma possível análise a partir de pressupostos sociológicos ..... 225**  
*Joseneide Souza Pessoa*

Desde o início da década de 80 do século passado, a violência tem estado na pauta das principais discussões políticas na sociedade brasileira. Foi a partir da informatização do Sistema Integrado em Mortalidade (SIM) em 1979, vinculado ao Ministério da Saúde, criado em 1975, que as causas da mortalidade no país passaram a ser mais bem classificadas, permitindo à população e aos estudiosos de várias áreas científicas melhor compreensão sobre as causas das mortes dos brasileiros.

Entre essas causas de mortalidade se encontram aquelas produzidas pela violência cotidiana, notadamente os homicídios. De 1979 até hoje, o crescimento dos homicídios tem sofrido aumentos exponenciais e, entre outras consequências, tem feito com que parcelas importantes da população passem a enxergar os espaços públicos, tão importantes para o processo de sociabilidade, como lugares nos quais estarão mais vulneráveis a crimes de furtos e roubos ou mesmo a homicídios. Os crimes de morte violenta e dolosa (homicídio) têm sido vistos por muitos como o mais grave crime que pode ocorrer, exatamente porque ceifa o bem mais precioso que temos: a vida.

As taxas de crimes de homicídios são uma das poucas taxas de criminalidade sobre a qual podemos ter relativa segurança quanto às estatísticas, exatamente pelas exigências legais que temos no Brasil e em muitos países da obrigatoriedade de registro de tais eventos violentos. Sobre outros crimes, a insegurança sobre os dados se explicam, em parte, por causa dos baixos índices de notificação policial. Alguns estudiosos, a exemplo de Sérgio Adorno, chamam

atenção para subnotificações que giram em torno de 70% nos casos de furtos e roubos.

A violência que nos aflige cotidianamente não pode ser reduzida à violência homicida, muito embora esta seja um termômetro do conjunto de violências que ocorrem de muitas outras maneiras no dia a dia da sociedade brasileira. Termômetro porque ela muitas vezes expressa o desfecho final para relações marcadas pela conflitualidade. E não temos motivos para nos orgulhar de estarmos situados entre os países mais violentos do mundo, com mais de sessenta mil mortes homicidas no ano de 2017, com taxas superiores a 30 casos por grupos de cem mil habitantes.

Destarte, se os homicídios marcam o ápice de relações violentas, sejam elas contínuas ou esporádicas, é preciso levar em conta os processos de interação que os indivíduos estabelecem entre si para melhor entender como tais caminhos conduzem às expressões mais cruéis da violência nossa de cada dia. E esse é um dos propósitos deste livro: discutir a violência brasileira a partir de várias perspectivas, com ênfase em temas e conceitos, nas políticas públicas pensadas e executadas para minorar os estragos causados pela violência no Brasil. Mas também voltado para discutir as marcas indeléveis que a execução de muitas políticas públicas de violência deixam nos seus operadores.

Seguindo essa trilha, o livro é uma coletânea de textos voltados à questão da segurança pública, trazendo contribuições de estudiosos na área que já detêm larga experiência e de novos pesquisadores, bem como de profissionais/autores que atuam diretamente na política de segurança pública dos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, em particular.

Esta obra é fruto do envolvimento direto do Grupo de Estudos Avaliação, Políticas Públicas e Práxis em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba, coordenado pelas professoras Joseneide S. Pessoa, da Universidade Federal da Paraíba/UFPB, e Hilderline C. de Oliveira, do Centro Universitário/UNIFACEX, com as colaborações prestigiosas do professor Vanderlan Silva, do Grupo de Pesquisa Sociabilidades e Conflitos Contemporâneos (SOCIATOS) CNPq, vinculado à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), dos doutorandos Iany Elizabeth da Silva, da Universidade Federal Fluminense, e Lucas Lopes de Oliveira, da Universidade Federal da Paraíba, e dos demais convidados que constituíram este primeiro trabalho coletivo, numa perspectiva de desenvolver outras discussões e análises sobre o objeto maior deste livro, que é a política de segurança pública a partir de sua inter-relação na sociedade vigente.

Os objetivos relacionados a este livro são vários, tanto do ponto de vista da disseminação do conhecimento produzido na acadêmica, quanto daqueles que se interligam às preocupações de gestores, cientistas sociais e profissionais de outras áreas afins que fazem dos temas aqui abordados objetos de suas preocupações cotidianas.

O livro é composto por oito capítulos, levando em consideração temas amplos e outros mais específicos. No primeiro capítulo, o professor José Maria P.da Nóbrega Jr realiza uma discussão da política pública de segurança na Paraíba, utilizando o referencial teórico e empírico da *policy analysis*. Parte-se do problema de que o crescimento da criminalidade violenta em anos consecutivos possibilitou a entrada da temática da segurança pública na agenda do governo paraibano como área estratégica. O estudo parte de uma pequena construção teórica sobre a temática da segurança

pública para a elaboração de uma hipótese que possa ser testada empiricamente. A hipótese assevera que os governos estaduais passaram a encarar a segurança pública como problema a partir do momento que começaram a efetuar mais gastos e investir mais na área, gerando, por conseguinte, maior número de prisões efetuadas. O método de análise foi de caráter quantitativo com o uso de estatística descritiva e de um modelo de correlação de Pearson. Os resultados apontaram para a confirmação da hipótese na qual a maior atenção dos *policy makers* na segurança pública foi fator importante para a redução da criminalidade violenta nos últimos anos da série histórica analisada.

O segundo capítulo é fruto do mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas feito por Dorgival Renê Tolentino Leite sobre segurança pública e democracia: uma flecha condutora de direitos humanos e asseguradora da ordem pública. Este capítulo parte da compreensão de que a segurança pública no Estado Democrático vigente, através de seu aparelho policial, se apresenta como principal instrumento de defesa social. Neste contexto, a atividade policial pode ser compreendida como semeadora de direitos humanos e asseguradora do desenvolvimento social, na medida em que permite, através da manutenção da ordem pública, regular o funcionamento de todas as outras pastas públicas, bem como dos demais sistemas que impulsionam as mais variadas relações sociais, sejam econômicas, trabalhistas, assistencialistas, educativas, etc. Contudo, há que se entender o modo como se dá a atividade policial neste cenário, em que pese a necessidade de reconhecer seus acertos, assim como apontar suas falhas, de modo a aprimorar suas ações, sempre com o objetivo de garantir uma melhor prestação de serviços para a sociedade em geral.

É nessa perspectiva que o presente trabalho se propõe a desenvolver um estudo acerca da indispensabilidade de tais atividades para a própria existência da democracia, considerando que a paz pública é mola mestra para condução de um Estado harmônico e promotor de dignidade para seu povo. Desse modo, foi demonstrado ainda um panorama do processo histórico e cultural do país, notadamente sob o enfoque da segurança pública e suas funções nos mais variados períodos em que atuou. Assim, traçou-se a relevância do ofício dos referidos órgãos policiais para a manutenção da ordem pública e do bem-estar social, com ênfase nas prerrogativas e deveres contidos na Constituição Federal de 1988.

Em relação ao terceiro capítulo do livro, este se voltou para efetuar uma análise inicial sobre a gestão da polícia militar do estado da Paraíba, analisando a aplicabilidade do modelo gerencial. Este trabalho é fruto de um Trabalho de Conclusão de Curso do capitão da Polícia Militar, formado em gestão pública, Janderson do Nascimento Santos. O trabalho teve por objetivo abordar os contextos de transição dos modelos da gestão pública brasileira, centrando-se numa análise descritiva sobre aspectos ou características do modelo gerencial aplicado à gestão da segurança pública no estado da Paraíba, com aprofundamento da gestão da Polícia Militar paraibana. Quanto aos procedimentos metodológicos, partiu de um estudo exploratório, mediante a técnica da pesquisa-participante, tendo como fontes documentos, registros, estatísticas e entrevistas abertas com militares que ocupam cargos de gestão na corporação. As principais características do modelo gerencial encontrados na gestão na organização estudada foram a descentralização administrativa, a gestão por resultados, a terceirização de equipamentos e/ou serviços internos e a transparência

pública. Por fim, a análise considerou que a gestão da Polícia Militar do estado da Paraíba vem sofrendo transformações relevantes que sinalizam elementos de cunho gerencial na sua forma de gestão, e que as medidas aplicadas podem ser analisadas como novos caminhos para aprimoramento desta organização, bem como para redução dos índices de criminalidade e aumento de *accountability*.

O quarto capítulo trata de um estudo de pesquisa desenvolvida no PIBIC/UFPB que buscou analisar o programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas no Brasil: um estudo embrionário sobre seus elementos constitutivos em relação a outras experiências da América Latina, EUA e Europa, que resultou no Trabalho de Conclusão de Curso do agente penitenciário e hoje mestrando Ednaldo Cordeiro da Silva Júnior, desenvolvido em parceria com o professor James Batista Vieira, lotado no Departamento de Gestão Pública da UFPB. Eles trataram, neste capítulo, de uma análise sobre gestão colaborativa de tal programa de proteção de vítimas, que envolve a parceria entre o poder público e a sociedade civil organizada. Para tanto, adotou uma metodologia de pesquisa descritiva que privilegia a utilização de técnicas qualitativas de pesquisa. Foi incorporada também ao estudo uma análise comparativa, com o propósito de apontar os elementos de semelhança e diferença entre as estratégias nacionais e internacionais de proteção. Os resultados apontaram que a participação social nessa política pública contribui para a sua maior efetividade, por meio da sua atuação em uma rede de proteção para usuários do programa de proteção brasileiro, como também para que seja possível o controle social pela população, através da governança democrática presente nos conselhos deliberativos, cuja composição é feita por organismos representantes da socie-

dade civil e por órgãos do poder público. Foi possível evidenciar, também, os principais programas internacionais que influenciaram o programa brasileiro, a exemplo do norte-americano Witsec e o Victim Support, do Reino Unido, bem como compará-los com a realidade da política de proteção brasileira.

Já o quinto capítulo tratou de uma produção também conjunta da mestre Isabelle Carvalho Gonçalves e Deyse M. Silva de Carvalho, além dos professores Hilderline Câmara de Oliveira e Vanderlan Silva, da Unifacex/RN e da UFCG, respectivamente. O texto discute a crise na política de segurança pública no Rio Grande do Norte, com ênfase no sistema prisional. O estudo teve por objetivo investigar em que medida os fatores de risco no trabalho das agentes penitenciárias nas unidades prisionais femininas do Estado do Rio Grande do Norte podem desencadear vulnerabilidades psíquicas e sociais na trajetória dessas servidoras públicas. Utilizou-se para análise dos dados a Análise de Conteúdo de Bardin. Apesar deste trabalho não almejar indicar o quantitativo de agentes com a Síndrome de Burnout, pois o intuito é investigar os fatores de risco, pode ser considerado como assertivo, em consonância com as falas das entrevistadas, para incidências da patologia estudada. Os dados demonstram que diversos problemas foram encontrados, tais como dificuldades de convivência no cotidiano prisional, sentimento de impotência, falta de suporte, excesso de trabalho, dificuldades no sono, falta de realização profissional, temor constante, entre outros.

O capítulo sexto traz uma discussão sobre o judiciário *versus* a medicina, contradições e reflexos na prática profissional da equipe dirigente da UPCT/RN, da mestre em Ciências Sociais e técnica do judiciário do estado da Paraíba, Maria Mayara de

Lima. A discussão pautou-se em apreender como se constrói a prática profissional da equipe dirigente da Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento do Rio Grande do Norte (UPCT/RN) a partir da análise do discurso, refletindo tanto questões subjetivas inerentes aos profissionais, quanto aquelas oriundas de toda uma gama de legislações, leituras, práticas e “verdades” que lhes são apresentadas.

O sétimo capítulo do livro, dos autores Lucas Lopes Oliveira e Iany Elizabeth da Costa, partiu de uma crítica ao processo de encarceramento em massa por drogas no Brasil. A problemática de estudo se voltou para analisar um recorte sobre o encarceramento feminino no Brasil, em virtude da super-representação de mulheres aprisionadas por crimes relacionados à Lei de Drogas, que são em sua maioria mulheres pobres e negras. Após apresentar a crítica, a partir dos direitos humanos, sobre o encarceramento massivo de mulheres pelo proibicionismo, tentamos observar como essa realidade se desdobra em nível local. Dialogamos, portanto, com os dados do Estado da Paraíba, principalmente a partir dos Relatórios Analíticos e Sintéticos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, bem como do seu relatório “INFOPEN – Mulheres”. Também utilizamos dados de outras/os pesquisadora/es sobre o tema, buscando reforço na literatura existente nas áreas de direito, história, sociologia, antropologia e ciências criminais no geral, assim como em autoras/es antiproibicionistas.

Por fim, o capítulo oitavo, que tratou sobre a violência juvenil, é uma possível análise baseada em pressupostos sociológicos, escrito pela professora Joseneide Souza Pessoa, lotada no Departamento de Gestão Pública da UFPB. O presente texto se

propôs a discutir e refletir sobre a situação de violência a partir de alguns pressupostos sociológicos, procurando conectar categorias da sociologia clássica nos estudos sobre violência e segurança pública, particularizando o estudo sobre a violência contra a juventude brasileira. A pesquisa teve caráter bibliográfico e documental, a partir de dados oficiais, dentre outras referências. A análise empreendida revelou que a violência é percebida como um atributo social capaz de interagir nas relações que conformam o modo de sociabilidade da sociedade brasileira.

O livro, portanto, busca trazer elementos teóricos e vivências práticas de seus autores com base num conjunto de pesquisas fundamentadas em procedimentos metodológicos qualitativos e quantitativos que procuram contribuir com a discussão da política de segurança pública do Brasil e, em especial, das experiências paraibana e potiguar.

Aproximando-se das linhas finais desta introdução, gostaríamos de agradecer a todos que direta e indiretamente nos forneceram seu conhecimento, dados, tempo e perseverança.

Por fim, esperamos que este livro seja útil aos pesquisadores da área de estudo da violência e da segurança pública, a exemplo dos profissionais operadores do direito, assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, estudantes e público em geral. Afinal, a temática que percorre todos os capítulos diz respeito a todos nós e é de interesse direto daqueles que cotidianamente circulam pelas ruas das cidades brasileiras.

Boa leitura!

Os organizadores

# 1

## **POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NA PARAÍBA: analisando os resultados da *policy***

José Maria P. da Nóbrega Jr.

### **INTRODUÇÃO**

A criminalidade violenta é um dos maiores problemas de políticas de contenção enfrentados pelo Estado no Brasil. A região Nordeste se apresenta, na atualidade, como a mais violenta entre as regiões do país. Com a taxa de homicídios ultrapassando o patamar de 35 por grupo de cem mil habitantes, o Nordeste passou a ser mais violento também em números absolutos, tendo mais de vinte mil pessoas ceifadas em suas vidas a cada ano, concentrando, assim, quase 40% dos homicídios no Brasil.

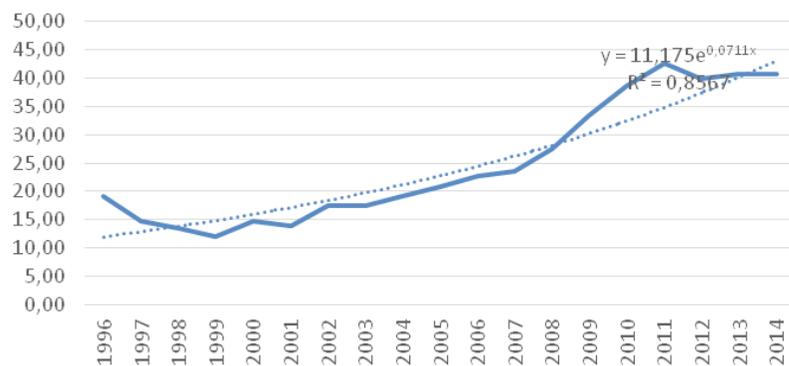
A Paraíba foi um dos estados nordestinos a contribuir com essas cifras. Entre 1996 e 2014, foram mais de 17 mil pessoas assassinadas no estado. No período, os números triplicaram. No entanto, a partir de 2011, o governo lançou um plano específico de segurança pública conhecido como “Paraíba Unida pela Paz” com muita afinidade com o “Pacto Pela Vida” de Pernambuco, estado governado pelo mesmo partido político.

É nesse sentido que o trabalho seguirá na problemática ao analisar as tomadas de decisão do governo entre 2011 (implementação da política pública) e 2014 (final da gestão), tendo em vista os gastos efetuados em segurança pública e as prisões efetuadas pela polícia. A escolha das variáveis está atrelada ao *mean stream* da discussão teórica e empírica da área (NÓBREGA JR., 2015).

As taxas de homicídios são a principal *proxy* de violência e/ou criminalidade para avaliar a gestão da segurança pública de dada sociedade. Nos últimos dez anos, o Nordeste passou a ser a região onde houve mais vítimas de homicídios no país (NÓBREGA JR., 2015b). A Paraíba, principalmente a sua capital, João Pessoa, passou a ser uma das mais violentas da região.

A dinâmica dos homicídios tem início na série histórica com tendência de queda entre 1996 e 1998. A partir de 1999, a curva logarítmica demonstra o crescimento contínuo e acentuado da criminalidade até 2011 quando, pela primeira vez desde 1999, decai e estanca, mas ainda num patamar alto de criminalidade violenta (Gráfico 01).

GRÁFICO 1 - TAXAS DE HOMICÍDIOS NA PARAÍBA – 1996-2014



Fonte: SIM/DATASUS. Cálculo das taxas por cem mil do autor.

Estudos sobre criminalidade e violência nas ciências sociais, com destaque para a sociologia, são muito promissores e há certo domínio desta área na análise. No entanto, quando o foco são as instituições ligadas ao aparato de segurança do estado, tais estudos são escassos. A maior parte da produção sociológica enxerga negativamente tais instituições, com destaque para as polícias. Outro aspecto é a quase ausência de estudos de *policy*, ou seja, de análises de conteúdo de políticas públicas em segurança que tenham como base o comportamento dos *policy makers*<sup>1</sup> e das relações de poder no processo decisório da política (FREY, 2000).

O objetivo é analisar a *policy* segurança pública no estado da Paraíba com foco na gestão, cruzando e correlacionando as variáveis de violência (independentes), os gastos públicos em segurança e as prisões efetuadas (dependentes), estas últimas *proxy* para a tomada de decisão dos atores políticos da gestão pública.

Para Freeman (2008 apud REZENDE, 2015: 61), existem dois tipos básicos de pesquisa científica: um voltado para a análise estatística de dados e teste formal de hipóteses; e outro voltado para formulações de hipóteses em confronto com a realidade. O tipo de pesquisa científica aqui empreendido preocupa-se em analisar as tomadas de decisão de gestores públicos em relação a suas *policies*, utilizando dados estatísticos para isso e construindo hipóteses para o teste da política.

## EXPLICAÇÃO DOS DADOS E DO MODELO ESTATÍSTICO

Os dados de homicídios utilizados na pesquisa foram resgatados do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do Sistema

<sup>1</sup> Os tomadores de decisão, numa linguagem técnica bastante utilizada nos estudos empíricos de análises de políticas públicas.

de Dados de Saúde (DATASUS) em sua última revisão (CID-10). Os dados são classificados como “mortes por agressão” e estão catalogados especificamente entre os códigos X85-Y09<sup>2</sup>.

Foram utilizados dados de homicídios em números absolutos e dados populacionais para criar as taxas de homicídio por ano, utilizando a seguinte fórmula:

$$Ti = \frac{Nhomi}{Popi} = Ri \times 100.000 = \text{taxa por cem mil de } i$$

A taxa de *i* é calculada dividindo os números absolutos de homicídios de *i* pela população de *i*. O resultado dessa divisão (Ri) é multiplicado por 100.000, o que resulta na taxa de *i*.

As variáveis dependentes são os dados de despesas em segurança pública<sup>3</sup>, que correspondem às despesas com policiamento, defesa civil, informação e inteligência, e demais subfunções; e os dados de prisões efetivadas, que correspondem aos números de ocorrência de todo o sistema prisional. Esses dados são baixados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública em seus dados de 2014 e 2015<sup>4</sup>.

Tais dados serão trabalhados inicialmente em suas descrições e depois faremos inferências causais utilizando análises de correlação de variáveis. Utilizarei o Excel e o R para fazer os testes causais.

---

2 Esses códigos especificam os tipos de agressão, se por arma de fogo, se por objeto perfurocortante, se por asfixia, etc. Para maiores explicações metodológicas desses dados, consultar [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br) e Nóbrega Jr. (2010; 2012).

3 As variáveis dependentes têm o intuito de testar o nível de preocupação do gestor público (*policy maker*) da área da segurança pública na Paraíba.

4 Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A correlação busca encontrar relação entre duas variáveis X e Y<sup>5</sup>, uma dependente e outra independente. O R da correlação é o coeficiente de Correlação de Pearson. A correlação é direta quando o R > 0, e é inversa quando o R < 0. Quando o R = 0, não há correlação, ou seja, a correlação é nula. Correlações entre 0,03 e 0,35 são consideradas fracas, o mesmo ocorrendo com as negativas (menor que zero). Para que haja significância na correlação entre variáveis, o R deve ser maior que 0,35.

#### PEQUENA REVISÃO TEÓRICA SOBRE ESTUDOS DA CRIMINALIDADE VIOLENTA E SEGURANÇA PÚBLICA

A literatura nacional sobre a violência, a criminalidade e a segurança pública passou por constante evolução nas duas últimas décadas. Pesquisadores das ciências sociais empreenderam suas investigações tentando explicar as causas da violência e da criminalidade violenta, principalmente nas periferias das grandes cidades brasileiras, com destaque para Rio de Janeiro e São Paulo.

Nomes de destaque na sociologia como os de Gláucio Soares, Sérgio Adorno, Luiz Flávio Saporì, Túlio Khan, Cláudio Beato, etc.; na antropologia, Alba Zaluar, Antônio Paixão, Roberto Kant de Lima, etc.; e na economia, Daniel Cerqueira, contribuíram muito, e ainda contribuem, para o esclarecimento das relações causais envolvidas no estudo da violência e da criminalidade<sup>6</sup>. No entanto, pouco foi feito pelos cientistas políticos.

---

5 As variáveis X e Y são as variáveis dependentes e independentes do estudo. Neste caso, X são os gastos/despesas e prisões; e Y, as taxas de homicídios.

6 Em publicação na Revista BIB-ANPOCS, Nóbrega Jr. (2015) empreendeu revisão bibliográfica internacional sobre as teorias sociais do crime e da violência.

A ciência política negligencia a violência e o crime, e muitos de seus atores sociais desprezam a área como “assunto” de sociólogo. Tamanha é a rejeição que dificilmente encontramos um doutorando, ou até mesmo um mestrando, nos departamentos de Ciência Política das principais universidades que estejam debatendo a questão ou produzindo suas pesquisas de tese e dissertação sobre a temática da segurança pública e/ou criminalidade e violência.

Os sociólogos descobriram que a violência e o crime violento são multicausais. Edwin Sutherland, por exemplo, demonstrou que a desorganização social encontrada nas periferias de Chicago potencializava a criminalidade (SUTHERLAND, 1939). Esta começava como pequenas incivildades e evoluía para a criminalidade mais exacerbada, como são os homicídios, seguindo um pouco do que Wilson e Kelling iriam desenhar com a teoria das janelas quebradas (WILSON; KELLING, 1982). Os espaços deixados pelas autoridades estatais seriam o embrião para as práticas de delitos e crimes.

Os antropólogos demonstraram que a cultura importa e que, se o espaço for abandonado pelo Estado, possivelmente outros atores sociais ocuparão o espaço deixado livre. Explicaram as origens das quadrilhas de traficantes no Rio de Janeiro e das milícias naquele mesmo estado (NÓBREGA JR., 2010).

Adorno e Salla (2007) empreenderam uma análise multi-método – mesclando sociologia e antropologia – sobre as origens do Primeiro Comando da Capital no sistema penitenciário paulistano. Demonstraram que o grupo foi criado na lacuna proporcionada pela falta de institucionalidade dos procedimentos administrativos dentro da penitenciária e que isso abriu espaço para o surgimento do grupo. Mais uma vez, a lerteza do Estado ante o monopólio da violência institucionalizada resultou em mais crime e mais violência dentro e fora dos muros da prisão.

Os economistas demonstraram a importância de testar níveis de renda, desempenho da economia medido pelo Produto Interno Bruto, níveis de desemprego, etc. como fatores que podiam, ou não, potencializar a violência e a criminalidade (NÓBREGA JR., 2015).

Cerqueira *et al.* (2007) demonstraram que os desníveis de renda e de desigualdade social implicavam mais crimes no Rio de Janeiro. Soares (2008), em caminho oposto, demonstrou que as desigualdades sociais nem sempre explicam o crescimento da criminalidade violenta, já que, em algumas realidades como a do Nordeste, as condições de vida melhoraram, mas os homicídios triplicaram (NÓBREGA JR., 2010; NÓBREGA JR.; ZAVERUCHA, 2011).

Zaverucha e Nóbrega Jr. (2015) inovaram ao analisar especificamente o programa de segurança pública do estado de Pernambuco, em que os tomadores de decisão da *policy* foram o foco dos dois autores. Demonstraram que determinados atores políticos foram imprescindíveis para o sucesso da política pública. Os autores utilizaram teorias das políticas públicas e do neoinstitucionalismo com análise de dados institucionais para chegar a suas conclusões. A ação do gestor na condução de mais gastos, mais efetivos e mais prisões de homicidas contumazes, em parceria com o Ministério Público e o da Justiça, foi fundamental para a redução dos homicídios em curto espaço de tempo (ZAVERUCHA; NÓBREGA JR., 2015).

A literatura demonstra que os testes de hipóteses precisam ser feitos para entender a realidade social, política, econômica e cultural. É necessário empreender nexos causais, é para isso que a literatura foi construída.

Dessa forma, a contribuição aqui vai neste sentido: testar hipóteses que podem ser construídas tendo como base o conhecimento teórico e empírico. Se os espaços deixados pelo Estado contribuem para o crescimento da criminalidade, se os aspectos

socioeconômicos podem potencializar a criminalidade e se as instituições podem controlar a criminalidade, tudo tem de ser testado empiricamente.

A tarefa será construir uma hipótese que tenha como objetivo testar o nível de ação dos *policy makers* da gestão da segurança pública da Paraíba.

### CONSTRUINDO A HIPÓTESE DA PESQUISA

A literatura nos diz que as causas são variadas na explicação do fenômeno da criminalidade violenta, mas nos trilha um caminho a ser seguido. Boa parte dos estudos aponta para o Estado como ator central nesta dinâmica.

Os estados contemporâneos são modelos de democracia, em sua maioria formados por regimes políticos falhos em sua composição. Na América Latina, prevalecem semidemocracias (MAINWARING et al., 2001) ou democracias delegativas (O'DONNELL, 2010).

Violações graves aos direitos humanos e agressão policial ferem o conceito de democracia contemporâneo. Daí a importância da gestão da segurança pública para a própria consolidação do regime político democrático (NÓBREGA JR., 2010b).

Para tanto, os governos são importantes para a boa condução da gestão da segurança pública democrática. Governos responsivos e eficazes respondem bem às demandas da sociedade (NÓBREGA JR., 2012).

A gestão pública é uma área específica da administração pública, que, por sua vez, é uma subárea da ciência política (SOU-

ZA, 2006). A gestão pública leva em conta três fatores importantes para a formação da agenda *setting*<sup>7</sup>: a *politic* (o ambiente político), a *polity* (as estruturas políticas) e a *policy* (o conteúdo propriamente dito da política pública) (FREY, 2000).

Hoje a pressão social por segurança pública levou o eleitor nordestino a pressionar os governos por políticas que garantissem mais tranquilidade e evitassem a agressão à sua propriedade (vida, liberdade e bens)<sup>8</sup>. O gestor passou a inserir na agenda do governo a segurança pública, mesmo em nível municipal (KHAN; ZANETTIC, 2009).

A gestão da segurança pública, há pouco, entrou no hall de expertise dos governos nordestinos, resultado dessa demanda do eleitor/cidadão. Na Paraíba, os seus *policy makers* empreenderam mais gastos a cada ano, desde, pelo menos, o ano de 2009 (NÓBREGA JR., 2016). Sinal de que a política de segurança passou a ser mais importante na tomada de decisão do gestor público estadual.

Partindo dessa premissa, vamos construir a nossa hipótese. Conjecturamos que o governo paraibano gasta mais em segurança pública e isso influenciou a curva das taxas de homicídios, esta como *proxy* de violência e crime ou criminalidade violenta. Além dos gastos, as ações do estado em efetuar prisões impactaram de alguma forma aquelas taxas de homicídios.

7 Formação da agenda da gestão pública em tela. No nosso caso, a gestão pública da segurança pública estadual.

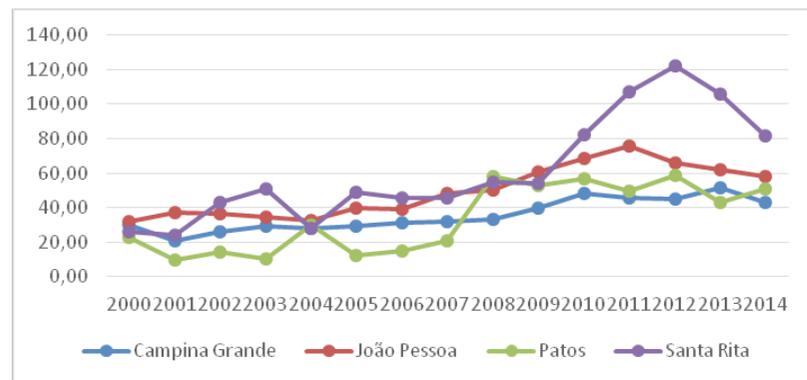
8 Pesquisas recentes feitas em Pernambuco pelo Instituto de Pesquisa Maurício de Nassau, em parceria com o Sistema Jornal do Commercio, demonstraram que mais de 60% dos eleitores entrevistados colocaram como sua principal preocupação a segurança pública. Disponível em: <<http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2016/08/06/eleitores-do-grande-ribeiro-tem-inseguranca-como-maior-problema-aponta-ipmnpj/>>. Acesso em: 06 out. 2016.

Partindo dessa hipótese, iremos tratar os dados na seção seguinte.

## ANALISANDO OS DADOS

Observando as principais cidades paraibanas<sup>9</sup> e suas taxas de homicídios, verificamos que o período mais crítico se deu entre 2004 e 2010. Santa Rita e João Pessoa, representando a região metropolitana, passaram a apresentar maior tendência de queda nos dados de homicídios depois de 2010. Patos teve uma explosão de 2005 a 2008 e vem mantendo a taxa de homicídio entre 40 e 60 por cem mil habitantes num ritmo oscilante. Já Campina Grande apresenta crescimento contínuo, mas menos impactante que as outras cidades (cf. Gráfico 02).

GRÁFICO 2 - TAXAS DE HOMICÍDIOS PRINCIPAIS CIDADES PARAIBANAS – 2000 A 2014



Fonte: SIM/DATASUS/NEVU - Cálculo das taxas do autor.

<sup>9</sup> O critério utilizado foi o nível demográfico, ou seja, o tamanho da população. Também sabemos que essas cidades concentram a maior parte do Produto Interno Bruto do estado e são mais atingidas pela violência.

Extraíndo os dados de João Pessoa e Santa Rita, temos a seguinte análise: (i) Em João Pessoa, entre 2006 e 2011, há uma contínua ascendente, saltando de 39/100 mil para 76/100 mil em 2011, incremento percentual de 111% em cinco anos, o que fez acender a luz vermelha da insegurança pública. Este pico em 2011 foi o maior de toda a série histórica do SIM<sup>10</sup>; (ii) a partir de 2011, os dados começam a retroceder em João Pessoa. A taxa chegou a 57,7/100 mil no último ano da série histórica, com redução de -23%; (iii) Santa Rita demonstrou comportamento mais expressivo na redução das taxas a partir de 2011, caindo de 107/100 mil para 81,3/100 mil, ou -24% nas taxas (cf. Gráfico 02).

Apesar de ainda ser muito alta, a tendência de queda demonstra que algo aconteceu na política pública de segurança que precisa ser averiguada empiricamente através de análises de dados estatísticos que possam avaliar governos. Contudo, o comportamento dos dados nos sugere que o gestor investiu maiores esforços na região metropolitana e em Campina Grande. O sertão, representado por Patos, não vem apresentando resultado semelhante.

A partir dessa informação, avalio a gestão da segurança pública paraibana descritivamente e, depois, busco correlacionar os níveis de atuação dos dados descritivos.

A nossa variável independente são as taxas de homicídios na Paraíba, ou seja, a variável de controle. As variáveis dependentes, que buscam explicar a ação dos governos paraibanos na pasta da segurança pública, são os gastos/despesas em segurança e as prisões efetuadas no período. Essas variáveis também são chamadas de explicativas, as quais estão descritas na Tabela 1 abaixo:

<sup>10</sup> Que vai de 1980 a 2014.

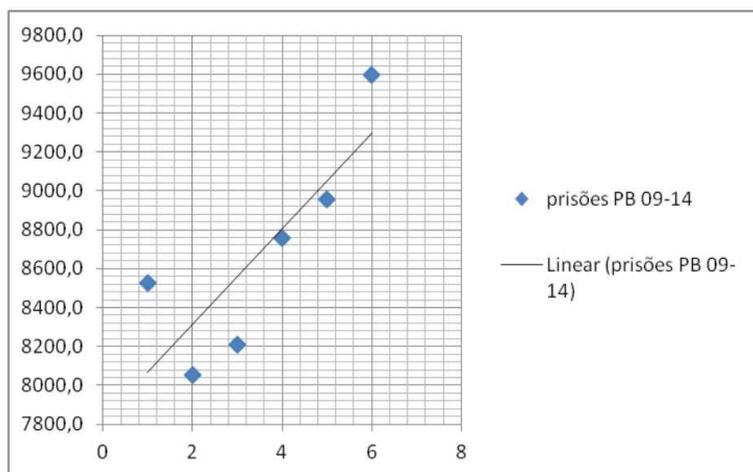
**TABELA 1 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS – TAXAS DE HOMICÍDIO (INDEPENDENTE), GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA, PRISÕES TOTAIS (DEPENDENTES)**

Variáveis/anos	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxas de homicídios	33,5	38,63	42,57	39,97	38,2	37,5
Gastos com segurança	562,5	576,6	637,9	744	853,3	861
Prisões totais	8.524	8.052	8.210	8.756	8.958	9.596

Fonte: SIM/DATASUS/NEVU/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (cálculo das taxas de homicídios do autor). Ministério da Justiça/SENASP. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. DEPEN. IBGE. Dados das taxas de homicídios da Paraíba para 2013 e 2014 foram retirados do FBSP (2015). Os dados de gastos são em milhões de reais (R\$).

Observando os dados descritos na Tabela 1, percebemos que as taxas de homicídios crescem até 2011 e são arrefecidas após 2011. Os gastos em segurança pública são crescentes linearmente, bem como são os dados de prisões totais. Os gastos cresceram em 53% e as prisões efetuadas no estado em 12,5%.

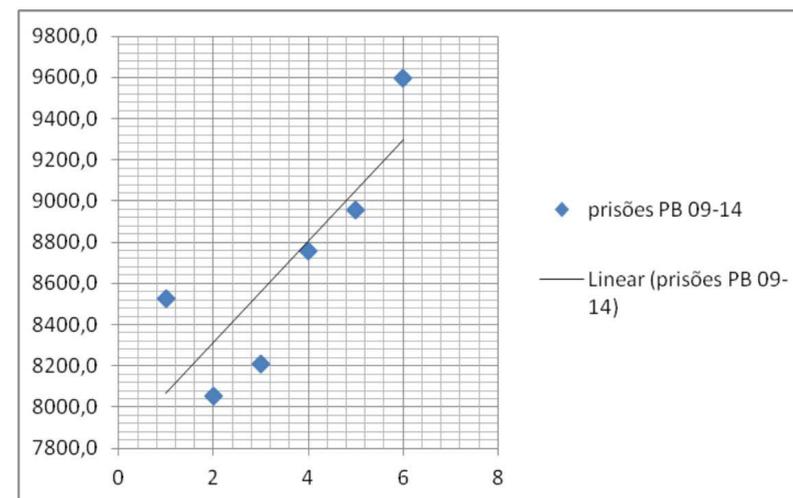
**GRÁFICO 3 - GRÁFICO DE DISPERSÃO DA VARIÁVEL 'PRISÕES'**



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

O Gráfico 3 apresenta a dispersão das prisões ao longo do período (2009 a 2014). As prisões são lineares e continuamente positivas no tempo. O último ano demonstra o maior impacto na ação do estado, demonstrando ser um *out lier*. Como veremos na correlação entre as variáveis, isso terá peso no resultado.

**GRÁFICO 4 - GRÁFICO DE DISPERSÃO DA VARIÁVEL 'GASTOS'**



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O gráfico de dispersão dos gastos também aparece com crescimento linear, mas há menor dispersão que os dados de prisões; sem *out lier*, os dados são mais uniformes (cf. Gráfico 04).

Uniformizando os dados para que possam ser correlacionados e/ou cruzados em níveis de impacto, observamos os níveis desenhados na Tabela 2 abaixo.

TABELA 2 - MODELO DE CORRELAÇÃO DE PEARSON

Correlações	Gastos em segurança pública	Prisões efetuadas	Prisões efetuadas
Taxas de homicídios	0,140	-0,251	-
Gastos em segurança pública	-	-	0,861
N	6	6	6

Fonte: Correlação de Pearson efetuado no Programa Excel.

As correlações foram feitas em séries temporais (2009 a 2014) em suas matrizes. A matriz da variável independente das taxas de homicídios foi correlacionada com a matriz de gastos e com a matriz de prisões. A série temporal das taxas de homicídios, variável independente ou variável Y, foi correlacionada com a série temporal dos gastos em segurança pública (variável dependente  $X_1$ ), e posteriormente correlacionada com a variável prisões (variável dependente  $X_2$ ). Apesar do maior crescimento percentual ter sido nos gastos com segurança, foi a variável dependente de prisões que mostrou maior correlação com sinal negativo. Ou seja, as prisões efetuadas tiveram maior efeito na redução das taxas de homicídios. Apesar das correlações apresentarem níveis baixos de significância estatística, o gestor apresentou maior resultado em sua atuação em prender criminosos.

O modelo apresentou, também, uma correlação forte entre gastos e prisões. Como a variável prisões se mostrou mais forte que gastos no controle dos homicídios, efetuar mais gastos aparece como uma ação racional por parte da gestão pública da Paraíba. Isso nos indica que o gestor continuará gastando mais em segurança pública.

A nossa hipótese pode ser comprovada empiricamente com os testes estatísticos aqui realizados. Mais gastos têm influência na

curva da violência, mas com tímida associação estatística. As prisões apresentaram coeficiente de correlação maior, mas mesmo assim com baixa significância estatística. O  $R < 0$  da correlação entre taxas de homicídios e prisões efetuadas sugere que maior investimento nesta variável pode diminuir ainda mais as taxas de homicídios. Como as prisões têm alta correlação com os gastos públicos em segurança, isso nos sugere que o gestor público continuará investindo mais na pasta.

## CONCLUSÕES

Estudos sobre análise de políticas públicas em segurança pública são escassos. Na literatura recente sobre a temática, há um grande vazio de análises sobre atuação de governos em políticas públicas em segurança<sup>11</sup>. A maior parte das análises foca no fenômeno da violência e da criminalidade, ou no papel da polícia e dos governos sem fazer avaliações de *policy*.

O estudo aqui em tela buscou seguir caminho diferente. É uma análise de política pública que busca medir o impacto de ações do governo estadual da Paraíba na área setorial da segurança pública. O governo implantou uma programa específico em 2011, o “Paraíba Unida pela Paz”, e isso foi termômetro importante para ação do *policy maker*.

A criminalidade violenta, medida pelos números de homicídios, seguiu uma guinada expressiva desde meados da década

<sup>11</sup> Em levantamento recentemente feito na Scielo Library tendo como assunto ‘segurança pública’, entre 2005 e 2016, foram resgatados 34 artigos em 23 periódicos indexados nessa plataforma eletrônica. Dos 34 artigos, nenhum tratava da avaliação de políticas públicas utilizando referencial teórico e empírico das Políticas Públicas como área de atuação.

de 90. Só recentemente os indicadores de criminalidade violenta passaram a ter algum efeito inverso na escalada dos dados de homicídios na Paraíba.

O empreendimento teórico nos fez criar uma hipótese para testar o nível de ação do governo na política pública de segurança. Avaliar essa política em cima de duas variáveis é por demais limitado, mas nos fez tirar algumas conclusões.

A hipótese asseverou que o governo mostrou maior preocupação com a *policy* segurança pública a partir do momento que passou a investir mais na pasta. O crescimento percentual foi maior que a inflação do período. As prisões também foram robustecidas, o que mostra maior atuação do estado na política de contenção.

A hipótese foi em parte confirmada com os resultados das correlações, mas tais resultados demonstraram níveis baixos de correlação, nenhum superior ao  $R=0,35$  no seu coeficiente de correlação. Isso nos dá duas respostas: 1. Para um teste mais robusto da política, são necessárias mais variáveis institucionais e um modelo de regressão multivariado; 2. A resposta das correlações foi satisfatória, pois nos deu a dimensão da importância dada pelo governo à área e nos apontou a necessidade de estudos mais robustos com o teste de maior número de variáveis.

Concluindo, para estudo mais apurado da política pública de segurança na Paraíba, é imperativa a melhoria dos dados estatísticos, com maior número de variáveis e indicadores, sendo assim mais fácil detectar as reais necessidades da política pública de segurança no referido estado.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados** 21 (61). São Paulo, 2007.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21. 2000.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 9. 2015. ISSN 1983-7364.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados populacionais extraídos**, 2016.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. **Coleção Segurança com Cidadania**, Ano 1, n. 1, Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública. 2009. ISSN 1984-7025.

MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Clasificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-199. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001. p.645 a 687.

NÓBREGA JR., José M. Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas. Tese de Doutorado. **Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFPE**. 2010. 271f.

NÓBREGA JR., José M. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 35, 2010b, p. 119-130.

NÓBREGA JR., José M. **Homicídios no Nordeste**. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida. 1ª edição. Ed. UFCG. Campina Grande, 2012.

NÓBREGA JR., José M. Teorias do crime e da violência: uma revisão da literatura. **ANPOCS BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. n. 77. São Paulo, 2015. ISSN 1516-8085.

NÓBREGA JR., José M. Diagnóstico da violência no Brasil e os desafios para a segurança pública. **Revista Espaço Acadêmico**. n. 167, 2015b.

NÓBREGA JR., José M. A criminalidade e a segurança pública no Nordeste brasileiro. In: SILVA, Edjane E. Dias da; NÓBREGA JR., José Maria P. da (Orgs.). **Campo de Pública: Políticas Públicas**. v. 1. Campina Grande: Ed. UFCG, 2016. .

NÓBREGA JR., J. M.; ZAVERUCHA, J. Violência homicida no nordeste brasileiro: uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza. **Anuário Antropológico**. Conferência Dossiê Segurança Pública. Brasília, DF, 2010.

O'DONNELL, G. **Democracia, agência e estado**. Teoria com intenção comparativa. São Paulo: Ed. Paz e Terra. 2010.

REZENDE, F. C. **Os leviatãs estão fora de lugar**. Democracia, globalização e transformações no papel do Estado. Recife: Ed. UFPE, 2016. .

SISTEMA BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO DE MORTALIDADE (SIM/DATASUS) (2016). **Dados de mortes por agressão**. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>.

SOARES, G. A. D. **Não matará**s. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008. .

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45, 2006.

