

## **Mapeamento dos principais desafios de violência e criminalidade no Brasil - 2017**

**Ana Carolina Pekny e Carolina de Mattos Ricardo**  
**OUTUBRO DE 2017**

■ A violência e a criminalidade representam alguns dos problemas que mais afligem a sociedade brasileira. De fato, os números da letalidade violenta no país chocam: entre 2010 e 2015, 335.418 brasileiros foram vítimas fatais de agressões intencionais. Ainda que apenas 8,3% dessas vítimas fossem mulheres, a vitimização desse grupo assume contornos muito específicos, já que grande parte dessas mulheres foram mortas por parceiros ou ex-companheiros. Parcela significativa das mortes violentas no país é cometida justamente por aqueles cuja função primordial é preservar vidas, policiais civis e militares.

■ Ao mesmo tempo, com mais de 600 mil presos e a sexta maior taxa de encarceramento por 100 mil habitantes do mundo, o sistema penitenciário nacional vive uma crise aguda, com facções disputando poder e comandando rebeliões. Enquanto isso, os indicadores criminais não dão sinais de retrocesso, ao contrário. Uma das razões por trás desse aparente paradoxo é que os presídios brasileiros estão lotados de indivíduos cujos crimes são de baixo potencial ofensivo.

■ Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a analisar cada um desses grandes temas: a epidemia de homicídios existente no país; a crescente vitimização de mulheres e suas características específicas; a letalidade nas ações policiais; e o estado atual do sistema prisional, cujas características impedem que se enxergue nele qualquer ideal ressocializador. Por fim, são discutidas as respostas estatais a esses problemas, ou a ausência de respostas, em alguns casos.

## Sumário

---

<b>Apresentação</b> .....	<b>3</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>3</b>
<b>Homicídios</b> .....	<b>4</b>
<i>Valores em disputa e incompatibilidades: Por quê?</i> .....	<b>4</b>
<i>Fatores estruturais</i> .....	<b>9</b>
<i>Fatores aceleradores e de risco</i> .....	<b>10</b>
<i>Atores</i> .....	<b>12</b>
<b>Violência contra a mulher - feminicídios</b> .....	<b>16</b>
<i>Panorama geral</i> .....	<b>16</b>
<i>Fatores estruturais</i> .....	<b>17</b>
<i>Fatores aceleradores e de risco</i> .....	<b>18</b>
<i>Atores</i> .....	<b>20</b>
<b>Letalidade nas ações policiais</b> .....	<b>23</b>
<i>Panorama geral</i> .....	<b>23</b>
<i>Fatores estruturais</i> .....	<b>24</b>
<i>Fatores aceleradores e de risco</i> .....	<b>26</b>
<i>Atores</i> .....	<b>27</b>
<b>Crise e violência no sistema prisional</b> .....	<b>29</b>
<i>Panorama geral</i> .....	<b>29</b>
<i>Valores em disputa e incompatibilidades: Por quê?</i> .....	<b>30</b>
<i>Fatores estruturais</i> .....	<b>32</b>
<i>Fatores aceleradores e de risco</i> .....	<b>33</b>
<i>Atores</i> .....	<b>35</b>
<b>Conclusões</b> .....	<b>39</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>42</b>



## Apresentação

O presente texto foi elaborado a pedido da Fundação Friedrich Ebert no âmbito do projeto da FES Regional “Observatorio del Crimen Organizado y la Gobernanza Democrática em América Latina y el Caribe”. Trata-se de um mapeamento dos principais desafios na segurança pública brasileira. A metodologia proposta pelo projeto foi a de mapeamento de conflitos, interesses e atores envolvidos, assim como fatores estruturais e de risco. Diante da dimensão brasileira e da complexidade dos conflitos que envolvem a segurança pública no país, optamos por eleger quatro conflitos ou problemas principais relacionados com violência e criminalidade no Brasil e detalhar seus diferentes aspectos. Essa opção foi validada no encontro regional do projeto, realizado em Buenos Aires nos dias 11 e 12 de abril de 2017.

Os temas priorizados no presente mapeamento são: (i) Violência homicida; (ii) Violência contra a mulher – feminicídios; (iii) Letalidade nas ações policiais; e (iv) Crise e violência no sistema prisional.

Para adequar a análise à matriz de análise proposta pela FES, cada tema é apresentado segundo a seguinte estrutura:

- Panorama geral do conflito;
- Valores em disputa e incompatibilidades (quando possível);
- Fatores estruturais;
- Fatores de risco ou imediatos;
- Atores.

## Introdução

A violência e a criminalidade representam alguns dos problemas que mais afligem a sociedade brasileira. De fato, segundo pesquisa recentemente divulgada pelo Instituto Da-

tafolha, um entre três brasileiros tem medo de ser vítima de violência, seja por parte de criminosos, seja por parte das polícias. Não se trata apenas de uma sensação aguda de insegurança, mas de experiências concretas que ajudam a explicar tal medo: outra pesquisa realizada pelo mesmo instituto revelou que 35% dos cidadãos brasileiros conhecem alguém que foi vítima de homicídio ou latrocínio (roubo seguido de morte).

Os números da violência letal no país chocam. Entre 2010 e 2015, 335.418 brasileiros foram vítimas fatais de agressões intencionais, ou seja, 184 pessoas foram mortas por dia nesse período. Vale dizer que apesar de apenas 8,3% dessas vítimas serem do sexo feminino, a vitimização desse grupo assume contornos muito específicos, já que grande parte dessas mulheres foram mortas por parceiros ou ex-companheiros. Tamanha é a gravidade desse fenômeno que em 2015 aprovou-se uma lei que tipificou o crime de feminicídio no país.<sup>1</sup>

Ao mesmo tempo, parcela significativa das mortes violentas no país é cometida justamente por aqueles cuja função primordial é preservar vidas. No estado de São Paulo, por exemplo, 17% de todas as vítimas de agressões fatais em 2016 foram mortas por policiais (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017a), quase sempre militares.<sup>2</sup> No estado do Rio de Janeiro, essa proporção foi de 15% no mesmo ano.<sup>3</sup> Ainda que se reconheça que parte des-

1. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Disponível em: <https://goo.gl/P5nRXV>.

2. No Brasil, há duas polícias estaduais. Grosso modo, a Polícia Militar é responsável pelo policiamento ostensivo, ao passo que a Polícia Civil tem funções judiciárias, como a investigação de delitos. A existência de duas forças policiais tem consequências importantes sobre a segurança pública, já que, não raro, rivalidades e disputas por recursos e espaço fazem com que elas trabalhem de maneira antagônica.

3. “ISP Dados – Visualização”, Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://goo.gl/FJWjh6>.



sas mortes foram inevitáveis, consequências de confrontos em que havia risco de morte para todas as partes, chama atenção o fato de que policiais respondam por tantas mortes, especialmente diante de casos emblemáticos em que investigações apontaram ter havido abuso ou excesso no uso da força.

Se for verdadeira a premissa de que a punição a criminosos por meio de penas privativas de liberdade tem efeito dissuasório, a realidade do sistema prisional brasileiro parece desafiar qualquer análise. Com mais de 600 mil presos e a sexta maior taxa de encarceramento por 100 mil habitantes do mundo, o sistema penitenciário nacional vive uma crise aguda, com facções disputando poder e executando desafetos em grandes rebeliões. Enquanto isso, os indicadores criminais não dão sinais de retrocesso, ao contrário. Uma das razões por trás desse aparente paradoxo é que os presídios brasileiros estão lotados de traficantes (28%, segundo levantamento oficial publicado em 2016), muitas vezes de pequeno porte, e outros indivíduos cujos crimes são de baixo potencial ofensivo - furto, por exemplo, crime praticado por 13% da população carcerária (DEPEN, 2016a).

Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a analisar cada um desses grandes temas: a epidemia de homicídios existente no país; a crescente vitimização de mulheres e suas características específicas; a letalidade nas ações policiais; e o estado atual do sistema prisional, cujas características impedem que se enxergue nele qualquer ideal ressocializador. Por fim, são discutidas as respostas estatais a esses problemas, ou a ausência de respostas, em alguns casos.

## Homicídios

### ***Panorama geral e evolução dos índices***

Os homicídios representam hoje um dos

maiores desafios no Brasil. Em números absolutos, o país ocupou a primeira posição no ranking mundial de homicídios do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) em 2012 (UNODC, 2013). Segundo dados divulgados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), 58.138 pessoas foram vítimas fatais de agressões no Brasil em 2015, o que equivale a uma taxa de 28 mortes por 100 mil habitantes.<sup>4</sup>

Apesar de uma discreta queda entre 2012 e 2013, a taxa nacional de mortes por agressão continua muito superior à média global, que era de 6,2 por 100 mil habitantes em 2013 (UNODC, 2013). Observa-se, ainda, que o número de mortes por agressão cresceu 11% entre 2010 e 2015. Estados como Ceará, Maranhão e Sergipe – todos na Região Nordeste do país – viram seus índices crescerem vertiginosamente no mesmo período. O caso mais grave é do Sergipe, com 1.295 mortes violentas intencionais em 2015, contra 690 em 2010.