SUTHERLAND, E. **Principles of criminology**. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1939.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. (1982), Broken Windows: the Police and neighborhood safety. **The Atlantic**. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>>. Acesso em: out. 2016.

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, p. 235-252 .

## 2

### **SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA: uma flecha condutora de direitos humanos e asseguradora da ordem pública**

Dorgival Renê Tolentino Leite

#### **INTRODUÇÃO**

Sabe-se que a segurança pública esteve presente em todo o contexto histórico do Brasil desde o período colonial, perpassando pela República Velha, pelos períodos ditatoriais - os de Getúlio Vargas (1937/45) e o instaurado a partir do golpe do 1964 (1964/85) - até os dias atuais em que vivemos sob os auspícios do Estado Democrático de Direito. Desse modo, há que se observar as circunstâncias de atuação da segurança pública nessas épocas para que se possa identificar o seu real papel, bem como mensurar sua importância para a manutenção da democracia até então vigente.

Nessa esteira, o ofício dos órgãos de segurança Pública se desdobrou em meio a interesses diversos, de tal modo que a herança de sua atuação pretérita se perpetua no desenvolvimento das atividades vigentes, deixando uma clara certeza da necessidade de aprimoramento do seu aparelho principal – o humano – sob o enfoque da educação em direitos humanos para fins da prestação de um serviço digno e de qualidade para a sociedade (MORAIS, 2015).

Por sua vez, a necessidade de reafirmação constante do mister policial no que diz respeito às forças de segurança pública no país, permeado pela indagação de “quem goza do direito à real proteção desses órgãos”, é um excelente ponto norteador para que se perceba seu dever institucional e, por consequência, se possa refletir acerca do quão importante é o seu desiderato para a aplicação e garantia dos direitos humanos para o corpo social. Há que se entender que, diante do Estado Democrático de Direito, apesar da complexidade das funções desempenhadas por esses profissionais de segurança pública diante as definições contidas no artigo 144 e seus parágrafos, conforme será demonstrado no decorrer deste estudo, a sociedade se posiciona como principal detentora do direito à segurança, por sua vez proporcionado por esses organismos policiais. No entanto, é importante asseverar que suas referidas funções, por mais que se entrelacem por meio da ostensividade e do respectivo enfrentamento ao crime, a exemplo da inerente à Polícia Militar, devem se pautar por um caráter humanístico a ser essencialmente incorporado às suas práticas do dia a dia (ADORNO, 1999; FRANÇA, 2012; MIRANDA, 2014). É o que Ricardo Brisolla Balestreri chama de “superego social”, conforme a seguir:

A polícia é, portanto, uma espécie de superego social indispensável em culturas urbanas, complexas e de interesses conflitantes, contenedora do óbvio caos a que estaríamos expostos na absurda hipótese de sua inexistência. Possivelmente por isso não se conheça nenhuma sociedade contemporânea que não tenha assentamento, entre outros, no poder da polícia. Zelar, pois, diligentemente, pela segurança pública, pelo direito do cidadão de ir e vir, de não ser molestado, de não ser saqueado, de ter respeitada sua integridade física e moral, é dever da polícia, um compromisso

com o rol mais básico dos direitos humanos que devem ser garantidos à imensa maioria de cidadãos honestos e trabalhadores. (BALESTRERI, 1998, p. 09).

Sendo assim, as atividades desenvolvidas pelos órgãos policiais necessitam recheiar-se de princípios atrelados aos direitos humanos, notadamente pela fundamental importância que têm para o exercício de uma segurança pública focada na prestação de um serviço digno à sociedade (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009). Por sua vez, é preponderante que essa mesma prestação de serviço seja disponibilizada por meio da conjugação de esforços empreendidos por várias outras pastas públicas, a exemplo da educação, saúde, trabalho, etc. que somadas propiciarão uma maior eficácia no desenvolvimento da segurança pública.

Destarte, a continuidade das ações desses órgãos policiais deve ser reflexo de uma política institucional voltada para o aperfeiçoamento em direitos humanos, inseridos no contexto policial e adaptados à realidade operacional vivida pelos agentes que fazem parte dos respectivos órgãos. Contudo, é extremamente importante que tais intervenções sejam apoiadas e, mais ainda, reivindicadas pelos mais variados aparelhos civis de representação social<sup>1</sup>, todos direcionados para um mesmo fim – assegurar a instrumentalização da segurança pública a partir de políticas públicas, interna e externa *corporis*, ou seja, políticas de mudança no universo interno e externo das instituições policiais que compõem a maior parcela da segurança pública, e que possam fornecer condições mais favoráveis de atuação desses órgãos a partir dos respeito a princípios tutelados pelos direitos humanos.

<sup>1</sup> Art. 144 da CF 1988 - Segurança pública é responsabilidade do Estado, direito e dever de todos (grifo nosso). Verificar grifo

Nesse sentido, a compreensão da relevância dos direitos humanos é peça chave para sua aplicação no contexto policial. Precisa-se entender que o mais importante não é apenas aplicar princípios garantidores de direitos, mas, além disso, fazer com que seus aplicadores entendam e assimilem seu papel como tal garantidor, de modo que os atos praticados em meio a pressupostos legais e humanitários atinjam a plenitude do seu mister, gerando a sensação ao autor de reconhecimento pelas ações desenvolvidas no seio social. Isso, por sinal, apenas será alcançado quando a educação em direitos humanos estiver predominantemente introduzida no núcleo de formação dessas instituições policiais.

É sob esse prisma que a formação policial se apresenta como ferramenta crucial para a efetivação de tais ações, visto que é necessário implementar de uma vez por todas a ideia da transversalização dos direitos humanos nas mais diversas disciplinas da academia policial, a fim de que se possa interpretá-las de maneira perene durante o emprego de suas ações. Assim, os componentes curriculares teóricos devem se entrelaçar com os práticos a fim de se complementarem sob a perspectiva dos direitos humanos, já que teoria e prática necessitam estar juntos (RIBEIRO, 2015).

Outro fator de fundamental importância diz respeito à carência de uma formação continuada, pois muitos agentes integrantes das forças policiais de segurança pública têm apenas o ensino adquirido durante o seu curso de formação inicial, quando do seu ingresso na respectiva instituição, sem que lhe sejam proporcionadas extensões pedagógicas periódicas no decorrer de suas carreiras policiais. Acontece que a missão policial é muito maior do que parece. Seu desenvolvimento requer maior apreciação e estudo por parte dos mais variados doutrinadores da área, sejam nos mais diversos componentes curriculares dos quais fazem par-

te, a exemplo da sociologia, ciência jurídica, administração pública, área da saúde, educação, etc., bem como de estudiosos sobre o assunto. Por isso é uma atividade entrelaçada pela ciência humana e composta de aspectos valorativos que, por sua vez, a tornam muito dinâmica, engendrando uma considerável exigência de constantes atualizações acadêmicas.

Considerando as exposições já feitas, além da importância de uma formação policial arquitetada pelos direitos humanos, o presente trabalho terá como objetivo demonstrar a substancialidade da segurança pública para o Estado Democrático de Direito a partir da atividade dos órgãos policiais que a compõem. Para tanto, será utilizada uma analogia sobre a atuação policial no seio social, representada pelo simbolismo de uma flecha que, ao ser disparada pelo Estado, atinge todas as outras pastas públicas de interesse coletivo, garantindo o desenvolvimento das suas atividades, bem como levando e assegurando a aplicação de direitos humanos basilares e imprescindíveis para a preservação da ordem pública e da dignidade da pessoa humana. Serão assim desenvolvidos conceitos por meio das contribuições de diversos autores sobre o assunto, com o afã de se compreender quão grande é a relevância da segurança pública para a manutenção da democracia.

#### **A SEGURANÇA PÚBLICA E SEUS ASPECTOS HISTÓRICO-CULTURAIS DESDE A COLONIZAÇÃO ATÉ O ESTADO DEMOCRÁTICO COM O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

No contexto da segurança pública, faz-se necessário conceituarmos o termo polícia a fim de alcançarmos sua verdadeira incumbência e respectivo desiderato perante a sociedade. Assim,

a palavra polícia já comportou vários significados na história da humanidade, legitimando mudanças governamentais a partir da ideia de ordem social. Foi nesse sentido que surgiu como variável do termo *politeia*, dando ideia de polícia como sendo “governo, bom governo, boa ordem, [...] cabendo à Polícia, neste contexto, restaurar a boa ordem” (SEELAENDER, 2009, p. 76). Atualmente, um dos conceitos mais utilizados diz respeito à contribuição Norberto Bobbio, quando afirma que polícia é:

Função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguardar a manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais. (BOBBIO, 2000, p. 944 apud COSTA, 2005, p. 98).

Já no que tange à relação entre polícia e segurança pública, esta tem naquela sua principal força para a manutenção da ordem pública, senão, vejamos as considerações de Marcos Rolim quando aduz:

Por isso, quando falamos em “polícia” evocamos, independentemente da variedade de estruturas policiais existentes no mundo, uma estrutura pública e profissional voltada para as funções de manutenção da ordem e da segurança pública. (ROLIM, 2006, p. 21).

No entanto, a segurança pública não se constitui apenas pela força policial, conforme a seguir:

Garantir a segurança pública é, por certo, uma missão fundamental para as forças policiais. Mas

só para elas? Será possível imaginar a garantia da segurança pública sem o concurso de várias agências governamentais, sem uma política de segurança que envolva áreas tão díspares como a educação, a saúde, a geração de emprego e renda e as oportunidades de lazer? E mais, será possível imaginar a garantia da segurança pública exclusivamente através dos papéis a serem cumpridos pelo Estado, sem considerar a ação das pessoas e o papel da sociedade civil? (ROLIM, 2006, p. 21).

Por sua vez, a segurança tem grande destaque através da atividade policial, contudo necessita de que outras ações sejam desenvolvidas a partir das demais pastas públicas governamentais – saúde, educação, trabalho, etc. - bem como da sociedade civil no que se refere ao respeito às normas sociais e legais, além do exercício do controle da atividade policial a partir de denúncias, monitoramento de práticas abusivas, entre outras porventura detectadas no desenvolvimento da atividade policial.

Dito isso, ressalte-se que o aparelhamento policial sempre ocupou um papel de destaque no processo de formação nacional, porém, suas ações se desenvolveram em detrimento dos mais variados interesses impostos nas respectivas épocas, sempre voltados para a proteção dos que detinham o poder, a todo momento na condição de exploradores. Assim, em meio à colonização portuguesa, a segurança nunca foi posta como aparelho de garantia de direitos, muito pelo contrário, sempre foi utilizada como ferramenta abalizadora de inúmeras opressões e descasos com o povo, na medida em que sua função principal se dava na garantia da manutenção do poder monárquico e de seus privilégios, assegurando, dessa forma, a preservação da escravidão e a invasão das terras indígenas (COSTA, 2005; DIAS, 2014; MORAIS, 2015).

Quanto ao primeiro período republicano no final do século XIX, apesar de ter havido uma ruptura na ordem políti-

ca, a reformulação do aparelho de repressão estatal em meio às mudanças urbanas, bem como a reorganização da sociedade, não houve transformação alguma no que tange aos detentores do poder, já que as elites continuaram compondo a classe dominante e, por sua vez, sendo a única titular das ações de segurança pública (SOUSA; MORAIS, 2011).

Contudo, a partir da alta concentração populacional nas cidades, já se iniciou a percepção da necessidade de se formar um aparato institucional que melhor defendesse e tratasse as causas de segurança, especialmente pela emergência de uma reordenação social em face das recentes mudanças, já que, devido ao fim da escravidão e à vinda de muitos estrangeiros para o Brasil, as cidades começaram a assumir um papel relevante naquela nova ordem política.

Com a quebra da primeira república e o surgimento da era Vargas (1930 a 1945), o lema sobre o qual recaía a antiga promessa de dias melhores e inauguração de novos tempos deu sustentação a profundas mudanças no que diz respeito à segurança pública. Foi neste período que Vargas reorganizou o aparato policial em detrimento de um único fim – manter-se no poder pelo maior tempo possível. Para tanto, a polícia seria um dos seus principais instrumentos de manutenção do poder autoritário, tendo como função indispensável fiscalizar e reprimir as dissidências políticas ao respectivo governo (BATITUCCI, 2015).

Ao atravessar o “ensaio democrático” da década de 50, cujas forças policiais se reafirmaram como imprescindíveis para a manutenção da ordem pública, o golpe de 1964 reinstaurou o período ditatorial de outrora (1964/85), ocasião em que novamente o aparato policial serviu para a “defesa” contra qualquer pensamento ou ideia que contrariasse o regime até então imposto pelos militares.

Neste norte, a segurança pública, cuja liderança dos aparelhos policiais competia ao exército, viveu seu mais nefasto momento na história nacional, constituído por inúmeras práticas de prisões ilegais, torturas, assassinatos, exílios, entre tantos outros atos que até hoje mancham a imagem dessas instituições e que ainda se impregnam no seio policial por meio de ações desastrosas, cujas repercussões demonstram a necessidade de políticas públicas que possam fomentar e implementar cada vez mais a filosofia dos direitos humanos no seio dos organismos policiais (NERVO, 2005; NÓBREGA, 2010; ZALUAR, 2007).

Outrossim, depreende-se o quanto influenciadoras foram suas atuações institucionais para com os dias atuais, de modo que organizações como as polícias militares ainda são constituídas de um regime em que o arcabouço jurídico-normativo remonta o período ditatorial e se perfaz através de uma estrutura análoga à do Exército Brasileiro, cuja função principal é atuar em guerras, sem “defesa de direitos”, tendo, por sua vez, um papel paradoxal ao da segurança pública, já que esta tem como ofício elementar a garantia e proteção de direitos humanos constitucionalmente assegurados.

#### **A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

No Brasil, tratando da política pública de segurança pública, a mesma se aplica de maneira muito mais abrangente ao passo que se materializa pelo estado de normalidade a ser assegurado pelos órgãos que a compõem, sempre na garantia do respeito aos direitos e assegurando o cumprimento dos deveres. Assim se perfaz por um processo contínuo de práticas conjuntas e conjuradas com o mesmo fim - a manutenção da ordem pública.

Desse modo, no processo de construção da Carta Magna, a segurança pública foi prestigiada por um dispositivo, cujo teor a conceituou dando características aos seus mais diversos órgãos policiais, consoante suas competências, e os classificando conforme suas respectivas prerrogativas, a saber:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ademais, as funções dos variados órgãos são discorridas nos dispositivos seguintes:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares, cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Neste ínterim, suas ações se permeiam por um sistema contínuo e atrelado a várias outras pastas, a exemplo da saúde, educação, emprego, lazer, etc., que, diante de suas carências ou não, podem influir consideravelmente no aumento ou diminuição da insegurança (ROLIM, 2006).

Contudo, parte de tais definições só teve sua aplicabilidade concreta muito recentemente, pois todo o arcabouço normativo que definiu a segurança pública na Constituição Federal de 1988, até pouco tempo atrás, sequer existia. Basta pesquisarmos todas as Constituições Brasileiras<sup>2</sup> que não encontraremos o termo segurança pública.

Acontece que, de acordo com o já exposto, os sentidos da existência policial se modificaram consideravelmente durante todo o processo histórico, de modo que sua função se amoldava de

<sup>2</sup> Constituições Federais brasileiras: 1824, 1891, 1934, 1937, 1967 e 1988.

acordo com os interesses das elites que detinham o poder naquele referido momento, cultural e institucional instalado em consonância com a respectiva época, fato este propulsor para a continuidade de diversas injustiças sociais.

Durante todo esse processo e a partir das referidas lutas sociais durante o último período ditatorial, o país se abriu politicamente ao Estado Democrático de Direito, ocasião em que as atividades desempenhadas pelos órgãos de segurança pública passaram a ter conotação paradoxal com as desenvolvidas outrora, em um regime de exceção. Ora, se até então defensores a mão de ferro das prerrogativas estatais, às quais se atrelavam as mais variadas formas de desrespeito aos direitos humanos, agora, em meio a transição para o Estado Democrático de Direito, se veem como garantidores de tais direitos, esta reformulação se daria nos campos social, cultural, econômico, etc.

Nesse particular, entendida como uma das principais pastas no que se refere à política pública de Estado, a segurança pública, através dos seus organismos policiais garantidores da ordem pública, se direciona à proteção da sociedade no que tange ao combate à criminalidade, ao respeito aos direitos humanos, às garantias e fundamentos constitucionais, ao pleno exercício da cidadania dos que dela fazem parte, entre vários outros direitos de igual importância, todos assegurados constitucionalmente pela Carta Magna de 1988.

#### **A MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA COMO BASE DE SUSTENTAÇÃO DE OUTROS DIREITOS**

É necessário entender a importância de um Estado social permeado por políticas de segurança pública para fins da plenitude

dos direitos sociais. Dessa forma, há que se refletir sobre o conceito de paz social em detrimento da consecução de políticas públicas das mais variadas, que possam concretizar ações imprescindíveis para uma sobrevivência digna em um Estado Democrático de Direito, entrelaçada pela garantia de direitos basilares aos cidadãos.

Nessa perspectiva, a manutenção da ordem pública se apresenta como um dos principais meios responsáveis por garantir que todas as outras pastas encarregadas pela prestação de serviços e garantia de direitos possam ver efetividade em suas ações e, conseqüentemente, cumprir suas funções. Assim, não se pode olvidar que as polícias proporcionam condições mínimas de segurança necessárias para o desempenho das outras atividades, a exemplo da saúde, educação, trabalho, etc.

#### **A PROMOÇÃO DE DIREITOS E CIDADANIA SOBRE O PRIMADO DA SEGURANÇA**

É de fundamental importância o debate sobre a dimensão do trabalho policial, partindo da concepção de sua imprescindibilidade como alicerce para a constituição de outras pastas de interesse público.

Por esse motivo, a insegurança é fator preponderante para o desencadear de graves celeumas sociais na medida em que causará o caos e a desordem no coletivo social. Nesse sentido, a tranquilidade e a ordem pública, mesmo que minimamente possível, são indispensáveis para o convívio social pautado pela democracia. Portanto, entender os fatores norteadores da insegurança resultará numa reflexão sobre seus fenômenos, de modo a combatê-los diretamente com o afã de alcançar sempre um melhor nível de segurança pública.

Vejam os que diz Ricardo Brisolla Balestreri a respeito do tema:

O mais grave que se pode inferir da análise da insegurança da população é a certeza de que a mesma produz um aprofundamento da injustiça social, uma vez que há correlação direta entre segurança pública e desenvolvimento conjunto da nação, a fim de que todos possam ser beneficiários de todas as políticas públicas. (BASESTRERI, 2010a, p. 116).

Nesse contexto, deve haver um processo de garantia das liberdades individuais e coletivas, entremeadas ao desenvolvimento social posto em prática pela preservação da segurança pública. Destarte, sua ausência estará diretamente envolvida com o despertar do aumento da pobreza econômica, do índice de criminalidade, da má prestação de serviços públicos, além das violações dos direitos humanos, todos condicionantes ao bloqueio do acesso a direitos sociais imprescindíveis para o equilíbrio comunitário (ROLIM, 2006; COSTA, 2005).

À guisa desse pensamento, o mencionado equilíbrio deve ser entendido pelo fortalecimento das várias pastas de interesse público que, relacionadas entre si, promoverão um satisfatório desenvolvimento social, compreendido pela prestação de serviços públicos necessários à cidadania, cujo assentamento se dá sobre o primado da segurança pública.

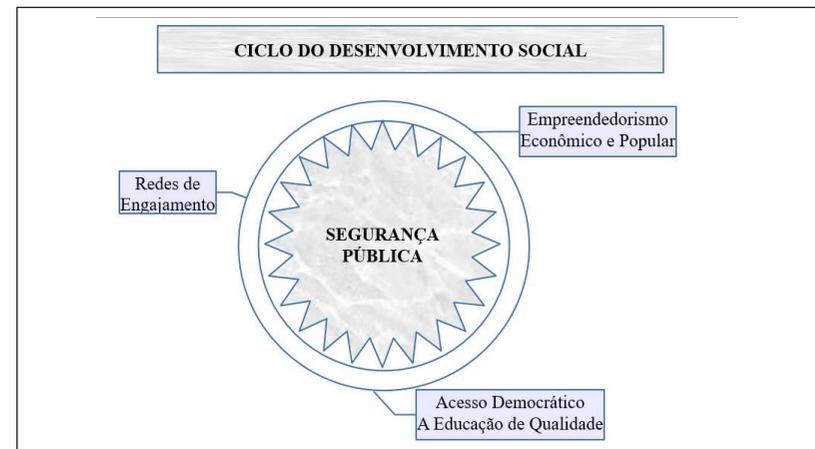
#### O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E SEUS ASPECTOS INTER-RELACIONADOS À SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme já exposto, a insegurança amplia consideravelmente a injustiça, em que pese ter íntima relação com o desenvol-

vimento social como um todo. É nessa perspectiva que o desenvolvimento social se apresenta como uma espécie de mola mestra, como impulsionador do processo de cidadania, oportunidade em que se divide em três aspectos: redes de engajamento e voluntariado; livre empreendedorismo econômico e popular; acesso democrático à educação – todos ligados entre si, em comunhão de relevância e valia. Seria uma espécie de círculo interdependente, cujo centro a lhe garantir sustentação estaria sob o domínio da segurança pública (BALESTRERI, 2010a).

Com o fim de proporcionar maior compreensão acerca do tema, elaboramos um quadro como forma de melhor ilustrar tal afirmativa, conforme a seguir:

FIGURA 1 – CICLO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Diante do exposto, percebe-se a interligação de todos os aspectos condicionantes do desenvolvimento social. Porém, a ma-

nutrição da ordem pública através dos aparelhos de segurança pública é o que proporciona o movimento circular, causando-lhe a almejada harmonia.

Nesse norte, o modelo interpretativo das redes de engajamento posto por Balestreri (2010 apud PUTNAN, 1996) as traduz em lideranças compostas por grupos sociais das mais variadas camadas, sejam estudantes, trabalhadores, cidadãos como um todo, etc. que, imbuídas de sentimento de justiça social e alcance de seus direitos, estariam sempre à frente de movimentos em busca de um Estado cada vez melhor, a todo tempo pressionando os órgãos públicos a propiciarem melhores condições de vida aos cidadãos.

Já quanto ao empreendedorismo econômico e popular, este se dispõe como peça chave na fomentação de emprego e geração de renda, ao passo que seu livre desencadeamento proporciona outros fatores sociais de relevância, momento em que, ao se inter-relacionarem, produzem cidadania para aquele grupo social. Contudo, nada disso seria possível sem que houvesse segurança para que aquela determinada rede pudesse funcionar, ou seja, para que aquele círculo realmente fosse engrenado. Nesse sentido:

[...] erguer pequenos negócios, investir em poupanças feitas ao longo da vida, produzir em família, gerar empregos, mobilidade social, expansão dos mercados internos. Mas, se na vila operária, na favela, no complexo popular, domina o narcotraficante, o “dono de banca”, o miliciano, os negócios do povo se tornam inviáveis. As organizações delinquentiais são sempre monopolistas e só admitem atividades econômicas convergentes ou muito inexpressivas. (BALESTRERI, 2010b, p. 61).

Assim, não há desenvolvimento sem liberdade para o empreendedorismo popular, oportunidade em que a falta de segurança

se torna fator condicionante para o domínio dos grupos delinquentiais na referida localidade, de modo a obstacular a economia e, por conseguinte, interromper o progresso social local.

Nessa senda, o acesso democrático a uma educação de qualidade se demonstra como um dos mais fundamentais aspectos, visto que seu papel contribui vultosamente para a concretização dos demais. Ora, não há redes de engajamento sem que se tenha formação cultural, sociológica e filosófica dos cidadãos. Desse modo, a educação de qualidade é que proporcionará um pensamento cívico e aquilatado sobre premissas cidadãs, fazendo com que a sociedade se engaje nas lutas e movimentos por melhoria de vida e cumprimento do dever imposto ao Estado.

Incontinente ao empreendedorismo popular supramencionado, a educação assegurará a facilitação de políticas dinâmicas de realizações econômicas no seio das comunidades, já que os cidadãos munidos de um grau cultural mínimo exigente para sua respectiva atividade econômica terão facilitados não apenas a instituição do seu mercado, mas sobretudo o sucesso dele.

Nesse compasso, é crucial a disponibilização de espaços educacionais seguros e distantes da figura do medo delinquential, momento em que se confirmará o indiscutível consenso acerca da influência da educação no desenvolvimento social. Destarte, merecem destaque as colocações de Ricardo Balestreri, a saber:

É consenso nos meios empresariais e acadêmicos, do planeta inteiro, que não é possível haver desenvolvimento sem educação. Também nisso a segurança pública é fundamental: não se pode educar sob o império do medo. Pode-se até escolarizar a população, mas não educá-la. Educação pressupõe liberdade para criticar, para dizer

não, para empreender, para criar, para ousar, para construir valores solidários, para ser diferente, para questionar o pensamento hegemônico. A ditadura do crime não admite nada disso. (BALESTRERI, 2010b, p. 61).

Sendo assim, o aparato policial tem como pressuposto assegurar a ordem pública no processo educacional, tendo em vista sua essencial função para o desenvolvimento da sociedade. Assim, quanto mais liberdade disponibilizada para o aprender, maior qualidade de vida e demonstração de cidadania serão dispostas no corpo social.

#### A SEGURANÇA PÚBLICA E A FLECHA CONDUTORA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

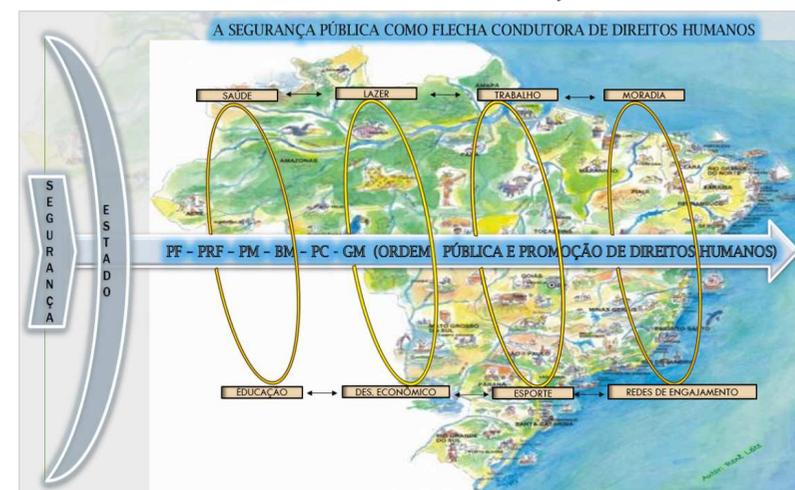
Conforme já discorrido acima, a segurança pública, constituída por seus mais distintos aparelhos institucionais, indubitavelmente ocupa no Estado Democrático de Direito um dos papéis de maior destaque como política pública promotora de direitos humanos. É diante dessa afirmativa que seu funcionamento está sempre sob o alvo de estudos e discussões nos mais variados campos acadêmicos, como tema principal nos mais diversos encontros, sejam congressos, seminários, palestras, etc.

Há uma emergente onda de preocupação por tal política pública, momento em que se percebe uma aviltante necessidade de melhor prestação de serviço dos órgãos que a compõem. Diante disso, em meio a muitos dedos apontados de forma incriminadora e poucas mãos dadas para o desenvolvimento e alcance de uma segurança pública cada vez melhor, a pergunta a ser feita é sobre qual a importância da segurança pública para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito?

A compreensão é consoante ao arcabouço fático que remonta à atualidade a despeito do papel policial na nova ordem constitucional de 1988. Dessa forma, composto de todas as prerrogativas inerentes a respeito, proteção e garantia dos direitos humanos, o desiderato policial se coloca ainda mais à frente de suas funções constitucionais, já que sua atuação garante a aplicação de outras demandas públicas dispostas pelo Estado, que merecem a garantia da ordem pública.

Nessa ótica, concebemos um quadro figurativo intitulado de “A segurança pública como flecha condutora de direitos humanos e fundamentais”. Como tal, o desenvolvimento das ações dos órgãos de segurança pública é representado por uma flecha que, ao ser disparada pelo Estado, conduzirá a uma gama de direitos humanos fundamentais que assegurarão a ordem pública e darão condições mínimas de execução de outras políticas públicas essenciais à construção de uma sociedade cidadã.

FIGURA 2 – A INFLUÊNCIA DA SEGURANÇA PÚBLICA



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Conforme a figura, as políticas públicas propiciadas pelos mais variados entes estatais se apresentam no formato circular e são interligadas. Acontece que todas ocupam um fundamental papel no seio social, de modo que o sucesso de uma resultará no melhor desenvolvimento das demais. Dessa forma, há um generoso dinamismo funcional entre elas, já que seus movimentos impulsionarão o de outras, gerando, por sua vez, o equilíbrio necessário ao provimento de cidadania para todos que dela dependem.

Em termos exemplificativos, o círculo da saúde é condicionante ao da educação, já que não há acesso a esta sem que se proporcionem condições mínimas de vitalidade e de energia mental e corporal para tal. Do mesmo modo, a educação formará uma consciência ambiental, sanitária, de higiene pessoal, etc., capaz de reduzir consideravelmente a utilização da medicina curativa, gerando, assim, uma maior qualidade de vida no âmbito da saúde.

Nessa perspectiva, tanto a saúde como a educação serão norteadoras para a economia, o trabalho, o lazer, o esporte, entre tantas outras que, da mesma maneira, se constituirão como cruciais para a consecução das demais.

Não obstante, a segurança pública é apresentada neste cenário como uma flecha capaz de atravessar todas as políticas públicas e os serviços prestados pelo Estado à sociedade, não por acaso, no centro de todos os seus círculos. Sucede que sua atuação se demonstra nuclear e, como tal, basilar para o desenvolvimento das demais, visto que todas as políticas de cunho público diretamente relacionadas à aplicação dos direitos humanos jamais prescindirão da ordem pública durante sua promoção.

Destarte, ao utilizar os diversos organismos policiais, o Estado, representado neste contexto pelo arco, disparará sua flecha

no âmbito das disposições essenciais para a justiça e a paz social, momento em que conduzirá a ordem pública atrelada à garantia de direitos humanos e fundamentais, todos substanciais para a existência do Estado Democrático de Direito e suas respectivas prerrogativas constitucionais. Desse modo, os círculos terão sua rotatividade sempre norteadas por um eixo central, neste caso, representado pela flecha condutora dos direitos humanos e fundamentais – a segurança pública.

## CONCLUSÃO

Considerando o delineamento do processo democrático brasileiro, permeado pelo elevado grau de mudança na vida social de todos, a segurança pública se revela como um dos principais instrumentos de garantia do Estado Democrático de Direito, bem como, paradoxalmente, um dos seus maiores violadores.

Sucede que os órgãos que a compõem ainda se veem impregnados de características inerentes a de outros tempos em que suas funções, como já exposto, se destinavam apenas ao controle social. Entretanto, considerando a essencialidade do seu papel para o desenvolvimento social e, por conseguinte, para a própria democracia, há que se perquirir meios cada vez mais contínuos de reafirmar seu novo ofício diante do Estado Democrático vigente.

Nessa esteira, a sociedade, representada por suas mais variadas classes, precisa sair da simples externização das políticas de segurança e adentrar os quartéis da vida policial, a fim de exigir que seus componentes possam desempenhar suas funções a partir da garantia dos mesmos direitos os quais têm a função de prote-

ger. Reconhecer a importância da função desses órgãos se apresenta como importante passo em busca de um modelo de segurança voltado para a defesa dos direitos de todos, inclusive, dos próprios agentes que a compõem.

Quanto ao processo de mudança, destaca-se a relevância da educação em direitos humanos no processo de formação policial, notadamente pela necessidade da transversalização do tema nas ações que constituem as prerrogativas desses órgãos. Assim, há que lançar os olhos sobre o modo como se dá a formação desses policiais, com destaque para a relação entre o referido processo de ensino e a efetividade da atuação policial nas ruas, sempre com o afã de identificar a qualidade da formação desses agentes, bem como eventuais falhas a serem corrigidas.

No mais, a segurança pública há muito deixou de ser um mero braço de defesa do Estado para servir, na atual conjuntura constitucional, como principal aparelho de defesa da sociedade. Dessa maneira, suas funções requerem sempre uma maior presteza diante das necessidades individuais e coletivas dos cidadãos, sendo indispensável o seu entrelaçamento à promoção dos direitos humanos e da harmonia social.

## REFERÊNCIAS

BALESTRERI, Ricardo; COSTA, I. F. O. **Segurança pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010.

\_\_\_\_\_, R. B. Agentes da manutenção ou construtores da transformação? A educação em direitos humanos e o protagonismo social dos profissionais de segurança pública. In: SILVA, A. M. M.;

TAVARES, C. **Políticas Fundamentos da educação em Direitos Humanos**. São Paulo, 2010. p. 111-126.

\_\_\_\_\_. Ricardo Brisolla. Direitos humanos. **Coisa de Polícia**, 2008.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Segurança Pública e Direitos Humanos. In: **Mesa de debates promovida no contexto no Parlamento Jovem de Minas 2015**. Escola do Legislativo – ALMG. Minas Gerais. 2015. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=iVB77s\\_4dPs](https://www.youtube.com/watch?v=iVB77s_4dPs)>.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

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

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social**. SciELO-EDUFBA, 2005.

DE FRANÇA, Fábio Gomes. **Segurança pública e a formação policial militar: os direitos humanos como estratégia de controle institucional**. Estudos de Sociologia, v. 17, n. 33, 2012.

DIAS, Adelaide Alves. **Educação moral para a autonomia**. Psicologia e Reflexão Crítica, 1999, v.12, n. 2, p. 459-478.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos: a experiência da Paraíba no pós 1988**. Tese de Doutorado do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010.

\_\_\_\_\_. Lúcia Lemos. A segurança pública sob a ótica dos direitos humanos. In: DIAS, Lúcia Lemos; MOURA, Paulo Vieira de. (Org.) **Educando para uma segurança pública democrática**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 21. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 49. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

\_\_\_\_\_. Paulo. **Pedagogia da tolerância.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

KUCINSKI, Bernardo et al. **Bala perdida:** a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. Boitempo Editorial, 2015.

MINGARDY, Guaracy. Apresentação. In: BERNARDO et al. **Bala perdida:** a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. Boitempo Editorial, 2015.

MORAIS, J. R. **Educação em direitos humanos para os profissionais de segurança pública:** desafios e possibilidades da matriz curricular nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública. In: ARECÊ – Direitos Humanos em Revista, Ano 2, n. 2, maio 2015.

NERVO CODATO, Adriano. **Uma história política da transição brasileira:** da ditadura militar à democracia. Revista de Sociologia e Política, n. 25, 2005.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **A militarização da segurança pública:** um entrave para a democracia brasileira. Revista de Sociologia e Política, v. 18, n. 35, 2010.

RIBEIRO, Jefferson Sousa et al. **Formação policial em direitos humanos a partir da transversalização curricular.** Revista FAMA de Educação, Tecnologia e Informação, v. 1, n. 1, 2015.  
ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha:** policiamento e segurança pública no século XXI. Zahar, 2006.

SANTORO, Emílio et al. **Direitos humanos em uma época de insegurança.** 2010.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. **A “polícia” e as funções do Estado:** notas sobre a “polícia” do antigo regime. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 49, 2009.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, M. de S. **Polícia e Sociedade:** uma análise da história da segurança pública brasileira. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011.

SULOCKI, Vitória Amélia de BCG. **Segurança pública e democracia:** aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZALUAR, Alba. **Democratização inacabada:** fracasso da segurança pública. Estudos avançados, v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007.

# 3

## **GESTÃO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA PARAÍBA: a aplicabilidade do modelo gerencial**

Janderson do Nascimento Santos

### **INTRODUÇÃO**

Diante da conjuntura social brasileira a partir dos anos 2000, quando foram perceptíveis avanços em diversas políticas públicas, houve o aquecimento da economia e o desenvolvimento social no país, por meio da geração de emprego e distribuição de renda para a população. Paralelo a esse crescimento e desenvolvimento, um aspecto fundamental que traduz esse período foi o aumento de acesso às informações públicas, elevando-se consideravelmente a cobrança por parte da sociedade civil em relação à qualidade dos serviços e órgãos públicos.

A prestação de serviços públicos, dessa forma, vem sendo mais exigida e as práticas antigas realizadas no campo da administração pública, que não tinham como objetivo final os interesses coletivos e, sim, os particulares, passaram a ser questionadas com mais veemência. Este foi um dos ganhos da jovem democracia brasileira nesses últimos anos que ensejam o século XXI: uma busca pela transparência dos serviços públicos.

As cobranças se refletem também no campo da segurança pública (SAPORI, 2007), cabendo aos órgãos responsáveis por sua promoção terem o discernimento necessário para responder às necessidades sociais básicas, como a ordem e a tranquilidade pública, de maneira satisfatória, buscando o constante aprimoramento na prestação deste serviço público.

Para tanto, é salutar que os gestores em segurança pública tenham um olhar diferenciado para reconhecer as demandas da área e assim, na prática, dirigir ações estratégicas no sentido de resolver problemas e melhorar os indicadores<sup>1</sup> das instituições que se inter-relacionam com o intuito de promover a segurança pública.

Para a Polícia Militar do Estado da Paraíba (PMPB), instituição pertencente ao Sistema de Segurança Pública e Defesa Social, responsável por promover a segurança pública no Estado paraibano, incumbindo-lhe como mister a prevenção do crime através do policiamento ostensivo conforme competência constitucional, as cobranças pela sociedade por efetividade das ações não são menores.

No Estado da Paraíba, apesar da redução dos números absolutos de homicídios dolosos de 1.489, no ano de 2014, para 1.469, no ano de 2015; da taxa por cem mil habitantes de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) de 38,4%, em 2014, para 37,8%, no ano de 2015; e do número de vítimas letais decorrentes de intervenção policial, estando o policial dentro ou fora do serviço, de 23 casos no ano de 2014 para 15 no ano de 2015, dados extraídos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016), faz-se salutar o constante aprimoramento na gestão do trabalho de polícia preventiva e repressiva, de maneira a respeitar os direitos humanos,

---

<sup>1</sup> Quantitativos de Crimes Violentos Letais, Crimes Patrimoniais, Casos de Homicídios Solucionados, entre outros.

com o escopo de atingir resultados mais adequados e mais bem enquadrados no que tange às demandas da sociedade paraibana.

Para que a PMPB busque uma gestão que tenha como direcionamento o resultado e a efetividade das suas ações, a forma de gerir a Polícia Militar do Estado da Paraíba não deve se basear no tradicionalismo, ou seja, em estratégias e ações que podem até dado certo no passado, mas que não mais respondem à complexidade que envolve a organização.

Nas instituições militares, os altos cargos da administração são exercidos por pessoas com elevadas posições hierárquicas, que já possuem bastante tempo de serviço, fazendo com que a gestão aconteça com base na experiência dessas pessoas. Sob essa ótica, Miranda (2008, p. 17) afirma que “tradicionalmente, a gestão dos recursos policiais e o planejamento das ações têm sido orientados apenas pela ‘experiência’ e ‘bom senso’ dos agentes (investigadores, inspetores e oficiais de cartório) e autoridades policiais (delegados)”.

O escopo deste artigo, portanto, é abordar os contextos de transição dos modelos da gestão pública brasileira, centrando-se numa análise descritiva sobre os aspectos ou características do modelo gerencial aplicado à gestão da segurança pública do estado da Paraíba. Podendo, ainda, contribuir para que leitores e gestores da PMPB asseverem ou não as possibilidades da reforma gerencial na segurança pública como um modelo possível para melhoria da gestão da Polícia Militar. Não tendo, certamente, a perspectiva de tratar de todos os aspectos sobre o tema, pretende-se, ao menos, aguçar as discussões sobre a aplicação de um modelo de gestão na PMPB que busque os bons resultados, como também revelar a notoriedade de que a gestão da Polícia Militar do Estado da Paraíba

ba - PMPB vem sofrendo transformações relevantes que sinalizam elementos de cunho gerencial.

Inicialmente a estrutura do artigo é composta por uma breve recomposição de aspectos das transformações da gestão pública no Brasil através dos modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial. Em seguida, discutem-se disposições legais sobre a existência da Polícia Militar, a finalidade e estrutura da força policial militar paraibana, buscando compreender aspectos do modelo gerencial de gestão, sendo expostos alguns resultados significativos que incidem sobre uma possível tendência de aplicação do modelo gerencialista na gestão pública da PMPB. Por fim, as considerações finais acerca da gestão da PMPB.

#### CONTEXTOS E ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BREVES NOTAS DO CASO BRASILEIRO

A administração pública no Brasil tem alguns de seus elementos constitutivos marcados pela forma como os portugueses geriram os órgãos públicos em Portugal e no Brasil colônia. Mesmo tendo depois a sua independência declarada, não conseguiu mudar consideravelmente o modo como tratava o serviço público (ANDREWS; BARIANI, 2010). Isso decorre do fato de o Brasil ter sido por muito tempo dependente da Coroa portuguesa (1500 a 1889) e que, segundo Andrews e Bariani (2010), só a partir de 1808, com a vinda da família Real, Dom João VI desembarca no Brasil com uma corte com cerca de dez mil pessoas e constrói a sede do Governo Real no Rio de Janeiro. Esse marco representa a tentativa de Portugal de manter o seu poder na Europa a partir de uma organização administrativa em território brasileiro. Ou seja,

não era o início de um Estado brasileiro, era a continuação da organização administrativa da Coroa Portuguesa, que, diante da situação agravada com Inglaterra e França, alterna os seus quadros administrativos, territorialmente, entre Europa e Brasil, principal colônia àquela altura.

Todo o acervo administrativo estava a bordo: arquivos, documentos e papéis de governo, e de tal maneira arranjados que, ao desembarcarem no Rio de Janeiro, nenhuma falta ou dificuldade especial se fez sentir, e a faina de dirigir a monarquia continuou no novo continente tão normalmente como se estivera o regente em Lisboa. (COSTA, 2008, p. 835).

Uma administração que tinha, entre outras, características o nepotismo e a satisfação dos interesses individuais através da utilização do poder de forma personalista, a figura do Rei se confundia com a própria administração (COSTA, 2008).

Outra característica desse período era o clientelismo, que se traduzia na troca de favores e fidelidade entre o Rei e seus comandados e apoiadores à Coroa de Portugal. Essa foi uma característica que persistiu na vida política do país, desde os tempos de sua vida cultural enquanto metrópole de Portugal até os dias atuais. Ou seja, um modo específico de relacionar política e administração transformou-se em um artefato cultural que se enraíza nas mínimas relações, desde as pequenas repartições até os altos escalões ministeriais da República Brasileira. Apesar dos mais de 500 anos, o nepotismo e o clientelismo são instrumentos comuns na dinâmica brasileira, herdados, de certo modo, mas também instituídos, pela política, não como uma herança no sentido unilateral do termo, mas como uma apropriação, sendo marcas que revelam

o profundo atraso que ainda varre o contexto político do país e de sua administração pública.

Esses dois instrumentos são alicerçados no modelo patrimonialista, que significa:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. *A res publica* não é diferenciada *das res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. (PDRAE, p. 15, 1995).

Essa forma de gerir era muito presente na administração pública brasileira, um período em que não era feita a distinção entre público e privado. A alta classe política utilizava-se dos bens públicos para alcançar seus anseios pessoais, muito evidentes no período Imperial e na República do Café-com-leite. Como afirma Bresser Pereira (1999, p. 17), “os políticos patrimonialistas defendem interesses pessoais ou familiares, os corporativistas, interesses de grupos”.