Apesar do sucesso de alguns estados no enfrentamento à violência homicida na última década – com destaque para os casos de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo –, o número de mortes por agressão segue crescendo no país como um todo, sem sinais de que venha a cair no curto prazo. A queda nos índices de determinados estados não é capaz de compensar o aumento verificado em outros. O recrudescimento da letalidade violenta não foi uniforme em todo o país, tendo ficado concentrado em estados e regiões es-

4. “Estatísticas Vitais”, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Disponível em: <https://go.gl/AgC2rN>. Optamos por utilizar como referência os dados disponibilizados pelo sistema DATASUS que se referem a mortes por agressão (não apenas a homicídios), e cujo último ano disponível é 2015.



pecíficas. Atualmente, há variação expressiva nos números de homicídios registrados pelos estados, que se traduz em grande heterogeneidade existente entre as regiões. Mesmo os estados que tiveram sucesso em políticas voltadas à redução dos homicídios em determinado período (como Pernambuco) voltam agora a ver seus números de mortes violentas crescerem.<sup>5</sup>

Waiselfisz descreve dois processos concomitantes ocorridos nos anos 2000. De um lado, assistiu-se à interiorização dos homicídios, processo manifestado no encolhimento das taxas médias das capitais e regiões metropolitanas a partir de 2003, acompanhado do crescimento das taxas no interior do país. De outro lado, o Brasil também vivenciou a disseminação da violência homicida pelo território – ou seja, o crescimento dos índices em estados antes pouco violentos. De acordo com o autor, os dois processos podem ser resumidos a uma única transformação, a da “migração dos polos dinâmicos da violência de um limitado número de regiões metropolitanas de grande porte para áreas de menor tamanho e presença, não só demográfica, mas também do poder do estado” (WAISELFISZ, 2011, p. 42).

### **Valores em disputa e incompatibilidades: Por quê?**

Nesta seção, trataremos de duas categorias de motivações tradicionalmente associadas à violência homicida no Brasil. Por um lado, o envolvimento com gangues e organizações criminosas frequentemente ligadas ao comércio varejista de drogas explicam os elevados índices de homicídio entre jovens, especialmente do sexo masculino. Por outro lado, os chamados “motivos fúteis” e conflitos interpessoais de di-

versas ordens são causas diretas de muitas das mortes violentas registradas no país.

Antes de adentrar na discussão sobre essas duas grandes categorias (“gangues e crime organizado” *versus* “conflitos interpessoais”), é importante fazer duas ressalvas. Em primeiro lugar, a de que há poucas informações disponíveis sobre as motivações dos homicídios cometidos no Brasil. Uma das razões mais óbvias para isso é baixa taxa de esclarecimento desse crime, que impede que se saiba não apenas as identidades dos autores, mas também as razões que os levaram a matar. Mesmo em relação aos crimes esclarecidos, não há bases de dados que tragam essa informação. De fato, o senso comum e as falas dos operadores da segurança pública apontam que a maior parte das mortes violentas no país está associada ao tráfico de drogas, mas não há dados quantitativos que permitam sustentar essa afirmação.

Em segundo lugar, é preciso fugir à tentação de enxergar nessas categorias dois grupos de motivações muito bem delimitados, como se não houvesse intersecções entre eles. Como lembra Silvia Ramos, “parte importante da violência letal ocorrida no contexto do chamado tráfico de drogas é resultante de conflitos e disputas interpessoais. As fronteiras entre naturezas criminais, no contexto de alta letalidade de jovens de favelas, se encontram indefinidas” (RAMOS, 2011, p. 44-45). Dito isso, diante da escassez de informações sobre motivações homicidas, a demarcação de duas categorias abrangentes como as propostas é importante para que possamos começar a refletir sobre dinâmicas e propostas de intervenção.

### **1. Gangues, crime organizado e tráfico de drogas**

O surgimento de gangues e grupos criminosos de jovens nos centros urbanos é produto

5. “Número de homicídios em PE aumenta quase 40% no primeiro semestre de 2017”, G1, 14 de julho de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/8UcbaK>.



de um processo combinado de exclusão social, segregação espacial, violência institucional e baixa legitimidade do poder público. Em áreas marginalizadas, anos de atuação estatal ineficiente minaram a legitimidade do poder público, e, conseqüentemente, fomentaram práticas de resolução violenta de conflitos (ZILLI; BEATO, 2015). Como resultados, as periferias brasileiras “assistiram ao surgimento de grupos, cujas atividades principais visam ao benefício – financeiro, simbólico ou político – de seus membros, frequentemente prejudicando suas comunidades (...) não raramente derivando seu poder da disposição para utilizar a violência, das constantes ameaças e das armas de fogo que possuem” (p. 76).

Dentre os fatores que explicam a entrada dos jovens em gangues estão aspectos diretamente relacionados à juventude – como a necessidade de pertencimento a um grupo –, socioeconômicos – desemprego, pobreza e desigualdade – e culturais, tais como o machismo e a hipermasculinidade (RODGERS et al. 2009; ZALUAR, 2012). Em cenários nos quais prevalece o fácil acesso a armas de fogo, que representam símbolos de poder e status para aqueles que as portam, a soma desses fatores favorece a escolha por uma carreira criminosa por parte de alguns jovens.

Segundo Zilli e Beato (2015), em um país em que a maior parte das mortes violentas ocorre em regiões periféricas e tem como vítima a população jovem, torna-se evidente a importância de compreender o envolvimento dos jovens em grupos delinquentes, como gangues e outros grupos armados.<sup>6</sup> Diante dessa

constatação, os autores estudaram as gangues existentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte, realizando entrevistas com seus membros, dentre outros métodos de pesquisa. Concluíram que

*“a coexistência de grupos diferentes dentro de um mesmo espaço aumenta significativamente o potencial de conflitos entre eles, seja por problemas pessoais entre membros dessas gangues, seja por questões de estabelecimento de território e consolidação de poder local, ou por disputas envolvendo dinâmicas criminais, como notadamente é o caso do tráfico de drogas” (p. 89).*

O impacto da atividade ilícita do tráfico de drogas e do consumo de drogas sobre os índices de violência letal é objeto de estudo de muitos pesquisadores. O fator “tráfico de drogas” sobre a variação no número de homicídios surge na literatura especializada como uma das mais frequentes variáveis exógenas usadas para explicar o crescimento do fenômeno, especialmente em regiões urbanas (SAPORI et al., 2012). Alguns autores associam a redução dos homicídios observada nas cidades de São Paulo e Nova York a mudanças substantivas no mercado ilícito de drogas, envolvendo o modelo de gerencialmente de conflitos advindos do tráfico por organizações criminosas – como o Primeiro Comando da Capital (PCC), no caso da capital paulista (Id).

Cerqueira (2014) observa que o movimento de expansão do mercado de drogas ilícitas em várias unidades federativas “é consistente com um processo de convergência verificado nas taxas de homicídios, com os estados tradicionalmente mais violentos, conseguindo diminuí-las, e os estados mais calmos sofrendo um expressivo aumento dessas” a partir de 2001 (p. 191). Evidentemente, essa não é a

6. Os autores tratam como “gangues” grupos de natureza e características diversas, o que é reflexo da ausência de consenso sobre qual seria a definição de “gangue”, inclusive na literatura internacional, e da extrema heterogeneidade desses grupos (RODGERS, 1999).



única explicação para a queda dos homicídios nessas cidades, tampouco a preponderante. Há pesquisas que indicam que o investimento nas polícias e em inteligência, o aumento da participação dos municípios na seara da segurança pública e o controle de armas tiveram importante contribuição para a queda da violência letal em estados como São Paulo (RISSO, 2014).

Sapori, Sena e Silva analisaram a evolução dos índices de homicídio em Belo Horizonte a partir de mudanças no mercado de drogas ilícitas da capital mineira (SAPORI et al., 2012). A análise dos números registrados ao longo de 20 anos levou os autores a concluir que há “fortes evidências de uma relação entre o início desse período de deterioração e o processo de entrada e disseminação do comércio e uso do crack em Belo Horizonte” (p. 43) a partir de 1995. Os homicídios relacionados à chegada e expansão do uso do crack teriam como uma de suas causas primordiais o processo de endividamento gerado pelo consumo da droga, que tende a ser extremamente compulsivo. Além disso, a alta rentabilidade das “bocas” é outra variável geradora de violência, não sendo raros os conflitos abertos originados de um “processo de concorrência primitiva, qual seja, a tomada de uma boca” (p. 61).

Para Michel Misse, não é possível dissociar o crescimento da criminalidade violenta no Brasil a partir de década de 1980 da extensão dos mercados ilegais urbanos existentes no país. Ainda que não se possa precisar sua participação percentual nos homicídios registrados, o autor defende que o crime organizado – “organizações, redes ou grupos que incorporam a violência como recurso regular de suas ações” (MISSE, 2011, p. 15) – é ao menos parcialmente responsável pelo aumento da letalidade violenta em cidades como

o Rio de Janeiro. Recontando a história do surgimento e expansão dos “comandos” nas favelas cariocas, Misse associa as frequentes disputas entre facções rivais a níveis inéditos de violência registrados nos anos 90, que provocou uma corrida armamentista por parte desses grupos.

Recente pesquisa publicada pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro dialoga com as conclusões de Misse. Os pesquisadores analisaram as mortes violentas (homicídios, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes por intervenção legal) ocorridas em 2014 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e identificaram que a principal motivação desses crimes foi o envolvimento com o tráfico de drogas, circunstância encontrada em 21,5% dos casos. A segunda circunstância mais frequente foi a intervenção legal, motivação de 14,3% das mortes, sendo que cerca de 60% das mortes cometidas por policiais ocorreram em confrontos com traficantes de drogas (DIRK; MOURA, 2017).

## 2. Conflitos interpessoais

Segundo Costa (2011), o aumento dos conflitos intersubjetivos violentos corresponde a uma das grandes tendências observadas no contexto contemporâneo de aumento da criminalidade no Brasil. O autor define esses conflitos como aqueles envolvendo pessoas conhecidas em que o resultado é a morte de uma das partes, sejam elas cônjuges, parentes, amigos, vizinhos ou colegas de trabalho. Seus fatores desencadeadores são questões cotidianas, que os atores envolvidos se mostram incapazes de administrar de outra forma. Nessas situações, a violência deixa de ser vista como uma estratégia ilegítima para alcançar os objetivos desejados e passa a ser a estratégia escolhida. Apesar de frequentemente definido como irracional, Costa ressalta que esse tipo de comportamento violento é manifestação



de “uma forma de ação que foi histórica e socialmente construída e que é capaz de dar sentido e significado à violência” (COSTA, 2011, p. 357).

A importância do estudo desse fenômeno fica evidente diante dos resultados de pesquisa conduzida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como parte da “Campanha pela Preservação da Vida – Conte até 10”, cujos resultados foram divulgados em 2013. O órgão analisou os registros de homicídios dolosos entre 2010 e 2012 em dez estados, seis capitais e no Distrito Federal.<sup>7</sup> Em Santa Catarina, a análise realizada indicou que 59,5% dos homicídios com identificação de causa provável foram desencadeados por desavenças e brigas de trânsito. No Pernambuco, 34% dos homicídios com identificação de causa provável foram motivados por vinganças, discussões e “rixas”. Esses percentuais podem ser muito maiores, já que há um grande volume de homicídios não esclarecidos, cujas possíveis motivações são desconhecidas.

Analisando os homicídios dolosos registrados na capital paulista em 1995, Lima (2000) concluiu que as motivações subjacentes prevalentes foram conflitos interpessoais diversos, incluindo “brigas em casa e nos bares, vinganças, discussões privadas e toda sorte de conflitos que não envolviam nenhum tipo de relação com a criminalidade organizada e seu universo” (p. 76-77). Do universo de homicídios de autoria desconhecida analisados, 56%

foram assim classificados (“conflitos interpessoais diversos”), proporção que chegou a 92% entre os casos de autoria conhecida. Diante desses resultados, o autor identificou um processo de “perda de intensidade do valor da vida como um dos elos de sociabilidade” (p. 78), que ajudaria a explicar um número tão elevado de crimes contra a vida desencadeados por razões banais.

Com base na leitura de processos de homicídio ocorridos na periferia da cidade de São Paulo, Ferreira (1998) chegou a conclusão semelhante. Segundo a autora, foram frequentes entre os processos lidos histórias de homicídios praticados por motivos fúteis, ou seja, conflitos e discussões de menor importância diante dos quais seus protagonistas adotaram soluções extremadas. Ferreira destaca que a principal característica desse tipo de homicídio é o fato de que os motivos subjacentes não estavam relacionados ao mundo do crime – não guardavam relação com questões como disputas por poder ou divisões de dinheiro e produtos roubados. A autora destaca que, nesses casos, vítimas e autores podem ser “homens comuns” (sem envolvimento com o crime) ou “bandidos”, mas que se matam por questões alheias à criminalidade.

Ambos os autores destacam o papel de um processo de sociabilidade violenta, que reflete uma dificuldade da sociedade brasileira em “entrar no compasso civilizatório” (LIMA, 2000, p. 92). Nas palavras de Lima, observa-se na sociedade brasileira um processo de “transformação do drama pessoal em drama social” (Ibid.), representado na narrativa dos homicídios decorrentes de conflitos interpessoais ou motivos fúteis. O conceito de “motivo fútil” é relativizado por Ferreira, quando a autora explica que conflitos de menor importância aparente podem assumir grandes proporções quando elementos como a identi-

7. “Motivação dos crimes de homicídios”, Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://migre.me/toJfF>. O intervalo de tempo considerado variou entre as localidades selecionadas. Em São Paulo, por exemplo, foram analisados os homicídios dolosos ocorridos em 2011 e 2012. Já em Goiás a análise se restringiu aos casos registrados nos primeiros três trimestres de 2012. É importante destacar que a macrocategoria “Impulso + Motivo Fútil” utilizada pelo CNMP inclui categorias não consideradas como “conflitos interpessoais” nesse Caderno, tais como violência doméstica e brigas familiares. Para o cálculo das porcentagens citadas, esses casos foram excluídos.





dade e o prestígio perante a comunidade são ameaçados.

### **Fatores estruturais**

#### **1. Pobreza e desigualdade social**

A relação entre vulnerabilidades socioeconômicas e o fenômeno dos homicídios no Brasil tem sido objeto de inúmeros estudos, que tentam verificar a existência de uma associação entre indicadores de desenvolvimento socioeconômico e a mortalidade violenta. Apesar da grande diversidade de estudos voltados a essa linha explicativa, ela suscita muitos debates e gera polêmicas.

Um desses estudos foi conduzido por Peres et al. (2008), que analisaram os homicídios ocorridos na cidade de São Paulo em 2000. Os autores encontraram resultados que sugerem forte correlação entre diversos elementos de exclusão social e uma maior vulnerabilidade à violência letal – seja ela praticada por cidadãos comuns ou por policiais. Por exemplo, a análise revelou que os distritos com as maiores taxas de homicídios apresentavam proporções de analfabetos acima de 15 anos muito superiores à média; renda inferior à média; e média de moradores por residência elevada. Segundo os autores do estudo, a desigualdade no acesso a bens e serviços públicos – como educação, saúde e segurança – se soma a práticas de injustiça e discriminação na composição de um cenário de exclusão, que, por sua vez, sustenta o ciclo da violência.

Os autores apontam que diferentes análises indicam não ser a pobreza o fator explicativo para altos índices de homicídio, mas sim a “combinação de desvantagens sociais que caracterizam as áreas periféricas” (PERES et al., 2008, p. 274). Além disso, atribuem a prevalência da violência letal – homicida ou policial – a fatores como a exposição à violência e a

estigmatização de moradores de áreas pobres, que reforça nessas populações não apenas sua baixa autoestima, mas também a ideia de que a vida humana tem pouco valor. A influência de mecanismos de rotulação e estigmatização na ocorrência de homicídios também é discutida por Tavares et. al (2016), que associam tais mecanismos ao fenômeno do crime e da construção de carreiras criminosas.

Outros modos de explicar a relação entre os homicídios e a precariedade socioeconômica são discutidos pelos autores. De um lado, condições de vida precárias podem gerar emoções negativas, que induziriam ao uso de drogas e à entrada no mundo do crime, fatores que por si só aumentam a vulnerabilidade à vitimização letal. De outro lado, comunidades marcadas por problemas sociais padeceriam da incapacidade de exercer controle sobre o crime, o que levaria à “fraqueza dos vínculos sociais, falta de aderência às normas”, e à instabilidade – fatores de risco para crimes violentos (TAVARES et al., 2016, p. 929). A exposição à violência também é mencionada como fator de risco, já que indivíduos vitimizados e expostos a comportamentos violentos tendem a manifestá-los também.

Outra importante forma por meio da qual pobreza e vulnerabilidades sociais se relacionam com a violência diz respeito ao fato de que redes de economia ilegal – como a do tráfico de drogas – encontram em áreas marginalizadas terreno propício para florescer. Somados à ineficiência dos serviços de segurança pública característicos de bairros periféricos, a marginalização, o baixo acesso à educação e as desvantagens estruturais neles encontrados criam condições favoráveis para a instalação de um círculo vicioso de violência e vulnerabilidade (OEA, 2013).

Se parte da literatura associa a vulnerabilidade aos homicídios a um conjunto de desvan-



tagens sociais mais do que a pobreza propriamente dita, parte defende que a desigualdade socioeconômica é o que de fato explica a prevalência de crimes letais em determinadas áreas. Segundo Barata e Ribeiro (2000), “a pobreza em si não parece explicar as taxas de homicídio” (p. 122), mas as desigualdades sociais, sim. Essas análises são importantes, pois mesmo com os avanços socioeconômicos recentes - com a queda nos níveis de analfabetismo e pobreza absoluta e o aumento do poder de consumo da população -, sabe-se que a desigualdade social segue sendo um problema de extrema gravidade no país.

Por fim, vale mencionar o componente racial. Segundo o Mapa da Violência 2016, “a vitimização negra no país, que, em 2003, era de 71,7% (morrem, proporcionalmente, 71,7% mais negros que brancos), pula para 158,9%, em 2014” (p. 59). As diferentes formas de racismo são componente estrutural da questão dos homicídios no país.

### **Fatores aceleradores e de risco**

Variados fatores interagem e intervêm no processo que leva a prática de homicídios (UNODC, 2013), sendo alguns mais presentes em determinados contextos e representando riscos maiores a grupos específicos. O impacto de fatores como a disponibilidade de armas de fogo e o uso de álcool e outras drogas demanda mais atenção, pois políticas de prevenção da violência homicida podem ser potencializadas se tais fatores forem levados em consideração. Além disso, deve-se considerar o possível impacto do baixo índice de esclarecimento desse crime, que pode sugerir que o tema não merece atenção por parte das autoridades, alimentando um cenário em que a violência homicida é banalizada.

## **1. Armas de fogo**

No Brasil, o número de mortes envolvendo

armas de fogo vem aumentando ano a ano. Conforme apontado pelo Mapa da Violência 2015, entre os anos de 1980 e 2012 a população brasileira cresceu cerca de 60%, enquanto que o aumento no número de mortes por arma de fogo foi da ordem de 387% (WASELFSZ, 2015). Ressalte-se que esse crescimento diz respeito a diferentes tipos de morte cometida com o uso de armas de fogo, tais como acidentes, suicídios, homicídios e óbitos de intencionalidade indeterminada. Quando considerados apenas os homicídios, o incremento no número de mortes por perfurações de armas de fogo foi ainda mais expressivo, chegando a 557%.