Mas ainda nos dias atuais, as práticas de nepotismo, clientelismo e patrimonialismo são notórias, a exemplo de situações em que parentes de políticos com ou sem preparo suficiente são escolhidos para cargos de confiança importantes na administração pública; empresas financiadoras de campanhas eleitorais vencendo licitações duvidosas; uso de verbas públicas para benefício próprio; utilização de empresas e ONGs fantasmas para parcerias criminosas com o poder público, o que atribui também aos brasileiros a culpa pelos insucessos praticados na administração brasileira ao longo dos quase dois séculos desde a declaração da independência até os dias atuais, assim como descreve Andrews e Bariani (2010, p. 13).

Muitas características que podemos observar ainda na administração pública brasileira – como o patrimonialismo, o clientelismo e o formalismo – têm sua origem em fatores políticos e sociais que remontam aos tempos do Brasil Colônia (1500 – 1822), têm sido reforçados e modificados durante os períodos do Império (1822 – 1889) e da República Velha (1889 – 1930).

A partir dos anos 1930, o Estado brasileiro assume um cariz moderno, tendo inicialmente um governo dito revolucionário, o de Getúlio Vargas, que, entre outras medidas, criou a mais emblemática: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que surgiu como uma tentativa de inovação e modernização do serviço público no âmbito federal através da busca da racionalização administrativa. É a primeira tentativa mais substantiva para a introdução de princípios de organização burocrática da máquina estatal, baseando-se no modelo burocrático weberiano, que tem como principais características a exigência de competência e qualificação para contratação de pessoal, seleção mediante concurso público, capacitação técnica do funcionalismo, buscando o aumento da eficiência, a impessoalidade e a instalação da moralidade pública através do controle dos procedimentos realizados na administração (COSTA, 2008).

Verdadeiramente, esse departamento não teve sucesso em sua plenitude, pois com o início da redemocratização, em 1945, ocorreram algumas nomeações para ocupar cargos públicos sem a devida seleção mediante concurso (COSTA, 2008), o que revelava ainda a presença do patrimonialismo na administração pública.

Como argumenta Bresser Pereira (1996), a administração pública burocrática clássica foi adotada como tentativa para substituir a administração patrimonialista após a criação do DASP,

sendo implantada, com enormes dificuldades e limitações, pela reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, tendo como referência a burocracia que Max Weber descreveu, baseada numa série de princípios, dentre os quais, o do mérito profissional, o formalismo e o controle dos processos administrativos.

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. (COSTA, 2008, p. 846).

No entanto, face às disfunções burocráticas que, segundo Merton (apud CHIAVENATO, 2003) trouxeram algumas consequências para o serviço público, tais como rigidez no comportamento dos participantes, exagerado apego aos regulamentos, excesso de formalismo, exibição de sinais de autoridade (valorização excessiva da hierarquia), promoveram também, de acordo com Dias (2011, p. 31), uma forte ênfase nas regras dos processos:

A ênfase nas regras e a forte imposição conduzem as pessoas a justificarem sua ação individual, levando a consequências imprevisíveis (disfunções). A causa disso é que o burocrata passaria a desenvolver um sentimento de defesa, pois na burocracia não se presta conta ao cliente, mas às regras da organização e ao superior hierárquico.

Diante do aumento da complexidade social e da demanda da população, passou-se a observar uma lentidão da administração

burocrática, não devido ao seu modelo idealizado, mas à forma como foram organizadas e aplicadas as suas condutas organizativas, assim foi crescendo a necessidade de alterar novamente a estrutura administrativa do Estado para que uma nova forma mais flexível pudesse criar maior fluidez aos processos administrativos dos serviços públicos.

Sendo assim, no ano de 1967, em resposta à rigidez causada pelas disfunções burocráticas e à centralização do poder, surgiu a segunda tentativa de reforma da administração, que buscou desta vez implantar procedimentos gerenciais presentes no setor privado, combatendo a ausência de planejamento, que tornava a administração pública ineficaz, ineficiente e irresponsável; e o centralismo, que impedia a fiscalização e o controle das atividades.

É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. Aos poucos, foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 6).

De acordo com Bresser Pereira (1996, p. 7), “a reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da

rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil”. No entanto, Costa (2008) afirma que a reforma de 1967 não conseguiu eliminar as disfunções burocráticas presentes na administração direta, que permaneceu rígida. E, na administração indireta, persistiu a falta de profissionalização do serviço público, principalmente, devido à existência de estatuto próprio que permitia a indicação para cargos sem a precedência de concurso público, o que deixou marcas negativas que relembram antigas práticas patrimonialistas.

Ainda assim, não se pode deixar de dar notoriedade aos avanços que tal reforma ocasionou: instituíram-se como princípios da racionalidade administrativa o planejamento, o orçamento e o controle dos resultados. Através da descentralização da sua administração, buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado.

Apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas ideias de Taylor, Fayol e Weber. (COSTA, 2008, p. 852).

Diante da necessidade de reduzir o tamanho do Estado, na década de 1980, as discussões em torno de um Estado mais enxuto, moderno e mínimo se expandem nas principais economias do mundo, favorecendo modelos e propostas minimalistas e gerencialistas (ANDERSEN, 1997). Influenciados pelo movimento do neoliberalismo, que criticava fortemente o Estado de bem-estar social, o modelo gerencial se torna quase como meta final no combate aos custos do Estado de bem-estar social. Inicialmente, os governos

da Inglaterra, Alemanha, Austrália, Chile, dentre outros países, encabeçaram diminuir as funções sociais do Estado e maximizar as funções do mercado como regulador geral.

Na América latina, o Chile, como representante ainda no final do governo Pinochet, implantava o neoliberalismo, trazendo às suas vizinhas novas práticas a serem concebidas na administração pública. No Brasil, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, uma das prioridades foi a reforma da administração pública. Então, foi proposto transformar a estrutura administrativa brasileira, inacabadamente burocrática e já modificada com programas de desburocratização (instituído pelo Decreto-Lei nº 83.740, de 18 de julho de 1979) e desestatização, no chamado modelo gerencial.

Inicialmente o projeto sofreu fortes resistências por ser entendido como redutor dos direitos sociais, pois limitava as funções provedoras de bens e serviços por parte do Estado. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado foi instituído pelo Ministério ARE-MARE em 1995, a fim de reduzir o Estado no seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes. As principais características deste modelo eram a descentralização nas esferas administrativas do Estado; a terceirização de serviços; a privatização de empresas estatais; a transferência de responsabilidade para a sociedade civil dos serviços não estratégicos do Estado (PESSOA, 2011).

Essa administração gerencial que se buscava implantar tinha como principais metas a busca por resultados, o controle *a posteriori* na execução das tarefas, culminando com certo grau de confiança nos servidores públicos, a descentralização das atividades através da delegação de autoridade, a responsabilidade aos gestores

e o estabelecimento de metas e objetivos mensuráveis para realização do controle medido pelo desempenho (PDRAE, 1995). No entanto, não ficou imune a efeitos indesejáveis: o próprio Bresser Pereira (1996), responsável pela formulação desse modelo, revela que a flexibilização trazida pelo modelo gerencial passou a facilitar práticas patrimonialistas, como a possibilidade de contratação de pessoal sem necessidade de realização de concurso público nos órgãos descentralizados, ou seja, através de contratação direta, em que pessoas apadrinhadas eram beneficiadas.

Diante dessa exposição, é possível perceber como a gestão pública brasileira e, conseqüentemente, os seus órgãos passaram e ainda vêm passando por modificações com o objetivo de alcançar melhores resultados na prestação dos seus serviços. Essas modificações ensejam também uma nova denominação: de administração pública, mais voltada aos procedimentos, passamos para gestão pública, influenciada por diversas dimensões, como política, cultural, social, econômica, entre outras.

Como ressalta Bresser Pereira (1996, p. 7): “Em vez de falar de administração pública, que era burocrática e se concentrava na eficácia do poder do Estado, falamos hoje de gestão pública, o que pressupõe a eficácia e a busca da eficiência do Estado”.

Assim, adiante buscaremos revelar características da atual gestão da Polícia Militar da Paraíba se aliam ou não ao perfil gerencial anteriormente exposto.

#### **GESTÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA PARAÍBA**

Sendo responsabilidade do Estado, pelo fato de deter o monopólio da força legítima, manter a ordem e corrigir condutas

individuais que afrontem as legislações que defendem o interesse coletivo, evitando e coibindo conflitos, faz-se necessária a criação de mecanismos para exercer tal força, daí a existência das polícias a fim de preservar a ordem pública, como é possível verificar na Carta Magna brasileira.

Nesse contexto, a Polícia Militar do Estado da Paraíba existe como instrumento para assegurar a liberdade e as garantias individuais dentro dos limites do interesse da coletividade, verificável na Constituição do Estado da Paraíba, objetivando a preservação da ordem pública. Sua competência está prevista na nossa Carta Magna (BRASIL, 1988), inserida dentro de um conjunto de órgãos que são responsáveis pela segurança pública. Tal referência é encontrada no art. 144:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Tendo sua competência descrita no art. 144 § 5º da Constituição cidadã (BRASIL, 1988): “Às polícias militares, cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, ainda permanece no texto constitucional a colocação das polícias militares estaduais como forças auxiliares do Exército. Daí, retratamos

a herança do modelo institucional das Forças Armadas Federais meramente burocrático, que serviu de base para a formação das polícias estaduais. Diante de tal argumento é que se compreende a similaridade da cultura militar burocrática arraigada das Forças Armadas dentro das polícias militares, que, em sua maioria, não acompanharam as mudanças ocorridas durante o processo de redemocratização da sociedade brasileira.

De acordo com Dias (2011, p. 19), as organizações militares são mais sensíveis às disfunções do excesso de burocratismo, assim ele considera:

[...] que os modelos militares, em geral, são os principais causadores das disfunções burocráticas, adotando como princípios as distorções relativas à dureza de um modelo que prioriza a hierarquia, a disciplina e a exibição constante de sinais de autoridade, como pressuposto de controle e manutenção de seus processos, deslocando seus objetivos e cobrindo a corporação com um manto de ineficiência.

Em matéria estadual, a PMPB é citada no art. 42 da Constituição do Estado da Paraíba, que diz:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio e asseguramento da liberdade e garantias individuais, através de órgãos de assessoramento ao Governador do Estado, que contará para isso com a colaboração de órgãos de execução autônomos e harmônicos, tais como a Polícia Civil, a Polícia Militar e outros definidos em lei.

A Polícia Militar do Estado da Paraíba dispõe, no seu quadro de efetivo atualmente, de 9.060 policiais na ativa, segundo dados da intranet da própria instituição, para atender uma população de 3.766.528 habitantes, dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Esses números revelam que temos aproximadamente 1 policial para 415 habitantes.

A Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro de 2008, do Estado da Paraíba, que dispõe sobre a organização estrutural e funcional da PMPB, em seu artigo 51, diz que, no ano de 2008, o efetivo policial deveria ser de 17.933, número que colocaria a média de um policial para cada 210 habitantes. Considerando essa previsão do número de policiais fixa para fins estatísticos, teríamos hoje um déficit de 8.873 policiais necessários para preencher os cargos e exercer as diversas funções previstas na lei complementar acima citada. Isso revela uma das dificuldades encontradas para a prestação do serviço de segurança pública pela PMPB, pois, devido à falta de pessoal para assumir cargos e funções, pode ocorrer sobrecarga de tarefas e subutilização do efetivo, o que pode gerar um desempenho abaixo do necessário. Desta feita, fica também ressaltada a necessidade de uma gestão eficiente dos recursos humanos disponíveis.

Após uma breve exposição sobre a Polícia Militar da Paraíba, cabe tentar relacionar os elementos da gestão pública no Brasil anteriormente discutidos para compreender se, na gestão da PMPB, houve também modificações que levaram esta organização a estar inserida ou não em uma tendência de modelo gerencial em sua administração, pois diante de uma demanda elevada por uma prestação de serviço de qualidade e com abrangência social mais ampla, tornaram-se necessários ajustes em sua organização.

A política de segurança pública como área estratégica de governo não pode ficar terceirizada como outras áreas, conforme o desenho do modelo gerencial bresseriano. Ela é uma área fundamental para garantir a segurança coletiva da sociedade e da propriedade privada, bem como do patrimônio público, sendo imprescindível para qualquer tipo de direção de governo. A segurança pública é um direito básico e um serviço necessário a toda a população para manutenção da ordem e da garantia de outros direitos fundamentais. (PESSOA, 2016). Mas isso não significa que ela não possa ser modificada em sua organização para que alcance patamares de eficiência, eficácia e efetividade em suas ações.

Diante das necessidades endógenas e exógenas da segurança pública, vem sendo modificada a sua gestão em várias experiências que podem servir como lócus de análises. A exemplo, é o que vem acontecendo com a gestão da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG). A PMMG deixou de apenas exercer o controle através da hierarquia e da disciplina e, desde o ano de 1999, passou a utilizar-se da gestão por resultados, auxiliada por indicadores de desempenho organizacional, dando maior autonomia às unidades policiais responsáveis por grupo de bairros, com planejamento continuado para reorientar as ações e uma prestação do serviço, com atenção ao cidadão através de canais de participação para identificar as reais necessidades. Isso trouxe resultados significativos claramente representados pelo “Prêmio Excelência em Gestão Pública”, concedido à PMMG pelo governo estadual (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011).

Outra experiência de gestão que vem apresentando bons resultados é a Polícia Militar do Estado de Pernambuco (PMPE). Por meio de um programa de Estado, implementou-se a política

pública de segurança denominada “Pacto pela Vida”, Trata-se de política pública baseada em modelo de gestão que prevê o monitoramento permanente das ações e com vistas aos resultados. A gestão é articulada e integrada com o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os municípios e a União, tendo como características a divisão de áreas sob responsabilidade de unidades policiais e o estabelecimento de metas, a fim de interromper o crescimento da violência criminosa no Estado de Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua dela.

E não está sendo diferente com a PMPB. Tomando por base os exemplos acima mencionados, com a Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro 2008, que dispõe sobre a organização estrutural e funcional, a Polícia Militar paraibana começou a alicerçar sua estrutura administrativa baseada na compatibilização de áreas.

No contexto das modificações legal-estruturais na segurança pública no estado paraibano, a partir de 2011, foi criado o Núcleo de Análise Criminal e Estatística- (NACE), que é responsável pelo monitoramento dos índices de criminalidade em todo o Estado. Com o NACE, passou-se a utilizar a metodologia de contabilização dos crimes, registrando de maneira multifonte os crimes ocorridos no território paraibano, ou seja, de maneira que vários órgãos contribuíssem com informações sobre esses crimes para a criação de um banco de dados único, principalmente aqueles contra a vida, intitulados Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), sigla criada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Mas é com o advento da Lei Complementar estadual nº 111, de 14 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado da Paraíba, que a gestão estrutural administrativa na segurança pública sofre mo-

dificações significativas, pois toda a área estadual foi dividida em Territórios Integrados de Segurança Pública (TISPs), nos quais os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública (polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros) devem atuar de forma integrada, além de que, como é descrito no parágrafo primeiro do artigo primeiro da lei acima citada, a gestão deve seguir diretrizes e princípios bem definidos.

A gestão dos territórios integrados será guiada por diretrizes e princípios focados em resultados, buscando a integração e articulação dos órgãos por meio de diagnósticos, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de suas ações em todo o processo. (PARAÍBA, LC 111, 2012).

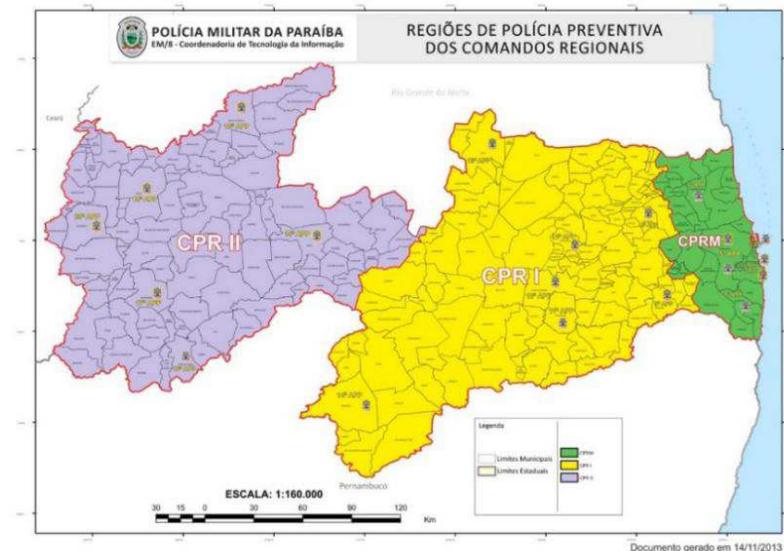
Tal modelo de gestão da segurança pública teve como inspiração o programa “Pacto pela Vida”, desenvolvido no estado de Pernambuco, sendo então criado no estado da Paraíba o programa “Paraíba Unida pela Paz”, que tem como objetivo modificar o cenário da criminalidade estadual, principalmente, no combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLIs) e aos crimes violentos contra o patrimônio (CVPs), parâmetros base para a avaliação do panorama estadual criminal, pois buscam agrupar os crimes de maior relevância social que geram a tão indesejada sensação de insegurança.

O art. 2º da Lei Complementar nº 111 descreve o que são os considerados TISPs, que são divididos em três níveis, quais sejam: Estratégico (alto comando), Tático (comando intermediário) e Operacional.

As imagens abaixo dizem respeito às divisões em territórios inerentes à Polícia Militar da Paraíba, no entanto as circunscrições para a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros seguem de forma similar, portanto, não distorcem a análise a ser feita.

Região Integrada de Segurança Pública e Defesa Social - REISP: dentro desta circunscrição, são compartilhadas responsabilidades em nível de alto comando, ou seja, em nível estratégico, em que cada órgão do sistema de segurança pública do estado terá seu gestor atuando de forma integrada com os demais representantes, sendo eles: um comandante do Regional da Polícia Militar, um superintendente Regional da Polícia Civil, um comandante Regional do Corpo de Bombeiro Militar e um chefe do Departamento Regional do Instituto de Polícia Científica.

FIGURA 1 – CIRCUNSCRIÇÃO DAS REGIÕES



Fonte:EM/8, 2013.

Área Integrada de Segurança Pública e Defesa Social – AISP: dentro desta circunscrição, são compartilhadas responsabilidades em nível intermediário de chefia, ou seja, em nível tático, em que se encaixam as diversas unidades operacionais, sendo a AISP

hierarquicamente subordinada a sua respectiva REISP. É composta pelos comandantes de Batalhões e Companhias Independentes da Polícia Militar, delegados Seccionais da Polícia Civil, comandantes de Batalhões e Companhias Independentes do Corpo de Bombeiro Militar e os chefes dos Núcleos de Polícia Científica.

FIGURA 2 – CIRCUNSCRIÇÃO DAS ÁREAS DA PB



Fonte: EM/8, 2013.

Distrito Integrado de Segurança Pública e Defesa Social – DISP: nesta circunscrição, serão identificadas as divisões de menor responsabilidade territorial, normalmente bairros ou municípios de pequeno porte. Sua atuação será basicamente operacionalizar as diretrizes emanadas pelos gestores da sua respectiva AISP. É composta por comandantes de Companhias da Polícia Militar, delegados Distritais da Polícia Civil e Companhias do Corpo de

Bombeiro Militar. A circunscrição dos DISPs será determinada pelos setores de policiamento preventivo da polícia militar.

FIGURA 3 – CIRCUNSCRIÇÃO DAS SUBÁREAS



Fonte: EM/8, 2013.

Essa nova estruturação da Polícia Militar Paraibana, criada pela Lei Complementar nº 111, como vimos anteriormente, permite perceber a inserção de algumas características do modelo gerencial. No caso, destacamos a *descentralização administrativa* demonstrada com a divisão em Territórios Integrados de Segurança Pública (TISPs). Uma importante consequência da descentralização administrativa foi que ela atingiu uma integração interinstitucional em territórios delimitados, gerando maior comunicabilidade entre os órgãos, potencializando as trocas de informações, principalmente, entre as forças policiais, e assim aumentando a capacidade de gover-

nança, no sentido do gerenciamento das relações entre as organizações envolvidas e a possibilidade de alcançar melhores resultados.

Isso porque o não compartilhamento de informações entre as organizações policiais, especialmente de seus sistemas informatizados, a incompatibilidade de áreas territoriais de atuação e a inexistência de planejamento conjunto de ações foram considerados os principais focos de disjunção do trabalho policial. (SAPORI, 2008, p. 433).

Levando em consideração que a Polícia Militar do Estado da Paraíba é a instituição que mais está presente no dia a dia dos cidadãos paraibanos com o escopo de promover a segurança pública, conseqüentemente, passou a carregar o fardo do descrédito nos serviços prestados por órgãos públicos responsáveis pela paz social, que é consequência do aumento considerável da criminalidade. Como afirma Soares (2006, p. 100), “as polícias brasileiras, de um modo geral, são ineficientes na prevenção e na repressão qualificada, na investigação e na conquista da indispensável confiança da população”.

Justamente por trabalhar na prevenção do crime (conforme competência constitucional), a distribuição dos recursos de forma eficaz é imprescindível para o sucesso de seu mister. Para tanto, é essencial acompanhar a dinâmica da sociedade. Assim, é de extrema relevância a necessidade de modernização da gestão na PMPB no que se refere a seu viés burocrático e gerencial, visando à realização de um melhor trabalho de prevenção através de uma gestão cada vez mais eficiente, com resultados mais satisfatórios para a população, que figura como destinatária dos serviços. Assim afirma Souza Neto (2009, p. 53) que “a segurança é um serviço público a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais inimigo a combater, mas cidadão para servir”.

Outra característica é a *gestão por resultados* por meio da mensuração dos resultados alcançados por cada território. Isso ocorre mensalmente, pois há reuniões de gestores do Estado e comandantes das unidades policiais, para prestação de contas dos resultados alcançados, que são computados e expostos de forma imparcial pelo Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE), criado em 2011 pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social da Paraíba (SEDS). O núcleo é subordinado à Assessoria de Ações Estratégicas da pasta e tem como objetivo mensurar os índices de criminalidade na Paraíba.

Ainda assim, é possível perceber uma competição produtiva entre os TISPs objetivando o alcance de melhores resultados em relação aos seus concorrentes em prol do reconhecimento e dos incentivos oferecidos (PAULA, 2005). Segundo Costa (2008, p. 866), “adicionalmente, praticar-se-ia a competição administrada no interior do próprio Estado, quando houvesse a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas”.

Essa competição administrada é estimulada ainda pela política remuneratória do governo do Estado, que recompensa os policiais das unidades responsáveis por determinados TISPs que alcançarem melhores índices percentuais de redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI). Essa política remuneratória é denominada de “Prêmio Paraíba Unida pela Paz” (PPUP), criada pela Medida Provisória nº 223, de 03 de abril de 2014, que em seu art. 4º, parágrafo único, define como CVLI o homicídio doloso, o latrocínio, a lesão corporal dolosa seguida de morte e outros crimes intencionais que resultem em morte, os quais servirão de parâmetro para avaliação da redução dos índices de criminalidade. Já seu art. 5º descreve que o prêmio terá periodicidade semestral e valor definido pelo chefe do Executivo.

Outro aspecto é a *terceirização de equipamentos e/ou de serviços* internos na gestão da PMPB, como a manutenção de veículos para utilização como viaturas policiais, pois anteriormente eram comprados para fazerem parte do patrimônio do Estado. Sendo assim, os custos de aquisição e de manutenção dessas viaturas eram de inteira responsabilidade da instituição, através de suas oficinas e de parte do efetivo policial deslocado para tal serviço, além dos custos para aquisição de peças para realização de serviços de manutenção, quase sempre precários, gerando um quadro insuficiente de veículos para a frota, bem como espaço para desvios, furtos e roubos internamente na instituição.

Atualmente, através de um contrato de locação, a renovação e manutenção das viaturas são de inteira responsabilidade de uma empresa terceirizada, vencedora de processo licitatório, realizado na modalidade pregão presencial, registrado pelo número 242/2011, em cujo item 11.7.5 fica explícito que a manutenção preventiva e corretiva dos veículos locados é de responsabilidade da contratada e sem ônus para a instituição, assim como, em seu item 11.7.7, a empresa contratada deve manter os veículos sempre com seguro total.

Essa decisão de gestão em optar pela terceirização ocasionou a possibilidade de emprego do efetivo, antes deslocado para oficinas, na execução da atividade fim da PMPB, o que não era possível anteriormente, pois esse contingente era utilizado apenas para manutenção e conserto das viaturas.

A instituição, todavia, passou a ter maior função de fiscalização e controle sobre o cumprimento do contrato, ficando assim a questão se a instituição consegue ou não fiscalizar e controlar a execução do contrato de maneira eficaz, carecendo de avaliação se está sendo vantajosa e rentável para a administração pública a

terceirização desse serviço. Mesmo com essas indagações, a decisão de terceirização, característica do modelo gerencial, e de realocação dos policiais para a atividade fim buscou contribuir para solução do problema do déficit de efetivo policial e para eficiência de gastos com equipamentos/veículos.

Em consequência da descentralização administrativa, da gestão voltada para os resultados, da terceirização de equipamentos/serviços, notadamente surge uma maior preocupação dos gestores dos territórios em alcançar resultados satisfatórios, o que gera um sentimento de responsabilização, denominado de *accountability* ou transparência pública.

Ou seja, mais uma característica de que a reforma gerencial também atingiu a segurança pública é a *transparência pública* pelo aumento do *accountability*, que se dá pelos mecanismos de controle interno e externo que se revelam internamente quando os gestores da Polícia Militar da Paraíba assumem o compromisso legal de expor os resultados alcançados pela gestão. Anteriormente a essa mudança estrutural, praticamente inexistia a obrigação moral na prestação de contas e de resultados alcançados pelas suas ações, quadro este que vem sendo modificado pelo interesse do gestor em demonstrar bons resultados em reuniões mensais com o chefe do Executivo, o comandante Geral da corporação e os outros comandantes das unidades policiais, momento em que são expostos os números relativos a cada área.

O aumento do *accountability* no âmbito externo se dá quando ficam demonstrado na transparência os dados quantitativos e qualitativos de cada área, que podem ser obtidos por qualquer cidadão nas páginas de Secretaria de Defesa Social da Paraíba, acessando o site ([www.paraiba.pb.gov.br/especial/pbunidadepapaz](http://www.paraiba.pb.gov.br/especial/pbunidadepapaz)), elevando,

desta forma, o potencial do controle social. Assim, “[...] a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Os resultados obtidos em relação à gestão da PMPB por meio desse novo desenho de gestão pública podem ser visualizados pela análise do quadro de violência do estado da Paraíba, que vem alcançando uma diminuição de indicadores de criminalidade. Isso é resultado do conjunto dos elementos constitutivos dessa nova gestão.

Observando a Gráfico 1, é possível perceber que, no período de 2011 a 2015, a curva da taxa de CVLI se manteve decrescente, ocorrendo uma queda de 15% no estado paraibano.

GRÁFICO 1 – SÉRIE HISTÓRICA DA TAXA DE CVLI NA PARAÍBA, DE 2011 A 2015

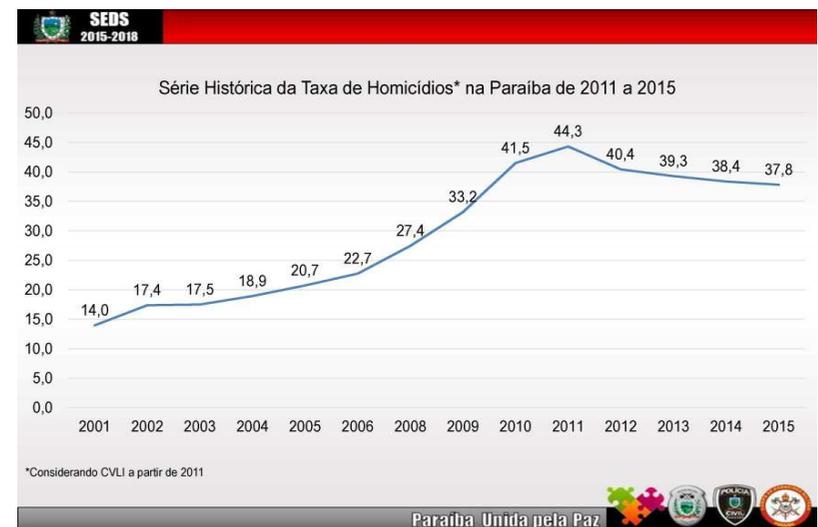


Fonte: NACE, 2016.

Ampliando o período do gráfico 1 para a análise comparativa com anos anteriores, iniciando a série histórica no ano de 2001 até o ano de 2015, é possível observar no gráfico 2 que as ações implementadas pela gestão a partir de 2011 conseguiram conter uma onda de crescimento na taxa de CVLI e nos anos posteriores a manutenção da redução. Apesar da redução da taxa nos anos subsequentes a 2011 não terem ocorridos em percentuais constantes, pois o comparativo entre o ano de 2011 e 2012 o resultado foi bastante significativo, que não se repetiu posteriormente, isso não torna o impacto das ações menos relevante.

É salutar destacar que no período anterior ao ano de 2011 não se utilizava a sigla CVLI, o que, no entanto, não distorce a conclusão da análise, pois nas pesquisas realizadas para os anos anteriores a 2011 foram utilizadas as mesmas fontes de dados.

GRÁFICO 2 – SÉRIE HISTÓRICA DA TAXA DE HOMICÍDIOS NA PARAÍBA, DE 2001 A 2015



Fonte: NACE, 2016, PB.

Percebe-se que acontece uma escalada de crimes de homicídios na Paraíba, de uma taxa de 14,1%, em 2001; chega-se, em 2011, a 44,3%. Só a partir das modificações introduzidas na gestão da PMPB essa taxa começa a cair, mesmo ainda exigindo um forte trabalho de organização da segurança pública do estado, mas já apresentando dados animadores, pois a taxa começa a baixar nos anos seguintes, chegando, em 2015, a 37,8%, resultado este fruto do trabalho conjunto, mediante as medidas aplicadas na gestão da PMPB.

Esses dados são apenas exemplos externos das medidas aplicadas pela gestão da PMPB, mas as modificações internas são mais animadoras e dependem delas para que os resultados dos indicadores aconteçam de forma contínua, gerando um estado e um país melhor para se viver, com mais qualidade de vida, pondo um controle mais rigoroso contra a criminalidade e a violência que assola a sociedade brasileira.

No entanto, , apesar de serem relevantes os elementos da reforma gerencial para a prestação do serviço público, torna-se salutar destacar que o modelo gerencial não é irretocável e que o grau de fusão com o modelo burocrático será ditado pelas necessidades de cada instituição e pelo tipo de serviço prestado.

Vale notar que a instalação do padrão gerencialista também acabou reforçando a autonomia do executivo e do círculo tecnocrático. Visando a um ganho de eficiência, a nova administração pública recomenda o aumento do poder discricionário dos burocratas e a elaboração de regras durante o processo de tomada de decisão, que acaba por colocar o interesse público em segundo plano na medida em que incentiva o individualismo do decisor. (PAULA, 2005, p. 143).

Também afirma Marques (2008, p. 35) que “a administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa que negue todos os seus princípios”.

Por outro lado, a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deverá variar de acordo com o setor. A grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deverá estar ainda presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito de eficiência é fundamental dado o grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deverá ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 24).

Assim é de fundamental importância que os gestores da Polícia Militar paraibana tenham o discernimento para fazer os ajustes necessários em cada setor, ou seja, o quanto deve ser burocrática e quanto deve ser gerencial cada parte da organização de acordo com suas finalidades.

## CONCLUSÕES

A busca pela implementação do modelo gerencial nas organizações públicas e na Polícia Militar do estado da Paraíba não se deu de maneira imotivada. Como já vimos, o aumento considerável

da criminalidade, o conseqüente aumento da demanda por um serviço de segurança pública satisfatória e também o advento da Constituição Federal de 1988, que torna todos responsáveis pela segurança pública e combate a atual onda crescente da criminalidade no seio social, geraram um aumento das exigências da capacidade de flexibilização e adequação das polícias militares para atender as demandas da sociedade.

Como também foi possível notar anteriormente, a Polícia Militar da Paraíba, tendo como exemplo a Polícia Militar de Pernambuco, vem quebrando alguns paradigmas estruturais e, aos poucos, culturais, buscando suas modificações no campo da gestão. Prova disso foi a descentralização administrativa, com delimitação territorial concreta, que permitiu a mensuração dos resultados de cada unidade descentralizada, a confiança limitada através da delegação de autoridades e a responsabilização dos gestores, que passaram a adotar uma gestão voltada ao resultado e assim um controle *a posteriori*, aumentando o sentimento de *accountability*, além do estímulo à competição administrada através de uma política de recompensa.

Apesar das modificações estruturais estarem acontecendo, não é menos importante uma mudança cultural dentro da organização. Conseguir vislumbrar o cidadão como cliente do serviço público torna-se peça chave para uma mudança satisfatória e assim o foco da gestão se concretizar no cidadão.

No entanto, não podemos pensar que essas mudanças sejam algo fácil de acontecer. Em virtude da essência burocrática nas polícias, caracterizada pelos princípios basilares da instituição, que são a hierarquia e a disciplina, e pelo forte formalismo nos processos

administrativos, algumas conseqüências tornam-se empecilho às modificações da instituição.

Em uma gestão burocrática, a maior preocupação está no controle dos processos, ou seja, nas formas como serão realizadas as tarefas.

Obviamente, não se pode culpar integralmente o modelo burocrático por dificuldades dos órgãos públicos em atender as demandas existentes da sociedade contemporânea, pois se tornou inviável o controle dos processos, haja vista seu aumento considerável. Os problemas ligados ao modelo burocrático também estão relacionados às disfunções burocráticas, ou seja, fatores externos e internos que impedem seu funcionamento de acordo com o que foi idealizado.

Portanto, a gestão da Polícia Militar do Estado da Paraíba vem sofrendo transformações relevantes que sinalizam elementos de cunho gerencial. No entanto, as resistências a essas modificações não foram eliminadas e uma das principais é a cultura militar burocrática arraigada dentro da instituição. Todavia, não se deve parar e é sempre plausível ampliar as condições de controle dos resultados, procurar facilitadores que aumentem a capacidade de receber novas ideias, principalmente de quem está no nível operacional, haja vista o conhecimento de detalhes da operacionalização do serviço, aumentando assim seu grau de comprometimento com a organização e, por conseqüência, um melhor desempenho de suas funções, como também a participação da sociedade, que é a destinatária do serviço a ser prestado. Essa participação deve acontecer através de canais de opinião e do próprio controle social sobre a Polícia Militar, pois, como afirma Marques (2008, p. 29), “é pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem

as prioridades a que o governo deve se ater para a construção de um país mais próspero e justo”.

Diante disso, é possível inferir que o conceito de *accountability* não deve se aplicar apenas aos gestores, mas também aos cidadãos, haja vista que, após 1988, o cidadão passou a ter direito, deveres e responsabilidades, entre os quais, também no campo da segurança pública, sendo assim necessário um papel ativo diante das escolhas das decisões para garantia da paz social. Pois, de acordo com Saporì (2007), a junção de medidas capazes de adequar a capacidade repressiva do poder público e aumentar a prevenção social, endossada pela participação da população, pode reduzir a criminalidade e o sentimento de insegurança da população.

É salutar observar que os serviços em prol da segurança pública não devem perder o caráter de promoção do bem-estar social, mesmo utilizando alguns dos princípios do gerencialismo, sendo o cidadão visto como destinatário do serviço, com suas necessidades básicas de segurança atendidas, e tendo a intervenção estatal como propósito atender a sociedade de forma generalista, sem distinção de classe social, raça ou cor, a fim de atingir o interesse público.

#### REFERÊNCIAS

ANDREWS, Cristina; BARIANI, Edison. As marcas de nascença: a administração pública da Colônia à República Velha. In: ANDREWS, Cristina W.; BARIANI. **Administração Pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010, p. 13-37.

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

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47 (1) jan.-abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, 50 (4) jan.-abr. 1999.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: **200 anos de Estado: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro 41(5): 829-874. set./out. 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração nas organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DIAS, Ricardo de Oliveira. **A eficiência do modelo burocrático militar na prestação do serviço de segurança pública pela Polícia Militar de Goiás**. Trabalho de Conclusão de Curso. UNOPAR VIRTUAL. 2011. Disponível em: <[http://www.administradores.com.br/\\_resources/files/\\_modules/academics/academic\\_4317\\_201108081349241b79.pdf](http://www.administradores.com.br/_resources/files/_modules/academics/academic_4317_201108081349241b79.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2015 às 19h21.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. Coordenação Geral de Renato Sérgio de Lima e Samira Bueno. Ano 10, 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 20 nov. 2016 às 10h14.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pb>>. Acesso em: 10 fev. 2016 às 10h23.

MARQUES, Marcelo. **Administração pública: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2008. 352p.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in)segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; GUEDES, Simoni Lahud; BORGES, Doriam; BEATO, Cláudio; SOUZA, Elenice de; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **A análise criminal e o planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Rio Segurança, 2008.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**. João Pessoa: Graffset, 1989. p. 143.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 111**, de 14 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado da Paraíba, a teor do § 1º do Art. 43 da Constituição Estadual, definindo os Territórios Integrados de Segurança Pública para o Estado da Paraíba, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, João Pessoa, PB, 15 dez. 2012. p. 1.

PARAÍBA. **Medida Provisória nº 223**, de 03 de abril de 2014. Institui o Prêmio Paraíba Unida pela Paz - PPUP no âmbito do Estado de Paraíba e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, João Pessoa, PB, 04 abr. 2014. p. 5.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 43, 2009, p. 1343–1368. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015 às 17h58.

PDRAE. **PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO**. Brasília. DF. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2016 às 22h23.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA PARAÍBA. **Estado Maior Estratégico**. Intranet. João Pessoa, 2016.

SAPORI, L. Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 208.

SAPORI, L. Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. **Integração Policial em Minas Gerais**. Desafios da governança da política de segurança pública. Civitas. v. 8, n. 3, p. 428-453. Porto Alegre, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança Pública**: presente e futuro. Estudos Avançados, v. 20, n. 56, p. 91-106. São Paulo, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629>>. Acesso em: 29 abr. 2016 às 10h53.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada da segurança pública. In: OLIVEIRA, F. B.; ZOUAIN, D. M.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, Vicente. **Desafios da gestão da segurança pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 48–75.

VIEIRA, Renato; PROTÁSIO, Gilberto. **Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais**: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, Ano 5, edição 8, 2011. Disponível em: <<http://revista.forum-seguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/92/89>>. Acesso em: 03 maio 2016 às 22h32.

## 4

### **O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL: um estudo embrionário sobre os seus elementos constitutivos em relação a outras experiências da América Latina, EUA e Europa**

Ednaldo Cordeiro da Silva Júnior

James Batista Vieira

#### **INTRODUÇÃO**

Este artigo pretende desenvolver uma apresentação sobre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil, tendo por objetivo principal apontar os elementos constitutivos dessa política pública, buscando situá-la também em relação a outras experiências desenvolvidas em países como Colômbia, Estados Unidos, Reino Unido e Itália, a partir de uma análise comparativa sobre os aspectos semelhantes e diferentes entre as experiências citadas.

Metodologicamente, o desenvolvimento deste trabalho se deu a partir da análise documental, baseada nas bibliografias atinentes ao tema, e em pesquisas sobre as legislações que se aplicam ao programa de proteção, configurando-se o método da pesquisa realizada como sendo de caráter qualitativo e descritivo.

É importante destacar o caráter contributivo deste tipo de política pública para qualquer sociedade que perceba a necessidade de enfrentar a criminalidade e defender os direitos humanos daqueles que são vítimas ou testemunhas como uma ferramenta de gestão nas políticas de segurança pública de cada país.

A necessidade de combate, controle e prevenção à criminalidade percorre vários caminhos, muitos destes distintos para cada realidade. No entanto, as pessoas que estão na condição de vítimas ou potenciais vítimas, ou mesmo que foram testemunhas ou envolvidos diretos em crimes, podem e devem ter assegurados os seus direitos fundamentais, entre eles, a vida. A partir dessa ótica, os programas de proteção a esses grupos foram sendo criados à medida que o Estado entendeu que seriam uma resposta para que muitos dos crimes praticados fossem esclarecidos, como também para que novos crimes não ocorressem com as vítimas ou as testemunhas, além de possibilitarem que os próprios criminosos pudessem delatar seus comparsas em troca de diminuição de pena. Assim, vêm se desenvolvendo propostas de proteção como uma área específica da justiça pública. Os programas apresentam diferenças peculiares entre si, de acordo com o tipo de crime focal para o enfrentamento do qual foram criados, mas, no geral, incidem sobre pontos em comum, como a preservação dos direitos civis das pessoas protegidas.

Sendo assim, a política de proteção se constitui como uma ferramenta importante de que o Estado se utiliza para realizar a investigação de crimes e a sua consequente punibilidade, cuja consecução é um desafio permanente para o sistema de justiça dos países, como forma de garantir que o combate à violência seja eficaz e o direito à segurança pública seja preservado. No âmbito da segurança pública, existem casos que, para serem elucidados,

necessitam de mais do que a atuação dos profissionais da área da investigação, representados pelas figuras dos delegados, policiais, peritos e agentes de investigação, fazendo-se necessária a colaboração de vítimas e testemunhas com a autoridade policial investigadora, o que, notadamente, esbarra no temor por ameaças, ou mesmo, quando já ameaçadas, as pessoas abdicam de dar declarações contributivas para as autoridades públicas realizarem a apuração da ação delituosa, por receio de sofrerem represália.

A contribuição das vítimas e testemunhas de crimes está relacionada com ao grau de confiança que estas possuem no sistema de segurança pública e na capacidade do Estado de propiciar as condições adequadas para o momento de acolher o depoimento e, posteriormente, dar a devida proteção à vida do depoente, o qual se expõe, sobremaneira, com as declarações prestadas. Tal proteção deve ser realizada, não como mero instrumento utilitarista de solução do crime, mas, sobretudo, como um mecanismo de proteção dos direitos humanos da pessoa protegida, a fim de que esta tenha garantias para viver com dignidade e segurança em meio a essa luta, que é de toda a sociedade, contra a impunidade.

É nesse contexto que o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) foi constituído em 1999 e vem sendo solidificado desde então, com o intuito de colaborar para o bom funcionamento da persecução penal, tanto na fase do procedimento do inquérito policial como na fase posterior, isto é, a da ação penal e, assim, contribuir para que o processo penal seja executado com efetividade. Ao mesmo tempo, através da atuação conjunta dos organismos públicos e da organização civil nos conselhos deliberativos, que funcionam como órgãos gestores atuantes nos respectivos entes federativos, o programa de proteção brasileiro

procura promover métodos e políticas de proteção que tenham como embasamento a salvaguarda de direitos humanos e das garantias fundamentais, e a reinserção social do indivíduo protegido.

Desse modo, a atuação do programa está estruturada na relação entre o poder público e a sociedade civil, proporcionando estratégias de proteção capazes de estabelecer o importante diálogo com a afirmação e proteção dos direitos humanos, aspecto fundamental para a funcionalidade dessa política.

Este artigo está organizado estruturalmente em duas partes, sendo que a primeira, que tem como título “Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas: a experiência brasileira no sistema de segurança pública”, discorre sobre o funcionamento do programa de proteção brasileiro, destacando a importância da parceria entre Estado e sociedade civil organizada na concepção, gestão e execução do programa; e a segunda parte, cujo título é “As experiências internacionais: semelhanças e diferenças com o ProVita”, busca descrever as experiências de programas de proteção internacionais para compreender elementos de aproximação e de divergência envolvendo esses programas e o brasileiro.

#### **PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O programa brasileiro de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas começou a ser debatido a partir da propositura de dois projetos de lei apresentados por deputados federais no Congresso Nacional. O primeiro projeto, em 1994, previa que a proteção seria exercida de forma centralizada pelo Governo Federal,

o que acarretaria um alto custo para as finanças públicas, inviabilizando o projeto. Já o segundo, apresentado no ano seguinte, e que também não prosperou, era limitado à proteção de testemunhas, segundo relatório do TCU (2005).

Contudo, paralelamente aos projetos sem sucesso especulados no Congresso, passou a ser discutida uma iniciativa em Pernambuco, no ano de 1995, que propunha uma maneira de trabalhar a questão da proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas diferente do que fora pensado até então no Brasil. Isto é, a idealização vinda de uma entidade não governamental, que apresentou ao governo pernambucano a proposta de criação de um programa de proteção, cuja execução seria de responsabilidade da entidade, a qual se dedicou a desenvolver as bases do programa para que pudesse ter uma boa estrutura e força de atuação para a sua implantação.

Dessa maneira, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) se consolidou como sendo a pedra fundamental para a criação de um programa brasileiro de proteção, cujo desenvolvimento seria possível com a angariação de forças junto à comunidade e com o empenho do poder público. Essa preocupação do GAJOP com a temática da proteção às pessoas ameaçadas se deu em virtude de que a falta de colaboração destas com as investigações criminais acabava por gerar impunidade àqueles que cometiam crimes.

O GAJOP, organização da sociedade civil engajada na defesa de direitos humanos e cidadania, teve, portanto, a percepção de que esse projeto poderia contribuir para o combate à impunidade penal, a qual necessita de soluções no âmbito criminal para a restituição da paz e da tranquilidade da comunidade, conforme explicam Adorno e Pasinato (2010). Assim, através do acolhimento

e da proteção ao denunciante, este sentiria mais confiança em prestar depoimentos que incidissem em bons resultados para a fluidez do inquérito policial e da ação penal.

Como forma de contribuir para mudar essa situação de vulnerabilidade em que se encontravam as vítimas e testemunhas, o GAJOP conseguiu o apoio do Ministério Público Estadual, em 1996, e realizou a implantação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), com abrangência dentro do estado de Pernambuco, e sua implementação passou a permitir a atuação na assistência a esse público. Dois anos depois, em 1998, o GAJOP recebeu apoio do Poder Executivo Federal para desenvolver os trabalhos no Provita, o que foi fundamental para estabelecer estratégias de atuação consistentes e fortalecer o programa por meio da significativa colaboração do Ministério da Justiça, que instituiu a participação estatal no programa através da disponibilização de recursos repassados do Governo Federal para o governo pernambucano realizar a parceria técnico-financeira com a organização civil.

Com o desempenho do programa, passou a ser de interesse do Governo Federal a sua expansão para outros entes federativos. Isso fez ocorrer a institucionalização do programa de proteção através da Lei nº 9.807, datada de 13 de julho de 1999, a qual estabelece as normas para o funcionamento de programas de proteção no Brasil e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Posteriormente, foi expedido o Decreto 3.518, de 20 de junho de 2000, que regulamenta o programa federal. Assim, a organização do programa estabelecida em legislação federal fez com que o este passasse a ser executado em âmbito nacional, e dezessete unidades federativas, além do estado de Pernambuco, criaram seus respectivos programas, através de leis ou decretos estaduais.

Com essa legislação, veio a principal estratégia que fundamenta o modelo de governança do Provita, a qual é específica do modelo brasileiro e se destaca por promover, além da proteção à vida, a promoção da reinserção social por meio das entidades da sociedade civil organizadas no formato de uma rede de proteção.

Entre os entes federados que possuem o programa de proteção no Brasil, a única exceção à regra de responsabilização da sociedade civil na execução do programa ocorre no estado do Rio Grande do Sul, onde foi criado o programa denominado de Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (Protege). Neste estado, a execução é realizada pelo próprio poder público, com apoio da sociedade civil. O Estado é responsável pelo corpo técnico, composto por servidores públicos, sob a coordenação da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, que coordena, também, uma equipe de segurança do programa, constituída por policiais da Brigada Militar, destacados para atuarem exclusivamente no programa.

Não obstante essa diferença, é importante ressaltar que as entidades da sociedade civil se fazem presentes na composição do Conselho Deliberativo (Condel) do programa, tal qual nos conselhos deliberativos do Provita. Além disso, a legislação do programa de proteção do Rio Grande do Sul também atribui ao Condel a proposição ao Poder Público do estabelecimento de vínculos com a sociedade civil organizada, conforme estimula o Decreto estadual nº 40.027, datado de 27 de março de 2000, em seu artigo 4º, inciso V.

No Provita, a execução do programa é de responsabilidade da sociedade civil, existindo, ainda, a colaboração das entidades não governamentais participantes da Rede Voluntária de Proteção, sendo a gestão e a execução do programa partilhadas entre poder

público e sociedade civil. Essa iniciativa alia a necessidade de se ter um programa com um custo administrável para a máquina estatal com a importante participação social através de uma rede empenhada em assistir substancialmente o programa. A rede voluntária de proteção é definida pelo Decreto nº 3.518/2000, em seu art. 9º, *caput*, como sendo:

O conjunto de associações civis, entidades e demais organizações não governamentais que se dispõem a receber, sem auferir lucros ou benefícios, os admitidos no Programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inserção social em local diverso de sua residência. (BRASIL, 2000).

Ainda conforme o decreto, podem participar do programa as organizações que possuem atuação reconhecida nas áreas de assistência e desenvolvimento social, direitos humanos e segurança pública, mediante termo de compromisso com o órgão executor do Provita.

Para que toda a rede e a sua interação com os órgãos componentes do programa funcionem devidamente, é imprescindível a gestão dos conselhos deliberativos para a viabilidade dessa atuação. O Condel é instituído pelo ente federativo e os membros são escolhidos mediante as regras do respectivo decreto ou lei que estabeleceu o programa. Deve haver, de modo geral, representação do governo estadual, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da entidade não governamental executora do programa no estado. As suas decisões definem a equipe técnica responsável pela execução e as condições para os usuários terem acesso à proteção e serem excluídos, além de repercutirem sobre o cotidiano das atividades do programa. Ademais, o Condel se preocupa com o orçamento, os

convênios e a prestação de contas no âmbito estadual. O Conselho Deliberativo Federal (Condef), por sua vez, é essencial para a gestão do Provita no país, haja vista ser a instância de direção superior que auxilia os estados e se dedica a discutir questões importantes, como o valor do benefício concedido aos usuários do programa, as medidas para o aprimoramento do programa e a solicitação de medidas protetivas junto às autoridades competentes.

Dessa forma, os conselhos deliberativos se constituem como importante instrumento de discussão e decisão acerca do programa de proteção brasileiro e proporcionam controle social através das entidades da sociedade civil. Além disso, viabilizam o funcionamento desta política pública tão peculiar, com os desafios inerentes ao fato de que o programa lida exatamente com a exceção da regra do serviço público, cuja base é a transparência pública no acesso às mais diversas informações pela população, ao passo que o sistema de proteção exercido pelo programa requer um criterioso sigilo diante das informações relativas aos usuários.

Para ocorrer o ingresso no Provita, faz-se necessário que a pessoa ameaçada esteja nessa condição em razão de ter colaborado com a investigação ou processo criminal, podendo o seu ingresso ser solicitado por ela própria, pela autoridade policial responsável pela investigação criminal, pelo juiz que conduz o processo criminal ou mesmo pelo poder público e por entidades ligadas às causas dos direitos humanos. Em qualquer caso, todavia, é necessária a manifesta concordância e a voluntariedade do ingressante em participar do programa.

O pedido de inserção no programa é submetido à avaliação do órgão executor, geralmente uma secretaria estadual com atribuições relacionadas aos direitos humanos, que repassa ao con-

selho as informações relevantes acerca do indivíduo a ser protegido, a fim de subsidiar a decisão pela inserção ou não no programa, por deliberação da maioria do colegiado, não sem antes haver, porém, a manifestação do Ministério Público a respeito do pedido de ingresso.

Ao ser aceito no programa, o usuário tem a obrigação de colaborar com o sigilo necessário para o sucesso das atividades do programa durante o período de proteção oferecida, que é de dois anos, podendo ser prorrogado excepcionalmente, conforme a Lei nº 9.807/99; assim como o corpo técnico e os colaboradores que integram o programa. Tal sigilo é fundamental para as ações no âmbito do programa, já que estas envolvem procedimentos de segurança; assim, ao passo que recebe a proteção, o usuário tem segurança ao fornecer as informações para a elucidação do crime.

As ações desempenhadas dizem respeito a procedimentos e métodos de proteção e segurança que sejam capazes de minorar as ameaças contra os indivíduos submetidos às condições do programa. Ao mesmo tempo, essas ações devem prezar pela dignidade da pessoa humana, com a oferta e manutenção de direitos sociais inerentes ao cidadão, através da rede de proteção e da articulação entre as políticas públicas. Essa articulação é proporcionada pelos órgãos públicos responsáveis pela oferta de serviços fundamentais para a pessoa, atendendo às necessidades e aos direitos básicos do usuário a saúde, educação, trabalho, moradia, etc.

De acordo com o relatório do TCU (2005), o Provita pode fazer uso de diversas medidas protetivas estabelecidas na lei federal que normatiza o programa de proteção, tais como a escolta policial para o usuário ir ao trabalho e, principalmente, para prestar depoimento junto à delegacia ou em juízo, bem como a segurança

na residência, além da própria assistência social, médica e psicológica. O programa utiliza, notadamente, como medida de proteção ao usuário, a sua transferência de residência, de modo que ele possa mudar de cidade ou mesmo de estado para dar continuidade a sua vida, durante o período de participação no sistema de proteção, recebendo o apoio da equipe que faz parte do programa implantado na respectiva unidade federativa de destino, auxiliando-o na sua adaptação à mudança de localidade, no acolhimento e no acesso às políticas públicas.

O entendimento acerca do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) passa pela percepção de que a sociedade brasileira necessita do êxito de políticas que cooperem para a melhoria da segurança pública, de modo que o poder público tenha capacidade de proteger os cidadãos e aplicar a devida punição aos criminosos, uma vez que, conforme Adorno e Pasinato (2010, p. 80):

Elevadas taxas de impunidade penal e desigualdade na distribuição de direitos e deveres reforçam o sentimento de insegurança coletiva, as suspeições contra as políticas de proteção dos direitos humanos, as desconfiças na capacidade e eficiência das instituições encarregadas de aplicar lei e ordem.

É nesse contexto que o modelo de governança do Provita se apresenta relevante para a realidade brasileira, haja vista que a rede de proteção busca alcançar efetividade no que tange ao sistema de proteção e à garantia dos direitos dos usuários do programa, e permite uma maior confiança perante a sociedade, já que se baseia na parceria do poder público com o chamado terceiro setor ou, conforme Bresser Pereira (1999, p. 30), o público não estatal:

A noção do público não estatal contribui para assinalar a importância da sociedade como fonte do poder político, atribuindo-lhe papel expresso – bem além do voto – na conformação da vontade política e reivindicando suas funções de crítica e controle do Estado e, em geral, sua preocupação com a *res publica*.

Vale destacar, dessa forma, a condição fundamental do Provita, que é a governança colaborativa, ao possibilitar à sociedade coadunar forças com o poder público, pois, segundo explica Funcia (2009, p. 25), um novo desenho de atuação do setor público se estabelece através das “[...] novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade.”

O modelo de governança estabelecido pelo programa de proteção valoriza uma noção de democracia no Brasil que se pretende participativa e cidadã, o que é de suma importância para uma democracia recente como a brasileira. E é exatamente aí, nessa busca pelo amadurecimento das instituições democráticas e pela consciência da população, que está a relevância do desenvolvimento dessa política pública com a atuação da sociedade civil, fazendo valer a sua função social, conforme explicita Monteiro (2002, p. 98), ao afirmar que “o papel da sociedade civil é, a partir das práticas sociais, construir, ou melhor, enraizar a cidadania. As pessoas que a tiveram negada não têm ideia do coletivo”.

A gestão do programa permite, portanto, uma frente de atuação democrática, principalmente, por meio dos conselhos deliberativos, em razão da maneira como eles estão organizados na estrutura do programa e como se dá a sua composição, de acordo com o que descreve Jakob (2014, p. 12):

O Provita se organiza a partir da concepção de cooperação entre atores governamentais e não governamentais, numa proposta de relação inter-setorial de instituições. Segundo esta proposta, tal cooperação se materializa através de Conselhos Deliberativos, espaços onde múltiplas organizações governamentais e não governamentais se reúnem e enfrentam os desafios de condução do programa numa relação de parceria.

Portanto, o Provita envolve o poder público e a sociedade civil em uma relação de parceria, a qual é consolidada, notadamente, pela capacidade estruturante dos conselhos deliberativos, acolhedores em sua composição de representantes dos dois setores, promovendo a viabilidade necessária para o equilíbrio nas decisões no decorrer das atividades relacionadas com a gestão e manutenção do programa de proteção.

Além disso, o programa lida, necessariamente, com o respeito ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, cuja preservação o constituinte de 1988 estabeleceu expressamente, uma vez que, de acordo com o que explica Awad (2006, p. 113), “aquele reconheceu na dignidade pessoal a prerrogativa de todo ser humano em ser respeitado como pessoa, de não ser prejudicado em sua existência (a vida, o corpo e a saúde) e de fruir de um âmbito existencial próprio”.

Essa perspectiva colabora decididamente para que a questão dos direitos humanos da pessoa protegida seja mantida como enfoque balizador de uma política pública desse porte, a qual se propõe mantenedora de um serviço desafiador, que é o de oferecer proteção às pessoas ameaçadas e, simultaneamente, desenvolver ações que possam diminuir as restrições aos seus direitos. A direção

a esse sentido é bastante razoável, inclusive, porque o próprio incentivo governamental ao programa é oriundo das implementações estabelecidas como metas pelo I Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído através do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Destarte, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas está consubstanciado segundo o viés de gestão democrática, a qual se preocupa com a segurança dos usuários e proporciona medidas de proteção, e, ao mesmo tempo, com a reafirmação e a proteção dos direitos humanos da pessoa protegida, firmadas como princípio inerente a essa política pública.

#### **AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS COM O PROVITA**

A preocupação com a solução dos crimes através de depoimentos de testemunhas ameaçadas se configura de fundamental importância para as questões judiciais que envolvem os sistemas de justiça de vários países, em virtude da relevância que a prova testemunhal possui para o processo criminal, já que outros tipos de prova podem não estar disponíveis ao exame minucioso das autoridades atuantes no processo, ou mesmo podem não ser suficientes para uma solução completa do crime. Assim, o sentido de existir uma prova testemunhal no processo passa pelo fato de “que o testemunho dentro do processo penal é o centro das investigações e influencia sobremaneira nos pareceres ministeriais, bem como na decisão judicial” (SANTOS, 2010, p. 24).

Daí a necessidade de serem desenvolvidas maneiras de acolher tanto as testemunhas quanto as próprias vítimas, as quais têm muito a cooperar com a persecução penal, com o objetivo de

que elas se sintam resguardadas ao exporem aquilo que sabem sobre determinada ação criminosa. Por isso, a realidade das políticas de proteção também vem sendo construída internacionalmente, com programas que precederam o programa brasileiro e nos quais o programa do nosso país se baseou, em alguns países como Estados Unidos da América, Itália e Reino Unido; e, na América do Sul, a Colômbia, com a criação do seu programa de proteção em 1992, pouco antes da implementação do programa brasileiro.

#### **PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS, VÍTIMAS E INTERVENIENTES NO PROCESSO PENAL: EXPERIÊNCIA DA COLÔMBIA**

Criado por meio do Decreto nº 1.834, de 14 de novembro de 1992, expedido pelo governo colombiano, o *Programa de Protección a Testigos, Víctimas y Intervinientes en el Proceso Penal* (Programa de Proteção a Testemunhas, Vítimas e intervenientes no Processo Penal) possibilitou que as pessoas com envolvimento no processo penal tivessem um aparato de proteção que lhes permitisse uma contribuição efetiva, haja vista que, muitas vezes, abstinham-se de prestar depoimentos com receio de sofrerem ameaças das organizações criminosas.

Com o programa, os processos na justiça passariam a ser agilizados ao se valerem de testemunhos para a persecução penal e poderia ser alcançado o fortalecimento dos organismos judiciais e das instituições públicas como um todo, em meio à perturbação da ordem pública existente à época, que fez com que fosse decretado o estado de comoção interna pela Presidência da República da Colômbia por noventa dias, período durante o qual o programa de proteção foi criado.

Nesse contexto, por ocasião de sua colaboração nos processos penais, as testemunhas passaram a receber a devida proteção oferecida pelo programa, o qual é administrado pela *Unidad Nacional de Protección* (Unidade Nacional de Proteção), um departamento existente na *Fiscalía General de la Nación* (Procuradoria-Geral da República), a qual funciona como o Ministério Público no Brasil. Os promotores de justiça e os juízes que conduzem o respectivo processo penal são responsáveis por incluir as vítimas e testemunhas no programa, como também a Suprema Corte de Justiça do país. Ao receber a solicitação de inserção de uma pessoa no programa, a Unidade de Proteção faz uma análise de risco e de ameaça para verificar se a pessoa atende os requisitos de ingresso no programa e analisa se o testemunho dá resultado positivo para a investigação ou o processo.

Desse modo, o programa colombiano atua sob a égide de uma estrutura puramente estatal, com a *Fiscalía* buscando o apoio dos estados e municípios para onde os usuários são transferidos, a fim de conseguir que cooperem com medidas de proteção complementares, por conta da mudança de localidade que é efetuada como método de proteção pelo programa, assim como no programa brasileiro. A proteção às testemunhas e vítimas ameaçadas é feita dando-lhes assistência e condições de terem uma vida social em outros lugares do país, podendo o programa, inclusive, requerer “o apoio das instituições internacionais que contem com programas similares de proteção de vítimas e testemunhas” (COLÔMBIA, 1992, tradução nossa).<sup>1</sup>

Ademais, o programa da Colômbia oferece apoio financeiro e assistência social, psicológica e médica, bem como busca o

1 COLÔMBIA. Decreto n. 1.834, de 13 de novembro de 1992. Por el cual se crea el programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal. **Diario Oficial n.º 40.668**, Santafé de Bogotá, D. C., 14 nov. 1992.

auxílio de outras políticas públicas necessárias ao bem-estar, à segurança e à manutenção dos direitos humanos da pessoa protegida, ações que se assemelham às atividades desenvolvidas pelo ProVita.

Essencialmente, as principais diferenças entre o programa colombiano e o brasileiro ficam por conta da forma de gestão desses programas, já que, no primeiro, o órgão gestor e executor é Estado, isto é, a *Fiscalía* é responsável pela administração e execução da proteção, enquanto que, no segundo, essa atuação é pactuada entre a União, os entes federativos e a sociedade civil organizada.

#### **PROGRAMA DE SEGURANÇA DE TESTEMUNHA: A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

O programa norte-americano de proteção a testemunhas ameaçadas visa à proteção destas em retribuição à sua ajuda para elucidar os casos analisados nos processos criminais, como forma de dar celeridade à atuação do judiciário do país, tornando-o mais efetivo. Ao mesmo tempo, o *Witness Security Program* (Programa de Segurança de Testemunha), conhecido como *Witsec*, consegue trabalhar para que esses testemunhos colaborem na investigação de grandes criminosos, os quais geralmente estão ligados ao tráfico de drogas, terrorismo e crime organizado, sem comprometer a segurança do depoente, haja vista o forte sistema de segurança federal responsável pelos usuários do programa.

O *Witsec* está organizado sob a gestão do Estado e mobiliza agentes federais dedicados a atender os protegidos 24 horas por dia, o que contribui para a estatística de que nenhum usuário do Programa de Proteção de Testemunha, seguindo devidamente as orientações do programa, tenha sido prejudicado ou morto

enquanto esteve sob a proteção ativa do Serviço de Delegados dos Estados Unidos.<sup>1</sup> O *U.S. Marshals Service* (Serviço de Delegados dos Estados Unidos), pertencente ao Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América, é responsável por proporcionar a estrutura adequada para o funcionamento do programa.

Para alcançar esse objetivo, o serviço oferece uma proteção capaz de operacionalizar, com o sigilo necessário, as transferências para novos locais a fim de retirar os usuários e seus familiares próximos do local que está oferecendo risco. Oferece, também, benefícios de ajuda financeira e social para que eles possam se sustentar e manter seus direitos. Assim essas pessoas podem ter a oportunidade de recomeçar a vida, inclusive, recebendo novas identidades, com o uso do método da mudança de nome, que é extremamente comum no serviço de proteção americano.

Ao possibilitar que a testemunha tenha a segurança necessária para prestar depoimento e o aparato governamental à sua disposição para fornecer proteção ao ingressar no programa, o *Witsec* acaba atraindo os próprios envolvidos nos crimes, tornando-se usuários que passam a integrar o processo de ressocialização que o programa proporciona. Contudo, muitos deles já se aproveitaram do sistema de proteção do *Witsec* para cometer crimes contra a vida nos novos locais onde passaram a residir, enquanto que “outros usaram suas novas identidades para iludir credores e roubar milhões de dólares, operando novas fraudes” (EARLEY; SHUR, 2002, p. 18, tradução nossa).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> <sup>1</sup>De acordo com o disponível em: <<http://www.usmarshals.gov/witsec/>>.

<sup>3</sup> EARLEY, Pete; SHUR, Gerald. **Witsec**: Inside the Federal Witness Protection Program. New York: Bandam, 2003. 448p.

No Brasil, e igualmente acontece em outros programas internacionais, também ocorre de usuários burlarem o programa e praticarem atos delitivos, em virtude de serem programas voluntários, que protegem as pessoas, mas que as deixam viver com liberdade. Mas essa não é a única semelhança com o programa norte-americano, pois a assistência ao usuário e o seu afastamento do lugar de risco são práticas coincidentes entre os programas dos dois países. Uma diferença de destaque está na capacidade de gasto do governo norte-americano com os custos de um programa desse porte, em detrimento da disponibilidade de gasto com o programa no Brasil.

Além disso, a utilização do método da alteração do nome da pessoa protegida é prevista na legislação brasileira, porém, apenas excepcionalmente, sendo quase nunca usado pelo Provita. No entanto, há semelhança do *Witsec* com o Protege do Rio Grande do Sul, tanto pela forma de gestão estatal como também pela marcante atuação da força policial, que é inerente a esses dois programas.

#### **PROGRAMA ESPECIAL DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS: A EXPERIÊNCIA DA ITÁLIA**

O modelo do Programa Especial de Proteção a Testemunhas da Itália conta com uma larga experiência e com a consolidação característica de uma atuação que já contribuiu fortemente para diminuir a impunidade no país europeu, sobretudo, no que se refere à luta desenvolvida pelo governo italiano contra a poderosa estrutura e organização da conhecida máfia italiana.

A estratégia do programa passa pela atuação independente da justiça para o livre curso do processo que trate das questões relativas à máfia, bem como pela cooptação de testemunhas que

tenham informações privilegiadas sobre a organização criminosa, a qual se ramificou e se estabeleceu pelo país inteiro; ou mesmo que tenham relações de participação no interior da própria máfia. O programa oferece aos usuários uma espécie de delação premiada, de modo que sejam protegidas pelo programa em troca dos depoimentos que contribuam para o combate ao crime organizado e obedeçam ao sistema protetivo, o que faz com que a adesão majoritária ao programa seja de usuários que possuíam participação em atividade criminosa.

No caso da Itália, o serviço de proteção se configura como programa tipicamente antimáfia, coordenado pela *Direzione Nazionale Antimafia* (Procuradoria Nacional Antimáfia), que é responsável por dar o suporte, inclusive financeiro, necessário para assegurar condições para as testemunhas e os colaboradores, como são chamados os ex-integrantes de organização criminosa, reconstruírem suas vidas e passarem a ter um novo projeto de vida que lhes permita a reintegração na sociedade. Assim, torna-se oportuno demarcar essa característica de aproximação entre o programa italiano e o programa brasileiro, haja vista a inclusão do réu colaborador como testemunha protegida por esses programas de proteção.

#### **PROGRAMA DE APOIO À VÍTIMA: A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO**

A experiência do programa inglês *Victim Support (VS)* trouxe uma influência fundamental para o modelo do Provita, uma vez que o foco no apoio às vítimas se dá através do trabalho conjunto entre poder público e sociedade civil, a qual oferece suporte psicológico e social a essas vítimas, até mesmo com ajuda

da população através de arrecadações por meio de campanhas que servem para conseguir manter o funcionamento do serviço (MONTEIRO, 2002).

Iniciativa da sociedade civil organizada, o chamado *VS* busca oferecer apoio para que as vítimas se sintam mais confiantes ao emitirem testemunhos perante o poder judiciário e diante da presença do acusado, sem necessitar, contudo, que esses testemunhos sejam uma relação de troca como são os dos usuários do *Witsec* e da Antimáfia, isto é, a assistência à vítima de crime se dá pelo seu acolhimento em virtude da experiência traumática por ela vivenciada.

Por fim, embora se diferencie do Provita por conta da maneira pela qual o auxílio à vítima é realizado, ou seja, o *Victim Support* oferece apenas apoio social e psicológico e não fornece proteção e segurança ao usuário, como no programa brasileiro, a estratégia de atuação inglesa refletiu positivamente para o Provita. Isso porque este se caracteriza pela capacidade de abranger, para além das testemunhas, as vítimas, que, por vezes, não recebiam a devida atenção e assistência no contexto do crime, e com a característica fundamental de ser executado com o estilo de governança estruturado na gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Ao se verificarem as características desses programas internacionais de proteção que são predecessores do programa brasileiro, percebe-se que o programa colombiano surge quase na mesma época do Provita, já os outros três são mais tradicionais. É notório que a constituição e o funcionamento do programa brasileiro receberam influência dos modelos norte-americano, italiano e inglês, sem a pretensão, porém, de absorver todas as características deles,

haja vista a inviabilidade financeira para o governo brasileiro instrumentalizar um programa unicamente estatal, como o modelo norte-americano, italiano e, também, o colombiano. Contudo, de acordo com Monteiro (2002, p. 56), “o encaminhamento para local seguro das vítimas e testemunhas recebeu influência dos modelos norte-americano e italiano”.

Além disso, o contexto da sociedade brasileira permitiu ao programa de proteção receber uma colaboração decisiva de organizações civis, tal qual o programa inglês, as quais são fundamentais para o funcionamento da política de proteção, por meio da rede voluntária de proteção, e para o exercício do controle social através da composição dos conselhos deliberativos.

## CONCLUSÕES

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas se organiza tendo como base a confluência de forças envolvendo a atuação do poder público e da sociedade civil organizada, promovendo não somente uma gestão compartilhada, mas, sobretudo, alicerçada na importante participação das entidades civis com atuação na área de defesa e proteção dos direitos humanos, por meio de uma rede colaborativa que auxilia todo o funcionamento do Provita, empreendendo medidas que apontem para a proteção da vida e dos direitos humanos e sociais da pessoa protegida.

A partir da presente pesquisa, foi possível refletir sobre como a organização do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) dialoga com a democracia e com a participação e o controle social, principalmente, por causa da existência dos conselhos deliberativos.

Portanto, é perceptível que as estratégias de gestão e execução da estrutura do Provita são caracterizadas pela colaboração na busca pelo alcance da redução da impunidade no Brasil, sendo desenvolvidas atividades com a responsabilidade, o sigilo e a cooperação fundamentais para o sucesso do programa de proteção brasileiro. Considerado sob a ótica da comparação com experiências de sistemas de proteção de outros países, o programa brasileiro põe em prática algumas medidas bem-sucedidas adotadas por eles, como a transferência dos usuários do programa para outras localidades, ao passo que respeita as particularidades para a sua execução no contexto brasileiro.

Por fim, a proposta presente neste artigo de descrever o funcionamento do programa de proteção brasileiro, como também de apontar elementos semelhantes e diferentes em relação aos programas internacionais, passa pela necessidade de contribuir para a redução da escassez de trabalhos que explorem essa temática no âmbito acadêmico. O pequeno volume de referenciais teóricos sobre o tema se confirmou como uma condição limitadora para avanços ainda mais significativos deste trabalho. De modo a ampliar a pesquisa relacionada ao tema, é recomendável que estudos futuros busquem investigar pormenorizadamente os conselhos deliberativos, apontando a sua colaboração para a gestão do programa, o que contribuiria para compor uma análise com um aprofundamento maior sobre os trabalhos desenvolvidos pelo programa.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada.

**Dilemas** Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - vol. 3 – n. 7 – jan./fev./mar. 2010 - p. 51-84.

AWAD, Fahd. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 111-120. 2006.

BRASIL. Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jul. 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.518, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2º, §2º; 4º, §2º; 5º, §3º; e 15 da referida Lei. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2000.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa:** Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas / Tribunal de Contas da União; Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005. 92p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. 500p.

COLÔMBIA. Decreto n. 1.834, de 13 de novembro de 1992. Por el cual se crea el programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal. **Diario Oficial n° 40.668**, Santafé de Bogotá, D. C., 14 nov. 1992.

EARLEY, Pete; SHUR, Gerald. **Witsec:** Inside the Federal Witness Protection Program. New York: Bandam, 2003. 448p.

FUNCIA, Francisco Rózsa. Políticas públicas municipais: em busca da racionalidade. **Cadernos FGV Projetos:** Gestão Pública Municipal, Rio de Janeiro, ano 4, n. 8, p. 20-25, mar. 2009.

GAJOP. Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. História. Disponível em: <[http://www.gajop.org.br/programas\\_Provita\\_historia.php](http://www.gajop.org.br/programas_Provita_historia.php)>. Acesso em: 04 nov. 2016.

JAKOB, André Codo. **Programa de Proteção a Testemunhas de Pernambuco:** análise da estrutura de governança através de conselhos intersetoriais. 2014. 126 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

LA REPÚBLICA. **Así es como funciona el programa de protección a testigos de la Fiscalía.** Disponível em: <[http://www.larepublica.co/asuntos-legales/as%C3%AD-es-como-funciona-el-Programa-de-protecci%C3%B3n-testigos-de-la-fiscal%C3%ADa\\_34398](http://www.larepublica.co/asuntos-legales/as%C3%AD-es-como-funciona-el-Programa-de-protecci%C3%B3n-testigos-de-la-fiscal%C3%ADa_34398)>. Acesso em: 04 nov. 2016.

MONTEIRO, Valdênia Brito. **Proteção a vítimas e testemunhas da violência, Lei nº 9.807/99:** um estudo de caso. 2002. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2002.

SANTOS, Danilo Cesar Brito. **A credibilidade da prova testemunhal no processo penal**. 2010. 51 f. Monografia (Especialização em Ministério Público – Estado Democrático de Direito) Fundação Escola do Ministério Público do Paraná – FEMPAR, Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil. Curitiba, 2010.

U.S. Marshals Service. Witness Security Program. Disponível em: <<http://www.usmarshals.gov/witsec/>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

## 5

### **A CRISE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE: ênfase no sistema prisional**

Isabelle Carvalho Gonçalves  
Hilderline Câmara de Oliveira  
Deyse M. Silva de Carvalho  
Vanderlan Silva

#### INTRODUÇÃO

Os indicadores do sistema penitenciário brasileiro espelham precariedade, demonstrada pela superlotação, pelas condições sanitárias rudimentares, pela alimentação deteriorada, pela deficitária assistência médica, social, educacional e profissional, pela violência incontida e pelo arbítrio punitivo incomensurável. As falhas do sistema estão bem relacionadas à ausência de políticas sociais, e a maioria das unidades prisionais no Brasil encontra-se em ambiente com valores nocivos que acabam sendo obstáculos ao trabalho dos agentes penitenciários (ADORNO, 1998).

A fragilidade do sistema prisional, percebida pela própria celeuma existente na estrutura da instituição, é demonstrada pela acertada compreensão de Foucault (1975) quando este assevera que as prisões são locais de detenção, encarceramento e segregação de pessoas. Esse aspecto punitivo e de exclusão também reverbera na vivência do trabalho dos agentes penitenciários, que precisam conviver com a expectativa de recuperação das pessoas presas.

Ibrahim (1988) avalia que, nesse local, há três objetivos, quais sejam: punir, intimidar e recuperar. Dessa forma, gera para o profissional um triste paradoxo, pois a necessidade de vigiar e manter a ordem em uma unidade prisional coloca os agentes penitenciários em uma posição ambígua entre dois mundos. Então, as prisões acabam sendo instituições que causam sofrimento e instabilidade pessoal, seja para quem vive, como os custodiados, seja para quem trabalha, como os agentes penitenciários.

A convivência diária e contínua no contexto da prisão faz com que os que exercem essa função estejam expostos às consequências físicas, psíquicas e sociais tão parecidas quanto àquelas vivenciadas pela população carcerária, inclusive, pelo preconceito da sociedade. Goffman (1974) destaca que ocorre a estigmatização social, pois parte da sociedade visualiza, muitas vezes, esses profissionais como semelhantes aos detentos, asseverando que a construção de identidade em instituições prisionais aconteceria com a mortificação da identidade advinda do mundo livre. Some-se a isso a obtenção de uma cultura própria, advinda dessas instituições, que apresentam um modo específico de ser e agir, com regras predefinidas. Nesse sentido, Sequeira (2005) afirma que a representação estigmatizadora da função de agente penitenciário acaba fazendo com que o preconceito seja uma barreira sólida nesta categoria profissional. Assim, o agente penitenciário, muitas vezes, não tem orgulho do que faz e, frequentemente, esconde sua condição de muitos dos amigos.

Nesse sentido, este texto tem como escopo analisar a crise da segurança pública na esfera do sistema penitenciário do Rio Grande do Norte. Para isso, realizou-se pesquisa de campo nas unidades do referido Estado, ressaltando que entrar em contato

e realizar pesquisa no cotidiano prisional não foi tarefa simples. Como o presente estudo é de natureza qualitativa, podemos afirmar que, durante o processo investigativo, o pesquisador “está livre” para observar, descrever e interpretar dados da vida comum, das ações mais rotineiras e cotidianas, do mundo de significados que as pessoas de determinado local ou cultura dão às suas práticas. E, como assevera Geertz (1997: 89):

O truque é não se deixar envolver por nenhum tipo de empatia espiritual com os seus informantes. Como qualquer um de nós, eles também preferem suas almas como suas, e, de qualquer maneira, não vão estar muito interessados neste tipo de exercício. O que é importante é descobrir que diabos eles acham que estão fazendo.

Nesse sentido, Bogdan e Biklen (1991, p. 49) afirmam que “a abordagem de investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo”. Esta pesquisa é de cunho exploratório-descritivo. O fato de ser exploratória é porque decorre de maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Segundo Triviños (1987, p. 109), “os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado tema”. Quanto ao fato de ser descritiva, decorre de ter como um dos objetivos primordiais a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Quanto ao aspecto temporal, o estudo é caracterizado como transversal, na medida em que foram investigados os fatores de riscos de um momento específico ocorridos no ambiente de trabalho e na vida das participantes. Cooper e Schindler (2003,

p. 129) relatam que “os estudos transversais são feitos uma vez e representam um instantâneo de um determinado momento”.

Realizou-se ainda a observação *in loco* da atuação das agentes, possibilitando a análise de inúmeros aspectos relativos à rotina das unidades prisionais, como fatores de infraestrutura e de interação entre as pessoas: CDP - Centro de Detenção Provisória de Parnamirim – Feminino; Complexo Penal João Chaves – Feminino; e Penitenciária Estadual do Seridó. Ao longo de todo o processo de pesquisa, as anotações estavam relacionadas às percepções da observação, informações e reflexões relevantes para a compreensão do objeto de estudo; às falas transcritas das agentes sobre a rotina de trabalho; e aos aspectos de infraestrutura. Malinowski (1980, p. 50) afirma que é importante para o pesquisador que submerge em uma pesquisa de campo ir buscar as regularidades da vida social. Para o autor, “a coleta de dados concretos sobre uma grande variedade de fatos constitui, portanto, um dos principais pontos do método de campo”.

Do universo de 55 agentes penitenciárias que trabalham na Casa de Detenção, 37 participaram da pesquisa. Ao todo, foram realizadas 11 visitas às unidades prisionais pesquisadas. Os contatos com as participantes aconteceram entre os meses de setembro de 2016 a abril de 2017. No entanto, a eclosão das rebeliões e fugas nos meses de dezembro de 2016 e janeiro de 2017 nos presídios do estado do RN ocasionaram interrupções nas idas a campo.

Alguns cuidados éticos foram tomados para a realização do presente estudo, entre eles, e, primeiramente, o encaminhamento do projeto para ser aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa. Foram encaminhados ofícios às direções das unidades prisionais, expondo os objetivos e procedimentos que seriam adotados na

pesquisa. Foi necessário fazer uso do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, bem como explicar os detalhes da pesquisa e os procedimentos adotados para utilização dos dados.

Este capítulo foi escrito de maneira que o leitor pudesse compreender o cenário de crise que assola o estado do Rio Grande do Norte a partir da perspectiva da falência da política de segurança pública brasileira. E, por fim, as considerações finais, as quais não pretendem esgotar o tema, mas instigar novos estudos e novas reflexões sobre a questão que, no atual cenário, é clamada por parcelas importantes da população brasileira.

#### **O CENÁRIO DE CRISE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**

O sistema penitenciário brasileiro é resultado direto de décadas de crescente desigualdade social, de um Estado absolutamente inerte e incapaz de cumprir com suas obrigações constitucionais. Logo, o sistema carcerário brasileiro, como um todo, encontra-se em grave crise estrutural. As classes sociais brasileiras que apresentam baixa renda são historicamente mais vulneráveis às condições de fragilidade social e à precarização dos meios produtivos, bem como às situações de segregação social. Apesar de o Estado Brasileiro investir na construção de novas unidades prisionais, a cada ano, cresce o déficit de vagas nos entes federados. Portanto, o problema da superlotação carcerária e a forma desumana como são tratadas as pessoas em privação de liberdade podem ser fatores da proliferação e aumento das endemias presentes no contexto do aprisionamento.

Além disso, a instalação do crime organizado dentro das prisões é uma novidade no sistema carcerário do século XXI. A pri-

meira grande demonstração de organização do Primeiro Comando da Capital (PCC) aconteceu com rebeliões simultâneas em 2001 no estado de São Paulo. Até então, os presídios poderiam ser, no máximo, fontes de informação para o esclarecimento de determinados casos, fora das prisões. “Comandar o crime é a primeira vez. A verdade das ruas nem sempre está dentro dos processos, o que provoca ajustes de contas com resultados quase sempre fatais” (SOUZA, 2006, p. 12).

A Convenção de Palermo<sup>1</sup> foi adotada pelas Nações Unidas em 15 de novembro de 2000, da qual o Brasil<sup>2</sup> é signatário. Nos últimos anos, o mundo foi colocado diante de uma nova realidade, em que os sindicatos do crime avançaram fronteiras geográficas dos países. Diante disso, o seu art. 2º, alínea a, compreende:

Grupo criminoso organizado’ - grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concretamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material. (BRASIL, 2004, p. 1).

Ressalta-se que a formação e o crescimento do crime organizado invadiu e vem se expandindo no cotidiano das prisões

---

1 Convenção de Palermo é o ato normativo internacional mais abrangente no combate ao crime organizado transnacional, que prevê medidas e técnicas especiais de investigação na prevenção, controle e combate à criminalidade organizada. Disponível em: C:\Documents and Settings\Administrador\Meus documentos\PORTUGAL-DOUT\DECRETO CONV PALERMO.mht. Acesso em: 31 jan. 2017.

2 No Brasil, a Convenção de Palermo só foi promulgada quatro anos depois, com a edição do Decreto 5.015, de março de 2004. Disponível em: C:\Documents and Settings\Administrador\Meus documentos\PORTUGAL-DOUT\DECRETO CONV PALERMO.mht. Acesso em: 31 jan. 2017.

brasileiras, como resultado de muitas variáveis. E, entre esses fatores, encontra-se a omissão do Estado no que se refere aos mecanismos eficientes de prevenção à criminalidade e à corrupção que, ao que tudo indica, tem ocupado cada vez mais terreno nas prisões, seja via agentes penitenciários, advogados, policiais, equipe profissional ou os próprios dirigentes do sistema, conforme os constantes noticiários locais e nacionais (OLIVEIRA, 2013).

Obter dados confiáveis e atualizados sobre o sistema prisional brasileiro não é tarefa fácil. A precariedade, a ineficiência ou simplesmente a falta do efetivo controle estatal sobre as unidades prisionais, associadas, talvez, ao interesse de ocultar, o quanto possível, as eventuais violações à lei perpetradas pelo Estado ou pelos agentes públicos em referidos ambientes, parecem contribuir para esta situação. Soma-se a isto o grande contingente de apenados no Brasil, pois é de esperar que quanto maior for a população carcerária e menor a estrutura para recebê-la, mais difícil será conhecê-la e controlá-la.

Diversos problemas são encontrados na realidade do sistema prisional. Rolim (2004) esclarece que muitos apenados estão em situações difíceis, tais como revezamento para dormir, condições precárias de higiene ambiental e física, convivência com doenças infectocontagiosas e a não classificação para estudo ou trabalho.

A tabela a seguir traz os dez países com a maior população prisional absoluta do mundo. A população carcerária brasileira, atualizada com os dados coletados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), era a quarta<sup>3</sup> maior do mundo.

---

3 Durante a realização da pesquisa que originou este texto, esse era o quadro que se apresentava. No final de 2017, entretanto, a população carcerária brasileira chegou a 726.712 presos, fazendo com que o Brasil passasse a ter a terceira maior população prisional do mundo. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-08/brasil-maior-populacao-carceraria-mundo-726-mil-presos>>. Acesso em: out. 2018.

TABELA 1 - PAÍSES COM MAIOR POPULAÇÃO PRISIONAL NO MUNDO

Posição	País	População Prisional	Ano de Referência
1	Estados Unidos da América	<b>2.217.000</b>	2013
2	China	<b>1.657.812</b>	2014
3	Rússia	<b>644.237</b>	2015
4	Brasil	<b>622.202</b>	2014
5	Índia	<b>418.536</b>	2014
6	Tailândia	<b>314.858</b>	2015
7	México	<b>255.138</b>	2015
8	Irã	<b>225.624</b>	2014
9	Turquia	<b>176.268</b>	2015
10	Indonésia	<b>173.713</b>	2015

Fonte: Ministério da Justiça, 2015.

Uma população prisional dessa magnitude demanda a disponibilização de um grande número de vagas e, para atender a essa demanda, o país precisaria aumentar consideravelmente o número de vagas existentes.

Por meio dos dados supramencionados, percebemos o grande problema que o Brasil enfrenta referente à questão da superlotação do sistema carcerário, e o que se observa é uma celeuma que não encontra solução a curto prazo, o que existe são apenas discussões que visam minorar os problemas existentes.

A população carcerária é composta por 94% de pessoas do gênero masculino. Entre estas, 67% são negros, contra 31% de brancos. Os jovens (entre 18 e 29 anos) são 56%, com baixo nível de escolaridade (52% não possuem sequer o ensino fundamental completo), ou seja, eles compõem o que o sociólogo brasileiro Jessé de Souza nominou de "a ralé", aqueles que não conseguem se encaixar na sociedade normativamente branca e consumista.

Atualmente, existem 300 presos para cada 100 mil habitantes no país (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

O Relatório do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN/2014, relata que, no país, o número de pessoas privadas de liberdade em 2014 era 6,7 vezes maior do que em 1990. Desde 2000, a população prisional cresceu, em média, 7% ao ano, totalizando um crescimento de 161%, valor dez vezes maior que o crescimento proporcional da população brasileira, que apresentou aumento de apenas 16% no período, em uma média de 1,1% ao ano.