A participação das armas de fogo nos homicídios no Brasil cresceu de maneira acentuada nos anos 80 e 90. Peres e Santos (2005) apontam que entre 1980 e 1996 o crescimento da mortalidade por homicídios por perfurações de armas de fogo cresceu mais do que a mortalidade por homicídios de maneira geral. Analisando séries temporais de óbitos por causas externas no Brasil como um todo e em 13 de suas capitais<sup>8</sup> entre 1991 e 2000, as autoras buscaram verificar a contribuição das armas de fogo nas mortes registradas na década de 90. Se em 1991 50% dos homicídios registrados no país foram praticados com armas de fogo, essa proporção atingiu 60% em 2000, e foi superior a 80% em sete das 13 capitais incluídas no estudo.

O impacto da presença de armas de fogo na ocorrência de homicídios decorrentes de conflitos interpessoais é claro. A posse de armas de fogo por indivíduos envolvidos em discus-

8. Foram incluídas no estudo as capitais cujos coeficientes de mortalidade por armas de fogo eram maiores do que o do Brasil: Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, João Pessoa, Maceió, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Os dados utilizados foram extraídos do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde.



sões pode levá-las a ter desfechos fatais, pois “a arma de fogo exige menos esforço físico e psicológico por parte do agressor” (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 13), e, sendo mais letal do que outros instrumentos, torna mais provável o desfecho morte.

## 2. Álcool e outras drogas

O consumo de álcool e drogas é uma das variáveis mais relacionadas com a violência, inclusive com a violência letal, potencializando as reações violentas e agravando suas consequências, podendo resultar em desfechos fatais. Inúmeros estudos demonstraram que grande parte das pessoas envolvidas em homicídios estavam alcoolizadas. Ainda que não se possa afirmar que exista uma relação causal entre o consumo de drogas e a prática ou exposição a crimes violentos, uma correlação foi encontrada por diversos pesquisadores, nacional e internacionalmente. Dentre as possíveis explicações para isso está o efeito direto do álcool e drogas sobre as funções cognitivas e físicas de seus usuários, que reduz inibições e a capacidade de negociar soluções não violentas para conflitos cotidianos (UNODC, 2013).

Minayo e Deslandes (1998) apontam que ainda que especialistas concordem que drogas – lícitas, como o álcool, ou ilícitas, como a cocaína e o crack - têm papel importante nas atividades violentas, a especificidade e dimensão desse papel não estão claras. Segundo as autoras, precisar o nexos causal entre o uso de entorpecentes e a prática de atos violentos é tarefa complexa, bem como a de compreender as influências do meio e características individuais dos usuários – isto é, analisar o uso de drogas de maneira contextual. As autoras alertam que os estudos que investigam o uso de drogas por agressores ou vítimas de violência permitem no máximo inferir que “é alta a proporção de atos violentos quando o álcool ou as drogas estão presentes em ambas as partes” (p. 37).

Ressalva importante sobre a correlação entre o uso de substâncias entorpecentes e práticas violentas é feita pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que em seu relatório “O Problema das Drogas nas Américas” aponta que a relação entre o uso de drogas e a prática de crimes varia de acordo com o tipo de substância. O relatório afirma ainda que “a violência é (...) mais associada ao álcool do que às drogas ilícitas, ainda que em ambos os casos haja enfraquecimento dos mecanismos inibidores sobre a conduta individual – especialmente se a pessoa se encontra armada ou em contexto encorajador da violência” (OEA, 2013, pp. 80-81). Essa conclusão chama atenção para o fato de que fatores transversais – armas de fogo, drogas e variáveis contextuais – devem ser analisadas conjuntamente, pelas interações existentes entre elas.

## 3. Impunidade

A despeito de existirem poucos estudos sobre o processamento de homicídios em nosso país, pesquisas realizadas apontaram a existência de um quadro preocupante. Considerando todas as etapas do processamento de homicídios, desde a instauração do inquérito policial até a sentença do júri, o CPP prevê duração de 296 dias nos casos em que houve prisão provisória do réu e de 316 dias nos casos em que o réu se encontra em liberdade. A análise do tempo de processamento de homicídios em cinco capitais brasileiras revelou a existência de tempos médios entre 2.058 dias (5,6 anos) e 3.403 dias (9,3 anos) - ou seja, prazos muito superiores àquele previsto em lei (RIBEIRO et al., 2014).

Ainda que não haja pesquisas conclusivas sobre a existência de relação positiva entre punição e dissuasão, o fato de que o crime mais grave do ordenamento jurídico não receba o devido tratamento e raramente seja punido alimenta um cenário em que as vidas das víti-



mas de homicídio parecem valer muito pouco e a prática desse crime parece não merecer atenção por parte do Estado. Essa percepção é reforçada pelo fato de que parece haver alto grau de seletividade em relação a quais homicídios serão ou não investigados.

## Atores

### 1. Vítimas e autores

Ao pensar a violência homicida pela ótica de quem são seus atores-chave, a primeira questão que se impõe é a de quem são as vítimas e quem são os homicidas. Com relação às vítimas, o DATASUS permite traçar seu perfil com bastante confiabilidade, ao fornecer informações sobre gênero, cor e idade das vítimas de mortes por agressão em cada estado. Ademais, com base em dados dos sistemas de segurança pública, inúmeras pesquisas realizadas no país também construíram diagnósticos sobre quem são as vítimas preferenciais da violência homicida.

Contudo, no que diz respeito aos perpetradores dessa violência, há um grande vácuo de informação em todo país. Essa escassez de dados sobre quem são os homicidas decorre em primeiro lugar dos baixos índices de esclarecimento desses crimes, que impedem que se conheça sua autoria. Porém, ainda que as taxas de esclarecimento fossem elevadas, o país também padece da produção insuficiente de dados na área da segurança pública, a ponto de que muitas secretarias estaduais sequer divulguem estatísticas criminais regularmente. A despeito desse problema, Zilli recorda que

*“as poucas informações disponíveis vêm de arquivos policiais e tribunais de justiça e, de modo geral, indicam que vítimas e autores possuem basicamente o mesmo perfil. Levantamento feito junto às polícias civis de 24 estados pela Secretaria Nacional de Segurança*

*Pública (Senasp), por exemplo, demonstrou que, entre os 14.090 inquéritos de homicídios dolosos relatados entre os anos de 2004 e 2005, adolescentes e jovens de 12 a 24 anos respondiam pela autoria de 51% deste volume” (ZILLI, 2014, p. 22).*

De acordo com o Waiselfisz (2014), os homicídios representam hoje a principal causa de morte entre os jovens de 15 a 29 anos no Brasil, atingindo principalmente os jovens negros, do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. O estudo também revela que até os 12 anos de idade o número absoluto de vítimas de homicídios é muito pequeno, havendo uma mudança neste padrão a partir da faixa etária dos 13 anos.

A análise dos dados sobre o ano de 2012 (WASELFISZ, 2014) revela que enquanto as taxas de incidência de homicídio por grupos de 100 mil habitantes são de 4,3 entre a população com idades entre 10 e 14 anos, esse número chega a 66,9 entre a população de 20 a 24 anos, voltando a cair entre as faixas etárias adultas. Dessa forma, verifica-se um pico de incidência de homicídios justamente entre a população jovem (entre 15 e 29 anos). Segundo Santos (2010), estudos revelam que a população jovem é mais afetada pelo consumismo, individualismo e falta de acesso a oportunidades, o que gera como consequência um maior envolvimento deste grupo populacional com situações de violência – seja como agressores ou vítimas. Por isso, não surpreende que diversos diagnósticos feitos sobre o perfil das vítimas de homicídios e dos agressores revelem uma prevalência de jovens em ambos os grupos.

Assim como verificado em relação à distribuição de homicídios por faixas etárias, a incidência de homicídios por gênero também



apresenta uma distribuição diferenciada. De acordo com o Waiselfisz (2014), 91,6% das vítimas de homicídio em 2012 eram do sexo masculino, sendo possível notar desde 1980 uma preponderância de homens entre as vítimas. Entre os jovens, o percentual de vítimas do sexo masculino é ainda maior, compondo 93,3% do total de vítimas. Por óbvio, não se trata de minimizar a gravidade da violência homicida que atinge as mulheres, mas de compreender suas especificidades.

Quanto ao recorte racial, segundo o Waiselfisz (2012), a evolução dos homicídios no Brasil incide de forma muito desigual entre os grupos populacionais de acordo com a cor das vítimas. De modo geral, além de haver majoritariamente negros<sup>9</sup> entre as vítimas de homicídios, a análise da série histórica entre 2002 e 2010 revela que enquanto houve redução do número absoluto de homicídios entre a população branca, aumentaram os homicídios de negros. Consideradas apenas as mortes por agressão por arma de fogo, negros têm 2,5 vezes mais chances de serem vítimas dessas ocorrências do que os brancos (WAISELFISZ, 2015).

## 2. Polícias e atores do sistema de justiça criminal

Destaca-se o papel central exercido por estas instituições para a responsabilização penal dos autores de crimes. As polícias são o primeiro contato de toda a cadeia do sistema de justiça e, conforme exposto por Adorno e Pasinato (2010), todo registro policial, em teoria, deve dar início a um procedimento de investigação. A investigação policial é parte essencial para a responsabilização penal dos autores de crimes. São as instituições policiais o primeiro contato de toda a cadeia do sistema de justiça

– desde as vítimas, testemunhas, possíveis suspeitos, até os promotores, defensores e juízes. No Brasil, assim como em todo o mundo, a investigação policial abrange apenas parte das ocorrências registradas, uma vez que alguns crimes, como o caso do homicídio, tendem a ser priorizados por sua gravidade.