Ademais, a superlotação é a realidade da maioria das unidades prisionais inspecionadas, com grande número de presos amontoados em celas de tamanho incompatível com a quantidade de ocupantes; sendo relatada, ainda, a existência de esgoto a céu aberto, infiltrações nas paredes, precariedade das instalações elétricas e falta de segurança, inclusive, para a realização da inspeção, realidade que “coincide com as piores deste país, diante da superlotação, da terrível estrutura física, do excesso de sujeira, da falta de espaço para acomodação de objetos pessoais e do entupimento de vasos sanitários<sup>4</sup>. Corroborando, Oliveira expõe que:

Diante dessa realidade, não é novidade o fato de que os estabelecimentos prisionais constituem um espaço propício para a produção e reprodução da violência. Os maus-tratos, a superlotação, a precariedade das condições de vida e as arbitrariedades de toda ordem dentro dos sistemas penais contribuem para o embrutecimento da população carcerária, além do que, revelam a in-

<sup>4</sup> III Mutirão Carcerário. Recuperado de: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/amazonas\\_2013.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/amazonas_2013.pdf)>.

capacidade, a incúria do poder público, em gerenciar o contingente populacional carcerário e em assegurar o cumprimento da Lei de Execução Penal. (OLIVEIRA, 2013, p. 74).

Tanto a legislação nacional quanto a internacional visam prevenir e coibir a violação de direitos humanos das pessoas que se encontram em situação de privação de liberdade, podendo ser mencionados: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (1979), a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984), o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas sob Qualquer Forma de Detenção ou Prisão (1988), os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (1990), as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil (1994), a Lei de Execução Penal (1984), a Constituição Federal Brasileira (1988), entre outros.

A partir da leitura de Macaulay (2006), apreende-se que, no Brasil, os presos menos privilegiados (a imensa maioria) sofrem tratamento degradante dentro das prisões, que vão desde torturas, surras, comidas estragadas, falta de acesso a saúde, assistência jurídica precária, educação praticamente inexistente e assistência social limitada. De tal modo, pode-se compreender que, até hoje, as antigas mazelas institucionais se fazem presentes, pois seguem o legado histórico das políticas públicas excludentes destinadas aos encarcerados.

Conforme aponta Santos (2003), apesar desses volumosos ordenamentos jurídicos assegurarem o direito à vida digna, livre de violência, de discriminação e de maus-tratos, na realidade percebemos que os direitos resguardados nas mais diversificadas nor-

mas nacionais e internacionais não têm sido efetivados no sistema prisional brasileiro.

A situação de descaso está presente em todas as unidades, sejam elas destinadas ao encarceramento de homens ou de mulheres. Diante disso, constata-se que o Estado brasileiro também se comporta de maneira criminoso, na medida em que não garante condições mínimas de vida aos apenados do nosso país, de acordo com o que a Lei de Execuções Penais assegura.

Na seção seguinte, será abordada a questão do atual cenário do sistema prisional do Rio Grande do Norte, que se encontra em um caos total em sua infraestrutura e completa negação dos direitos da população carcerária.

#### **A CRISE NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE**

O sistema prisional do estado do Rio Grande do Norte se iniciou em meados do século XVIII, com a Casa de Câmara e Cadeia. Esse local foi substituído, posteriormente, em 1911, pela Casa de Detenção de Petrópolis, na capital potiguar. Após isso, apenas em 1968, foi inaugurada a então Penitenciária João Chaves e, somente na década de 1990, teve início o processo de desativação desta penitenciária e a construção de outras unidades prisionais, como o Presídio de Alcaçuz e o Presídio Estadual de Parnamirim. Dessa maneira, o estado foi ampliando sua estrutura com a construção de novos estabelecimentos prisionais. No entanto, cabe ressaltar que os presídios estaduais sempre tiveram como característica a permanente situação de condições degradantes em suas instalações.

A realidade vivenciada nos presídios do Rio Grande do Norte é semelhante àquela encontrada na maioria das prisões do Brasil, assim, de maneira análoga ao sistema punitivo do país, que perpetua um aparelho repressor, o estado do Rio Grande do Norte também é marcado pela violência. Deste modo, ele assume praticamente as mesmas características do sistema nacional, tais como estruturas deficientes, superlotação e demais problemas que aparecem no cotidiano penitenciário potiguar. Acrescente-se a isso as constantes fugas, a lentidão do judiciário e a falta de investimento público, que tornam o sistema sujeito a críticas constantes da sociedade e da mídia nacional e internacional, sem mencionar que tais fatores contribuem de maneira decisiva para aumentar a precariedade do sistema prisional.

A administração dos presídios no estado faz parte do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte (SISPERN), estando sob a supervisão da Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC), abarcada pela legislação do Plano Diretor do Sistema Penitenciário do Estado do Rio Grande do Norte, da Lei Estadual nº 7.131 (1998), que dispõe sobre o Estatuto Penitenciário do Estado e dá outras providências, da Portaria nº 064 (1997), que aprovou o Regulamento Disciplinar do Sistema Penitenciário do Estado, e também da Constituição Federal Brasileira (CF), da Lei de Execução Penal (LEP) e do Código Penal Brasileiro (CPB).

O SISPERN compreende as seguintes instituições: Cadeias Públicas (CPs) de Caraúbas, Mossoró, Natal, Nova Cruz; Complexos Penitenciários (CP) de Mário Negócio, João Chaves (feminino e masculino), Pau dos Ferros; Penitenciárias (PEs) de Alcaçuz, Parnamirim, Rogério C. Madruga, Seridó; Unidade Psiquiátrica (UPCT) da Zona Norte de Natal. A maior parte da estrutura das

unidades prisionais no Estado concentra-se, portanto, na região metropolitana de Natal (Natal, Parnamirim, Nísia Floresta), e as demais unidades se distribuem em municípios polos das regiões interioranas do Estado, registrando-se, ainda, a existência de Centros de Detenção Provisória em várias cidades do interior do Estado.

QUADRO 1 - POPULAÇÃO CARCERÁRIA DO RN

Unidades do SISPERN		
	Custodiados	Déficit
Provisório	2768	-993
Fechado	3454	-1408
Semiaberto	900	-255
Aberto	803	-803
<b>Geral</b>	<b>7925</b>	<b>-3459</b>
Custódia em CDP		
	Custodiados	
Provisório	1499	
Fechado	183	
Semiaberto	89	
Aberto	41	
<b>Geral</b>	<b>1812</b>	

Fonte: SEJUC, 2016.

Observa-se que parte da população carcerária não se encontra custodiada em presídios e, sim, em delegacias, cadeias públicas ou centros de detenção provisórios. Segundo a SEJUC, as unidades prisionais estaduais oferecem 3,5 mil vagas para uma população carcerária de aproximadamente 8 mil presos, ou seja, apresenta um déficit praticamente de 4,5 mil vagas<sup>5</sup>. Percebe-se assim que a política penitenciária do Rio Grande do Norte não vem sendo priorizada pelo Governo do Estado há muitos anos, uma vez

<sup>5</sup> Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/deten-tos-se-rebelam-no-maior-presidio-do-rio-grande-do-norte.html>>.

que as medidas e ações buscadas para solucionar os problemas são meramente de cunho emergencial, sem continuação nos projetos. Como consequência, o sistema penitenciário encontra-se em uma extremada crise:

O sistema prisional do Rio Grande do Norte enfrenta estado de calamidade há quase dois anos, quando uma série de rebeliões provocou a destruição parcial de 14 presídios. Em julho do ano passado, presos comandaram das penitenciárias ataques a ônibus e carros no estado. Foi uma retaliação pela instalação de bloqueadores de sinal de celular em um presídio da Grande Natal.<sup>6</sup>

Evidencia-se, diante desse cenário, a fragilidade do sistema prisional do RN. O presídio de Alcaçuz, por exemplo, já nasceu inseguro, pois foi construído sobre dunas: abaixo do piso de concreto do presídio, só existe areia. Por isso, é comum os presos quebrarem o piso da prisão e depois cavarem buracos com as mãos e saírem do outro lado dos muros:

Mais de 100 presos conseguiram escapar do presídio no ano passado, em 14 fugas. A maioria deixou o presídio por meio de túneis escavados a partir dos pavilhões ou por buracos abertos no pé do muro, sempre sob uma guarita desativada ou sem vigilância. A Força Nacional chegou ao estado em março de 2015, durante a série de motins no sistema prisional do estado, e o prazo de apoio poderá ser novamente prorrogado, caso haja necessidade. O sistema penitenciário potiguar entrou em calamidade pública no mesmo mês, em março de 2015. Na ocasião, foram gastos mais de

<sup>6</sup> Recuperado de: <<http://g1.globo.com/hora1/noticia/2017/01/videos-mostram-de-tentos-circulando-livremente-por-presidio-no-rn.html>>. Acesso em: jan. 2017.

R\$ 7 milhões para recuperar 14 presídios deprecados durante motins, mas as melhorias foram novamente destruídas. Atualmente, em várias unidades, as celas não possuem grades e os presos circulam livremente dentro dos pavilhões.<sup>7</sup>

Verificamos que as unidades prisionais estaduais representam a total negação de tudo que se apregoa na moderna política penitenciária, que inclusive é a adotada na teoria pela legislação de execução penal. Presencia-se enorme desordem nos presídios, especialmente em Alcaçuz. Não há espetáculo mais chocante que perceber que o interior das unidades prisionais está cercada de tamanha barbárie, que pode ser visualizada através de vídeos<sup>8</sup> e fotos<sup>9</sup> veiculados nas mídias sociais.

#### DE VOLTA À BARBÁRIE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO RN

A falência do sistema prisional do estado do Rio Grande do Norte é fato público e notório, tendo em vista a quantidade de fugas de presos, rebeliões, motins e ataques à lei e à ordem deflagradas de dentro dos presídios. Com base no relatório do CNJ, em apenas 2 anos e 4 meses, entre 2011 e 2013, houve nada menos que 105 episódios de fuga, com 425 detentos foragidos. Embora não

<sup>7</sup> Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/pm-domina-todo-presidio-do-rn-mortos-podem-passar-de-30-diz-itep.html>>. Acesso em: jan. 2017.

<sup>8</sup> Recuperado de: <<https://www.youtube.com/watch?v=RHQDpoliIOc>>. Acesso em: jan. 2017.

<sup>9</sup> Recuperado de: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1850441-bandeiras-expoem-guerra-de-faccoes-em-presidio-no-rn-apos-massacre.shtml>>. Acesso em: jan. 2017.

tenhamos conseguido dados mais recentes e confiáveis, divulgam-se números muito superiores a estes, especialmente a partir de 2015.

Em 2013, a situação do sistema penitenciário do Rio Grande do Norte atingiu patamares insustentáveis, o que motivou o governador do Estado a declarar situação de calamidade, prorrogando-a desde então. Este é o ambiente de trabalho a que está submetido o agente penitenciário. Ambiente que faz com que cada vez mais este profissional se encontre sob forte pressão, inclusive de seus superiores hierárquicos.

O SISPERN encontra-se em um cenário de guerra, especialmente por causa da penitenciária de Alcaçuz, embora a situação não possa ser reduzida a essa penitenciária, exclusivamente. A Penitenciária de Alcaçuz foi inaugurada em 1998, com foco na “humanização”, mas se encontra, desde março de 2015, sem grades nas celas. Com isso, os presos circulam livremente e os agentes penitenciários se limitam a ficar próximos ao portão da entrada. O complexo penitenciário, situado no município de Nísia Floresta, na Grande Natal, tem capacidade para 620 pessoas, mas abriga o dobro de presos. As duas facções que lá atuam estão divididas no espaço que liga os pavilhões. Do lado esquerdo, perto do pavilhão 4, estão os integrantes do Sindicato do RN; do lado direito, perto do pavilhão 5, os do Primeiro Comando da Capital (PCC). Armados com barras de ferro, paus e pedras, eles montam barricadas com grades, chapas de ferro, armários e colchões quando entram em conflito.

Diante desse caos, houve a necessidade da intervenção da Polícia Militar, com o envio de homens do Batalhão de Choque, do BOPE, do Grupo de Operações Especiais e das Forças Nacionais.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html>>.

O secretário de Segurança Pública da época apresentou opinião em veículos sociais quanto ao cenário de rebelião que ocorria naquele momento no RN. Ele afirmou que “[haveria] reforço nas guaritas e nos arredores do presídio durante a noite para evitar fugas, e que [...] [seria] realizada uma nova revista na unidade para buscar armas brancas ou de fogo.<sup>11</sup> Já o secretário de Justiça da época, Walber Virgolino, asseverou que:

Os líderes identificados estão isolados dentro da unidade prisional e que... seja feita a transferência de presos para outras unidades no próprio estado. O objetivo é separar duas facções: Sindicato do Crime e PCC. Ele classificou o local como “cenário de barbárie”.<sup>12</sup>

O RN foi o terceiro estado a registrar matanças em presídios naquele período no país, tendo havido a necessidade de reforço da Força Nacional e da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária. Foram feitas varreduras nos presídios com o intuito de encontrar celulares, armas e drogas, entre outros materiais proibidos nas instalações. Os policiais enviados pelo Governo Federal atuaram no patrulhamento das ruas e podiam agir na segurança do perímetro externo das unidades prisionais localizadas na Grande Natal. No entanto, o então governador do Rio Grande do Norte, Robinson Faria, informou o porquê da não entrada das forças de segurança nos presídios:

A Força Nacional não pode entrar em presídio, ela tem que proteger do lado de fora a população

<sup>11</sup> Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html>>.

<sup>12</sup> Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html>>.

e evitar a fuga. Só quem pode entrar é o BOPE e o Batalhão de Choque, que já entrou, já extraiu os líderes e estamos tentando evitar fuga. Porque se a polícia entrar dentro (sic) do presídio, pode haver novas mortes, confrontos policiais e aí vai ser uma nova Carandiru.<sup>13</sup>

A ocorrência de calamidade no sistema prisional do Rio Grande do Norte encontra-se retratada em diversos noticiários. Segundo o Instituto Técnico-Científico de Polícia (Itep), “o número de mortos durante a rebelião na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, pode passar de 30”.<sup>14</sup>

Os motins e as rebeliões que ocorrem nas unidades prisionais não se restringem apenas ao interior dos presídios, mas repercute, inclusive, no âmbito externo, desencadeando problemas como aumento da criminalidade, crescimento na taxa de homicídios, transferência de presos entre as unidades prisionais, alto índice de custodiados foragidos e muitos ataques surpresas: “Vinte e seis ônibus e micro-ônibus, cinco carros do governo do estado e das prefeituras, quatro delegacias e outros três prédios públicos foram alvos de ataques [...]. Os ataques ocorreram em dez cidades do estado”.<sup>15</sup>

E esse processo é expresso nas rebeliões enquanto instrumento de denúncia por parte da população carcerária. De acordo com Salla (2001, p. 20), “as rebeliões são momentos extremos de ruptura da ordem existente, por meio dos quais os presos opõem

13 Retirado de: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/01/presidios-do-rn-vivem-mais-uma-madrugada-de-tensao-e-medo.html>>.

14 Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/pm-domina-todo-presidio-do-rn-mortos-podem-passar-de-30-diz-itep.html>>.

15 Retirado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/maior-penitenciaria-do-rn-tem-7-dia-de-motim-presos-voltam-ao-telhado.html>>.

sua resistência aos mecanismos de funcionamento e controle dentro da prisão e à própria condição de encarcerados”.

Mudanças radicais nesse sistema prisional do estado se fazem urgentes, pois as penitenciárias locais se transformaram em verdadeiras usinas de revolta humana, sendo portanto indispensável a implantação de mecanismos que dificultem a prática criminosa, como bloqueadores de celular, detector de metais e scanner para impedir que entrem instrumentos, armas ou drogas; além do uso de tornozeladoras eletrônicas, da contratação de mais agentes penitenciários, da melhoria dos cursos de formação e de aparato para o trabalho no sistema penitenciário, como compra de coletes, armamentos, viaturas.

No caso do Rio Grande do Norte, quando se iniciaram motins ou rebeliões em Alcaçuz, a situação acabou se espalhando para outras unidades prisionais, como a que ocorreu no Presídio Provisório Professor Raimundo Nonato, na Zona Norte de Natal.

De acordo com a Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC), os presos tentaram derrubar uma parede do Presídio Raimundo Nonato, mas a polícia interveio e evitou a fuga. Eles ainda tentaram entrar em uma área de isolamento da unidade, onde ficam os presos ameaçados de morte, mas não conseguiram... Conhecido como Cadeia Pública de Natal, o Presídio Provisório Raimundo Nonato não tem grades, que foram arrancadas em rebeliões anteriores. O estabelecimento tem 166 vagas projetadas, mas abriga 600 detentos, segundo um relatório de novembro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). As condições são consideradas “péssimas”.<sup>16</sup>

16 Retirado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/presos-se-rebelam-em-mais-um-presidio-do-rio-grande-do-norte.html>>.

As pessoas que estão encarceradas no estado estão em difíceis condições de vida nos presídios, cadeias e delegacias, e, devido à superlotação, muitas dormem no chão de suas celas. Nos estabelecimentos mais lotados, onde não existe espaço livre nem no chão, dormem amarradas às grades das celas ou penduradas em redes. A maior parte das unidades penais conta com uma estrutura física deteriorada. A luta por espaço e a falta de provisão básica por parte das autoridades estaduais levam à exploração dos presos por eles mesmos, assim um preso sem dinheiro ou apoio familiar é vítima dos demais. Em 2016, 373 detentos escaparam do sistema prisional potiguar. Em 2015, foram 212.

Os presídios no Rio Grande do Norte sofrem de déficit de vagas, dada a superlotação carcerária em suas unidades prisionais. O resultado da insuficiência de vagas é o alojamento subumano da população carcerária, pois a escassez de vagas obriga milhares de apenados a conviverem em condições reconhecidamente aviltantes, ocorrendo com frequência o revezamento para dormir (ROLIM, 2004).

No interior de muitos estabelecimentos penais do Rio Grande do Norte, as celas e dormitórios têm de duas a cinco vezes mais ocupação do que a capacidade prevista nos projetos. Em algumas unidades, a superlotação atingiu níveis desumanos, com presos amontoados em grupos, aumentando a incidência de problemas de saúde entre a população carcerária, ocasionados pelo estresse do encarceramento, pelas condições insalubres, por celas superlotadas com presos em contato contínuo e o abuso físico, além da presença de grupos de facções criminosas, como em Alcaçuz, o que ocasiona a morte de diversos presos entre eles mesmos. Quanto a isso, a SEJUC confirmou que:

Pelo menos 26 mortos em rebelião na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, na região metropolitana de Natal. Todas as vítimas teriam sido decapitadas... Pelo menos seis homens, pertencentes à facção criminosa PCC, foram identificados como os responsáveis pela rebelião que destruiu parcialmente a penitenciária e o Pavilhão Rogério Coutinho Madruga. Eles serão transferidos para unidades penitenciárias estaduais ou federais.<sup>17</sup>

Relata o secretário de Justiça da época, Walber Virgulino, que a rebelião foi a maior já registrada no complexo prisional, “e que existe uma luta pelo poder, pelo domínio do tráfico de drogas no Brasil. Uma luta que vem de outros estados e em que os grupos tentam ganhar espaço. E o espaço no mundo do crime se ganha com força e violência”.<sup>18</sup>

Na maioria dos presídios do estado, a população carcerária não tem acesso a um atendimento médico, tendo que esperar o agendamento de consultas nos postos de saúde e hospitais públicos próximos. A situação das mulheres encarceradas é ainda mais gritante, pois a maior parte delas não tem acesso à assistência médica especializada para atendimento ginecológico e obstétrico, considerando que, na época da realização desta pesquisa, existiam várias presas grávidas. As apenadas ainda são excluídas das campanhas de vacinação ou da realização de exames; outro direito negado é a construção de berçários e creches nas penitenciárias para os filhos das detentas, como prevê a Lei de Execuções Penais, consoante expresso no art. 83, 2º, quando afirma que “os estabelecimentos

17 Retirado de: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/policia/noticia/2017/01/governo-do-rn-confirma-26-mortos-em-rebeliao-em-presidio-9371951.html>>.

18 Retirado de: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/policia/noticia/2017/01/governo-do-rn-confirma-26-mortos-em-rebeliao-em-presidio-9371951.html>>.

penais destinados às mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam amamentar seus filhos (BRASIL, 2018).<sup>19</sup>

As prisões do Rio Grande no Norte devem ser reformuladas com a criação de oficinas de trabalho, para que os presos possam ter ocupação e assim possam efetivamente se ressocializar. Nos presídios do estado, pode-se comprovar que nem todos os estabelecimentos penais oferecem trabalho aos detentos. Apesar de o RN ter projetos que poderiam propiciar o ensino de um labor ao preso, nem todas as unidades prisionais recebem essas ações de cunho socioeducativo.

A ausência de assistência jurídica e a dificuldade decorrente da morosidade da justiça são elementos cruciais para a crise prisional atual e estão intimamente interligados, já que uma assistência jurídica praticada corretamente garante ao preso um andamento mais rápido do seu processo e assegura seus direitos dentro do estabelecimento prisional. Manter presos aqueles que já atingiram as condições para acessar a progressão das penas em prisões de regime fechado contribui com a superlotação e também gera uma população carcerária revoltada. A situação do Sistema Prisional do RN com relação à assistência jurídica não é diferente do encontrado no resto do país; na verdade, está pior do que nos outros estados devido ao pequeno número de defensores públicos atuantes.

O alto número de presos nessas circunstâncias é considerado alarmante, já que a condição de preso provisório é excepcional e apenas se justifica quando decretada no poder de cautela do juiz e quando necessária para uma eficiente prestação jurisdicional. Por se tratar de medida limitadora de liberdade individual, só poderia ser utilizada em último caso e em estrita observância ao ordenamento

---

<sup>19</sup> Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11692518/artigo-83-da-lei-n-7210-de-11-de-julho-de-1984>. Acesso dez de 2017

jurídico, sob pena de flagrante desrespeito à dignidade humana, ao princípio da inocência e à legislação processual penal, que estabelece prazos para o cumprimento dos atos processuais de acusados presos.

A falta de respeito à população carcerária, a carência de um tratamento médico regular, a deficiência de atividades laborativas dentro dos presídios, a superpopulação carcerária e o processo de desumanização do preso fazem com que ocorram constantes rebeliões, demonstrando, de forma trágica, o inconformismo daqueles que se encontram privados de seus direitos elementares. Os estabelecimentos prisionais do RN, além de não oferecerem condições mínimas de conforto, tampouco oferecem à sociedade uma garantia de segurança, pois são todos mal estruturados e sempre superlotados, o que naturalmente provoca no apenado a busca constante pela liberdade através da fuga e, conseqüentemente, a insegurança da sociedade. Esta, não acreditando na ressocialização do preso, pensa que os egressos do sistema penitenciário não têm recuperação e tendem a permanecer no mundo da criminalidade, ainda mais quando a saída é antecipada pela fuga.

As rebeliões talvez sejam as mais notáveis conseqüências desse desrespeito aos direitos da população carcerária, pois elas são movimentos de resistência que os encarcerados encontram para que a sociedade e as autoridades enxerguem a situação calamitosa em que vivem, já que, a partir do momento que entram em uma cela, são esquecidos.

Com isso, é preocupante essa situação que pode gerar conseqüências drásticas. Deve-se afirmar a necessidade de uma instituição penitenciária humanizada, que busque a ressocialização da população carcerária, para que a sociedade não sofra as conseqüências da revolta gerada pela degradação humana. O sistema

penitenciário do Rio Grande do Norte é repleto de falhas. A própria SEJUC aduz que:

No dia em que foram encontrados mais de 80 celulares na Penitenciária Estadual de Parnamirim (PEP), uma média de um aparelho para cada sete presos, a Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC) admitiu falhas no sistema de revista dos presídios do Rio Grande do Norte... a falta de equipamentos de raio-X e detector de metais, além do déficit no número de agentes penitenciários, são os principais facilitadores para a entrada cada vez mais frequente de objetos no interior dos presídios. A superlotação em algumas unidades também é apontada como fator importante na situação de crise no sistema.<sup>20</sup>

Mas talvez, como se pode deduzir, falar em humanização, em recuperação dos internos do sistema penitenciário no Brasil e, mais particularmente, no estado do Rio Grande do Norte, é falar em utopia; é, portanto, se referir a um desejo, cuja existência não se sustenta na vida real cotidiana das prisões potiguares.

Diante de um quadro que se agrava a cada dia, a fuga de presos tem sido um recurso cada vez mais utilizado por estes, como a que ocorreu em maio de 2017 na Penitenciária Estadual de Parnamirim, na Grande Natal, considerada até então a maior fuga da história do sistema prisional potiguar:

[...] 88 presos escaparam por um túnel de aproximadamente 30 metros de extensão. Nove foram recapturados. As informações foram confirmadas pela Secretaria de Justiça e da Cidadania

20 Retirado de: <<http://portalnoar.com.br/secretaria-de-justica-do-rn-admite-falhas-em-revistas-nos-presidios/>>. Acesso em:

(SEJUC), que já determinou a abertura de uma sindicância para apurar se houve facilitação... O sistema penitenciário potiguar está em calamidade pública desde o dia 17 de março de 2015, após uma onda de rebeliões que atingiu, pelo menos, 14 das 33 unidades prisionais do estado. O decreto, renovado em março deste ano, tem validade por mais 180 dias.<sup>21</sup>

Com a existência de todos os problemas retratados até o presente momento acerca do sistema penitenciário do Rio Grande do Norte, percebemos a difícil realidade das condições de trabalho nos presídios estaduais. A presidente do Sindicato dos Agentes Penitenciários do RN, Vilma Batista, relata que:

É muito fácil marginalizar o agente quando não se vivencia de perto a realidade do sistema prisional do RN, que é cheio de falhas e precariedades. [...] O número cada vez maior de celulares e outros objetos dentro dos presídios aumentou porque o estado perdeu o controle da situação.<sup>22</sup>

Assim, as informações trazidas sinalizam que o sistema prisional do RN não se encontra distinto do panorama geral do país. Percebe-se, portanto, que os profissionais que trabalham dentro dessas unidades prisionais estão em uma atividade de constante risco no cenário estadual. Dados recentes comprovam, inclusive, situações de homicídios de agentes penitenciários: “Um agente penitenciário foi executado a tiros na noite deste sábado (25) na

21 Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/por-tunel-82-fogem-de-penitenciaria-na-grande-natal-e-a-maior-fuga-da-historia-do-sistema-prisional-potiguar-confirma-sejuc.ghml>>. Acesso em:

22 Recuperado de: <<http://portalnoar.com.br/secretaria-de-justica-do-rn-admite-falhas-em-revistas-nos-presidios/>>. Acesso em:

cidade de São Paulo do Potengi, distante pouco mais de 70 quilômetros de Natal”.<sup>23</sup>

O Sindicato dos Agentes Penitenciários do Rio Grande do Norte (Sindasp-RN) lamentou a morte do colega:

A categoria está de luto e foi pega de surpresa com essa ocorrência, ainda mais pela forma covarde como aconteceu. A dor se torna ainda maior pela data em que aconteceu, pois há exatos três anos tivemos a morte do também agente Ronilson Alves, um profissional que faz muita falta para o Estado e amigos e uma perda irreparável para os familiares. Diante disso, queremos pedir aos nossos gestores mais empenho e responsabilidade com essa categoria, bem como uma visão mais humana dos que defendem os direitos humanos para com os agentes penitenciários.

Em 2017, ano corrente à conclusão desta pesquisa, nove agentes de segurança já haviam sido mortos em circunstâncias diversas. O levantamento do Observatório da Violência Letal Intencional do Rio Grande do Norte (Obvio) aponta para a necessidade de valorização das carreiras:

O fato de parte significativa dos agentes estarem sendo vitimados em espaços fora do âmbito de seu labor e, conseqüentemente, muitas vezes em atividade “extra-remuneratória”, aponta para a necessidade de se pensar a valorização profissional dessas categorias e, obviamente, sua própria segurança.<sup>24</sup>

23 Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2016/06/tiros-de-pistola-e-espingarda-agente-penitenciario-e-executado-no-rn.html>>.

24 Recuperado de: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/no-rn-92-dos-policiais-e-agentes-de-seguranca-a-mortos-estavam-fora-do-hora-rio-de-servia-o/374879>>.

Considerando que a profissão de agente penitenciário é uma das mais perigosas do mundo, na concepção de Figueiró *et al.* (2013), as unidades prisionais do RN se encontram em péssimas condições de estrutura física, com exacerbada população penitenciária e um quantitativo de agentes penitenciários insuficiente e desgastado. Apesar desta categoria ser sindicalizada, não possui plano de cargos e salários, nem uma padronização de procedimentos básicos de segurança para a rotina diária, motivos geradores de estresse e instabilidade emocional, além de uma remuneração aproximada de quatro salários mínimos, já incluídos os adicionais de periculosidade e insalubridade.

Sendo assim, a prisão se apresenta cada vez mais como forma superior de punição, com suas fragilidades, atos de violência, rebeliões, em que a falta de efetivação dos direitos humanos, seja para os presos, seja para os que lá trabalham, a exemplo dos agentes penitenciários, é uma constante, o que mostra o abandono dos poderes públicos no tocante ao direito à segurança pública consagrada na Constituição Federal brasileira de 1988. Direito que já se tornou utopia na conjuntura atual.

Resultado desse quadro é que, de acordo com o ranking elaborado em 2016 pela ONG mexicana Conselho Cidadão para Segurança Pública e Justiça Penal, a capital potiguar ficou na 10ª colocação como cidade mais violenta do mundo. A lista, que possui 50 cidades, inclui 19 cidades brasileiras. Destas, Natal é a primeira, com 69,56 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.<sup>25</sup>

25 Recuperado de: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/natal-e-a-cidade-mais-violenta-do-brasil-diz-ranking-mundial.ghtml>>.

## À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão prisional no Brasil, de uma forma geral, e no estado do Rio Grande do Norte, em particular, vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões sobre segurança pública, seja no governo, seja na mídia e no conjunto da sociedade. Essa notoriedade é dada, sobretudo, pelas dimensões crescentes dos problemas que emergem no sistema prisional e que soam como sinais claros de sua falência.

Os resultados desta pesquisa revelam que as condições de trabalho das agentes penitenciárias que nos serviram de interlocutoras ao longo do processo são insalubres, estressantes e inseguras, e que tais características contribuem diretamente para o esgotamento físico e psíquico dessas trabalhadoras, que aqui podemos nomear como Síndrome de Burnout.

As difíceis situações vivenciadas pelas agentes no dia a dia penitenciário têm influência em sua vida para além das atividades laborais por elas desenvolvidas. O cansaço e o estresse em altos níveis são compartilhados com esposos, namorados, filhos, parentes e amigos, muitas vezes de maneiras que pouco contribuem para o bom relacionamento entre eles. Igualmente, a situação permanente de insegurança pela qual passa o sistema penitenciário do Rio Grande do Norte aumenta, nas agentes investigadas, a sensação crescente de insegurança e de finitude, através do medo da morte, que, nos últimos anos, atingiu alguns de seus colegas.

Como caminho futuro a ser pensado, surge a necessidade de buscar uma compreensão sistêmica da dinâmica estabelecida nas prisões, contemplando ainda as condições físicas e estruturais do sistema penitenciário e a visão social sobre ele, para que se possa

compreender o crime e a pena também na visão dessa categoria profissional.

Cabe ressaltar que as instituições prisionais pesquisadas podem ser melhoradas, afinal tudo está em transformação, a começar pelas pessoas que a compõem. Porém, torna-se fundamental diagnosticar com a maior brevidade possível os frequentes problemas encontrados no sistema prisional do RN, para que sejam sanados os fatores adversos.

Através dos dados apurados, sugere-se ao ente estatal realizar uma análise do processo de trabalho das profissionais investigadas e buscar introduzir programas sólidos de gestão que visem ao bem-estar dessas servidoras públicas, utilizando uma abordagem intervencionista e aplicando instrumentos para verificação do comportamento humano nas Unidades Prisionais Estaduais. Isso significa dizer que devem abranger aspectos físicos, psicológicos e sociais de modo interdependente.

Sugerem-se, ainda, novas pesquisas que busquem compreender e analisar a configuração dessa atividade, estudos com delineamentos longitudinais, incluindo maior número de participantes, aprofundando-se a discussão acerca da saúde do trabalhador e de suas condições no ambiente carcerário, com o intuito de ampliar a verificação desse fenômeno que influencia a sua saúde psíquica.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Prisões, violência e direitos humanos no Brasil. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Instituto de

Pesquisas e Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 1988.

BARROS, A. M. de; JORDÃO, M. P. D. **A cidadania e o sistema penitenciário brasileiro**. v. 1, n. 1, jan./jun, p. 8-17. Caruaru: Varedas FANIP, 2004.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. Características da investigação qualitativa. In: **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto, 1994.

BITENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRANDÃO, T. S. **Atrás das grades**: redes sociais, *habitus* e interação social no sistema carcerário do RN. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: \_\_\_\_\_. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. (1984). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm)>. Acesso em:

\_\_\_\_\_. **Ministério da Justiça**. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf)>. Acesso em: 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Resolução nº 466**, de 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>>. Acesso em: 2012.

COOPER, D. R.; SHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

FIGUEIRÓ, R. A., FIGUEIRÓ, M. E. S. S; MINCHONI, T. O sistema prisional e o trabalho do agente penitenciário: reflexões

sobre o trabalho no cárcere. In: **Saúde e sistema prisional**: impasses e possibilidades no Rio Grande do Norte. Natal: Edunp, 2013.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo, Perspectiva, 1974.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação de identidade deteriorada. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

IBRAHIM, E. **O manicômio judiciário do Rio de Janeiro**: hospital ou prisão? *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*. 37 (2), p. 109-112, 1988.

MALINOWSKI, B. Objetivo, método e alcance desta pesquisa. In: ZALUAR, Alba (Org.). **Desvendando máscaras sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

OLIVEIRA, Hilderline Câmara de. **A linguagem no cotidiano prisional**: enigmas e significados. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

ROLIM, M. **Justiça restaurativa**: para além da punição. In: *Justiça restaurativa: um caminho para os direitos humanos?* Porto Alegre: Instituto de Acesso à Justiça, 2004.

SANTOS, J. K. C. **Pelas grades da exclusão**: população carcerária como sujeito de direito. In: **Direitos humanos no Brasil 2**: diagnósticos e perspectivas. Coletânea CERIS, ano 1, n. 1. Rio de Janeiro, 2003.

SALLA, Fernando. Rebeliões nas prisões brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 22, n. 67, p. 18-37, 2001.

SEQUEIRA, V. C. **Vidas abandonadas**: crime, violência e prisão. Tese de Doutorado. PUC. São Paulo, 2005.

SOUZA, P. **PCC O Sindicato do crime**. São Paulo: Ediouro, 2006.

THOMPSON, A. **A questão penitenciária**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

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

## 6

### **JUDICIÁRIO *VERSUS* MEDICINA: contradições e reflexos na prática profissional da equipe dirigente da UPCT/RN**

Maria Mayara de Lima

#### **INTRODUÇÃO**

Neste artigo em específico, será discutido o impacto da contradição entre a política de saúde mental e a de segurança pública, como norteadoras de uma mesma instituição, sobre a prática profissional da equipe dirigente da UPCT/RN.

Assim, cabe aqui apresentar os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP), que mantêm sob tutela do Estado os sujeitos inimputáveis e semi-imputáveis<sup>1</sup> autores de delitos, mas que não podem responder judicialmente por terem algum tipo de doença mental e, por isso, são eximidos de culpa e pena, sendo submetidos a uma medida de segurança que deve ser cumprida em organização competente (como os Hospitais de Custódia), que possibilite o seu tratamento psiquiátrico, bem como a recuperação e/ou manutenção dos seus vínculos sociais e familiares, objetivando a sua desinternação. São órgãos públicos ligados ao sistema penitenciário brasileiro, sendo regulamentados pela Lei de Execuções

---

<sup>1</sup> Sujeitos com doença mental ou capacidade psíquica parcialmente desenvolvida, julgados incapazes de compreender o ato em si cometido, as suas consequências e ilicitude.

Penais (LEP) e regidos por dois tipos de políticas distintas: a política de segurança pública e a de saúde mental.

A segurança pública, tanto na Europa quanto no Brasil, antes de tomar os moldes atuais, pautava-se em medidas estritamente coercitivas e torturadoras, materializadas em suplícios e mortes públicas, sem nenhuma intenção de “reeducação” social, isenção ou redução da sentença. Aqueles que infringiam as normas básicas da sociedade eram punidos de forma “exemplar”, buscando não dar aberturas para a ocorrência de novos “crimes”.

Michel Foucault, em várias das suas obras<sup>2</sup>, aponta que, apenas após séculos, esses atos públicos de punição passaram a ser vistos como ineficazes e foram lentamente retirados de cena, começando por reduzir o sofrimento do “criminoso”, deixando de haver os teatros públicos de suplício, tornando a sentença mais sigilosa e incorporando médicos, psicólogos, psiquiatras, entre outros profissionais para o acompanhamento do “criminoso” até a sentença. Com o surgimento das prisões e essa ideia de “transformação técnica dos indivíduos” (FOUCAULT, 2013), a intenção de “humanizar” o detento passou a ser construída.

No entanto, sabe-se que essa “intenção” de “humanizar” as penas e de “ressocializar” o “delinquente” não passa de um acobertamento do objetivo real do sistema penitenciário: docilizar, controlar e disciplinar os sujeitos, ao mesmo tempo em que reafirma o “anormal” e proibido para a sociedade. A prisão é como realmente o sistema deseja que ela se constitua, a própria “criminalidade” e “delinquência” são necessárias para o sistema.

---

2 Dentre elas: *Os Anormais* (2010), *História da Loucura na Idade Clássica* (1978) e *Vigiar e Punir: nascimento da prisão* (2013).

No tocante ao contexto brasileiro, Koerner (2006) aponta que, antes da Independência, em 7 de setembro de 1822, as cadeias públicas eram administradas pelas câmaras municipais e não eram destinadas apenas para os “criminosos”<sup>3</sup> já julgados e condenados, bêbados, prostitutas, mendigos, escravos e toda a parcela da sociedade vista como a “vagabundagem”. Essas cadeias funcionavam em prédios alugados e não havia nenhum tipo de serviço que garantisse a higiene e a segurança do local.

Apenas em 1830, um “Código Criminal do Império do Brasil”<sup>4</sup> foi elaborado e promulgado, o qual passou a regulamentar os “crimes” e as penas para homens livres e escravos e para as próprias cadeias. No entanto, apesar desse novo código, a estrutura física das cadeias pouco mudou: higienização mínima e comida de péssima qualidade, e os castigos corporais ainda eram presentes, mas reservados principalmente aos escravos. Nesse mesmo ano, segundo Koerner (2006), no Rio de Janeiro já existiam mais de trinta prisões, entre elas as militares, as eclesiásticas, a naval e as prisões civis, incluindo os calabouços resguardados aos escravos.

A forma de punir os escravos “criminosos” era visivelmente diferente da maneira que se aplicavam as penas aos homens livres; a escravidão, como particularidade intrínseca ao Brasil, não haveria de ser ignorada durante a elaboração de um Código Criminal. Ao contrário, as penas mais rigorosas, como o trabalho forçado exaustivo ou insalubre (por exemplo, transporte de dejetos) e açoite, passaram a ser quase exclusivas aos escravos. Além disso, os mesmos eram forçados a trabalhar para os próprios homens livres

---

3 Antes de mais nada, é relevante ressaltar que muitas terminologias utilizadas neste estudo estão vinculadas à forma como determinados autores abordaram a temática, bem como as próprias legislações pertinentes ao tema. No caso do uso de aspas, indicará que tal terminologia deriva de uma verdade imposta por outros, por terceiros, por um sistema.

4 Neste período, a escrita ainda era referente à língua portuguesa de Portugal.

condenados, demonstrando que, mesmo em um ambiente criado para depositar o “criminoso” e desvirtuado, o escravo permaneceria escravizado e manteria sua “função” básica: servir homens brancos, “delinquentes” ou não.

Após o Brasil tornar-se República, em 1889, um novo código penal<sup>5</sup> foi elaborado no ano de 1940, com reformas importantes em 1984 e algumas pequenas alterações nos anos posteriores. Esse código penal vigora até hoje.

O trato sobre a “loucura” não se deu de forma tão distinta. Foucault (1978) apresenta que, na França, inicialmente, a “loucura” era apreendida por uma ótica romanesca e até dócil. Após isso, passou a vigorar a ideia de que esta envolvia paixões “insanas” e desenfreadas até que a reclusão do “louco” em hospitais passou a ser utilizada. As práticas de internamento visavam afastar o sujeito com doença mental do seu meio social e familiar, objetivando dar espaço para uma verdadeira apresentação da “loucura”, ou seja, o “louco” poderia sentir-se livre para expressar suas paixões de forma que os médicos pudessem analisá-las e tratá-las longe de fatores externos que viessem a prejudicar a sua reabilitação.

A lógica da readaptação à moral imposta na época norteava as organizações que tratavam os “loucos”. Rotulava e fixava os sujeitos com doença mental em um patamar de subordinado, “coisificando-o”, apesar de afirmarem estar lidando com as paixões incontroláveis desse sujeito.

No Brasil, apenas após o Movimento de Reforma Psiquiátrica, a maneira de tratar os sujeitos com doença mental foi se modifi-

<sup>5</sup> Cabe ressaltar que este Código Penal, ainda em vigor, sofreu, até 2012, 101 alterações, inclusões e revogações. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/16/1940/2848.htm>>.

cando. Iniciou-se a luta contra as práticas manicomiais e foi elaborado um novo olhar sobre a saúde mental, criando serviços substitutivos que visam tratar e reconstruir os laços familiares e sociais dos pacientes. Essa discussão será aprofundada na seção 2 deste artigo.

No caso do Manicômio Judiciário, sua criação se deu através da necessidade de se estabelecer um local reservado à “loucura criminosa”. Os “loucos-criminosos” se constituíam como uma demanda judicial e institucional diferente e era necessária a união entre prisão e manicômio. O Manicômio Judiciário, hoje renomeado de Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, herdou, na realidade, o pior do manicômio e da prisão. Além de ser alvo de disputas de saberes e poderes, a ideia de expiação e punição vigorava nessas organizações e o tratamento psiquiátrico, que deveria ser a finalidade de tais organizações, resumia-se a distribuição de medicação e acompanhamento mínimo de profissionais, como o psiquiatra e o psicólogo.

Não há como dissociar essa conjuntura histórica, social e política referente à construção dessas instituições com a discussão referente à construção de práticas e discursos da sua equipe dirigente. A maneira como cada profissional deveria agir transformou-se paulatinamente em consonância a essas mudanças na política de saúde mental, bem como na de segurança pública. Tais questões serão ampliadas no debate referente à seção 3 deste estudo.

## **A POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL NO BRASIL: APONTAMENTOS HISTÓRICOS**

No Brasil, o oferecimento dos serviços de saúde também se transformou no decorrer do tempo e a partir da organização dos

movimentos sociais que marcaram o rompimento com as práticas médicas higienistas e precárias, subsidiando a construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Em consequência disso, a forma de lidar e tratar o sujeito com doença mental também sofreu alterações, principalmente nas práticas de internamento, como será exposto a seguir.

A política de saúde, hoje, é regulamentada pela Lei Orgânica de Saúde (LOS) de nº 8.080, de 1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências” (BRASIL, 2006, p. 104), como também através do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído a partir da Constituição Federal de 1988. Antes de ser instituído o SUS, a saúde no Brasil era pautada em um modelo médico-hospitalar, focado apenas no controle de endemias e epidemias, não havendo programas e políticas públicas voltadas para o atendimento básico em saúde.