Para garantir que haja identificação da autoria e materialidade dos homicídios, todas as etapas de trabalho das polícias durante o atendimento às ocorrências precisam ser fortalecidas. Mingardi (2005) destaca a necessidade de atenção tanto aos procedimentos realizados na cena do crime, após a comunicação do fato à polícia, quanto àqueles adotados a partir do momento em que o inquérito policial é instaurado. Estudos (BENTO; RECHENBERG, 2014) mostram que atualmente a maior parte dos casos de homicídios é elucidada com base em provas testemunhais e há limites na atuação e contribuição das perícias. É preciso que sejam delimitados procedimentos claros para condução das atividades de investigação e as perícias precisam contar com mais recursos para realizar os trabalhos periciais com maior celeridade e sem sobrecarga de trabalho.

Os baixos índices de esclarecimento de homicídios pelas polícias estaduais são explicados por diversos fatores, que incluem a falta de investimentos nas polícias judiciárias. De toda forma, eles ajudam a compor um cenário em que a preservação da vida e a redução da letalidade violenta parecem não constituir prioridades para os governos estaduais. Por sua vez, esse indicativo pode contribuir para que mais homicídios ocorram.

Soma-se à falta de investimentos o fato de que, diante do elevado número de homicídios, mecanismos informais operem na escala de quais mortes serão propriamente investi-

9. Por “negro” entende-se o somatório das categorias “preto” e “pardo”, utilizadas pelo IBGE.



gadas. Em discussão sobre a seletividade das investigações criminais, Costa, Zackseski e Maciel (2016) argumentam que a incapacidade de responder a todas as ocorrências faz com que as polícias atuem seletivamente, usando variados critérios para definir quais crimes serão investigados. Homicídios tendem a ocorrer em áreas periféricas, atingindo grupos mais vulneráveis de um ponto de vista socioeconômico. Segundo os autores, o baixo desempenho da investigação criminal nessas localidades “reafirma os efeitos de exclusão social e segregação espacial” (p.39).

Costa e Oliveira Júnior (2016) apontam que a existência de informações prévias que possam indicar a autoria do crime é um dos critérios para o início de uma investigação formal (p. 152). Assim, há homicídios cujas chances de elucidação são maiores, por sua natureza – por exemplo, feminicídios cometidos pelos parceiros ou ex-parceiros das vítimas, ocorrências em que a autoria é conhecida quase imediatamente, em relação às quais o trabalho da polícia se limitará a produzir provas que confirmem a incriminação. Por outro lado, mortes relacionadas ao crime organizado ou com indícios de execução tendem a não ter testemunhas dispostas a fornecer quaisquer informações, o que reduz as chances de que sejam investigadas.

O Ministério Público (MP) tem papel decisivo na justiça criminal, já que se trata da instituição que recebe a conclusão do trabalho investigativo da Polícia Civil, com poder de analisar e decidir o que será levado adiante e denunciado, dando início à fase judicial, e o que terá seu ciclo encerrado, com arquivamento. Na prática, trata-se do exercício de controle da qualidade da investigação. Recebendo um inquérito com elementos suficientes de autoria e comprovação da materialidade do crime, o promotor de justiça elabora

a denúncia, que é então encaminhada para análise do Poder Judiciário.

Há consenso cada vez maior sobre a necessidade de ampliação do entendimento sobre as funções de controle externo da atividade policial exercidas por esse órgão. Sob essa ótica, o controle exercido pelo órgão não deveria ficar restrito às balizas legais da investigação realizada pela Polícia Civil - como o controle de prazos do inquérito -, mas poderia também envolver uma avaliação sobre a eficácia da investigação, por meio do acompanhamento mais próximo do trabalho da polícia judiciária. Esse acompanhamento poderia contribuir para que as investigações cheguem ao resultado desejado, que é o esclarecimento do crime e identificação do autor.

Segundo Nóbrega Júnior (2010), apesar do número de casos de homicídio que chegam ao MP ser pequeno, o volume de casos denunciados e julgados é ainda menor. Estudando o caso de Recife (PE), o autor constatou que entre os anos de 2003 e 2004 aconteceram 2.114 homicídios dolosos na cidade, e que apenas 34% se transformaram em inquéritos e foram enviados ao MP de Pernambuco. Menor ainda foi a proporção de casos julgados: de todos os homicídios dolosos cometidos naquele período, apenas 17 casos haviam sido julgados ao final de 2015. De acordo com Costa (2015), essa baixa efetividade seria produto de ideias e práticas sociais que permeiam a atuação de juízes e promotores, além de resultar da ausência de homogeneidade nos procedimentos e avaliações realizadas pelo MP. Ademais, alguns promotores apresentariam denúncias mesmo sabendo que as provas apresentadas não são satisfatórias, o que dificultaria condenações futuras.

### 3. Governos estaduais

Desde o início dos anos 2000, os governos



estaduais e Secretarias de Segurança Pública de diversas unidades federativas vêm implementando programas voltados à prevenção e repressão da criminalidade, na tentativa de fazer frente ao crescimento de índices de letalidade violenta, primordialmente. Dentre as experiências mais conhecidas figuram o Fica Vivo (MG), Pacto pela Vida (PE) e as Unidades de Polícia Pacificadora (RJ). As duas últimas inspiraram iniciativas em outros estados, como o Pacto pela Vida da Bahia e as Unidades Paraná Seguro (PR), respectivamente. A maior parte dessas experiências é baseada na premissa da concentração espacial do crime, ou seja, na existência de *hot spots* de criminalidade. Outro aspecto comum é a combinação de ações de cunho social/preventivo e repressivo.

Além disso, diversas secretarias vêm implantando sistemas de gestão por resultados, que invariavelmente têm entre seus indicadores de desempenho os índices de violência letal. Ao menos oito estados da federação (Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo) vivenciaram ou vivenciam neste momento iniciativas de gestão para resultados na segurança (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017b).

Infelizmente, muitas iniciativas bem-sucedidas perdem força ao longo dos anos ainda que tenham levado a resultados muito positivos. Fatores como a falta de planejamento e continuidade política, a escassez de recursos e a falta de priorização de ações de caráter preventivo ajudam a explicar porque iniciativas exitosas são gradualmente enfraquecidas. Um dos casos mais emblemáticos é o das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) do Rio de Janeiro, que, ainda que não tenham sido concebidas com esse objetivo explícito, contribuíram muito para a redução da letalidade violenta na capital. A grave crise econômica pela qual passa o estado é um dos fatores que

explicam a crise do programa, mas especialistas também creditam o quadro atual à expansão demasiadamente rápida das unidades, bem como à falta de investimentos sociais em “áreas pacificadas”.

#### 4. Governo federal

Os governos federais foram sempre bastante criticados por sua falta de iniciativa e ação diante dos altos índices de homicídio do país. Em 2015, o Ministério da Justiça anunciou que lançaria um Pacto Nacional pela Redução dos Homicídios, a fim de ampliar a participação da União na segurança pública, mas a iniciativa nunca se concretizou. Um diagnóstico sobre as características dos homicídios no país chegou a ser realizado e 81 municípios foram definidos como prioritários. Contudo, o plano nunca foi elaborado.

Já em 2017, o Ministério da Justiça e Segurança Pública anunciou o Plano Nacional de Segurança Pública, sobre o qual havia grande expectativa, em função da timidez das respostas de sucessivos governos ao desafio da violência letal. O plano traz como um de seus três objetivos principais a redução dos homicídios, feminicídios e da violência contra a mulher de forma mais ampla (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Todavia, ele foi bastante criticado por especialistas, por não tratar de aspectos importantes relacionados à segurança pública e por ser bastante vago, sem definição de cronograma, responsabilidades e orçamento. Diante da gravidade o problema a enfrentar e de todo o atraso em fazê-lo, esperava-se que o governo fosse capaz de formular um plano mais promissor.

#### 5. Sociedade e sociedade civil

Diante das quase 60 mil mortes violentas registradas no país todos os anos, seria esperado que a sociedade brasileira se mobilizasse e rea-



gisse veementemente, cobrando as autoridades por medidas capazes de reduzir os índices de letalidade violenta. Todavia, essa não é a realidade do país. À exceção daqueles cujos familiares foram vitimados, boa parte da população parece inerte diante da perda de tantas vidas.

Em parte, essa passividade se deve ao fato de que é pensamento corrente que as vítimas de homicídio são pessoas com algum grau de envolvimento criminal, mortas em função de dívidas, disputas ou vinganças. As exceções à regra são as mulheres mortas por companheiros e crianças vítimas de homicídios intencionais ou não, como aqueles atingidos por balas perdidas – realidade cada vez mais comum no estado do Rio de Janeiro. Essas não se encaixam no perfil da vítima padrão, cuja morte não desperta comoção. A própria juventude – grupo mais afetado pela violência letal – tende a discutir com mais força a questão da letalidade policial, que de fato é grave, não conferindo tanta importância as mortes cometidas por representantes de seu próprio grupo etário.

Por sua vez, grupos da sociedade civil vêm há pelo menos duas décadas fazendo esforços para colocar a questão das vidas perdidas para a violência no centro da agenda política e do debate público. Organizações como Viva Rio, Instituto Sou da Paz, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto Igarapé têm sido vozes ativas pela necessidade de políticas públicas especificamente voltadas à redução de homicídios. Recentemente, algumas dessas organizações se juntaram a atores de outros países latino-americanos e lançaram a campanha “Instinto de Vida”, cujo objetivo é mobilizar sociedade e governos para que se comprometam a reduzir os índices de violência letal da região em 50% dentro de um prazo de dez anos.<sup>10</sup>

10. “Instinto de Vida – A campanha”. Disponível em: <https://goo.gl/uqq3wm>.

## Violência contra a mulher - feminicídios

### *Panorama geral*

O fato de que os homens sejam 8,6 vezes mais vitimados por homicídios do que as mulheres faz com que a variação nos homicídios de mulheres fique muitas vezes invisibilizada, apesar de eles terem aumentado 11% nos últimos dez anos (CERQUEIRA et al., 2016). Sabendo que a maioria dos casos envolvendo mulheres têm dinâmicas particulares, é importante a análise de sua variação separadamente.

Por representarem parcela pequena do total de mortes por agressão (8% em 2015)<sup>11</sup>, as mortes de mulheres ainda tendem a ser vistas como um problema menor, permanecendo “obscurecidas por sua pequena expressão numérica e, conseqüentemente, seu pequeno impacto nas políticas públicas” (PASINATO, 2011, p. 242). Todavia, a vitimização feminina cresceu nas últimas décadas, conforme demonstrado no Mapa da Violência 2015. Segundo Waiselfisz (2015), 106.093 mulheres foram mortas de maneira violenta entre 1980 e 2013. O número anual de vítimas passou de 1.353 mulheres em 1980 para 4.762 em 2013, o que representou aumento de 252%. Já a taxa de homicídio feminino chegou a 4,8 por 100 mil em 2013, contra 2,3 em 1980.

Enquanto a maior parte dos homicídios que vitimam homens ocorre no espaço público, as mortes de mulheres são frequentemente pertencentes à esfera da violência privada e desencadeadas por relações intersubjetivas, não sendo possível ignorar “que a maior parte dos homicídios de mulheres ocorre em ataques no

11. “Estatísticas Vitais”, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Disponível em: <https://goo.gl/AgC2rN>.





espaço doméstico, cometidos por seus parceiros íntimos ou conhecidos” (PASINATO, 2011, p. 242). Segundo Meneghel e Hirakata (2011), diversos fatores socioeconômicos e demográficos estão associados ao assassinato de mulheres por seus parceiros íntimos, tais como a pobreza das famílias em que esses homicídios ocorrem, a disparidade de idade entre os cônjuges e a informalidade das situações maritais.

A violência contra a mulher não é exclusivamente perpetrada por parceiros, mas sabe-se que os crimes envolvendo companheiros ou ex-companheiros representam parcela muito expressiva das agressões fatais contra mulheres. Não há dados suficientes para precisar qual é a parcela de mulheres mortas no contexto de um relacionamento, mas algumas informações disponíveis no sistema DATASUS apontam para a conclusão de que, de fato, essa circunstância predomina entre os homicídios de mulheres. Entre 2011 e 2015, 28% das mulheres vítimas de agressões fatais morreram em residências, contra apenas 10% das vítimas do sexo masculino. Já as mortes em vias públicas representaram 31% das agressões fatais contra mulheres, contra 47% entre os homens.

Outro indicador de que mulheres são mais frequentemente mortas por conhecidos e em ambientes domésticos é o instrumento usado na agressão: 42% das 23.441 mulheres vitimadas nesse período foram mortas com golpes de instrumentos cortantes ou contundentes; estrangulamento; afogamento; força corporal; e agressão sexual por meio de força física. Entre as mortes de indivíduos do sexo masculino, essas circunstâncias somaram 22%.<sup>12</sup>

12. “Estatísticas Vitais”, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Disponível em: <https://goo.gl/AgC2rN>.

### **Valores em disputa e incompatibilidades: Por quê?**

Dentre os inúmeros fatores explicativos do incremento da violência contra as mulheres perpetrada por parceiros, Meneghel e Hirakata (2011) destacam o processo de mudança nos papéis tradicionais de gênero, cuja expressão mais óbvia é a entrada maciça das mulheres na força de trabalho formal. A independência econômica consequente é fonte potencialmente de conflitos, “já que os homens, ao perderem o papel de provedor e de chefe de família, muitas vezes reagem de modo agressivo, e isso pode aumentar o número de situações de violência entre os gêneros, inclusive os casos fatais” (p. 569). Na mesma linha, Bandeira aponta que as razões que justificam a violência de gênero continuam centradas “na argumentação de que a mulher não está cumprindo bem seus papéis de mãe, dona de casa e esposa por estar voltada ao trabalho, ao estudo ou envolvida com as redes sociais” (BANDEIRA, 2014, p. 457).

Traços de uma sociedade machista e patriarcal ajudam a explicar os padrões de agressão contra as mulheres. Não raro, casos noticiados de feminicídio envolvem autores que relataram não aceitar o rompimento de um vínculo afetivo ou o fato de que a ex companheira tivesse um novo relacionamento. Ainda existe uma mentalidade segundo a qual o homem é mais impulsivo e, diante da dificuldade de lidar com frustrações, reage violentamente ao rompimento amoroso. Não por acaso, ainda é comum que se refira a esses casos como “crimes passionais”, como se sentimentos de amor e paixão explicassem a violência homicida.

### **Fatores estruturais**

#### **1. Relações de gênero em um sistema patriarcal**

Analisando a construção social do gênero em



um sistema patriarcal, Vera Andrade (2005) argumenta que às figuras do homem e da mulher sempre foram atribuídos espaços e papéis bastante demarcados. Por um lado, o lugar do homem é o espaço público, do sujeito que desempenha os papéis de trabalhador, guerreiro e possuidor. Por outro lado, a mulher ficou historicamente confinada à esfera privada, das relações íntimas e familiares, tradicionalmente limitada às funções de reprodutora, cuidadora e trabalhadora doméstica. Nesse contexto, os atributos que dela se esperam são os de uma criatura “impotente, pacífica, recatada, doméstica, possuída” (p. 85).

Obviamente, a inserção crescente da mulher no mercado de trabalho tencionou essa divisão de papéis. Da inserção decorreu a ampliação da autonomia e do poder de escolha feminino, que não se limitou ao trabalho, mas expandiu-se a outras esferas de sua vida. Também contribuíram para isso, em um primeiro momento, os maiores índices de escolarização das mulheres, e, em um momento posterior, o fato de que o empoderamento feminino tenha ganhado espaço no debate público, ainda que gradual e timidamente.

Ademais, a crescente participação feminina no mercado de trabalho teve como uma de suas consequências a redução no número de filhos por mulher, o que também veio a subverter os papéis dos quais trata Andrade (2005). Outros fatores podem ser apontados como desafios à estabilidade do sistema patriarcal descrito pela autora, tais como a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06)<sup>13</sup>, que representou a quebra de um paradigma em que agressões domésticas pertenciam à ordem privada, sobre a qual o Estado teria pouca influência e responsabilidade.

13. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: <https://goo.gl/mzfnI>.

Apesar dos avanços notados nos últimos anos, caracterizados pelo crescimento do movimento feminista e pela intensificação das discussões sobre relações de gênero e violência, as bases de um sistema patriarcal e machista são sólidas e bastante resilientes. A ideia de que o homem pode e deve exercer controle sobre o corpo e as escolhas femininas ainda encontra eco, por mais que sua expressão pública seja condenável. Por isso, ainda assistimos a atos extremos de violência contra as mulheres, justificados por argumentos que remontam a teses como a defesa da honra.

### ***Fatores aceleradores e de risco***

Os fatores aceleradores da violência contra a mulher são muito similares àqueles associados à violência homicida como um todo (presença de armas de fogo; álcool e outras drogas; e impunidade). Cabe destacar que, ainda que grande parte das vítimas de homicídio do sexo feminino sejam mortas com instrumentos cortantes ou contundentes e outros meios cruéis, as vítimas mortas por disparos de arma de fogo representaram aproximadamente 50% do total ao longo dos últimos dez anos, segundo o DATASUS. A presença de armas de fogo em contextos de agressão doméstica pode facilitar e/ou acelerar um desfecho fatal. Contudo, algumas características particulares da violência contra a mulher implicam na existência de outros fatores aceleradores ou de risco específicos, todos interligados de alguma maneira.

#### **1. Histórico de agressões**

Frequentemente, o homicídio de uma mulher por seu companheiro ou ex-companheiro é precedido por anos de agressões verbais e físicas. Esse tipo de violência costuma ter por característica o fato de que ela vai escalando com o passar do tempo, sendo que algumas das vítimas procuram ajuda do sistema de



justiça criminal, mas nem sempre encontram. Grande parte das mulheres assassinadas por seus parceiros “possuíam histórias repetidas de violência e agressões” (MENEGHEL; HIRAKATA, 2011, p. 566). Isso indica a necessidade de que haja uma rede de proteção estruturada pronta a atender mulheres vítimas de agressões, que as ajude a romper esse ciclo de violência. Quando as agressões ocorrem e não há nenhuma resposta, a tendência é que cresçam em intensidade, podendo culminar na morte da mulher.

## 2. Falhas no sistema de medidas protetivas

Mencionada acima, a Lei Maria da Penha criou uma série de medidas protetivas voltadas à mulher vítima de violência, tais como o afastamento do agressor do lar, a proibição de aproximação da vítima e a restrição de circulação em locais frequentados pela vítima. Classificadas como “medidas protetivas de urgência”, elas deveriam ser autorizadas imediatamente, a fim de garantir a integridade física da mulher agredida ou ameaçada de agressão.