As práticas médicas no Brasil eram basicamente caritativas, desenvolvidas pela própria sociedade civil e por uma grande parcela da Igreja Católica. O Estado realizava ações em saúde de forma setORIZADA pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS)<sup>6</sup>, desdobramento dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). O INAMPS atendia apenas à parcela da população que era contribuinte da Previdência Social (LIMA; STORCH, 2012).

<sup>6</sup> “O INPS foi o resultado da fusão dos institutos de aposentadorias e pensões (os denominados IAPs) de diferentes categorias profissionais organizadas (bancários, comerciários, industriários, dentre outros), que posteriormente foi desdobrado em Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS), Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Este último tinha a responsabilidade de prestar assistência à saúde de seus associados, o que justificava a construção de grandes unidades de atendimento ambulatorial e hospitalar, como também da contratação de serviços privados nos grandes centros urbanos, onde estava a maioria dos seus beneficiários. (BRASIL, 2002, p. 11).

Os manicômios brasileiros mantinham uma estrutura física e profissional insuficiente. As condições de higiene, alimentação e tratamento eram mínimas, reforçando que o objetivo primeiro dessas organizações era, tal como as prisões, retirar do meio social os “anormais” e desvirtuados. Como particularidade histórica, o Brasil sediou, por quase uma década, o intitulado campo de concentração brasileiro: o Hospital Colônia, fundado em 1903 com a contribuição da Igreja Católica, na cidade de Barbacena (MG), foi palco de sessenta mil mortes. Segundo Arbex (2013), 70% dos internos do Colônia não possuíam diagnóstico de doença mental e variavam entre filhas de fazendeiros expulsas de casa por fazerem sexo antes do casamento, esposas abandonados pelo marido objetivando encobrir o adultério, sujeitos epiléticos e órfãs (ARBEX, 2013).

Quando a superlotação começou a fazer parte do Hospital Colônia, os colchões foram substituídos por capim; para não morrerem de sede, os internos bebiam água de um esgoto a céu aberto no pátio destinado ao banho de sol ou consumiam a própria urina; as mulheres que engravidavam espalhavam fezes em sua barriga a fim de proteger o filho de um aborto forçado. Ainda assim, aquelas que conseguiam dar à luz uma criança com vida era obrigada a entregar o filho para adoção. A comida era insuficiente e insalubre para a quantidade dos internos; não havia, também, roupas suficientes e, no dia em que os uniformes (nomeados de azulão) eram levados à lavanderia, os pacientes enfrentavam, nus, o frio da cidade. Diariamente internos chegavam a óbito devido ao frio; para evitá-lo, eles amontoavam-se um em cima do outro e, por vezes, aquele que estava embaixo dos colegas não alcançava a manhã com vida. Em algumas épocas, o número de vítimas chegava a dezesseis por dia. Além disso, a maior parte dos profissionais do Colônia não era graduada em Enfermagem, Psicologia ou Medi-

cina, e o “tratamento” oferecido baseava-se em eletrochoque ou lobotomia (ARBEX, 2013).

O Colônia era relacionado a um campo de concentração, principalmente, pela forma como os pacientes eram conduzidos até lá, no caso em vagões de trens superlotados, conhecidos como “trem de doido”; pela cor do uniforme; e porque a única certeza que os pacientes tinham ao serem encaminhados a essa organização era de que lá morreriam. Não há como não relacionar esse trágico episódio brasileiro com um holocausto: sessenta mil pessoas foram enviados ao Colônia para morrerem por negligência, fome e frio.

Apenas com a emergência da Reforma Psiquiátrica no Brasil, esse quadro começou a mudar paulatinamente. Através desse movimento e de denúncias feitas, por exemplo, pelo médico Francisco Paes Barreto e pelo italiano Franco Basaglia, as atrocidades cometidas no manicômio de Barbacena passaram a ser de conhecimento nacional e internacional. O último pavilhão do Hospital Colônia foi desativado em 1994; menos de 200 pacientes sobreviveram ao genocídio brasileiro e buscaram recomeçar suas vidas em residências terapêuticas. Até hoje, nenhuma autoridade brasileira foi responsabilizada por todas essas mortes.

Uma questão relevante sobre as mudanças que aconteceram no Colônia, a partir da Reforma Psiquiátrica, é a forma como alguns dos profissionais se portavam. As denúncias que aconteciam em relação aos abusos ocorridos na organização eram realizadas pela própria equipe profissional. Inclusive, um dos médicos que assumiu a direção do Colônia nessa época criou mecanismos para a busca de melhorias do caos que estava implantado no manicômio: permitia a visita de repórteres a fim de divulgar a situação real do Colônia, participou ativamente do movimento da Reforma Psiquiátrica,

desativou um dos “pavilhões” com pior estrutura física, entre outras ações. Com isso, percebe-se a possibilidade de subversão, mesmo que as condições históricas, sociais e políticas não possibilitem isso. De alguma forma, esse médico rompeu com as práticas repressoras e negligentes que já aconteciam há décadas nesse manicômio.

Como marco para mudanças significativas no campo da saúde no Brasil, há o SUS, que prevê um modelo de gestão descentralizado, buscando incentivar maior autonomia, principalmente, aos municípios, no que diz respeito ao gerenciamento dos serviços de saúde. O seu financiamento é responsabilidade das três esferas do governo: federal, estadual e municipal, redistribuído de acordo com a abrangência e necessidade de cada local e orientado pelas Normas Operacionais Básicas do SUS (NOB-SUS)<sup>7</sup>.

A política de saúde abrange inúmeras especificações, sendo uma destas a saúde mental, que passou por várias transformações a partir da Reforma Psiquiátrica, cujo início:

(...) é paralelo às necessidades de mudanças no panorama econômico, político e cultural do país. Ocorreu, pois, no contexto de reivindicações de mudanças políticas concretas e se desenvolveu no campo da luta dos movimentos sociais, na conjunção da sociedade civil e do Estado, ante o fortalecimento da sociedade civil (...) (FERREIRA, 2006, p. 03).

A Reforma Psiquiátrica teve início na década de 1970, a partir da crise do modelo manicomial, e consolidou-se enquanto

<sup>7</sup> As Normas Operacionais definem critérios para que estados e municípios voluntariamente se habilitem a receber repasses de recursos do Fundo Nacional de Saúde para seus respectivos fundos de saúde. A habilitação às condições de gestão definidas nas Normas Operacionais é condicionada ao cumprimento de uma série de requisitos e ao compromisso de assumir um conjunto de responsabilidades referentes à gestão do sistema de saúde. (BRASIL, 2002, p. 23).

movimento após denúncias e reivindicações de alguns trabalhadores da área da saúde e da própria sociedade. É considerada como “[...] um processo histórico de formulação crítica e prática, que tem como objetivos e estratégias o questionamento e a elaboração de propostas de transformação do modelo clássico e do paradigma da psiquiatria.”<sup>8</sup> Como estopim para a largada do movimento, tem-se a crise da Divisão Nacional de Saúde Mental (DINSAM), que era responsável pela elaboração e implementação das ações e dos programas ligados à saúde mental no Brasil. Profissionais de várias organizações do Rio de Janeiro vinculadas a essa política iniciaram greves e muitos chegaram a pedir demissão, inclusive profissionais do Manicômio Judiciário Heitor Carrilho (AMARANTE, 2013).

A crise é deflagrada a partir da denúncia realizada por três médicos bolsistas do CPPII, ao registrarem no livro de ocorrências do plantão do pronto-socorro as irregularidades da unidade hospitalar, trazendo a público a trágica situação existente naquele hospital. Este ato, que poderia limitar-se apenas a repercussões locais e esvaziar-se, acaba por mobilizar profissionais de outras unidades e recebe o apoio imediato do Movimento de Renovação Médica (REME) e do CEBES. (AMARANTE, 2013, p. 52).

Entre os grupos vinculados aos movimentos sociais da época comprometidos com a busca pela melhoria do trato dos sujeitos com doença mental, o Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM) destaca-se: formado pelos profissionais que participaram da crise da DINSAM, entes da sociedade, familiares dos pacientes e integrantes do Movimento Sanitário, realizava denúncias de maus-tratos e práticas já ultrapassadas ligadas ao modelo

<sup>8</sup> AMARANTE, 2013, p. 87.

hospitalocêntrico. Reivindicava métodos de tratamento mais humanos e críticos, uma vez que o próprio Movimento da Reforma Psiquiátrica buscava a superação das práticas radicais manicomiais e a superação dos estigmas para com os sujeitos com doença mental. O MTSM tem por objetivo:

[...] constituir-se em um espaço de luta não institucional, em um *locus* de debate e encaminhamento de propostas de transformação da assistência psiquiátrica, que aglutina informações, organiza encontros, reúne trabalhadores em saúde, associação de classe, bem como entidades e setores mais amplos da sociedade. (AMARANTE, 2013, p. 52).

Assim, a saúde mental, antes resumida em práticas punitivas, de exclusão e abandono para com os “loucos”, passou a ser rediscutida a partir do viés crítico e emancipatório. Passou a ser considerado como fator relevante para a consideração da política de saúde mental o diálogo constante com a realidade social, bem como a compreensão de toda a estrutura governamental e sua forma de responder às necessidades da população. Com a democracia sendo discutida no campo político, a Reforma Psiquiátrica adentra esse contexto e passa a reivindicar melhores condições de tratamento para os indivíduos com doença mental, desde o fechamento dos manicômios à formulação de novas práticas de saúde e criação de institutos, que buscam um tratamento de qualidade e a superação de estigmas por parte da sociedade e até da família.

Essa reformulação da questão da saúde mental está associada, principalmente, à Lei Paulo Delgado, de nº 10.216. A partir de sua promulgação, o Ministério da Saúde criou fundos de financiamento específicos para serviços substitutivos aos hospitais

psiquiátricos, como é o caso dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), das Residências Terapêuticas e do Programa De Volta para Casa. A disponibilização de incentivos financeiros, apesar de serem mínimos, foi de suma relevância para a busca pela superação do modelo de atendimento hospitalocêntrico. Com a criação desses serviços substitutivos, os pacientes passaram a ter a oportunidade de reconstruir os seus laços familiares e comunitários.

Uma mentora nordestina relevante da Reforma Psiquiátrica foi Nise da Silveira. Médica psiquiatra, presa na época da ditadura de Getúlio Vargas por portar obras marxistas e ser considerada comunista, sobreviveu à repressão e fundou a STOR do Centro Psiquiátrico Nacional de Engenho de Dentro (RJ) e o Museu de Imagens do Inconsciente, que mantém em exposição obras criadas por pacientes com esquizofrenia. Nise da Silveira trilhou caminhos diferentes aos costumeiros da saúde mental no Brasil e buscou disponibilizar práticas terapêuticas inovadoras quando a solidão e o exílio dos “loucos” eram costumeiros (GUIMARÃES; SAEKI, 2007).

No entanto, algumas conquistas alcançadas a partir do movimento da Reforma Psiquiátrica e da instituição do SUS não são adotadas nos Hospitais de Custódia. Um exemplo disso é o fato de que estes não estão submetidos ao Programa Nacional de Avaliação do Sistema Hospitalar/Psiquiatria (PNASH/Psiquiatria), com exceção do Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Heitor Carrilho, localizado no Rio de Janeiro (RJ) (BRASIL, 2005, p. 22). O PNASH/Psiquiatria foi instituído em 2002 através de normatização do Ministério de Saúde e:

[...] permite aos gestores um diagnóstico de qualidade da assistência dos hospitais psiquiátricos conveniados e públicos existentes em sua rede de saúde, ao mesmo tempo em que indica aos prestadores critérios para uma assistência psiquiátrica

hospitalar compatível com as normas do SUS, e descredencia aqueles hospitais sem qualquer qualidade na assistência prestada a sua população adscrita. (BRASIL, 2005, p. 14).

A não efetuação dessa avaliação anual põe em risco as condições de internamento e tratamento do paciente dos Hospitais de Custódia, uma vez que o órgão competente não passa por vigilâncias como é estabelecido para as outras organizações ligadas à política de saúde mental.

Sobre a realidade dos internos dos Hospitais de Custódia, o Ministério da Saúde aponta que:

No ordenamento jurídico brasileiro, as pessoas com transtornos mentais que cometem crimes são consideradas inimputáveis, isto é, isentas de pena. Estas pessoas são submetidas, no entanto, à medida de segurança, espécie de tratamento compulsório, cuja principal consequência é a segregação perpétua ou por longo período, através da internação, da pessoa acometida de transtornos mentais que cometeu um crime ou uma infração. (BRASIL, 2005, p. 23).

Apesar de não se aplicar nessas organizações o PNASH/Psiquiatria, os pacientes do HCPT podem e devem usufruir de alguns serviços e programas substitutivos, fruto também do movimento da Reforma Psiquiátrica, como é o caso do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), os quais têm como objetivo o incentivo e investimento em intervenções que garantam uma maior sociabilidade e o desenvolvimento de potencialidades por parte dos sujeitos com doença mental, a fim de contribuir para o tratamento dos sujeitos a partir do lazer e de atividades que superem o ócio, bem como reconstruir os vínculos sociais.

É função dos CAPS prestar atendimento clínico em regime de atenção diária, evitando assim as internações em hospitais psiquiátricos; promover a inserção a social das pessoas com transtornos mentais através de ações intersetoriais, regular a porta de entrada da rede de assistência em saúde mental na sua área de atuação e dar suporte à atenção à saúde mental na rede básica. (BRASIL, 2005, p. 27).

No entanto, todos esses objetivos e preceitos da política de saúde mental não são totalmente alcançados. Apesar da existência dos CAPS, ainda se mantêm no Brasil hospitais psiquiátricos pautados no modelo de tratamento hospitalocêntrico e os outros programas terminam por desempenhar atividades complementares. No caso dos Hospitais de Custódia, esses ideais inovadores praticamente inexistem: as práticas punitivas ainda são as mais frequentes e, nessa disputa entre medicina e judiciário de quem sabe e pode mais (discussão que será discutida na próxima seção), o último frequentemente se destaca. Segundo um dos funcionários da UPCT/RN, os próprios órgãos competentes ligados à política de saúde mental frequentemente se eximem dessa responsabilidade para com a organização, dificultando a inserção dos pacientes da UPCT/RN nos serviços substitutivos.

#### JUDICIÁRIO VERSUS MEDICINA: CONTRADIÇÕES E REFLEXOS NA PRÁTICA PROFISSIONAL

A relação da medicina e do judiciário numa mesma instituição também foi tema das questões feitas aos entrevistados<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Cabe ressaltar que pseudônimos foram utilizados para a apresentação dos entrevistados.

Primeiramente indagou-se como eles compreendiam essa relação e Fernanda respondeu que considerava interessante a existência dessas duas políticas na UPCT/RN e que, antes, ela “tinha mais a noção do palpável”<sup>10</sup> enquanto atualmente enxerga todo o processo através, também, do olhar médico. Afirmou, também, que:

Fernanda: [...] possa ser que haja um embate de opiniões, haja uma, é isso, um embate de opiniões entre o médico e o juiz, ou até mesmo uma comunhão de opiniões... O juiz seguir a opinião médica. E é interessante que os dois atuem (...) a responsabilidade é muito grande entre eles. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

No entanto, quando se indagou se ela percebia uma sobreposição de um “campo” sobre o outro, Fernanda reformulou sua opinião, afirmando que:

Fernanda: Não, a palavra não seria sobreposição. Eu percebo que há um respeito muito grande do judiciário em relação ao médico como do médico em relação ao judiciário. Há um respeito do, do juiz em relação à opinião médica. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

Essa colocação da entrevistada vai totalmente contra o que ela havia afirmado em um diálogo informal que havia acontecido cerca de duas semanas antes da realização da entrevista. Na ocasião em questão, Fernanda desabafou o quanto estava frustrada por um interno não ter conseguido autorização do juiz para a desinternação, mesmo com pareceres positivos do médico psiquiatra e da assistente social. Em seguida, relatou que o determinado juiz

<sup>10</sup> INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014.

era bastante rígido e costumava negar os pedidos de cessação de medida de segurança.

O discurso de Fernanda mudou quando a situação em que o diálogo foi desenvolvido tomou um rumo mais formal, ou melhor, várias vezes durante as entrevistas, seus relatos destoavam das informações passadas durante os dias em que foi realizado o trabalho de campo. A maioria das suas respostas às indagações feitas foi, também, curta, demonstrando uma postura quase imparcial sobre o assunto em questão.

Frente a isso, tende-se a inferir que, como demonstrado nos dias de visita à UPCT/RN, a entrevistada tem consciência dos dilemas e desafios existentes na organização e até deseja que estes sejam superados, no entanto, ao dirigir-se ao entrevistador enquanto pesquisador e não mais colega, retraiu-se e alterou parte do seu discurso costumeiro. Há, aqui, um possível medo de retaliação por parte, por exemplo, da SEJUC e até dos seus colegas de profissão, no caso, os agentes penitenciários. Apesar de ter sido esclarecido que pseudônimos seriam utilizados durante a produção deste trabalho, a entrevistada manteve-se firme em discutir minimamente determinadas situações.

Marcos sentiu dificuldade em responder à questão sobre a relação do judiciário e da medicina em uma única organização. A palavra “complicado” apareceu diversas vezes em sua fala. Na realidade, ele focou mais a sua resposta em discorrer o quanto é conflitante e confuso trabalhar na UPCT/RN:

Marcos: É complicado, acho complicado. Complicado, assim, porque, na verdade, a gente fica sem saber, às vezes, que tipo de atitude vamos

tomar porque como são pessoas com problemas mentais, a gente não sabe como vão reagir. Muitas vezes, a gente, como a gente não fez nenhum curso direcionado pra trabalhar no Hospital de Custódia, muitas vezes a gente não sabe como reagir. E, assim, o judiciário, não sei, eu não consigo explicar porque, na verdade, a gente não tem esse acesso (risos) não sei te explicar. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

O entrevistado buscou responder apontando as suas dificuldades em trabalhar com sujeitos com doença mental sendo ele agente penitenciário, ou seja, não capacitado para isso. O fato de a UPCT/RN ter como subsídio a política de saúde mental e a de segurança pública provoca confusão em relação a suas atribuições e posturas diante de determinados acontecimentos. Marcos também repete a expressão “não sei te explicar” duas vezes e demonstrou insegurança em continuar com sua resposta. Observou-se que muitos dos profissionais do Custódia, a maioria vinculada ao grupo de segurança pública, não sabem como os Hospitais de Custódia surgiram e seu contexto social, histórico e político, o que dificulta a construção e solidificação da sua identidade profissional, uma vez que suas atribuições e competências vão além do que lhes é passado no curso de formação.

De igual forma, Marcos respondeu sucintamente à indagação sobre uma possível sobreposição de uma política sobre a outra, apontando que, primeiramente, o judiciário depende da medicina: “Eu entendo assim que a saúde é... a parte da saúde informa ao judiciário a desinternação deles, *né?* E, assim, acho que eles trabalham em conjunto, *né?* Mas o judiciário depende da saúde”.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014.

Henrique também apresenta essa relação medicina/judiciário como um fator negativo para a sua prática profissional. Além das demandas diferenciadas que lhe são atribuídas, há uma cobrança da direção e dos familiares dos internos para que essa postura mais rígida dos agentes penitenciários mude sem que meios para que isso ocorra sejam disponibilizados.

Henrique: Eu acho complicado. Porque, como está hoje, é muito complicado. Porque, por exemplo, **é até um dilema para gente aqui qual é a nossa função.** Porque a gente foi formada *pra* atuar como agente penitenciário num presídio dito, assim, a gente não... no dia a dia, a gente acaba exercendo funções aqui que são muito diferentes daquilo que os outros agentes penitenciários desempenham nos outros presídios. É, ao mesmo tempo em que a gente, tipo assim, recebeu uma formação para zelar muito pela segurança e de tudo aquilo que venha ameaçar a segurança só que, por outro lado, nós somos cobrados em áreas que a gente não recebeu formação, *né?* E, por exemplo, tem algumas coisas que ameaçam a segurança e, por exemplo, familiares encaram como uma postura que não deveria existir em um hospital. Então, ao mesmo tempo em que a gente olha para isso aqui, a gente não enxerga um hospital, apesar de ser um hospital psiquiátrico de custódia, mas a gente enxerga a instituição como sendo mais uma unidade do sistema, a gente enxerga mais como uma unidade prisional, e a cobrança aqui é que a gente mude um pouco essa... Então fica um pouco como eu falei: um monstro, você não sabe o que é. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

Mais uma vez, chama-se a atenção para a dificuldade que os agentes penitenciários têm em definir sua identidade profissional.

Eles são contratados para atuarem de uma forma, mas a realidade da UPCT/RN exige outra. Essa função não definida gera um aumento na carga psíquica, em consonância com a cobrança que a própria direção faz em relação a uma nova postura profissional, bem como o agravamento do sofrimento no trabalho: se não há atribuições concretas que definam posturas e rotina do trabalho, investir na melhoria e inovação da prática profissional torna-se complicado, dificultando o alcance do reconhecimento do trabalho executado.

Henrique afirma também que há, sim, uma superposição de uma política sobre a outra e esclarece, inclusive, a desnecessidade de existir o Hospital de Custódia. Para ele, muitos dos pacientes do Hospital Psiquiátrico de Natal, o João Machado, são tão perigosos quanto os internos (aqueles que realmente possuem alguma doença mental, na concepção dele) da UPCT/RN e, por isso, deveriam ser internados no referido hospital e não no Custódia.

Henrique: É, a meu ver, eu não entendo essa relação, sabe? Porque uma vez que o indivíduo é declarado inimputável e não é, teoricamente não é, apesar de a gente ter casos, ter muitos casos aqui de internos, assim, olhe é uma avaliação que a gente faz sem ter nenhum conhecimento médico, assim, externamente a gente vê que não... Que um indivíduo deveria estar em outra unidade e não nessa. Isso é uma avaliação que a gente faz sem ter nenhum conhecimento médico, mas esse é um caso. Em um caso que o indivíduo foi declarado inimputável ele não responde por seus atos, então porque ele está sob os cuidados de agentes penitenciários? Se o lugar dele deveria ser em uma unidade de saúde diferente dessa aqui, então essa é uma questão que eu até me coloco, é sobre essa situação, porque no hospital, no caso o “João Machado”, eu acredito que tem pacientes

lá com o mesmo grau, ou maior, de periculosidade dos que aqui estão, então qual a diferença? Os que estão aqui cometeram crimes, mas, no caso, os que estão aqui tiveram a oportunidade de cometer esses crimes e os que estão lá, não. Mas comparando, não é a mesma doença? Então, assim, é meio complicado. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

Apesar de apresentar essa visão de que alguns pacientes da UPCT/RN não possuem doença mental e deveriam estar no presídio comum, Henrique chama a atenção para a questão da diferenciação que há entre o sujeito com doença mental e o sujeito com doença mental que cometeu crime. O entrevistado tem consciência da inimizabilidade e, indiretamente, sugere que a área de saúde se sobreponha ao judiciário, uma vez que o “louco-infrator” não é internado no hospital psiquiátrico comum; essa sobreposição termina submetendo os agentes penitenciários a uma alocação em uma instituição que destoa dos fundamentos de sua profissão.

Já Alison aponta outra perspectiva sobre essa discussão. Afirma que o fato de existirem dois poderes como responsáveis por apenas uma instituição termina tornando precário o serviço oferecido e as condições de trabalho. O seu discurso aponta para a existência de maiores falhas por parte da área da saúde.

Alison: É aí, às vezes, onde está o problema porque, por exemplo, antigamente, quando vinham os médicos aqui<sup>12</sup> para fazer essa parte da medicina, *né?* O psiquiatra (...) às vezes faltava, falava que era a Secretaria que, que eles eram de outro órgão e, às vezes, não tinha o repasse da verba.

<sup>12</sup> Alison usa os verbos no passado porque, como já dito, atualmente a UPCT/RN encontra-se sem médico psiquiatra.

Então seriam dois conjuntos: a parte judiciária e essa parte do médico. Poderia haver uma questão dessa organização para que ficasse de um único poder, por exemplo, se existisse a administração penitenciária, talvez pudesse ter uma melhora nesse sentido. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

Cada equipe de profissionais da UPCT/RN é cedida por uma secretaria distinta: a Secretaria de Estado de Saúde Pública (SE-SAP) deve ceder enfermeiros, técnicos de enfermagem, assistente social, psicólogo e médico psiquiatra; enquanto a SEJUC designa os agentes penitenciários. No entanto, ambas as secretarias falham na disponibilização desses profissionais: a primeira, além de pagar apenas um plantão eventual para a maioria desses profissionais de sua competência, atrasa costumeiramente o repasse da verba, obrigando alguns profissionais a se ausentarem da instituição; enquanto a segunda não disponibiliza profissionais capacitados para lidar com os internos e a demanda diferenciada da UPCT/RN. Essa desresponsabilização por parte das duas secretarias se reflete no discurso de Alison, que considera um ponto negativo a “parceria” atual.

Questionado sobre uma possível superposição de uma área sobre a outra, Alison aponta que, em seu ponto de vista, cada uma possui uma função, mas os embates podem acontecer:

Alison: Na verdade, cada um vai ter sua parte, por exemplo, a medicina vai fazer avaliação na parte, por exemplo, do, da parte mental, então pode avaliar e vir até a desinternar essa pessoa e, posteriormente, o judiciário não achar, não concordar com essa decisão, então os dois ali tem vez que não trabalham em conjunto, aliás, cada um tem sua função. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

Na realidade, o relato acima enfatiza uma questão complexa que perpassa a UPCT/RN: o juiz pode não acatar o laudo dos profissionais de saúde e impedir a desinternação de um interno, renovando a aplicação de sua medida de segurança por mais três anos, no mínimo. Alison, apesar de tentar apontar que tanto a medicina quanto o judiciário possuem cada um a sua função e que trabalham em conjunto, nas entrelinhas, o seu discurso aponta que o poder do juiz está acima do poder do médico.

Cláudio define essa relação medicina/judiciário como algo novo e que aprende um pouco mais a cada dia. Também reafirma a fala de alguns dos entrevistados, demonstrando que o judiciário se sobrepõe à medicina e que, por vezes, a equipe de saúde precisa apenas acatar a decisão judicial. Contudo, apesar dessas limitações, o fato de Cláudio ter apontado que ainda aprende algo novo a cada dia demonstra como ele transforma o sofrimento no trabalho em sofrimento criativo, e enxerga o seu campo de trabalho, apesar de conflituoso, como um campo fértil para aprendizado e aperfeiçoamento.

Cláudio: Bem, para mim, aqui foi uma coisa nova, *né*? **A cada dia, eu aprendo** e tem hora que entra em conflito, o juiz diz uma coisa, o médico diz outra, mas no final a palavra que fica é o que, é a do juiz, *né*? Eu acho que a gente está se adaptando ainda. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014, grifos nossos).

Percebo. Isso depende muito das pessoas, sabe? De quem está avaliando o caso. Tem alguns juízes que são bem, que aceitam, que conversam com a equipe e tem outros que não. Que acha que é aquilo e acabou. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

Maria fugiu um pouco dos questionamentos referentes à relação medicina/judiciário e à existência ou não de uma sobreposição de um campo sobre o outro, mas ainda apontou que a visão que predomina nos Hospitais de Custódia é a vinculada à segurança pública. No entanto, foi a única entrevistada a demonstrar ter um certo conhecimento em relação ao surgimento dos Hospitais de Custódia. Sobre isso, afirmou:

Maria: Então, é, essa prática, assim, vamos dizer assim, de se isolar uma pessoa portadora de um transtorno devido ao fato do cometimento do crime, ela existe há muito tempo. Existe há muito tempo. E foi o único modelo, assim, que foi encontrado para, uma tentativa de se combater isso na sociedade, *né*? **Mas a visão predominante nessas unidades ainda é muito ligada à questão da segurança.** (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014, grifos nossos).

O seu discurso, mais uma vez, apresentou-se em forma de denúncia, reforçando a concepção de que a medicina em instituições como os Hospitais de Custódia resume-se à distribuição de medicamentos e à produção de laudos e pareceres para o judiciário, o que também reflete uma superposição da política de segurança pública sobre a de saúde mental. Também desabafou sobre não conseguir conceber outra forma de intervir sobre esses sujeitos com doença mental que cometeram “crimes” que não seja a partir da existência dos HCPTs.

Maria: Então, eu vejo isso de uma forma muito falha. Porque, se põe uma pessoa em medida de segurança, é *pra* oferecer um tratamento àquela doença, àquele paciente e à doença que

ele possui. Mas não acontece isso. Não está acontecendo isso. Aqui e em muitos outros lugares do Brasil. É uma deficiência muito grande. Vejo isso como muito deficiente. Mas é difícil porque eu não penso em outra forma, sabe? De como isso acontecer. E a medicina, pelo menos nessa Unidade aqui, a medicina vem pensar na questão muito medicamentosa, então, o paciente está aqui, apresenta determinado sintoma, trata-se o sintoma através de medicamentos, mas não tem a questão da prevenção, não existe a questão da humanização disso aqui, também, está um pouco longe. A medicina nessas unidades é muito medicamentosa, e a psiquiatra que trabalhava aqui, ela tinha até uma visão diferenciada, mas a demanda que o judiciário exigia dela era muito da questão da proteção de laudo. (INFORMAÇÃO VERBAL, jul./ago. 2014).

Desse modo, a relação e os jogos de poder/saber que há entre a medicina e o judiciário, pensada a partir da realidade dos Hospitais de Custódia, incide diretamente sobre a prática profissional da equipe dirigente. Divididos entre uma área e outra, os profissionais, principalmente aqueles vinculados à segurança pública, têm dificuldade em construir sua identidade profissional, bem como em criar estratégias para melhoria do seu trabalho prestado e alcançar o reconhecimento dos gestores da instituição. Esses aspectos intensificam o sofrimento no trabalho, desestimulam o profissional, e os seus efeitos negativos influenciam negativamente o meio social e familiar do trabalhador que, seguindo essa rota cíclica de sofrimento, faz refletir no seu campo de trabalho o desequilíbrio familiar, por exemplo, que possa estar vivenciando.

## CONCLUSÕES

Pensando a partir de cada grupo de profissionais que compõe o corpo técnico do Custódia, ou seja, a equipe de saúde e a de segurança pública, observou-se que a maneira como cada política pública surgiu e transformou-se influencia, em maior ou menor grau, a percepção dos trabalhadores sobre sua prática profissional. A equipe de saúde, por exemplo, demonstrou uma dificuldade menor em conseguir lidar com as contradições entre as duas políticas que subsidiam a organização. Já os agentes penitenciários citaram diversas vezes a necessidade de um curso de capacitação específico que possa formá-los para lidar com a “demanda” do Hospital de Custódia.

Refletindo essas constatações a partir da evolução das duas políticas em questão, é provável que se conclua que os discursos de cada equipe internalizam essa conjuntura política, histórica e social. Apesar disso, individualmente, cada profissional filtra essas influências, que são repassadas principalmente durante a sua formação acadêmica e/ou profissional, e as exteriorizam de uma maneira própria e individual.

Nesse ínterim, os Hospitais de Custódia apresentam-se como o uno do manicômio e da prisão. Sob uma ótica ainda higienista, que busca o afastamento daqueles considerados “anormais” e “perigosos”, os HCPTs reproduzem, em maior ou menor grau, essa lógica excludente através da prática profissional de sua equipe dirigente que, sem capacitação para lidar com a demanda e absorva nas contradições entre as duas políticas que norteiam o funcionamento da instituição, não está isenta de sofrimento psíquico no trabalho.

## REFERÊNCIAS

AMARANTE, Paulo. **Loucos pela vida: a trajetória da Reforma Psiquiátrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

ARBEX, Daniela. **Holocausto brasileiro**. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

BRASIL. **Coletânea de leis Serviço Social**. Conselho Regional de Serviço Social. CRESS/RN 14ª região, Seccional de Mossoró (Re) Inventando a Luta. 5. ed. Natal/RN, 2006.

\_\_\_\_\_. **O sistema público de saúde brasileiro**. Seminário Internacional Tendências e Desafios dos Sistemas de Saúde nas Américas - Renilson Rehem de Souza, Secretário de Assistência à Saúde, Ministério da Saúde. São Paulo, 11 a 14 de agosto de 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Ministério da Justiça. **Seminário Nacional para Reorientação dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico**: Relatório Final. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Coletânea Básica Penal**. Senado Federal. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Reforma Psiquiátrica e Política de Saúde Mental no Brasil**. Documento apresentado à Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas. OPAS, Brasília, 2005.

FERREIRA, Gina. A reforma psiquiátrica no Brasil: uma análise sócio política. **Psicanálise & Barroco** - Revista de Psicanálise. v. 4, n. 1, p. 77-85, jun. 2006.  
FOUCAULT, Michel. **Os anormais**: curso no Collège de France (1974-1975). São Paulo: Editora WMF, 2010.

\_\_\_\_\_. **História da Loucura na Idade Clássica**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. 41. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

GUIMARÃES, Jacicleide; SAEKI, Toyoko. Sobre o tempo da loucura em Nise da Silveira. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 12, p. 531-538, 2007.

KOERNER, Andrei. Punição, disciplina e pensamento plural no Brasil do Século XIX. **Lua Nova**, 68, p. 205-242, 2006.

LIMA, Maria Mayara de; XAVIER, Rafaella Storch. **Efetivando direitos socioassistenciais e de saúde dos pacientes da Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento do RN**. Monografia apresentada ao curso de graduação em Serviço Social. Universidade Potiguar. Rio Grande do Norte, 2012.

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

OLIVEIRA, Hilderline Câmara de. **A linguagem no cotidiano prisional**: enigmas e significados. São Paulo: Paco Editorial, 2014.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 2001.

\_\_\_\_\_. **As formas do silêncio**: no movimento dos sentidos. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2007.

\_\_\_\_\_. **Discurso e leitura**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2001.

**O EFEITO DA “GUERRA ÀS DROGAS” NA  
POPULAÇÃO CARCERÁRIA FEMININA:  
um estudo do estado da Paraíba**

Lucas Lopes Oliveira  
Iany Elizabeth da Costa

**INTRODUÇÃO**

O presente artigo parte de um estudo crítico do processo de criminalização de mulheres por crimes relacionados à proibição das drogas. Essa política de drogas proibicionista, cujo norte é a divisão arbitrária entre drogas que serão classificadas como lícitas ou ilícitas, se converte em uma política global durante o século XX. Assim, a política proibicionista se tornou o paradigma hegemônico em nível mundial em termos de política de drogas, ignorando as especificidades locais, sendo imposta do centro do poder político mundial para a periferia, com especial impacto na América Latina. Nesse contexto de expansão da política proibicionista, tivemos seu momento de grande intensidade quando a gestão do presidente Richard Nixon declarou “guerra às drogas”, guerra que seria exportada para os demais países do mundo, inaugurando, durante o governo Ronald Reagan, a dicotomia entre países produtores (países da América-Latina, Ásia e África) e consumidores (Europa

e EUA). Sendo os segundos “envenenados” pelos primeiros, estes seriam tidos como inimigos da ordem política democrática do ocidente, dando propulsão ao discurso jurídico político transnacional que surtiria sérios impactos ao se cristalizar em políticas repressivas nos países da periferia do capitalismo, a exemplo do aumento do encarceramento e da violência repressiva.

O discurso de guerra às drogas foi posto em prática através de políticas repressivas que desencadearam um processo de encarceramento massivo das juventudes pobres latino-americanas. No Brasil, a Lei nº 11.343, atual Lei de Drogas, tem um papel fundamental na estruturação da política penal e na superlotação carcerária que coloca o Brasil como um dos países que mais encarcera no mundo. Um dos públicos-alvos do sistema repressivo tem sido historicamente, no Brasil, a juventude negra, que constitui a maior parte dos encarcerados no Brasil. A política proibicionista, não só no Brasil, mas no mundo todo, tem desencadeado um processo de criminalização de mulheres bastante preocupante que reforça os argumentos sobre a necessidade de reformulação de nossa política de drogas.

Este artigo parte inicialmente de uma apresentação da atual problemática envolvendo a política de drogas no Brasil, com destaque para sua vital participação no quadro de superlotação carcerária. Neste ponto, dentro da problemática do encarceramento massivo resultante da criminalização das drogas, vemos com maior acentuação a criminalização de mulheres pobres e negras pelas estruturas proibicionistas, que torna o crime de tráfico de drogas a maior causa de encarceramento no Brasil.

Logo depois, parte-se para um diálogo com os dados sobre o processo de encarceramento feminino na realidade da Paraíba,

a partir do impacto da Lei de Drogas. A catalogação dos dados de pesquisa se deu a partir dos Relatórios Analíticos e Sintéticos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFO-PEN, bem como do seu relatório “INFO-PEN – Mulheres”, que se dedica especificamente à questão de gênero no sistema penal.

Trabalhou-se também com dados e discursos produzidos por outras/os pesquisadoras/es críticos das mais diversas áreas, como direito, história, sociologia, antropologia e ciências criminais no geral, assim como de autoras/es antiproibicionistas, buscando construir através de dados qualitativos e quantitativos uma análise desse processo de encarceramento de mulheres por tráfico de drogas em níveis nacional e local.

#### **VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E “GUERRA ÀS DROGAS”: QUESTÕES INTRODUTÓRIAS**

A política proibicionista é o modelo hegemônico em termos de política de contenção de drogas no mundo. Essa política iniciada nos Estados Unidos da América tornou-se global a partir de sua expansão ao longo do século XX, tendo se tornado a principal responsável pelo aumento do poder punitivo estatal. A estratégia política proibicionista terá maior vigor e intensidade quando da declaração de “guerra às drogas” pelo presidente Richard Nixon, que declarou que a droga era o inimigo público norte-americano. A guerra às drogas foi relançada e internacionalizada por Ronald Reagan, que atribuiu a responsabilidade do consumo interno dos EUA aos países tidos como produtores de drogas.

Na década de oitenta, se estabelece o discurso jurídico transnacional e se internacionaliza

o controle das drogas, porque o fundamental é impedir que cheguem as drogas do exterior. Declara-se a guerra contra as drogas. O principal objetivo é controlar o tráfico e, ao mesmo tempo, a subversão que pode se originar da atual crise econômica e do problema da dívida, razão pela qual toda a atenção recai sobre a América Latina. Cria-se assim o estereótipo político criminoso latino-americano, já que o inimigo neste momento é o inimigo externo, convertendo-se as drogas em um problema de segurança nacional. Deste modo, se considera o problema em termos de narco subversão com um predomínio de consequências sobre o poder econômico para os Estados Unidos e sobre o poder político para a América Latina. (OLMO, 1990 p. 78).

Tal lógica de discurso que internacionalizou o proibicionismo serviu como estratégia de controle geopolítico, que foi recepcionada nos países latino-americanos, gerando sérias consequências aos direitos humanos no que tange aos efeitos colaterais do aumento repressivo (OLMO, 1990). Tal fato se mostra uma continuidade histórica, pois o paradigma bélico, longe de perder a força, se renovou ao longo das mudanças políticas globais e nacionais, tornando-se o carro-chefe de nossa política criminal, sempre com a ideia de inimigo e de uma guerra a ser vencida. Nesse sentido, vemos a didática citação de Maria Lúcia Karan a respeito do processo de expansão do poder punitivo sob os marcos do proibicionismo:

Principal instrumento propiciador dessa contemporânea expansão do poder punitivo é a proibição às drogas tornadas ilícitas, materializada na criminalização das condutas de seus produtores, comerciantes e consumidores. Globalmente inaugurada no início do século XX, a política

proibicionista subiu de tom a partir da década de 1970, passando a explicitamente associar o sistema penal à guerra. Com efeito, em 1971, o então presidente norte-americano Richard Nixon declarava uma “guerra às drogas”, que logo se expandia para o mundo. A disseminada expressão “guerra às drogas” deixa explícita, em sua própria denominação, a moldura bélica que dá a tônica do controle social exercitado através do sistema penal nas sociedades contemporâneas. Materializando-se na criminalização de condutas massivamente praticadas em todo o mundo, a proibição às drogas tornadas ilícitas forneceu e fornece o impulso requerido pela consolidação de uma globalmente uniforme tendência punitiva e uma expansão do poder punitivo sem paralelos. (KARAN, s.d. p. 2).

De um total vazio jurídico existente no século XIX, observa-se a estruturação de um modelo de controle transnacional de repressão às drogas, conforme demonstra Rodrigues (2007).

A partir dessa constatação, vemos que, longe de o proibicionismo ter sido desde sempre a lógica da gestão dos corpos em termos de política pública sobre drogas no mundo, na verdade, esse modelo é constituído historicamente. A emergência do proibicionismo às drogas parte das mudanças na configuração do poder na modernidade principalmente, a partir, das novas necessidades de estruturação do poder sob o signo da biopolítica (FOUCAULT, 1999). Por biopolítica, Foucault entende um novo modo de gestão dos corpos que se caracterizará pela influência de micropoderes distribuídos em rede, estatais ou não, cujo foco se concentrará na produção da vida, mas uma produção sob determinada forma. Assim, a lógica do controle dos hábitos das populações se daria de

forma a maximizar a vida e a excluir os eventuais riscos biológicos. O poder foca nos grandes conglomerados e entenderá o controle social, a partir das grandes populações, tendo como meta um “fazer viver” determinadas formas de existência e “deixar morrer” outras formas de existência que simbolizariam ameaças a esse controle biopolítico, pondo em marcha vários processos de eugenismo científico e populacional, que visavam à gestão da vida na modernidade.

Assim, estruturam-se dispositivos de controle social que estimulariam a produção de determinadas subjetividades, a partir de discursos de saber-poder (FOUCAULT, 2009). A estruturação de um sistema proibicionista ao longo do século XX se adequará a essa gestão diferenciada da vida nesse novo paradigma político, que proscreveria determinadas drogas à ilegalidade. Sob discursos de origens éticas, jurídicas, médicas, políticas (OLMO, 1990), vemos as mais diversas formações discursivas, muitas até contraditórias, que tentam legitimar a lógica proibicionista. Tais discursos carregam sempre em si a lógica de que as drogas são um mal a ser combatido – seja por degenerar moralmente o homem, por ser uma causa de doenças, por ser seu comércio uma ameaça à democracia, financiando narco-guerrilhas, etc. Entretanto vemos que, longe de evitar esses “males” advindos das drogas, a proibição causou vários outros problemas que são de longe bem piores do que o abuso de drogas pode ser.

Entre os discursos que se propõem críticos à lógica proibicionista, em seu aspecto penal, destacamos a criminologia crítica, que tece importantes considerações teóricas de enfrentamento à lógica excludente do sistema penal (BATISTA, 2003), deslegitimando o discurso oficial do sistema penal mascarado sob a retórica maniqueísta da defesa da sociedade moderna – Ideologia da Defesa

Social –, mas que esconde estratégias seletivas de controle social (BARATTA, 2011). Quando nos debruçamos sobre a questão das drogas, fica evidente a parcialidade desse sistema ao criminalizar historicamente a juventude pobre brasileira (BATISTA, 2012). Assim, são importantes as denúncias de teóricos, como Luciana Boiteux (2006) e Salo de Carvalho (2013), sobre o atual sistema penal de controle sobre drogas, pensando em novas alternativas.

Estudos evidenciam o caráter seletivo do sistema penal de controle sobre drogas (ZACCONE, 2007), a potencialização da violência através da sobreposição de mercados ilícitos (MISSE, 2006) e o extermínio de jovens negros e pobres posto em marcha pelo sistema penal brasileiro, mascarado pelos Autos de Resistência, conforme pesquisa realizada por Zaccone no Rio de Janeiro (2015).

A expressão da seletividade penal se dá pela constituição histórica racista dos discursos sobre a questão criminal (DUARTE, 1998), que se prolonga até hoje, com as altas taxas de encarceramento de jovens negros e negras em nosso sistema penal.