Segundo Pasinato et al. (2016), o caráter de urgência recomenda que os pedidos de medidas protetivas tramitem de forma independente das investigações criminais e que o relato da situação seja baseado somente nas declarações da mulher solicitante. A junta de provas adicionais não pode ser fator de demora no encaminhamento do pedido, sendo estabelecido o prazo de 48 horas entre o pedido e o envio ao judiciário e prazo igual para que ocorra a decisão judicial. As autoras apontam que as medidas protetivas são reconhecidas pelos profissionais que atendem mulheres em situação de violência como o maior avanço trazido pela Lei Maria da Penha. Contudo, há diversos obstáculos à sua implementação.

Em estudo comparado sobre como vêm sendo aplicadas essas medidas nas cidades de Florianópolis (SC), Salvador (BA) e São Paulo (SP), as autoras concluíram que os tempos entre a solicitação de medida protetiva e sua autorização extrapolam em muito o previsto pela lei, em virtude de um “aumento de percursos de novas etapas que devem ser percorridas pelas mulheres com reflexos no tempo para obter a proteção que é necessária” (PASINATO et al., 2016, p. 240). Conforme mencionado acima, a lei determina que, uma vez que o Judiciário seja notificado sobre a solicitação de medida protetiva de urgência registrada junto à Polícia Civil, o prazo para decisão do juiz é de 48 horas. Todavia, a pesquisa revelou que o prazo real variou entre cinco e 84 dias em Salvador, especialmente em função de procedimentos burocráticos na tramitação do pedido no juizado e do intervalo entre o encaminhamento e a decisão, que chegou a 15 dias (contra os dois dias fixados em lei).

Outra importante conclusão do estudo foi a de que é bastante frequente que a mulher solicitante deva apresentar testemunhas e outras provas de que vem sofrendo ameaças ou agressões, sob o entendimento de que apenas sua palavra não basta – o que contraria frontalmente o texto legislativo. A vinculação entre o pedido de proteção e o procedimento criminal contra o agressor também foi detectada, ainda que configure claro desrespeito à lei e tenha como consequência o atraso na autorização da medida. Em parte dos casos a que as autoras tiveram acesso, mesmo após a autorização judicial da medida, vítima e agressor não foram notificados, o que, na prática, torna a medida protetiva inócua.

As falhas do sistema de medidas protetivas reveladas pela pesquisa são graves e ajudam a explicar porque mulheres que buscaram



ajuda legal foram vítimas de agressões fatais. Evidentemente, a mera existência de medida protetiva não garante que o agressor irá respeitá-la – até em função de graves deficiências no monitoramento das medidas, também apontadas pelas autoras -, mas a inexistência de resposta ao problema ou o atraso dessa resposta contribuem para que situações de violência persistam e escalem.

### 3. Dependência econômica

De certa forma relacionado aos fatores anterior, a dependência econômica da mulher em relação ao cônjuge pode ser determinante para que agressões constantes não sejam denunciadas. Muitas vezes, a alternativa para uma mulher que depende de recursos financeiros do agressor para sobreviver é o encaminhamento para um abrigo, mas essa medida implica em consequências drásticas, como o abandono do lar e de laços afetivos. Quando a vítima tem filhos, a quebra do ciclo da violência se torna mais urgente, mas também mais difícil. Outra medida prevista pela Lei Maria da Penha é justamente a prestação de alimentos por parte do agressor. Todavia, conforme apontado acima, a concessão das medidas protetivas é lenta, burocrática e deficiente.

## Atores

### 1. Vítimas e autores

Conforme já apontado em relação aos homicídios, a definição do perfil do autor de violência contra a mulher é difícil, já que, em primeiro lugar, parcela significativa dos crimes contra a vida (entre eles os feminicídios) não são esclarecidos, e, em segundo lugar, não existe um banco de dados sobre o perfil de autores, ao contrário do que ocorre em relação às vítimas. O que se sabe é que muitos agressores são homens que mantinham ou mantiveram relacionamentos íntimos com

as vítimas.<sup>14</sup> Muito do que se conhece sobre homens que praticaram violência contra mulheres diz respeito a agressores que não necessariamente mataram suas vítimas. Todavia, sabendo que a morte costuma ser precedida por outras agressões, pode-se esperar que o perfil do agressor e do homicida sejam bastante parecidos.

Segundo Meneghel e Hirakata (2011), os agressores costumam ser jovens, usualmente possuem grau de escolaridade menor que o das vítimas, têm antecedentes criminais e histórico de ameaças e violências dirigidas contra as mulheres. Pesquisas realizadas sobre registros criminais em diferentes municípios brasileiros levaram a conclusões semelhantes: ao analisar 130 autos de prisão em flagrante por violência doméstica em um município do estado do Paraná, Madureira et al. (2014) descobriram que os agressores presos eram jovens (45% entre 20 e 29 anos), com baixa escolaridade (80% tinham até o Ensino Fundamental) e renda baixa (28% eram trabalhadores da construção civil).

Quanto ao perfil da vítima, Meneghel e Hirakata (2011) apontam que pesquisas sobre o tema indicam a concentração dessas mortes em grupos de mulheres jovens, com nível fundamental de ensino e profissões não qualificadas. Essas características sugerem que as vulnerabilidades socioeconômicas são fator transversal de

---

14. Cabe novamente a ressalva de que nem todas as mulheres vítimas de agressões fatais foram mortas por parceiros ou ex-parceiros, tampouco se pode afirmar que todas foram mortas em virtude de sua condição feminina (o que configura o crime de feminicídio). No entanto, as pesquisas produzidas sobre o tema e os dados a que se tem acesso indicam que essas mortes representam uma parcela bastante expressiva dos homicídios contra mulheres. Mais do que isso, trata-se de um tipo particular de violência sobre o qual é possível pensar medidas preventivas específicas. Quanto às mulheres mortas em virtude de envolvimento criminal ou conflitos interpessoais diversos, trata-se de vítimas de uma violência mais próxima à do homicídio que também vítima homens.



destaque na incidência desse tipo de homicídio. As pesquisadoras se basearam em estudos internacionais para supor que o total de homicídios femininos serve “como um ‘indicador aproximado’ de feminicídio, já que de 60% a 70% dessas mortes são provocadas pelas desigualdades de gênero” (p. 566). Os resultados da análise de 19.459 mortes de mulheres ocorridas entre 2003 e 2007 no Brasil indicaram que grande parte das mulheres assassinadas no período era jovem, solteira e de baixa escolaridade, e 51% eram negras (pretas e pardas).

Também com base nos dados da saúde, Waiselfisz (2015) identificou as características fundamentais da mulher vítima de violência, enfatizando que se encontra em curso uma escalada íngreme da vitimização da mulher negra, cujos homicídios aumentaram 54,2% entre 2003 e 2013 - no mesmo período, o número de homicídios de brancas caiu 9,8%. Quanto à idade, o autor pontua que a incidência de mortes entre mulheres é baixa até os 10 anos de idade, cresce substantivamente até os 19 anos, e, a partir dessa idade, declina lentamente.

## 2. Polícias e atores do sistema de justiça criminal

A mulher vítima de violência física e/ou sexual precisa superar o constrangimento associado a essa condição para que possa procurar a polícia e prestar queixa sobre seu agressor. Nesse sentido, polícias preparadas para acolher a vítima desse tipo de crime são essenciais para que, de um lado, as agressões sejam notificadas e conheçamos a real dimensão do problema, e, de outro, os autores sejam identificados e punidos.

A criação das Delegacias da Mulher foi uma conquista muito importante do movimento feminista. Contudo, na cidade de São Paulo, por exemplo, essas delegacias não funcionam 24 horas por dia, nem aos finais de semana,

quando os casos de agressão são mais frequentes. Em outras capitais, há apenas uma delegacia especializada, o que dificulta o acesso a esse serviço. Por essa razão, muitas vítimas acabam procurando delegacias comuns, onde as chances de que não recebam o acolhimento necessário são maiores. Todavia, mesmo nas delegacias da mulher há situações de flagrante desrespeito. Durante pesquisa de campo realizada em Florianópolis, Salvador e São Paulo, Pasinato et al. (2016) testemunharam situações em que policiais faziam comentários sobre as roupas das vítimas, suas reais intenções com as denúncias feitas e, no caso das vítimas de estupro, o eventual consentimento para a relação sexual. Além disso, vítimas consideradas não “merecedoras” não eram informadas sobre a possibilidade de solicitação de medida protetiva.

Em 2016, um estupro coletivo contra uma adolescente de 16 anos ocorrido no Rio de Janeiro ganhou enorme repercussão na mídia, não apenas pela brutalidade do ato, mas também pelas declarações feitas pelo delegado inicialmente responsável pelo caso, que questionou a veracidade da história, alegando que a vítima teria mudado de versão, e chegou a afirmar que ela seria investigada por suposto envolvimento com o tráfico de drogas na região.<sup>15</sup> No mês de julho de 2017, uma jovem de 27 anos foi morta e teve seu corpo carbonizado por um homem com quem mantinha um relacionamento íntimo, na cidade de Campo Grande (MS). A despeito de todos os indícios de que o caso poderia ser investigado como feminicídio, o delegado encarregado afirmou tratar-se de roubo seguido de morte.<sup>16</sup> Nos dois casos, as polícias se mostraram pouco sensíveis à

15. “Delegado afastado vê elo entre jovem violentada e tráfico”, Estadão, Brasil, 09 de junho de 2016. Disponível em: <https://goo.gl/k2eoEs>.