A política proibicionista reverbera na retroalimentação das violações sobre pessoas em estado de vulnerabilidade social, pois são sobre os ombros dos mais pobres que recai todo o processo repressivo. Uma faceta importante da atual configuração do proibicionismo mundial é o processo de encarceramento de mulheres por crime relacionados ao tráfico de drogas, com reflexos bem importantes na realidade latino-americana e brasileira. Tal fato ganha principal relevo pelo caráter estruturalmente androcêntrico do sistema penal (ANDRADE, 2012). As mudanças na estruturação do controle social global tem, na lógica da guerra às drogas, um importante mecanismo de recrudescimento em que a lógica atuarial, própria da incorporação do cálculo dos riscos sociais, é colocada em oposi-

ção à lógica iluminista da pena enquanto retribuição à violação de valores sociais (bens jurídicos) e apta à ressocialização, substituindo a noção de responsabilidade individual pela de risco social, expresso nas populações tidas como perigosas ao sistema.

A “criminologia atuarial” resulta de um conjunto de mudanças nas políticas criminais, que seguem uma lógica opositora à ideia de seguridade social, ou seja, constitui-se como uma corrente teórica que veio para substituí-la (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2015)<sup>1</sup>. A criminalidade é um fator social que se apresenta de diferentes formas na população, não sendo uma ação isolada do indivíduo, mas, sim, uma possibilidade proeminente do cotidiano da vida em sociedade<sup>2</sup>. Logo, o cenário de repressão contínua ao uso de entorpecentes, constituído enquanto prática de controle social, segue essa lógica repressiva, pois visa ao enquadramento social de uma população tida como perigosa. Trabalha-se com os riscos sociais próprios da sociedade contemporânea, gerindo-os a partir do aparato repressivo.

Conforme Santoro (2002), a problemática da estratégia da gestão de riscos dentro de um sistema penal atuarial, constitui-se por meio da compreensão desta:

[...] Nova orientação política penal implica que um sistema concentrado em indivíduos, nas cau-

1 “Assim, compreende-se que, em cada população, existem fatores de risco socialmente distribuídos que não são atribuídos a sujeitos individualmente, mas a populações como um todo. Paralelamente, o paradigma da repressão aos entorpecentes segue essa lógica, pois isola e intensifica, em uma população tida como perigosa, a repressão penal.” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2015, p. 6).

2 E. Durkheim, em seu livro *As Regras do Método Sociológico* (2008, p. 66), contribui com a problemática quando expõe que “o crime não se observa apenas na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades de todos os tipos”.

sas que o induzem a comportar-se de maneira “desviada” e na possibilidade de reinseri-lo socialmente, é substituído por um sistema de controle que se destina a grupos sociais selecionados com base no risco que criam para a segurança pública. (SANTORO, 2002, p. 76).

Ao tratar da “guerra às drogas” em consonância com a criminologia atuarial, dialogando a partir de Santoro (2002), nós destacamos que, dentro dessa perspectiva, a possibilidade de re-inserção dos indivíduos de conduta “desviante” é substituída pela rigidez do controle social, que visa ampliar a repressão, a partir dos órgãos de aparato repressivo. Enquadram-se tais indivíduos no ideal de inimigos declarados que necessariamente precisam ser vigiados, criminalizados e punidos. Para Foucault (2006), essa vigilância aos “corpos desviantes” é um dos principais instrumentos de controle, que visam fabricar um sujeito, anulando-o, retirando sua condição enquanto *persona*, para negar-lhes direitos.

Dentro dessa conjuntura de criminalização da produção, distribuição, comércio e consumo do entorpecente e de enquadramento da conduta desviante na atualidade, foi gradativamente sendo construído um discurso midiático associado às ideias de setores conservadores da sociedade e de agentes de segurança, que formularam o jargão: “Bandido bom é bandido morto!”. Essa reiteração da associação da relação drogas/violência (MISSE, 2006) contribuiu para o considerável aumento da estigmatização, retroalimentando a criminalização das drogas, cujo foco principal norteia-se pela implementação de uma política de combate às drogas, em que o encarceramento se apresenta como a ferramenta mestre no “isolamento” dos sujeitos desviantes da sociedade dita de “bem”.

## ENCARCERAMENTO FEMININO NO BRASIL E NA PARAÍBA: NOVOS SUJEITOS, VELHOS PROBLEMAS

As políticas globais postas em marcha pela ascensão do neoliberalismo resultam num grande encarceramento no centro do poder político-econômico, com a fragilização dos Estados Sociais e o estabelecimento de Estados Penais (WACQUANT, 2001, p. 7).

A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um “mais Estado” policial e penitenciário o “menos Estado” econômico e social, que é a própria causa da escala generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países [...].

Essas políticas de recrudescimento penal terão especial impacto em regiões da periferia do poder global, a partir da fragilização dos sistemas de seguridade social e ampliação dos mecanismos penais de exceção, próprios de nossa região marginal latino-americana.

A política proibicionista será, então, um dos principais mecanismos de gestão dos corpos e motor desse superencarceramento. A quebra da lógica iluminista e a gestão desigual dos riscos penais, focando o controle sobre os indivíduos mais pobres, vão explicar o processo de encarceramento massivo de pessoas negras e pobres.

Quando analisamos as informações do Sistema Penitenciário no Brasil (INFOPEN), destacamos alguns dados. Em 2006, quando a atual lei antidrogas, a Lei nº 11.343, começou sua vigência, eram 31.520 presos por tráfico nos presídios brasileiros. Já em junho de 2013, esse número passou para 138.366, um aumento de

339% em relação a 2006, quando da entrada em vigor da atual Lei de Drogas (OLIVEIRA, 2016). Dados de uma reportagem recente do G1 (2017) junto a órgãos da justiça e ao sistema penitenciário dos estados afirmam que esse crescimento chegou a 480%, com 182.779 presos. A pesquisa em questão informa que, pelo menos, cinco estados não cederam os respectivos dados, o que indica um possível crescimento.

Estes dados dialogam com o que há muito os teóricos críticos do proibicionismo vêm alertando e indicam não apenas um aumento no número de presos, mas escancaram a seletividade penal do sistema, pois evidenciam que é “[...] representativa a presença de pequenos traficantes não violentos, primários, presos em flagrante sozinhos e desarmados em nosso sistema penitenciário [...]” (BOITEUX, 2014, p. 84).

No período compreendido entre os anos de 2000 e 2014, tivemos, segundo o INFOPEN, um aumento da população carcerária feminina de 567,4%, superior à média de crescimento da população carcerária masculina no mesmo período em questão, que ficou por volta de 220,20%.

O aumento logicamente não pode ser atribuído única e exclusivamente à estrutura normativa da atual Lei de Drogas, estando relacionado, muitas vezes, à própria estrutura de proibição das drogas e à conseqüente criação de um mercado ilícito violento, às mudanças de sociabilidades, à ausência de políticas públicas na área de atenção ao uso problemático de drogas, à ausência de políticas de proteção à maternidade, à cultura jurídico-penal impregnada na atuação das agências punitivas que acreditam no sistema penitenciário como instrumento de resolução de problemas sociais, ao incremento de vulnerabilidades sociais que agravam os quadros de

exclusão social das mulheres e dos núcleos familiares mais pobres, vulnerabilizando-os frente às influências do mercado do tráfico, entre outros fatores atrelados à questão social em diálogo com a questão penal. Apesar disso, a emergência da Lei de Drogas coincide com esse agravamento, conforme os dados pesquisados, no processo de criminalização, fato que deve ser investigado.

A Lei de Drogas surge com um importante avanço, qual seja, o desencarceramento do usuário de drogas, cuja conduta, apesar de ainda ser criminalizada, não gera pena carcerária, mas apenas uma pena alternativa. Apesar desse avanço, as estruturas legais guardavam dentro de si problemas de indeterminação de significado, além de intensificar a criminalização das pessoas presas por tráfico de drogas, projetando sobre a pessoa do traficante a figura de inimigo público declarado com penas extremamente elevadas. Assim, a estrutura da atual Lei de Drogas favorece o processo de criminalização por não apresentar critérios objetivos de diferenciação entre usuários e traficantes, fazendo com que pessoas em estado de vulnerabilidade social sejam enquadradas mais facilmente como traficantes; bem como por ter posto a pena mínima para o tráfico de drogas em cinco anos, fator que aumenta a chance de maior permanência no cárcere, inclusive de pessoas presas sem comprovação de participação em organização criminosa e sem antecedentes criminais, situação da maioria das mulheres presas por tráfico de drogas no Brasil, conforme pesquisas e dados oficiais investigados.

Dessa forma, o artigo 28 da Lei de Drogas, que tipifica a posse para o consumo, criminaliza a conduta daquele que “adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo

com determinação legal ou regulamentar”. Já o artigo 33, que tipifica a conduta de tráfico de drogas, criminaliza quem “importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. Nesse sentido, observa-se que a proliferação e repetição de verbos incriminadores (núcleos do tipo), alguns deles idênticos ou de natureza similar nos dois tipos penais, facilita a confusão das duas condutas criminalizadas. Condutas objetivamente idênticas são punidas com penas de natureza e intensidade totalmente diversas, pois, em caso de posse para o consumo, a pena será advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade ou medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo, sendo vedada a prisão; já em caso de tráfico de drogas, a pena será de reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e multa.

A diferenciação entre usuários e traficantes será feita segundo o critério estampado no § 2º do artigo 28, qual seja: “Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”. Esses critérios são de natureza extremamente subjetiva, o que dá margem à reprodução dos preconceitos sociais, fazendo com que pessoas de melhores condições sejam facilmente enquadradas no artigo 28, enquanto pessoas pobres sejam mais facilmente enquadradas como traficantes. Essas aberturas semânticas, que propiciam o arbítrio judicial e abrem margem para interpretações punitivistas, o jurista

Salo de Carvalho (2014) chama de vazios ou dobras de legalidade, não fornecendo critérios seguros de diferenciação de forma a criar zonas de alto empuxe criminalizador. Além disso, observa-se que a conduta de tráfico é punida, até mesmo se houver fornecimento gratuito a terceiros, ou seja, sem intuito de lucro, o que cria outro espaço para criminalização massiva de pessoas que não representam qualquer ameaça social, muito pelo contrário. Gera, assim, a alimentação do superencarceramento (CARVALHO, 2014).

Os dados oficiais recentes indicam o crescimento do processo de criminalização de mulheres no Brasil, realidade já diagnosticada inclusive pelo documento INFOPEN - Mulheres (junho de 2014), que introduziu o recorte de gênero na análise dos dados sobre o sistema penal brasileiro.

Em torno de 58% dessas mulheres possuem vinculação penal por envolvimento com o tráfico de drogas não relacionado a grandes redes de organizações criminosas. A maioria dessas mulheres ocupa uma posição coadjuvante nesse tipo de crime, realizando serviços de transporte de drogas e pequeno comércio; muitas são usuárias, sendo poucas as que exercem atividades de gerência do tráfico. (BRASIL, 2014, p. 5).

É importante ressaltar que a iniciativa pioneira de introduzir o recorte de gênero na análise dos dados penitenciários realizados no âmbito do INFOPEN - Mulheres liga-se às pretensões da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional - PNAME, instituída através da Portaria Interministerial nº 210/14 (Ministério da Justiça e Secretaria de Políticas para as Mulheres), que prevê como uma das metas a criação e reformulação de bancos de dados

em âmbito estadual e nacional sobre o sistema prisional.

É dentro desse contexto que o Departamento Penitenciário Nacional, comprometido com a melhoria dos serviços penais, lança, de forma inédita, a primeira versão do INFOPEN MULHERES. Espera-se que a publicação contribua para identificar perfis específicos das mulheres em situação de privação de liberdade e para a melhoria das práticas institucionais, bem como para as pesquisas e formulação de políticas públicas de promoção de direitos e proteção a este público. (BRASIL, 2014, p. 5).

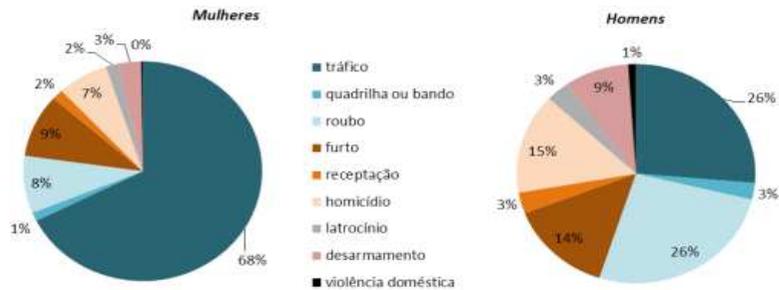
A necessidade de melhor compreensão da estruturação da política repressiva sobre as mulheres tem crescido no âmbito das pesquisas dos órgãos oficiais e nas academias, haja vista a crescente conscientização do impacto das políticas repressivas sobre a vida das mulheres frente às constantes violações de direitos humanos, às quais as mulheres privadas de liberdade estão submetidas.

Quando analisamos essa distribuição com recorte de gênero, no entanto, são reveladas importantes especificidades. O encarceramento feminino obedece a padrões de criminalidade muito distintos se comparados aos do público masculino. Enquanto 25% dos crimes pelos quais os homens respondem estão relacionados ao tráfico, para as mulheres essa proporção chega a 68%. Por outro lado, o número de crimes de roubo registrados para homens é três vezes maior do que para mulheres. (BRASIL, 2014, p. 30).

Vejamos um comparativo na distribuição de crimes, por gênero, tentados/consumados entre os registros das pessoas priva-

das de liberdade no Brasil, em que é possível observar o padrão repressivo diferenciado sobre as mulheres, com a predominância do encarceramento por tráfico de drogas entre a população feminina em uma proporção bastante superior à população masculina.

**GRÁFICO 1 - DO ENCARCERAMENTO POR TRÁFICO DE DROGAS ENTRE A POPULAÇÃO FEMININA**



Fonte: INFOPEN, 2014

Na mesma linha, quando avaliamos os dados relacionados à população carcerária feminina, é possível observar a grande influência do crime de tráfico de drogas nessa parcela de presas, que reflete a forma cruel como a guerra às drogas atinge as mulheres em meio à sociedade sexista, numa sobreposição de opressões.

Em 2009, os dados do INFOPEN apontaram um total de 12.312 presas por crimes relacionados à criminalização das drogas, o que totaliza 59% das encarceradas. De 2005 a 2013, tivemos um crescimento da incidência do crime de tráfico de drogas na população carcerária feminina de forma gritante, assim o tráfico era responsável pela prisão de 24,7% das mulheres presas no Brasil, sendo que os dados de 2013 indicam que 45,6% das

mulheres encarceradas respondem por crimes relacionados à proibição das drogas, o que corresponde a um total de 16.489 mulheres encarceradas (CONNECTAS, 2014).

Esse crescimento pode ser acompanhado pelo gráfico a seguir, montado pela Conectas (2014), a partir dos dados do Ministério da Justiça. Vejamos:

**GRÁFICO 2 - CRESCIMENTO POPUCIONAL**



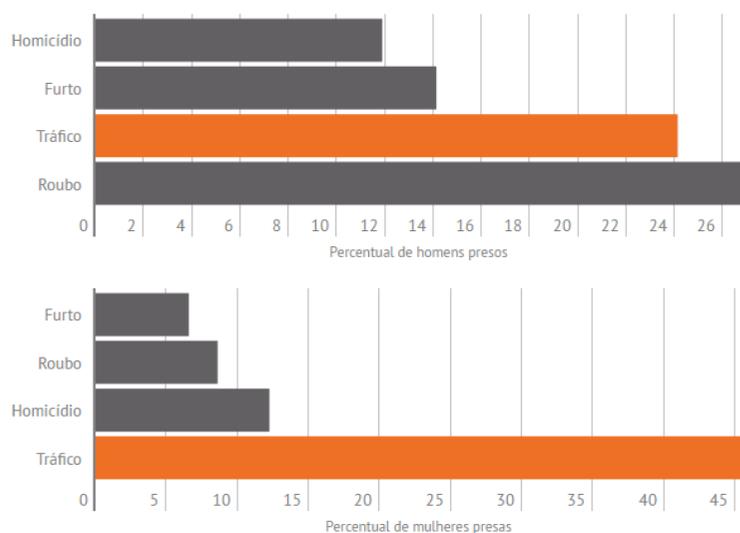
Fonte: Ministério da Justiça, 2013.

Assim, apesar do senso comum poder indicar que tal crescimento se traduz como efetividade na aplicação da Lei de Drogas, na verdade, temos a demonstração da seletividade penal do aparato repressivo após a Lei de Drogas de 2006. Tal lógica escancara a parcialidade dessa forma de controle social: longe da prisão de grandes traficantes, a política criminal de drogas no Brasil tem focado na prisão de pequenos varejistas em estado de vulnerabi-

lidade social, em especial, quando falamos na prisão de mulheres por tráfico de drogas, cujo perfil é, em geral, de mães, chefes de família; e sua prisão dilacera em cheio o núcleo familiar, conforme a leitura de Vivian Calderoni, advogada do programa de Justiça da Conectas, (CONNECTAS, 2014). Essa situação acaba agravando ainda mais o já defasado sistema carcerário nacional. Assim, é o tráfico uma das maiores causas de encarceramento no país, sendo a maior causa absoluta de encarceramento entre mulheres.

**GRÁFICO 3 – TIPO DE CRIME POR GÊNERO**

TIPO DE CRIME POR GÊNERO  
\*Fonte: Ministério da Justiça - Jun/2013



Fonte: Conectas, 2014.

Outro ponto importante nos é apresentado por Luciana Boiteux, quando problematiza o crescimento de 71%, no período de 2007 a 2012, no número de mulheres presas por tráfico no Brasil (BOITEUX, 2014). Sobre esse quadro, afirma Boiteux:

Deve ser registrado que, embora em termos absolutos haja mais homens encarcerados por tráfico de drogas, em termos relativos, as mulheres estão super representadas entre os condenados por este crime. A análise da questão de gênero no tráfico é um tema bastante sensível, sendo relevante destacar que o aumento feminino por crimes relacionados às drogas é observado em vários países, inclusive nos EUA, onde foram realizados estudos específicos sobre o tema. (BOITEUX, 2014, p. 96).

É importante observar o debate de Luciana Peluzio Cherricharo (2014) sobre os dados nacionais sobre o encarceramento feminino por tráfico de drogas, ao produzir um diálogo com o cenário internacional e os avanços punitivos sobre as mulheres desencadeados pelo proibicionismo:

i) as mulheres seguem sendo minoria em relação à população carcerária total, isto é, representam cerca de 2 a 9% da população presidiária dos 222 países consultados pelo ICPS em 2013. O mesmo se verifica no Brasil, onde a população feminina de presas representa 6,6% da população total; ii) a partir dos anos 90, houve um incremento da população feminina na América Latina, principalmente por crimes relacionados às drogas; iii) no Brasil, esse incremento parece corroborar as tendências mundiais, e os dados do Depen indicam que 60% da mulheres estão presas por delitos relacionados às drogas; e iv) o perfil das mulheres nas cadeias brasileiras é bastante parecido com o perfil de mulheres presas em outros países da América Latina, em sua maioria jovem, com pouco estudo formal e com histórias de violência de gênero e exclusão social. Pelo exposto, vê-se que o aumento da população carcerária feminina

por crimes relacionados às drogas é uma tendência mundial e que seus danos são, especialmente, sentidos em países latino-americanos por conta das complexas condições sociopolíticas da região. Esses danos se refletem, principalmente, nas mulheres que inserem no processo da feminização da pobreza, além de ser aprofundado pelas desigualdades de gênero ainda intensamente sentidas na América Latina. Não por outra razão, a criminóloga feminista Chesney Lind (2003:84) afirmou que “a guerra contra as drogas é uma guerra contra as mulheres” (2014, p. 103).

Pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, realizada em flagrantes no Estado de São Paulo, liderada por Gorete Marques Jesus, analisou como se realizam as prisões pelo crime de tráfico na cidade de São Paulo. Alguns dados são indiciários do perfil perseguido pela guerra às drogas: 53,82% são de jovens entre as idades de 18 e 24 anos. Quanto ao critério de classificação dos presos em virtude da cor da pele, 46% foram classificadas como pardas, 41% como brancas e 13% foram classificadas como negras (é importante frisar que essa classificação foi colhida dos autos de prisão e não é autodeclarada).

Ou seja, negros e pardos somam, aproximadamente, 59% das pessoas presas por tráfico, segundo esses dados. Aproximadamente 60% dos apreendidos possuem primeiro grau completo, 19% possuem primeiro grau incompleto, 14% apresentam segundo grau completo, apenas 0,33% apresentam curso superior completo, mesmo percentual dos que possuem superior incompleto. Outro dado interessante apresentado neste estudo, no que se refere à reincidência, é que 57% deles não apresentam nenhum antecedente e 43% apresentam algum registro, seja relacionado ao tráfico de drogas ou a outros crimes (JESUS, 2011). Vemos, a partir desses

dados, uma concentração da repressão sobre jovens negros e pobres primários e de baixa escolaridade, o que escancara o racismo punitivo e a seletividade do sistema penal.

No que diz respeito à questão de gênero, o referido estudo aponta que 87% dos presos em flagrante por tráfico são do sexo masculino e 13% do sexo feminino. O referido estudo também demonstra “que as mulheres, quando comparados proporcionalmente, foram presas através de denúncias (35%) e em revistas na penitenciária (10,9%), enquanto os homens sofreram mais abordagens a partir de patrulhamento de rotina (67,8%)” (JESUS, 2011, p. 70). Vejamos a tabela extraída do estudo em questão (JESUS, 2011), que mostra a super-representação da revista penitenciária na motivação das abordagens que resultaram nas prisões de mulheres por tráfico, em comparação com as motivações das abordagens que resultaram nas prisões de homens pelo mesmo motivo.

TABELA 1 – MOTIVAÇÃO DA ABORDAGEM MASCULINA (%)

TABELA 31. Motivação da abordagem – Homem (%)	
Averiguar outro crime	4,6
Denúncia	23,6
Investigação	3,8
Patrulhamento	67,8
Revista na penitenciária	0,2

Nota: % calculada sobre o total de homens

Fonte: JESUS, 2011.

TABELA 2 – MOTIVAÇÃO DA ABORDAGEM FEMININA (%)

TABELA 32. Motivação da abordagem – Mulher (%)	
Averiguar outro crime	3,0
Denúncia	35,6
Investigação	5,9
Patrulhamento	44,6
Revista na penitenciária	10,9

Nota: % calculada sobre o total de mulheres

Fonte: JESUS, 2011.

O estudo em questão problematiza a eficácia processual dos direitos das mulheres criminalizadas por tráfico ao evidenciar a fragilidade das circunstâncias que as levaram à prisão, em especial, quando atuam como “mulas”. A crítica, apesar de o estudo fazer ressalva à necessidade de melhores estudos sobre o tema, parece demonstrar que os processos correram com ausência de investigação e com pré-condenação das mulheres tão somente pelo fato da apreensão da droga, as quais, muitas vezes, não tinham sequer a intenção de traficá-la.

As mulheres que foram presas durante revista na penitenciária portavam a droga para levá-la ao companheiro preso. A maioria delas disse que o marido estava sendo ameaçado por presos da unidade e, caso a esposa não levasse a droga, ele seria morto. As mulheres eram presas como traficantes e apenas as agentes envolvidas no flagrante

testemunharam o caso. Durante o processo, não havia evidências de nenhum tipo de investigação a respeito da alegação das mulheres de que elas teriam sido obrigadas a levar a droga. (JESUS, 2011, p. 66).

Assim, vemos a estruturação de um sistema de natureza altamente excludente, que tem como uma de suas principais consequências o aumento desenfreado da população carcerária, constituída, em sua maioria, por pessoas negras, pobres, de baixa escolaridade, presas em flagrante desarmadas e sem comprovação de pertencimento a organização criminosa. Logo, a guerra às drogas é um mecanismo de criminalização da pobreza e exclusão de grupos sociais perigosos à lógica do capitalismo. Trata-se, em verdade, de um mecanismo aliado às transformações político-criminais do controle social transnacional, com a inclusão da lógica atuarial na política criminal (SANTORO, 2002). Apresenta, dessa forma, um direcionamento do controle social nos grupos sociais vulneráveis, o que reproduz o racismo da sociedade no âmbito do sistema penal. No caso específico das mulheres, o que ocorre é a continuidade das violações de direitos inerentes à estrutura machista que o sistema penal continua e reforça, além de inaugurar novas vulnerabilidades.

Vê-se que a criminalização de mulheres por tráfico de drogas é um crescente no Brasil e nos demais países da América Latina. Tem sido um considerável viés de crítica à política proibicionista. Nesse sentido, a gradual descriminalização e outras alternativas ao proibicionismo se mostram, acompanhados de outras mudanças sociais, como fatores importantes para evitar tal processo. Nessa perspectiva, o documento “Mulheres, políticas de drogas e encarceramento: um guia para a reforma em políticas na América Latina e no Caribe” reconhece tais efeitos danosos e vê a possibilidade

de enfrentamento e diminuição do controle penal sobre drogas, com ênfase na descriminalização e alternativas penais ao encarceramento de mulheres, com especial destaque para gestantes, mães e dependentes. Como uma alternativa para enfrentar tais problemas, o referido documento preceitua que:

É urgente revisar as políticas punitivas de maneira que os delitos de menor potencial ofensivo ou não violentos, cometidos por mulheres ou por homens, não sejam penalizados com prisão. É necessário garantir a proporcionalidade da pena. Os sistemas de justiça penal devem levar em conta atenuantes, no caso de mulheres responsáveis pelo cuidado de crianças, pessoas idosas da família ou da comunidade, e gestantes. Além disso, é necessário implementar medidas alternativas à prisão, as quais – como sabemos – são respostas menos dispendiosas e menos nocivas, porém mais eficazes para enfrentar os delitos de drogas. (YOUNGERS; PIERIS et ali, 2016, p. 14).

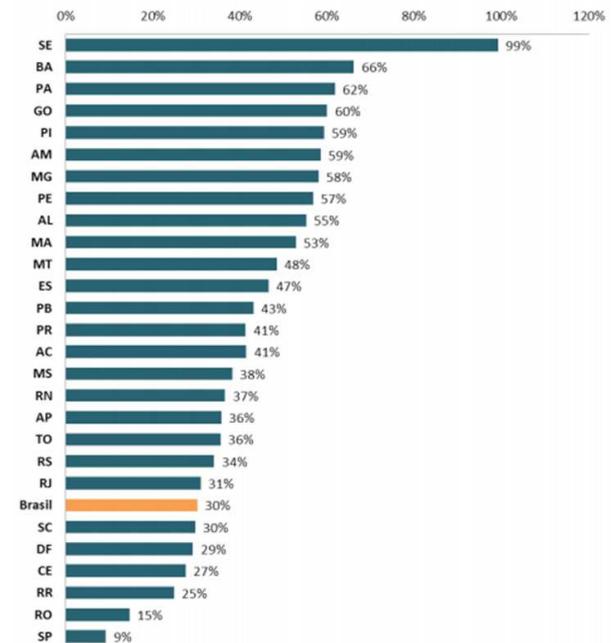
Nesse sentido, tornam-se importantes os estudos das especificidades desse processo a partir dos dados coletados no estado da Paraíba, que passamos a seguir.

#### DADOS REFERENTES AO ESTADO DA PARAÍBA

Com relação à população carcerária feminina no estado da Paraíba, vemos a continuação do crescimento do número de mulheres criminalizadas desde a estruturação do sistema de análise de dados do INFOPEN. Temos um crescimento de 271 mulheres encarceradas em 2007 na Paraíba, até atingir um total de 520 em 2014, uma variação de 91% no período.

Na Paraíba, observamos a super-representação de mulheres presas sem condenação, chegando aos percentuais de 43% do número de presas. Vemos que a prisão provisória é uma realidade constante na história do sistema penal latino-americano, principalmente no Brasil. A taxa nacional de mulheres presas sem condenação, apesar de alta, chegando aos 30%, é bastante inferior às taxas de pessoas privadas de liberdade sem condenação, que é 41%. Nesses termos, a porcentagem de mulheres presas provisórias sem julgamento no estado da Paraíba foi de 43% em 2014, isso supera a média nacional, que atingiu 30%, bem como a média geral de presos provisórios (41%).

GRÁFICO 4 – SITUAÇÃO DAS MULHERES PRESAS



Fonte: INFOPEN, 2014.

A operacionalidade do sistema brasileiro tem como característica a expressividade historicamente constituída de pessoas presas sem julgamento. Esse problema se agrava graças às reestruturações nas políticas penais, que incorporaram a lógica do risco (atuarial) na estruturação da política criminal. Apesar dessa característica de caráter mais geral do sistema penal, sua expressão em regiões locais nos diz muito da especificidade da máquina repressiva e judicial nas diversas regiões do Brasil. Na Paraíba crescimento pode ser acompanhado, o número elevado de mulheres presas em regime provisório reflete a dificuldade de acesso à justiça no estado, gerando outros problemas relacionados aos direitos humanos.

A maioria das mulheres presas no estado da Paraíba são jovens (entre 18 e 29 anos), que totalizam 52% da faixa etária das mulheres presas neste Estado, um número próximo da média nacional, que é de 50%. Ao observarmos que a média da população jovem no Brasil é de 26%, observa-se essa super-representação de mulheres jovens na população carcerária nacional. Sobre o quesito raça, cor e etnia sobre a análise nacional, “destaca-se a proporção de mulheres negras presas (67%) – duas em cada três presas são negras. Na população brasileira em geral, a proporção de negros é de 51%, segundo dados do IBGE” (BRASIL, 2014, p. 24).

Com relação aos dados da Paraíba, percebemos uma representação muito maior de mulheres negras criminalizadas pelo sistema penal. Superando a já elevada taxa nacional de encarceramento de mulheres negras, no estado da Paraíba, esse percentual chega a 83% das mulheres presas. Assim, percebemos que, nessa análise, 4 em cada 5 mulheres presas são negras, mostrando um incremento ainda mais acentuado da expressão do racismo punitivo no Estado. Essa característica local se dá como reflexo de um racismo estrutural

do sistema de justiça brasileiro, constituído historicamente sobre discursos e práticas racistas, ampliado em sua especificidade local.

[...] como apontam diversos artigos [...] a atuação racista das agências de controle penal é elemento fundamental na criminalização da população negra, especialmente dos jovens pobres, residentes na periferia. Aqui, o racismo dos saberes e das práticas do sistema de justiça criminal é compreendido a partir do intercâmbio entre teorias críticas do racismo e as teorias sobre as funções reais do sistema de justiça criminal, as quais denunciam seus efeitos de marginalização e sua importância na reprodução das desigualdades sociais. (DUARTE; CALAZANS, 2016, p. 453).

Outro comparativo sobre o perfil das mulheres presas em nosso estado se dá com relação ao grau de escolaridade. Se, na média geral, 4% das mulheres encarceradas são analfabetas; na Paraíba, esse dado chega a 10%. Apenas 6% das mulheres presas na Paraíba possuem ensino médio completo, enquanto a média nacional é de 11%. O que nos possibilita a percepção de que a vulnerabilidade social, o abandono e a baixa escolaridade são mecanismos que atingem diretamente as mulheres negras e periféricas, que acabam por adentrar essas estatísticas pela necessidade de sobrevivência individual e familiar, tendo em vista que muitas são mães de família, que dão continuidade às atividades comerciais ilícitas dos maridos/esposas encarcerados.

Tal relação entre encarceramento feminino e criminalização por tráfico vem chamando a atenção da academia, resultando em estudos que visam analisar de forma crítica as violações de direitos humanos das mulheres presas por tráfico, na Paraíba. Assim, entre os estudos sobre a temática, destacamos dois em específico: o de

Marlene Helena de Oliveira França (2013), intitulado *Prisão, tráfico e maternidade no Centro de Ressocialização Júlia Maranhão em João Pessoa*; e o de Adriana Dias Vieira, também realizado no Centro de Reeducação Feminino Maria Júlia Maranhão sobre as inter-relações entre corpo, mulher, políticas penais e drogas.

França, na pesquisa em questão, destaca que as mulheres entrevistadas, geralmente, ocupavam posições subsidiárias na estrutura da divisão do trabalho no tráfico de drogas, sendo rara a chefia. O referido estudo põe em destaque a influência dos fatores sociais e das experiências de vida. “[...] A trajetória das mulheres traficantes é construída a partir do meio em que vivem e das relações sociais estabelecidas ao longo de suas vidas. Porém, associado a estes aspectos, destaca-se a escolha racional de cada pessoa que analisa a relação custo benefício de seu ato” (FRANÇA, 2013, p. 219). Dessa forma, é possível observar a complexidade apontada pela autora sobre a realidade das mulheres que são mães e estão presas por tráfico, com destaque para as questões envolvendo direitos humanos, gênero, reinserção social e contato com os filhos. “Os achados desta pesquisa permitem afirmar que as mulheres mães que se encontram em situação de encarceramento fazem parte de uma realidade socialmente construída de múltiplas contradições e constituídas a partir de relações de gênero específicas” (FRANÇA, 2013, p. 215).

Já no outro estudo, destaca-se o tema sobre mulheres presas por tráfico de drogas em revistas íntimas, as quais atuavam como “mulas” nos presídios masculinos. Destaca Adriana Vieira (2012) a complexidade e diversidade das experiências pessoais, motivações e influências das mulheres entrevistadas presas por tráfico, aparentemente unidas unicamente pelas circunstâncias das prisões, a saber:

Se as trajetórias não podem ser reconduzidas a um ponto de intersecção, as circunstâncias das prisões ironicamente o são. Todas as mulheres entrevistadas foram presas em flagrante delito, durante o procedimento das revistas íntimas, em duas circunstâncias: ou houve denúncia anônima e, assim que passaram pelo processo normal de revista, foram chamadas a retirar a droga porque “rodaram”, ou seja, foram denunciadas; ou tentavam entrar também com celulares e, diante do alerta do detector de metais, foram chamadas a retirar os objetos do corpo e, junto com o celular, veio a droga.

Sobre o processo de criminalização por tráfico de drogas na Paraíba, a partir dos dados oficiais do INFOPEN, observa-se a repetição da lógica nacional com um aumento considerável do número de presas por tráfico de drogas no Estado. Para corroborar tal afirmação, partimos da pesquisa de Oliveira (2016) sobre os Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional do Estado de Paraíba. Parte-se, como marco temporal, do Relatório de dezembro de 2006 para análise do impacto da Lei de Drogas na população carcerária feminina do Estado, apesar de haver relatórios com data anterior, haja vista ser 2006 um momento de início da vigência da Lei de Drogas, bem como um momento de maior consolidação dos dados catalogados pelo INFOPEN.

Assim, no relatório de dezembro de 2006, houve a incidência de 18 mulheres presas por tráfico de drogas e nenhuma por tráfico internacional. Em junho de 2014, a incidência de delitos de drogas entre a população carcerária feminina foi de 122. Destes, foram 92 incidências por tráfico e 30 por associação para o tráfico. Um crescimento de 577.7% de incidências em relação aos delitos de drogas e 411% em relação à incidência do crime de

tráfico de drogas na população carcerária feminina do estado da Paraíba. Há de se ressaltar que, de um universo de 225 no quesito quantidade de incidências por tipo penal entre a população carcerária feminina, o número de 122 no relatório de junho de 2014, acima relacionado, corresponde à metade da incidência por tráfico neste seguimento da população carcerária do estado da Paraíba.

## CONCLUSÕES

Ao final deste estudo, em que propomos uma análise sobre a população carcerária feminina criminalizada por tráfico, revelando dados da situação nacional e focalizando a realidade da Paraíba, observa-se a simetria entre os processos de exclusão social em termos de Brasil e Paraíba. A lógica proibicionista aliada a outras formas de exclusão social das populações pobres no Brasil desencadeia um processo de criminalização que se projeta sobre populações desassistidas de qualquer ajuda estatal e oportunidade social, desaguando na criminalização de pequenos varejistas de drogas, jovens, negras/os e da periferia.

Não se pode negar o histórico excludente e de grande desigualdade no qual parcela considerável da população se encontra por ser excluída do acesso a serviços públicos de saúde, educação, cultura, proteção ao trabalho, à maternidade e à infância, etc. Essa constituição histórica reforça a violência sistêmica da estrutura social, seja simbólica, seja de fato. Tais fatores fazem com que o sistema penal brasileiro tenha se constituído pautado na contenção das classes sociais mais vulneráveis, através do encarceramento ou do extermínio direto. As sociabilidades violentas impostas pela estru-

tura social desigual constituem uma sociedade reprodutora dessa violência estrutural e das exclusões. Tais fatos mostram permanências históricas, mas também sofremos os impactos de reformulações no âmbito da operacionalidade real das agências penais.

Um discurso que ganha força a partir da importação da “guerra às drogas” norte-americana, declarada por Nixon e internacionalizada por Ronald Reagan e pelas gestões posteriores, converte-se em um importante mecanismo de remodelação das estruturas repressivas no sistema penal brasileiro. A aceitação sem crítica dessa pauta da política criminal globalizada acabou por agregar ainda mais violência à realidade desigual no Brasil e nos demais países da América-Latina. Assim, a partir do incremento de violência do mercado clandestino de drogas constituído por sua criminalização estatal, aumento da violência estatal repressiva e da violência nas prisões decorrentes da superlotação, vemos um constante ciclo de aumento da violência em virtude da criminalização e da repressão.

As estruturas legais abertas em que não é possível criar um critério objetivo de diferenciação entre usuários e traficantes tornam os dispositivos da Lei de Drogas uma área de grande atração criminalizante, em que é fácil que usuários sejam presos como se traficantes fossem. A própria estrutura da criminalização das drogas e sua expressão em nossa realidade permite que a criminalização por tráfico de drogas se dê preferencialmente sobre pessoas pobres, negras, periféricas, sem antecedentes criminais e presas, muitas vezes, desarmadas. V-se, portanto, que o perfil das pessoas presas por tráfico de drogas no Brasil são pessoas em estado de vulnerabilidade, muito mais vítimas da exclusão histórica das estruturas sociais desiguais e da repressão penal do que inimigos públicos, apesar de assim serem considerados pela política proibicionista. Esse dado se

agrava ainda mais quando analisamos a questão de gênero, em que se vê o predomínio de mulheres em estado de vulnerabilidade social.

Uma das especificidades próprias desse processo, que se desenvolve em nível global e se expressa com maior força na América Latina e no Brasil, é a criminalização de mulheres por tráfico de drogas. No Brasil, é a maior causa de encarceramento entre mulheres, tendo terrível impacto sobre sua condição de vida por desencadear um processo de superencarceramento feminino, o que acaba por privar da liberdade mulheres pobres e negras, reproduzindo assim o racismo próprio do nosso sistema de justiça.

Essa realidade é reproduzida na análise dos dados da população carcerária feminina na Paraíba, onde se evidencia um crescimento muito grande de mulheres presas por tráfico, sendo este o delito que mais encarcera no Estado. Além do mais, muitos dados nos mostram como a situação de vulnerabilidade social à qual as mulheres estão submetidas em nosso Estado ganham contornos específicos, acentuando o maior percentual de mulheres negras encarceradas, a maior taxa de mulheres presas provisórias e a menor escolaridade média das mulheres presas no Estado. Apesar de certa simetria, o efeito do encarceramento feminino acaba por ganhar certas especificidades inerentes ao nível de exclusão ao qual as mulheres negras e pobres estão submetidas em nossa realidade, com destaque à seletividade racista do sistema penal na região, à maior dificuldade de acesso à justiça e aos direitos básicos relativos à inclusão social, em especial, à educação.

Nesse sentido, as estruturas repressivas do controle social penal vêm agravar ainda mais um quadro de exclusão histórico da população pobre brasileira, bem como o quadro de violações de direitos humanos ao qual parcela significativa de nossa população

está cotidianamente sujeita. Se é verdade que o sistema penal não produz, por si mesmo, tal quadro de exclusão, que vem desde a negação de direitos civis e sociais básicos, ele acentua o processo de exclusão e, longe de ser um instrumento de controle das ilegalidades, torna-se um reprodutor das desigualdades e das hierarquias sociais, agravando o quadro de exclusão e inaugurando outras vulnerabilidades.

O sistema penal se converte, então, em um mecanismo de reprodução das estruturas verticais e hierarquizantes da sociedade capitalista, sendo um controle social desigual sobre as classes populares, exercido sob a forma de contenção a partir de um paradigma de guerra guiado pela ideia de um inimigo público a ser vencido. Observa-se assim a disfunção entre as promessas de ressocialização e as práticas de contenção próprias da política criminal atuarial. Os riscos sociais são solucionados a partir da segregação penal, acentuando um processo de segregação social à qual a população pobre está submetida. Esse paradigma afasta a questão das drogas da lógica da saúde pública, colocando-a como um caso de polícia.

Resta por oportuno que tal pesquisa vem a lançar luz sobre a realidade do encarceramento feminino na Paraíba, com destaque para o diálogo sobre o processo de criminalização por tráfico de drogas. O proibicionismo tem sido a ferramenta pela qual o processo de superencarceramento das juventudes negras e pobres no Brasil tem sido efetuado.

Nesse contexto, os dados analisados nos convidam a repensar a excludente política de antidrogas no Brasil, focada na repressão penal, para a substituição por uma lógica inclusiva, com foco na saúde pública. A substituição da repressão penal às drogas surge como uma importante iniciativa para refrear ou minimizar o

encarceramento massivo no país, bem como no estado da Paraíba, que atinge com particular crueldade as mulheres negras, pobres e da periferia. Nesse sentido, a descriminalização ajudaria a estruturar a política de drogas sob a lógica da saúde pública e não como caso de polícia, facilitando estratégias de atenção aos usuários, de redução dos riscos de agravo ao uso problemático, de educação e prevenção ao uso indevido, que se mostram bem mais eficazes como políticas públicas do que a repressão; bem como evitaria os efeitos colaterais da proibição penal aqui descritos, qual seja, o superencarceramento, com destaque para o encarceramento feminino. A aproximação da lógica inclusiva dos direitos humanos, em termos de política de drogas, passa por um amplo processo de descriminalização e desmonte das estruturas repressivas responsáveis pelo encarceramento massivo de mulheres no estado da Paraíba, no Brasil, na América Latina e em outras realidades atingidas por esta lógica insana de “guerra às drogas”.

#### REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BARATA, Alexandre. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BATISTA, Vera Malagute. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. Revan: Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Lei de Tóxicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Brasília: DF, 2014. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico\\_de\\_pessoas\\_presas\\_correcao.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf)> Acesso em: 25 nov. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **A visão do Ministério Público brasileiro sobre o sistema prisional brasileiro**. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <[http://www2.cnmp.mp.br/portal/images/portal2013/noticias/2013/Sistema%20Prisio.nal\\_web\\_final\\_2.pdf](http://www2.cnmp.mp.br/portal/images/portal2013/noticias/2013/Sistema%20Prisio.nal_web_final_2.pdf)>. Acesso em: 15 jul 2015.

BRASIL, Ministério da Justiça (INFOPEN). **Sistema penitenciário no Brasil dados consolidados (2008)**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJC4D50EDBPT-BRNN.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL, **Sistema Integrado de Informação - INFOPEN**, 2012. Disponível em: <<http://www.infopen.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **INFOPEN - Mulheres**. INFO-PEN: Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/relatorio-infopen-mulheres.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. Lei Ordinária nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. **Lei de Tóxicos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional do Estado de Paraíba**. Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos-do-sistema-prisional-do-estado-de-paraiba>>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional do Estado de Paraíba**. Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos-do-sistema-prisional-do-estado-de-paraiba>>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional do Estado de Paraíba**. Junho de 2013. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos-do-sistema-prisional-do-estado-de-paraiba>>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional do Estado de Paraíba**. Dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos-do-sistema-prisional-do-estado-de-paraiba>>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Formulário sobre informações prisionais**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/formulario-sobre-informacoes-prisionais.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Dezembro de 2014. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Junho de 2014. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/infopen\\_jun14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/infopen_jun14.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 210**. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de

Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. 2014. Diário Oficial da União, de 17/01/2014.

BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECÁRIA, Sergio Salomão (Org.). **Drogas uma nova perspectiva**. São Paulo: IBCCRIM, 2014.

BOITEUX, Luciana. **A reforma da Política Internacional de Drogas virá de baixo para cima**. Vitória - ES: Argumentum, v. 7, n. 1, p. 17-20, jan./jun. 2015.

BOITEUX, Luciana. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade**. Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOITEUX, Luciana. Brasil: reflexões críticas sobre uma política de drogas repressiva. **Revista Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.12, n. 21, 2015.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Salo de. Nas trincheiras de uma política criminal com derramamento de sangue: depoimento sobre os danos diretos e colaterais provocados pela guerra às drogas. In: **Atendendo na Guerra** (Criminologia De Cordel 3) - Dilemas médicos e jurídicos sobre o “crack”. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

CHERNICHARO, Luciana Peluzio. **Sobre mulheres e prisões: seletividade de gênero e crime de tráfico de drogas no Brasil**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 160 f., 2014.

CONNECTAS. **Mapa das Prisões**, 2014. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/noticia/25378-mapa-das-prisoas>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

DUARTE, Evandro Piza. **Criminologia e racismo**: introdução ao processo de recepção das teorias criminológicas no Brasil. 1998. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 415 f.

DUARTE, Evandro Piza; CALAZANS, Márcia Esteves de et alii. Criminologia crítica e questão racial. **Cadernos do CEAS**: Revista crítica de humanidades, n. 238, p. 450-463, 2016.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nau, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESCOHOTADO, Antônio. **Historia de las drogas, 1**. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

G1. **Paraíba tem população carcerária de mais de 9 mil presos, diz CNJ**: Estado tem o quarto maior número de presos na região Nordeste. Total é cinco vezes maior do que a população de Parari, no Cariri, 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2014/06/paraiba-tem-populacao-carceraria-de-mais-de-9-mil-presos-diz-cnj.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

G1. **Com Lei de Drogas, presos por tráfico passam de 31 mil para 138 mil no país**: Tráfico é crime que mais encarcera; aumento foi de 339% desde lei de 2006. Para especialistas, aplicação é falha e teve efeito perverso sobre usuários, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/com-lei-de-drogas-presos-por-trafico-passam-de-31-mil-para-138-mil-no-pais.html>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

G1. **Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas**, 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/>

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde-por-trafico-de-drogas.html>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

KARAN, Maria Lúcia. **Proibição às drogas e violação a direitos fundamentais**. Law Enforcement Against Prohibition (LEAP). Disponível em: <[http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/72\\_Proibi%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20drogas%20e%20viola%C3%A7%C3%A3o%20a%20direitos%20fundamentais%20-%20Piau%C3%AD.pdf?1376532185](http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/72_Proibi%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20drogas%20e%20viola%C3%A7%C3%A3o%20a%20direitos%20fundamentais%20-%20Piau%C3%AD.pdf?1376532185)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

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

OLMO, Rosa Del. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

OLIVEIRA, Lucas Lopes; OLIVEIRA, Shirleny. Crítica ao modelo proibicionista frente ao superencarceramento feminino. **Anais do I Congresso de Criminologia(s) críticas(s), minimalismo(s) e abolicionismo(s)** Thiago Hanney Medeiros de Souza, Thayara Castelo Branco (Org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

OLIVEIRA, Lucas Lopes. **Discursos médicos e jurídicos sobre maconha no Brasil e na Paraíba**: os contradiscursos no debate sobre as políticas de drogas à luz dos direitos humanos. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas – PPGDH/UFPB, 2016.

RODRIGUES, Thiago. Tráfico, guerra e proibição. In: LABATE, Beatriz Caiuby et al. (Org.). **Drogas e cultura**: novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2008.

SANTORO, Emilio. As políticas penais na era da globalização. In: LYRA, Rubens Pinto. **Direitos Humanos**: os desafios para o século XXI. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

VIEIRA, Adriana. **Criminalidade feminina e política penal sobre drogas**: as inter-relações entre corpo, mulher e prisão. 194 f. Programa de Pós-Graduação em Sociologia - PPGS. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal da Paraíba, 2012.

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

YOUNGER, Coletta A.; PIERIS, Nischa et ali. **Mulheres, políticas de drogas e encarceramento**: um guia para a reforma em políticas na América Latina e no Caribe. Consórcio Internacional sobre Política de Drogas (IDPC), 2016.

ZACCONNE, Orlando. **Indignos de vida**: a forma jurídica de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ZACONNE, Orlando. **Acionistas do nada**: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

## 8

### **VIOLÊNCIA JUVENIL: uma possível análise a partir de pressupostos sociológicos**

Joseneide Souza Pessoa

#### **INTRODUÇÃO**

A temática da segurança pública tem despertado o interesse de um número maior de pesquisadores nos últimos anos. Isso decorre, dentre outros fatores, do impacto que a violência vem ganhando na cena cotidiana da sociedade brasileira.

Entendemos que “nem toda violência cotidiana, nem a maior parte dela, conduz necessariamente à morte de algum dos protagonistas. Porém, a morte representa, *per se*, a violência levada ao seu grau extremo” (WAISELFISZ, 2014, p. 18). É justamente esse horizonte que o cenário brasileiro vive, um estado de extrema violência com dados reais e números que surpreendem estudiosos, gestores e indivíduos comuns.

A linha de pesquisa Segurança Pública: Política, Sistema e Avaliação procura, nesse sentido, compreender os fenômenos que estão implicados na questão da segurança pública a partir de uma perspectiva sociológica aplicada aos estudos de gestão pública. Buscou-se, assim, focar em objetos diferentes que tratem da temá-

tica da segurança pública e de formas de intervir nas expressões desta política pública.

Objetivou-se, com este artigo, discutir e refletir sobre a situação de violência a partir de pressupostos sociológicos, mediante as visões de Durkheim e Marx, procurando conectar algumas categorias da sociologia clássica aos estudos sobre violência e segurança pública, particularizando o estudo sobre a violência contra a juventude brasileira.

Foram analisadas algumas categorias sociológicas para a reflexão sobre a temática, tomando como problemática a fragilidade dos vínculos de solidariedade social que repercutem na sociabilidade da violência. Por outro lado, tomamos emprestados alguns pontos da análise marxista para ampliar nossa lente sobre a problemática aqui estudada, perscrutando-a a partir da relação entre a sociabilidade ante as condições materiais que fundam as relações sociais.

O presente texto foi formulado a partir de leituras, análise documental e utilização de dados abertos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016) e do Anuário de Segurança Pública de 2016, dentre outras fontes bibliográficas. O recorte empírico foi delimitado pelos dados do Brasil acerca das taxas de proporção de óbitos do período de 2004 a 2014, taxa de homicídios por unidade federativa – homens jovens e taxa de probabilidades de vítimas por nível de escolaridade.

A análise dos dados trouxe bases para sustentar a tese central do texto de que os vínculos de solidariedade social são fundamentais para se pensar a questão da violência enquanto fenômeno sociológico, a partir de uma sociedade contradita e desigual, como é o caso brasileiro. Os dados também nos ofereceram a oportunidade

de pensar o futuro do país, quando parte da população jovem é dizimada pela violência, em números absolutos e percentuais, colocando a posição do país como uma das mais graves no cenário internacional, aviltando as condições de existência da sociedade como todo.

## VIOLÊNCIA NA ATUALIDADE

A violência é um fenômeno social amplo e complexo que perpassa a história do ser humano. Em toda a sua trajetória, o homem utilizou a violência para a sua própria criação e manutenção junto à natureza e à sociedade. Quando passou a organizar a vida humana em famílias, grupos, clãs ou sociedade, o homem continuou a desenvolver mecanismos violentos para se proteger diante dos demais, lutando por seu território, sua família, suas posses, suas ideias, poder, etc. Enfim, o ser humano usa a violência como mecanismo para enfrentar várias situações, até mesmo para promover a paz por meio da guerra.

A violência pode ser entendida, desse modo, como:

[...] um atributo humano, mas que não se mostra apenas pela presença da força. Na natureza, há forças naturais, mas a violência não é força em si, ou em ato, senão o uso da força. Na natureza, as forças atuam, mas não se usam; só o homem usa a força, e pode usar a si mesmo como força. Por isso, dizemos que a força não é violência, e sim apenas usada pelo homem. Daí o caráter exclusivamente humano da violência. (VÁZQUEZ, 2007, p. 372).

A partir dessa perspectiva, pode-se considerar também que a violência é produto das relações humanas, criadas pelos homens em muitas de suas manifestações culturais e sociais; portanto, a violência é um artefato humano, ao mesmo tempo, um fato social, entendida como uma “coisa”, segundo a perspectiva sociológica de Durkheim (2007). Pode-se considerar ainda que ela é passível de observação externa, podendo ser tratada como um fenômeno social a ser estudado, enfrentado, mesmo que, enquanto fato social, nunca venha a deixar de existir na sociedade. Durkheim (2007) também descrevia que, quando um fato social foge de sua normalidade, ele se transforma em uma patologia social. Diante dessa assertiva, quando os indicadores de violência humana assumem proporções que fogem ao controle da sociedade, ela pode ser considerada como uma patologia, uma doença social que afeta todo o sistema social.

A violência como uma patologia social é verificada empiricamente quando os estudos atestam que a criminalidade ganha formas (quantitativa e qualitativa) do ponto de vista do seu aumento e de sua brutalidade, naturalizada, como é o caso, da situação brasileira.

A violência, a partir desse ponto de vista, reflete um processo de adoecimento moral da sociedade. Uma sociedade violenta que extrapola os limites institucionais é uma sociedade com frágeis mecanismos de solidariedade social e de coerções (interna e externa), segundo uma leitura durkheimiana, pois, segundo ele, a solidariedade social:

É um fenômeno sobretudo moral que, por si mesmo, não se presta à observação exata e, principalmente, a uma mediação. Para proceder tanto a essa classificação como a essa comparação, é preciso substituir, ao fato interno que nos esca-

pa, o fato exterior que o simboliza, e estudar o primeiro através do segundo. Onde existe solidariedade social, apesar de seu caráter imaterial, ela não permanece no seu estado puro, mas manifesta sua presença pelos seus efeitos sensíveis. (RODRIGUES, 1999, p. 67).

A visão de Durkheim (2007), nesse sentido, corrobora o entendimento, em particular, de que o aumento da violência deriva dessas fragilidades, realçando uma debilidade no conjunto de valores e regras de condutas que não estão enraizadas na consciência coletiva da sociedade brasileira, perfazendo indivíduos com fracos valores de sociabilidade humana. Para esse sociólogo, “a sociedade não se reduz à mera soma das partes, seu caráter *sui generis* explica a coerção que exerce os fatos sociais sobre as consciências particulares, o que delineia um movimento de fora – do campo social – para dentro – em direção ao indivíduo” (VARES, 2013, p. 157). Podemos, assim, associar esse pensamento ao fato de que o estado aviltante de violência no cenário brasileiro pode decorrer desta internalização social forjada nos indivíduos por parte de sua relação com um modelo de sociedade também violento, negador dos princípios de direitos humanos e de ordenamentos sociais, quando muito, falhos, frágeis e/ou débeis em suas ações.

Diante da percepção sistêmica da sociedade em Durkheim, ele nos permite entender o fenômeno da violência como um processo de destruição dos elementos que fundam os princípios da modernidade (fraternidade, igualdade e liberdade) entre os homens. Quanto mais barbárie a sociedade apresenta, menos coesão ela apresenta entre os indivíduos, e menos ela tem de *moderna*.

Destarte, para Vares (2013), na perspectiva de Durkheim, não é o indivíduo que funda a sociedade e nem a solidariedade social,

(...) visto que qualquer laço contratual pressupõe uma estrutura moral minimamente ordenada. Assim, subjacente à utilização do conceito de “solidariedade mecânica” repousa a convicção de que é a sociedade que funda o indivíduo e não ao contrário [sic] [...]. Prova disso é o alargamento das liberdades individuais decorrente do advento moderno. (VARES, 2013, p. 153).

Nesse sentido, se o Estado e a sociedade civil, em lugar de criar mecanismos de solidariedade social, alardeiam a violência (em suas múltiplas expressões) em praticamente todas as suas práticas e relações sociais e culturais, como o indivíduo, neste contexto, não teria uma percepção deformada da própria sociedade, de si mesmo e dos outros pares? Afasta-se, assim, do princípio de individualidade, o qual fora criado pela sociedade moderna enquanto uma categoria sociológica, para dar lugar aos instintos mais brutais que pertencem também a este homem, que é, ao mesmo tempo, um ser biopsicossocial.

Assim, os elementos da solidariedade orgânica e mecânica podem ser pensados para além do campo produtivo, bem como aproveitar as categorias para o campo social e cultural. Ou seja, indagar pelos elementos de solidariedade social, se eles vêm sendo ou não produzidos no processo de sociabilidade na formação das pessoas, como indivíduos e cidadãos, torna-se substancial para percebermos a interferência desses elementos na questão da violência.

Os vínculos de solidariedade social devem ultrapassar as respostas dadas pelas políticas públicas e por suas gestões, eles devem ser, antes de tudo, inseridos e estimulados no campo sociocultural na formação dos indivíduos em sociedade.

Os vínculos orgânicos e mecânicos, de acordo com Durkheim, não são meramente articulados ao aspecto econômico, produzidos pela divisão social do trabalho e pelo aumento de pessoas vivendo em sociedade, mas também se referem aos valores morais da sociedade em relação à constituição do indivíduo (VERAS, 2013).

A leitura de Durkheim como um pressuposto sociológico para se pensar a violência numa visão sistêmica e funcional ao modelo de sociabilidade moderna é uma base teórico-metodológica que pode ser aproveitada para tentar compreender e explicar os nexos que ligam e afastam tal temática da crise do projeto da modernidade, que criou a ideia de indivíduo que assumimos ainda e da sua relação com a sociedade. Particularizamos, neste projeto, o papel fundamental que o Estado exerce na construção ou não dos vínculos de solidariedade social que repercutem nos modelos de sociabilidade, tendo em vista que cada vez mais este indivíduo depende do Estado. A sociedade civil se encontra, praticamente, numa posição acoplada ao Estado, tendo – na concepção aqui defendida e na de outros autores aqui referenciados – um papel secundarizado na formação desses vínculos que formatam o indivíduo. O próprio conceito de sociedade civil vem sendo deturpado de sua função (MONTAÑO, 2003), acoplando-se ao que se denomina terceiro setor.

Durkheim, desse modo, é uma via e não é única na sociologia que oferece alguns pontos de inflexão para se questionar a realidade que circunscreve aspectos da violência como um fato social, uma coisa, um objeto para análise sociológica. Seguindo por essa orientação sociológica, seria oportuno identificar que tipos de vínculos orgânicos e mecânicos existem nos países com menores indicadores de violência frente à realidade brasileira.

Partimos de uma hipótese provisória de que a violência incide diretamente nos espaços sócio-políticos e culturais, em que os vínculos de sociabilidade não estão sendo bem desenvolvidos, reforçados e estruturados nem pelo Estado nem pela sociedade civil, e quando são trabalhados, as concepções que subjazem aos vínculos de formar uma sociedade solidária, fraterna e libertária têm encontrado pouco eco no retrato brasileiro.

Tal contexto contribui, assim, para que a violência se transforme em uma anomia social. Para Durkheim (2007) Anomia é um estado de coisas em que ocorre um desregramento moral.

Quando se lê sobre a insegurança pública brasileira, a situação da violência fica caucionada no aspecto da aparência do problema, que é a questão das drogas, com o aumento do tráfico, mesmo gastando milhões para se combater. No entanto, poucos se indagam: quais os elementos que colaboram para o aumento da violência provocada diretamente ou não pelo tráfico de drogas? Quais são os vínculos que as pessoas envolvidas apresentam? São vínculos econômicos, sociais, culturais, morais, etc. com a violência, tendo em vista, como veremos, o aumento da violência geral no Brasil, quanto às suas expressões estatísticas, como as taxas de homicídios – que são proporcionais à violência que envolve o jovem. Então, que vínculos de sociabilidade estão sendo desenvolvidos pela sociedade, pelo Estado e pelas instituições na formação dos indivíduos? Questão dessa natureza precisa ser mais bem refletida em todos os espaços sociais em que acontece a formação dos vínculos.

Os vínculos integram tudo aquilo que o homem desenvolve na sua vida em comunidade e sociedade por meio de suas relações com os outros homens a partir de sua interpretação e internalização de valores, afetos, símbolos, crenças. Ou seja, os vínculos que

conformam a sociabilidade não podem ser tomados na realidade como naturais ou arbitrários em si, mas,

[...] como um dado conjunto simbólico de inclinações que fundamenta a constituição das representações coletivas dos grupos sociais, apontando para orientações que organizam o imaginário e a percepção dos agentes quanto à “natureza” dos vínculos fundados e estabelecidos entre si, podemos ter algo a mais que um valioso instrumento teórico para mapear arranjos existentes e possíveis de sociabilidade, indissociado de elementos conceituais para refletirmos sobre a constituição de determinadas ordens sociais existentes e mundos possíveis. (BRANCALEONE, 2008, p. 104).

É a partir de questões dessa ordem que podemos buscar compreender o problema da violência segundo uma visão sistêmica de Durkheim (a qual serve como aporte sociológico), tomando a violência, assim, como um objeto da sociologia geral e aplicada.

Outro aporte sociológico que nos ajuda a refletir sobre a violência é a visão marxista, segundo a qual a consciência dos homens é formada a partir das condições reais de existência material da sociedade. Ou seja, para Marx (2006), os homens estão fadados a serem resultado dessas condições. Nesse sentido, a ideia subjacente é a de que a sociedade forma o indivíduo. Isso é semelhante à ideia de Durkheim. Ambos, Durkheim e Marx, deste modo, não rompem substancialmente, até mesmo porque o projeto de sociedade que eles refletiram fora o mesmo: a *modernidade*. Compreendem-se mutuamente quando consideram que os homens são frutos de um determinado estágio em que se encontra a sociedade. Embora partam de pontos de vistas diferentes, Durkheim pensa uma sociedade sistêmica, funcional entre seus subsistemas, ao contrário de Marx,

que pactua uma sociedade forjada por conflitos e contradições que os homens criam e recriam entre si em múltiplas relações materiais, as quais também são subjetivadas pelos homens (ARON, 2008).

Vamos tomar, nesse sentido, como condições materiais de existência, um *todo* complexo que envolve não apenas os aspectos econômico-financeiros, mas o social, político e cultural. Amplia-se, assim, a visão marxista mediante as contribuições de Gramsci e de outros marxistas.

A partir dessa forma de pensar o homem, podemos até compor que as condições de vida da sociedade brasileira atual estão produzindo e reproduzindo a violência. Por muito tempo, os analistas das ciências sociais traduziam a violência do Brasil como decorrência direta da pobreza extrema, das profundas desigualdades das classes sociais, que isso seria reduzido à medida que se diminuísse o agravamento da questão social.

Os estudos com esse tipo de viés começaram a ver ruída a sua sustentação teórica quando comparam tal realidade com outros países em que há estruturas de distribuição de renda tão precárias ou mais do que a brasileira, e veem que, nem por isso, a violência é extrema, como acontece no quadro histórico do Brasil.

Nas últimas décadas, o Estado brasileiro vem promovendo políticas públicas de combate à pobreza; o ensino fundamental da escola pública praticamente tornou-se universalizado, a pobreza extrema ainda existe, mas é lugar-comum dizer-se que há controles sociais dirigidos pelos programas de renda mínima e outras políticas sociais. No entanto, os indicadores de violência não desaceleraram o seu ritmo de crescimento, ao contrário, eles se expandiram nas regiões mais pobres, como no Norte e no Nordeste. Além disso, tal contexto interiorizou-se em praticamente todo o país, pois há mu-

nicípios de médio e pequeno porte que estão também convivendo com o aumento dos indicadores de criminalidade. Então, o que acontece? Quais são os elementos causais do aumento da violência no país que poderiam justificar tamanha pressão por segurança pública nas últimas quadras? Verifica-se, também, que os dados da violência são elevados no seu todo, com pequenas diferenças entre as regiões, como veremos. Os estados que apresentaram alguma diminuição de seus indicadores são aqueles que reforçaram seus programas de segurança pública para o enfrentamento da violência. Por outro lado, a diminuição é tão frágil que, quando se englobam todos os dados produzidos pelo país, não são substanciais as diminuições produzidas.

Em outras palavras, o decréscimo quantitativo, quando ocorre, não é captado e/ou sensibilizado pela população, é muito mais pelas metodologias estatísticas que os governos aplicaram no intuito de transparecer para a sociedade que algo está sendo realizado para minimizar o problema. Isso é plausível de perceber quando se comparam os gastos com as políticas de segurança pública: eles vêm aumentando ao longo desses últimos anos e a correspondência com a estatística da criminalidade, não. Isso acontece pelo fato de a questão da violência não ser unilateral nem calcada na quantidade de recursos gastos, para que se tenha um quadro menos violento. Precisa-se de muito mais do que esse tipo de resposta por parte do Estado.

Então, que condições materiais são essas que, elevadas ao nível da subjetividade dos indivíduos, contribuem para que a violência se transforme em um aspecto que está alterando a rotina comum de vida das pessoas? Tal contexto altera o quadro de saúde mental e social, e muitas pessoas chegam a desenvolver fobias decorrentes do receio de ser vítima de algum ato de violência. Esse fato não é apenas causado pela sensação de insegurança pública

que a mídia forja, ela também se estabelece pelo perigo real que se tornou explícito.

Como a violência é um fenômeno abrangente, ela varia de cultura para cultura. Práticas consideradas violentas em uma região não são necessariamente tidas como violentas em outras. Porém, a violência que estamos a estudar é a violência objetiva, baseada em números de crimes de acordo com a classificação do Código Penal brasileiro. Entre os crimes, os que mais incidem sobre o aumento dos indicadores são decorrentes de homicídios, assaltos, sequestros, latrocínios.

Segundo dados de Cerqueira *et al.* (2016), a situação brasileira é tão preocupante que a taxa de homicídio do país representa 10% dos homicídios registrados no cenário internacional, colocando o Brasil como um país que detém o maior número absoluto de homicídios. “Numa comparação com uma lista de 154 países, com dados disponíveis de 2012, o Brasil, com estes números de 2014, estaria entre os 12 com as maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes” (CERQUEIRA *et al.*, 2016, p. 6).

Outro dado em destaque que atende aos objetivos deste artigo é evidenciar que uma das expressões da violência brasileira recai sobre os grupos mais jovens da sociedade, o que eleva a consideração de que a morte violenta de jovens vem crescendo em ritmo acelerado desde os anos 1980, sendo fruto de um conjunto de causas e consequências; mas que, neste artigo, priorizamos o entendimento de que a violência integra um modelo de sociabilidade do país.

A análise marxista, desse modo, baseada numa ideia de conflitos e contradições, enquanto suporte teórico-metodológico, valida alguns de nossos argumentos, segundo os quais a violência é um fenômeno multifacetado, envolvido pelas relações consti-

tuídas nos espaços públicos e privados, nas instituições sociais, políticas, econômicas e culturais. Assim, a violência seria parte de uma totalidade que faz parte da própria sociabilidade moderna. Ela estaria na base da formação social. A violência, por ser um objeto também histórico, encontra-se em quadros diferentes, dependendo da influência das relações que as cria, bem como das respostas de controle subjacentes a ela.

Ela, a violência, está presente em países com menos desenvolvimento econômico como também nas grandes economias, no entanto, as suas formas são modificadas, na medida em que o processo de formação do indivíduo é calcado em valores, normas e práticas diferentes.

É por isso que se justifica a existência de outros elementos conflitantes na natureza social que dão o caráter da existência da violência criminal. A Europa, por exemplo, tem, em grande parte de seu território, países que detêm indicadores baixos de violência criminal, mas, por outro lado, apresentam cada vez mais indicadores relacionados a formas xenofóbicas.

No caso brasileiro, a violência está no cerne da sociabilidade social, ou seja, as condições de vida são ainda tão desestruturantes diante de um projeto de modernidade que o país reflete esses conflitos de valores em praticamente todas as suas instituições sociais; ou seja, a violência aparece nas relações familiares, empresariais, governamentais, etc.. Dificilmente esses conflitos de valores não entrariam na sociabilidade do indivíduo, pois ele é um reflexo das condições de sua existência.

A posição marxista, nesse sentido, nos ajuda a elucidar que a violência tem relação direta com o modelo de sociabilidade desenvolvido, construído social e historicamente em cada realidade de estudo.

Em outras palavras, diria que a violência é um elemento da sociabilidade no projeto de modernidade e do indivíduo presente na realidade brasileira. Se isso é fruto das condições materiais e dos complexos sociais na altura da construção deste projeto, ou se o projeto é deformado em sua base conceitual e histórica, resta saber que, mesmo convivendo com esse projeto, outros países com características próximas ao caso brasileiro não apresentam tal trajetória de violência criminal, como é a nossa situação.

Portanto, considera-se que o esforço até aqui empreendido reforça a tese central deste artigo, segundo a qual, mesmo utilizando referenciais sociológicos diferentes, estes ajudam em particular para ratificar ideia de que a violência no Brasil tem, como elemento principal, o processo de sociabilidade calcado na própria violência, que os vínculos de solidariedade social e as formas coercitivas também são frágeis, reiterados por uma sociedade formada por antagonismos e conflitos diante de uma esteira histórica contradita, desigual e preconceituosa na formação de seu projeto moderno e na sua concepção de indivíduo, que nasceu pobre de atributos, vínculos e práticas sociais.

Esse perfil continua a ser reproduzido, com alternativas possíveis, mas pouco espalhadas, gerando um déficit cultural para a sociedade como um todo, sendo a violência entendida como germe e, ao mesmo tempo, uma das consequências, que, atrelada a outros aspectos, dificulta minimizar drasticamente os indicadores de criminalidade no país.

O indivíduo mais vulnerável nesse modo de sociabilidade é o jovem, pois se encontra na transição entre a saída de uma infância, geralmente com muitas deficiências, e a entrada na vida adulta, sem ter internalizado valores, normas e práticas de sociabilidade

para além daquelas que aprendeu na sua violenta vida familiar, institucional e social.

A expressão do fenômeno da violência no contexto juvenil corrobora a ideia central deste texto, imprimindo o quanto o Brasil ainda está distante de equacionar a problemática da violência quando tem, em seu contexto, uma reprodução sistemática de violência contra a infância e a juventude.

A proporção de óbitos causados por homicídios por faixa etária no Brasil, com dados de 2014, segundo publicação de Cerqueira *et al.* (2016, p. 6), baseado no Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM do exercício de 2014, apresenta o quadro preocupante da violência geral; mas, em particular, os dados revelaram-se mais assustadores quando observadas as faixas etárias dos 10 anos aos 29 anos, atingindo segmentos de adolescentes a adultos jovens. A faixa etária dos 10 aos 14 anos apresentou uma taxa de proporção de 14,0%, somada ao grupo de 15 a 19 anos com 46,2%, que, juntas, somam 60,2%, como se observa na tabela a seguir:

**TABELA 1 – PROPORÇÃO DE ÓBITOS CAUSADOS POR HOMICÍDIOS\* POR FAIXA ETÁRIA – BRASIL, 2014**

	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	40 a 44 anos	45 a 49 anos	50 a 54 anos	55 a 59 anos	60 a 64 anos	65 a 69 anos	Total
Masculino	17,3%	53,0%	49,0%	40,7%	31,7%	21,0%	12,8%	7,2%	4,4%	2,3%	1,3%	0,9%	7,9%
Feminino	8,6%	14,8%	14,0%	12,3%	8,1%	4,8%	2,9%	1,7%	0,7%	0,5%	0,2%	0,1%	0,9%
Total	14,0%	46,2%	43,2%	34,7%	25,7%	16,1%	9,5%	5,3%	3,1%	1,6%	0,9%	0,6%	4,9%

Fonte: CERQUEIRA *et al.*, 2016, p. 6.

Ao considerarmos as taxas de homicídios junto à população jovem de 15 a 29 anos, em referência ao grupo de homens, conforme a Tabela 2, os percentuais praticamente em algumas unidades federativas do país dobraram, na análise da evolução das taxas.

O estado do Rio Grande do Norte apresentou, em 2004, por exemplo, uma das menores taxas, com 38,7% no país; e, em 2014, alcançou 205,1%, tendo uma variação de 430,7% no período indicado para cada 100 mil homens jovens, entre 15 e 29 anos, segundo dados de Cerqueira *et al.* (2016, p. 19), como se visualiza na Tabela 2:

**TABELA 2 – TAXA DE HOMICÍDIO DE HOMENS JOVENS (15 A 29 ANOS) POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL, 2004 A 2014**

	Taxa de Homicídio de Homens Jovens											Variação %	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004 a 2014	2013 a 2014
<b>Brasil</b>	37,7	54,7	95,7	32,9	97,5	98,3	98,5	107,0	106,9	107,9	113,2	15,8%	4,9%
Acre	73,0	61,5	81,2	61,3	67,1	67,0	62,2	59,6	67,0	99,3	90,4	23,8%	-9,3%
Alagoas	131,5	147,0	204,6	232,0	245,2	235,9	276,0	285,9	263,7	287,4	270,3	105,5%	-6,0%
Amazônia	127,4	131,9	138,3	115,3	143,5	105,3	161,1	107,2	148,4	124,9	131,3	3,1%	5,1%
Amazonas	59,9	67,6	79,6	78,9	87,2	97,4	110,8	139,3	122,6	110,9	112,2	87,4%	1,2%
Bahia	56,2	72,0	83,0	92,8	130,5	151,9	156,5	142,1	161,2	150,8	159,4	183,0%	5,7%
Ceará	66,9	75,2	75,0	84,7	90,4	92,8	117,0	121,5	183,0	209,9	222,6	232,6%	6,1%
Distrito Federal	141,2	125,8	125,8	134,7	137,6	154,3	128,5	132,1	139,7	128,0	126,9	-10,6%	-1,4%
Espírito Santo	179,3	169,0	181,5	185,7	202,4	210,4	188,7	181,6	177,9	179,0	175,6	-2,0%	-1,9%
Goiás	87,0	90,8	86,9	87,1	106,1	100,6	112,3	124,0	155,8	164,4	157,3	80,8%	-4,3%
Maranhão	37,2	48,2	50,0	59,6	68,2	76,4	80,1	79,0	95,6	116,9	131,8	254,5%	12,7%
Mato Grosso	86,5	88,3	91,6	79,7	90,3	97,2	100,1	96,3	110,5	117,3	132,4	53,0%	12,8%
Mato Grosso do Sul	91,1	83,8	87,9	91,6	93,0	96,9	74,4	78,6	76,1	69,8	80,9	-11,2%	15,9%
Minas Gerais	88,1	85,1	81,6	79,7	74,0	69,5	65,5	76,4	86,2	91,1	91,2	3,5%	0,2%
Pará	73,2	96,2	103,2	108,2	139,5	144,9	160,5	145,8	145,6	146,8	145,9	99,3%	-0,6%
Paraíba	61,7	94,4	80,1	81,2	98,4	124,9	148,2	161,7	163,4	162,4	151,3	151,4%	-0,7%
Paraná	104,8	113,2	114,7	118,7	127,8	136,1	128,6	116,7	121,8	99,5	96,4	-7,5%	-2,6%
Pernambuco	192,2	200,2	201,0	207,2	200,3	173,1	150,0	148,3	141,7	132,5	145,2	-24,5%	9,6%
Piauí	37,1	44,5	49,9	40,3	40,6	43,7	43,6	50,1	59,6	74,8	88,0	137,3%	17,6%
Rio de Janeiro	195,7	189,3	186,7	169,3	139,3	126,9	132,1	107,9	109,5	122,4	131,1	-33,0%	7,1%
Rio Grande do Norte	38,7	47,9	48,5	64,8	82,4	93,3	89,5	120,8	134,6	184,9	205,1	430,7%	10,9%
Rio Grande do Sul	68,1	69,5	66,2	75,4	80,2	70,5	63,4	66,4	75,6	73,5	92,4	35,8%	25,7%
Roraima	114,3	94,0	98,0	83,0	80,4	84,1	87,5	67,0	82,0	76,0	78,8	-31,0%	3,8%
Roraima	63,4	63,1	66,0	68,8	51,7	63,7	66,6	49,6	89,1	95,7	70,1	10,3%	-26,9%
Santa Catarina	32,2	35,4	34,6	34,3	42,8	44,5	38,1	39,6	41,6	35,6	37,1	15,3%	4,2%
São Paulo	108,7	77,9	69,1	49,3	46,4	40,6	39,3	45,8	40,6	48,3	48,3	-60,2%	6,6%
Sergipe	77,1	82,0	108,3	95,4	99,5	104,5	111,3	115,8	150,8	161,7	198,4	157,2%	22,7%
Tocantins	48,6	42,7	57,0	40,1	50,4	52,9	71,8	65,8	76,2	59,1	76,7	58,0%	29,9%

Fonte: CERQUEIRA et al., 2016, p. 19.

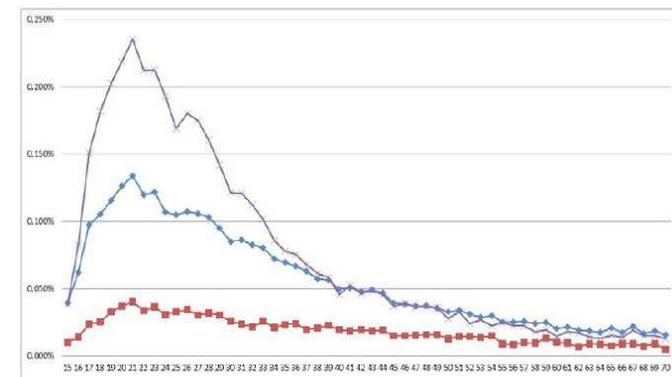
É uma explosão de violência em apenas uma década. Esses dados realçam também a condição de gênero, que marcadamente se relaciona com o modelo de sociabilidade na formação dos jovens, evidenciando a existência de um conjunto de fragilidades que destacamos nas páginas anteriores, pois a indagação permanece: quais são os vínculos e de que forma eles estão sendo estruturados na construção desse indivíduo? A violência seria, então, um elemento dessa sociabilidade, principalmente no universo masculino. Não apenas um fenômeno-consequência, como alguns percebem, mas

o germe central no projeto de modernidade em que se insere o indivíduo, que, infelizmente, o país continua a perseguir.

Esse dado se relaciona também com a reiterada concepção já discutida por outros autores, segundo a qual a educação diminui os níveis de violência. No caso brasileiro, mesmo com as melhorias na educação formal, elas são ainda pequenas, pois a sua qualidade é limitada e restrita a uma parte da população. Apesar disso, voltamos aqui a pontuar que as condições materiais incidem na existência dos homens, conforme pressuposto marxista, o que nos coloca novamente que os elementos que fundam a sociabilidade – entre eles, a educação – é primordial para alicerçar os valores modernos no indivíduo, pois, segundo os dados estudados, quanto mais se aumenta o nível de escolaridade, menores são as chances de o indivíduo praticar atos violentos ou ser vítimas deles.

O Gráfico 1, a seguir, revela dados de um estudo desenvolvido acerca da probabilidade de alguém ser vítima de homicídio e dispõe dados por idade, segundo o grau de escolaridade:

**GRÁFICO 1 – PROBABILIDADE DE SER VÍTIMA DE HOMICÍDIOS POR IDADE, SEGUNDO O GRAU DE ESCOLARIDADE – BRASIL, 2010**



Fonte: CERQUEIRA; COELHO, 2015, p. 12.

Os dados evidenciam que a curva ascendente de homicídios para os homens com até 07 anos de estudos começa a partir dos 15 anos, ultrapassando os 0,200% na faixa que alcança os 19 anos; depois, a linha do gráfico começa a decrescer, mas ainda são bem elevados os percentuais. Por outro lado, quando comparamos com os resultados apresentados na linha vermelha, para o mesmo período etário, vê-se que os dados não chegam a 0,050%, ou seja, quanto mais elevado o nível de escolaridade – que aqui podemos pontuar como um dos mecanismos de sociabilidade humana: a educação – menor é o envolvimento dos indivíduos com a violência.

Conforme visto em Cerqueira e Coelho (2015), a educação é um escudo contra os homicídios. Esses autores, ao fazerem um estudo econométrico com base nos microdados do Censo demográfico do IBGE de 2010 e do Sistema Mortalidade, mostraram que, mesmo observando por Unidade Federativa de residência, estado civil e idade, as chances de um indivíduo com até sete anos de estudo sofrer homicídio no Brasil são 15,9 vezes maiores do que as de alguém que ingressou no ensino superior, o que demonstra que a educação é um verdadeiro escudo contra os homicídios. Eles concluíram que “inúmeros trabalhos têm apontado um papel bastante efetivo das ações no sentido de prover maior orientação e oportunidades educacionais e laborais para jovens como forma de mitigar o problema do crime” (CERQUEIRA; COELHO, 2015, p. 9). Ou seja, a criação de meios ou recursos de sociabilidade poderia desenvolver outros vínculos nos jovens, de modo que a violência não viesse a ser um desses caminhos.

A educação é entendida, neste texto, como uma parte daquilo que fora discutido e que faz parte do complexo social que envolve as condições materiais de existência, ao mesmo tempo em

que é a instituição onde ocorrem as trocas de sociabilidades, espaço em que os jovens aprendem a desenvolver, reforçar e estruturar os vínculos solidários com a sociedade. Destarte, considera-se que, quanto mais fortalecidos forem os vínculos em torno dos indivíduos, menor é a probabilidade de acontecerem homicídios, tanto para as possíveis vítimas quanto para os que estão do outro lado, que são também, quase sempre, pessoas jovens – no caso brasileiro. Essa é uma realidade de violência que o país está cometendo contra o seu futuro, contra a sua juventude.

## CONCLUSÕES

A partir da análise empenhada e das observações sobre os dados, verifica-se que os vínculos de solidariedade social são ferramentas conceituais, sociológicas e práticas que deveriam estar presentes na sociedade e no Estado. Nos marcos da modernidade, numa sociedade e num Estado que tenham uma enorme percepção institucional acerca de seus papéis e funções, os deveres dificilmente não encontrariam ressonância nos indivíduos.

Assim, para constituir um Estado e uma sociedade forte, atuante e educativa, precisa-se de indivíduos que sejam capazes de atuar ao lado daqueles. Ao fazer esse simples exercício, partimos para os pressupostos sociológicos que foram evidenciados acima para constatar que o indivíduo e a sociedade correspondem-se mutuamente, pois um é extensão do outro. As contribuições dos autores estudados da sociologia clássica e que foram trazidos para este artigo foram fundamentais para o exercício analítico que se tentou empreender, reforçando sua tese central, segundo a qual os vínculos de solidariedade social são os amparadores para uma

sociabilidade cujo cerne não seja a violência nas relações humano-sociais, mas a autonomia e o respeito ao indivíduo.

#### REFERÊNCIAS

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. 7. ed. São Paulo: [S.n.], 2008.

BRANCALEONE, C. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de Ciências Sociais**. v. 39 n. 1, p. 98-104, 2008.

CERQUEIRA, D. R et al. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: IPEA, Nota técnica nº 17, 2016.

CERQUEIRA, D. R; COELHO, D. S. **Redução da idade de imputabilidade penal, educação e criminalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, Nota Técnica nº 15, 2015.

DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes. 2007.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1, v. 1 – O processo de produção do capital. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 2006.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

RODRIGUES, José Albertino (Org.). **Émile Durkheim**: Sociologia. 9. ed. São Paulo: Ática, 1999.

VARES, S. F. Solidariedade mecânica e solidariedade orgânica em Émile Durkheim: dois conceitos e um dilema. **Mediações**, Londrina. v. 18 n. 2, p. 148-171, jul./dez. 2013.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. Buenos Aires: Consejo latino-americano de Ciências Sociales – CLASCO; São Paulo: Expressão Popular, Brasil, 2007, p. 307-393.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Flacso, 2014.

## AUTORES

### **EDNALDO CORDEIRO DA SILVA JÚNIOR**

Agente de segurança penitenciária do estado da Paraíba; assessor do secretário Executivo de Estado da Administração Penitenciária; tecnólogo em Gestão Pública pela UFPB.

### **DAYSE MARIA SILVA DE CARVALHO.**

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual- CE. Atualmente é profissional liberal - Clínica Vivianny Lopes. MSc. em Psicologia Organizacional do Trabalho pela Universidade Potiguar. Ex-professora titular da Universidade Potiguar. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: educação infantil, ensino e aprendizagem, jogo e aprendizagem, Alfabetização e Letramento, TDH, TDO, Autismo, Psicose, Adolescente, ensino fundamental (Educação Infantil. Dislexia).

### **DORGIVAL RENÊ TOLENTINO LEITE**

Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB; especialista em Gestão Pública pela UFPB; graduado em Direito pela UEPB; 1º sargento da Polícia Militar da Paraíba; assessor do MPPB/GAECO-PB.

### **HILDERLINE CÂMARA DE OLIVEIRA**

Pós-doutorado em Direitos Humanos, Políticas Públicas e Cidadania pela UFPB; doutora em Ciências Sociais pela UFRN com

bolsa CAPES no CES/Portugal; mestre em Serviço Social e especialista em Antropologia; assistente Social pela UFRN; docente do Unifacex.

**IANY ELIZABETH DA COSTA**

Doutoranda em Geografia pelo programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense - UFF; bolsista CAPES de Doutorado - Proex.

**ISABELLE CARVALHO GONÇALVES**

Graduada em Direito pela UNP; especialista em Grandes Transformações Processuais pela UNISUL; especialista em Direito e Processo do Trabalho pela UNP; mestre em Psicologia Organizacional e do Trabalho pela UNP; graduanda em Letras - Língua Portuguesa - pela UFRN.

**JANDERSON DO NASCIMENTO SANTOS**

1º tenente da Polícia Militar do Estado da Paraíba; bacharel em Segurança Pública pela APMCB (2014); tecnólogo em Gestão Pública pela UFPB (2016).

**JAMES BATISTA VIEIRA**

Professor do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**JOSÉ MARIA P. DA NÓBREGA JÚNIOR**

Licenciado em História pela Universidade Federal de Pernambuco; mestre e doutor em Ciência Política pela mesma universidade.

**JOSENEIDE SOUZA PESSOA**

Professora do Departamento de Gestão Pública da UFPB; doutora em Educação pela UFRN, com bolsa-sanduiche pela Universidade de Coimbra, Portugal; mestre em Educação pela UFRN; graduada em Serviço Social pela UFRN; coordenadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Avaliação de Políticas Públicas e Práxis em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba.

**LUCAS LOPES OLIVEIRA**

Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas pela UFPB; doutorando em Ciências Jurídicas pela UFPB.

**MARIA MAYARA DE LIMA**

Mestre em Ciências Sociais pela UFRN; bacharela em Serviço Social pela Universidade Potiguar; analista judiciária/assistente social do TJPB; e professora externa da Pós-graduação UnP.

**VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA**

Antropólogo; doutor em Ciências Sociais pela Universidade Paris Descartes (Sorbonne); professor da Universidade Federal de Campina Grande; docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais; coordenador do Grupo de Pesquisa SOCIATOS (Sociabilidade e conflitos contemporâneos) CNPq/UFCG.

Formato 15x21 cm  
Tipologia Adobe Garamond Pro  
Nº de Pág. 249

Editora da Universidade Federal de Campina Grande- EDUFCG