16. “Mayara Amaral, a violonista de Campo Grande morta duas vezes”, El País Brasil, 29 de julho de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/jKyJxb>.



gravidade e às particularidades da violência cometida contra as mulheres, seja ela letal ou não.

A pesquisa de Pasinato et al. (2016) sobre a aplicação de medidas protetivas revelou falhas graves na maneira como o Judiciário processava as solicitações feitas nas três cidades comparadas. Por sua vez, Ministério Público e Defensoria Pública tampouco questionavam a atuação dos juízes, segundo o estudo. A pesquisa concluiu que mesmo as varas e juizados especializados não conseguem romper com a lógica tradicional da justiça criminal e atuam de maneira bastante convencional, exigindo que sejam apresentadas provas de que houve ameaça ou violência. A relutância em seguir o texto legislativo – que determina expressamente que a palavra da ofendida basta – leva à demora em autorizar a medida protetiva, que pode agravar a violência a que a vítima está sendo submetida.

Em abril de 2016, a ONU Mulheres Brasil e o governo federal lançaram as “Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres – Feminicídios”. O documento define os procedimentos a serem aplicados por profissionais e instituições durante a investigação policial, o processo judicial e o julgamento de mortes violentas de mulheres para tipificar as razões de gênero como causas desses crimes. Trata-se de medida importante, pois, segundo o próprio documento, as diretrizes “contribuem para a ‘mudança de olhar’ do profissional sobre o crime, suas circunstâncias, a(s) vítima(s) e o(a)s responsável(eis) pela(s) morte(s), adotando a ‘perspectiva de gênero’ como forma de aprimorar as respostas institucionais para as mortes violentas de mulheres” (ONU MULHERES, 2016, p. 15).

### 3. Sociedade e sociedade civil

A estrutura patriarcal e machista caracterizada anteriormente vem sendo gradualmente desafiada, conforme discutido acima. Contudo, seu legado ainda se faz muito presente na sociedade brasileira, onde a mulher encontra variados obstáculos à sua plena emancipação e questionamentos ao seu poder de escolha. Esses obstáculos se fazem sentir muito claramente pela mulher vítima de violência, cuja narrativa é frequentemente colocada sob suspeita. Diante de uma denúncia de violência sexual, por exemplo, é comum que se coloque em xeque a versão da vítima, levantando dúvidas sobre sua postura, vida pregressa e até mesmo se o ato sexual foi, de fato, praticado contra sua vontade.

Contudo, o fato de que esses temas venham ganhando espaço no debate público e as mudanças legislativas da última década – especialmente a Lei Maria da Penha, amplamente conhecida – vêm contribuindo para que mais mulheres se engajem cotidianamente na reflexão e discussão sobre a violência de gênero, formas de enfrentamento e a indiferença de parte da sociedade em relação a ela. Tem sido frequentes atos e manifestações em repúdio à violência contra a mulher, muitas vezes precedidos de casos emblemáticos. Ainda assim, o engajamento se limita a grupos pequenos, quase sempre compostos exclusivamente de mulheres. O envolvimento dos homens seria fundamental para ajudar a mudar conceitos e quebrar paradigmas dentro desse grupo, mas é bastante restrito.

Quanto à sociedade civil e os movimentos feministas de base, sua atuação nas últimas décadas foi crucial para fazer avançar a pauta do enfrentamento à violência contra a mulher. No início da década de 80, o movimento feminista voltou seus olhos ao tema da violência contra a mulher, organizando



protestos contra a absolvição de homens que mataram suas companheiras sob a alegação de “legítima defesa da honra”. No mesmo período, foram criados grupos chamados “SOS Mulher”, que forneciam assistência social, psicológica e jurídica a mulheres vítimas de violência (SANTOS, 2010). Foi a luta dos movimentos feministas, também, que levou à criação da primeira Delegacia da Mulher em 1985, no estado de São Paulo.

A aprovação da Lei Maria da Penha também não seria possível sem a pressão exercida pela sociedade civil organizada. As recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>17</sup> ao Estado brasileiro em relação ao caso Maria da Penha só foram cumpridas em virtude da pressão de organizações que em 2003 denunciaram à ONU o não cumprimento das recomendações feitas. No mesmo ano, o Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) recomendou que o país adotasse com urgência uma lei para prevenir e punir a violência doméstica. Um consórcio de ONGs participou ativamente do grupo de trabalho que preparou o anteprojeto da lei (SANTOS, 2010).

## Letalidade nas ações policiais

### *Panorama geral*

Segundo dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em 2015 o Brasil teve 3.320 pessoas mortas pelas polícias e 358 policiais foram vítimas de mortes violentas (ho-

micídios e latrocínios). A taxa de letalidade policial no Brasil é de 1,6 mortos pelas polícias para cada 100 mil habitantes - mais alta que a de Honduras, de 1,2 por 100 mil habitantes (LIMA, 2016).

A polícia só é polícia porque é autorizada a usar a força, em seus diferentes níveis, do mais brando até o letal. No entanto, em sociedades democráticas, esse uso deve ser balizado por parâmetros claros estabelecidos a partir de um mandato outorgado pela sociedade (BAYLEY, 2001). O uso letal da força pela polícia, portanto, deve ser alvo permanente de discussão por parte da sociedade e das próprias polícias. Essa tese ganha mais força quando se compara o percentual de mortos pela polícia com o total de mortes violentas. No estado de São Paulo, no ano de 2016, a polícia foi responsável por cerca de 17% das mortes violentas registradas (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017a). Ao mesmo tempo, o número de policiais mortos em alguns estados é espantoso: 100 policiais foram mortos entre janeiro e agosto no Rio de Janeiro, praticamente um a cada dois dias. Trata-se de realidade inadmissível.

No entanto, em que pese o alto grau de uso da força letal pelas polícias no Brasil, o tema não é considerado prioritário pelas corporações, que costumam negar que se trata de uma questão passível de ser debatida publicamente. Não raro, os comandos respondem a questionamentos sobre o aumento dos casos de letalidade policial afirmando que a criminalidade está mais violenta ou que a eficiência policial aumentou, o que significa que os policiais chegam mais prontamente às situações de crime em andamento, aumentando os confrontos.

Essas hipóteses podem até ter lastro na realidade, mas enquanto não houver o reconheci-

17. Em 2001, a CIDH responsabilizou o Estado brasileiro por omissão, negligência e tolerância em relação ao caso de Maria da Penha Maia Fernandes, que em 1983 sofreu duas tentativas de homicídio por parte de seu marido, ficando paraplégica em virtude de disparos efetuados por ele. Em 1998, o CEJIL-Brasil (Centro para a Justiça e o Direito Internacional) e o CLADEM-Brasil (Comitê Latino-americano do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher), juntamente com a vítima, encaminharam à CIDH uma petição contra o Estado brasileiro.



mento por parte das autoridades de que o uso da força letal é questão institucional essencial à democracia e ao bom trabalho policial, dificilmente teremos uma clara visão sobre causas, circunstâncias e possíveis soluções para fazer frente ao fenômeno. É fundamental reconhecer que o tema da letalidade policial deve ser debatido franca e publicamente, por meio da divulgação permanente de informações sobre o fenômeno, da prestação de contas em relação à apuração e processamento dos casos envolvendo mortes em ações policiais e da discussão sobre protocolos de uso da força por parte da polícia.

### **Fatores estruturais**

#### **1. “Bandido bom é bandido morto” e perda de legitimidade das polícias**

Há algumas hipóteses para explicar o alto de grau de letalidade nas ações policiais no Brasil. Há um componente cultural que dá legitimidade à ideia de que “bandido bom é bandido morto”. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha a pedido do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016), 57% da população estava de acordo com essa afirmação em 2016. Se a maioria da população considera aceitável que pessoas suspeitas de praticar crimes sejam mortas sem qualquer tipo de direito à defesa, a polícia - que ainda adota práticas violentas em seu *modus operandi* - acaba por reproduzir essa visão em sua prática cotidiana.

Não se discute que possa haver aumento da violência empregada por pessoas cometendo crimes. Contudo, isso não é capaz de explicar tudo. O elevado grau de uso da força letal pelas polícias é legitimado por um cenário em que a violência crescente se encontra combinada ao apoio bastante disseminado à visão de que “bandido bom é bandido morto” e a uma atuação operacional que privilegia a prisão de suspeitos a qualquer custo, amplamente fun-

damentada na lógica da guerra às drogas. Ainda, prevalece uma ideia generalizada de que a impunidade predomina e que mesmo que os policiais prendam um suspeito, ele não será punido, já que “a polícia prende e a justiça solta”. Entretanto, esse discurso não se sustenta na prática: uma pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz demonstrou que 88% das pessoas presas em flagrante na cidade de São Paulo em 2011 foram mantidas presas pela decisão judicial e apenas 12% foram soltas (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2012). A afirmação correta seria, portanto, “a polícia prende e a justiça mantém preso”.

Por fim, há uma significativa crise de legitimidade vivida pelas polícias brasileiras. O último índice de confiança produzido pela Fundação Getúlio Vargas coletou dados em estados e chegou ao resultado de que apenas 35% da população ouvida confiava nas polícias. Outra pesquisa conduzida pelo Instituto Datafolha na cidade de São Paulo em 2015 identificou que apenas 40% das pessoas sentem mais confiança do que medo em relação à Polícia Militar do Estado de São Paulo (LANGEANI; RICARDO, 2017).

A crise de legitimidade e o uso da força são processos intimamente ligados e que se retroalimentam, segundo Muniz e Proença Jr. (2014):

*“Quando uma polícia desfruta de pouca credibilidade, seu papel indutor no controle social esmaeceu a tal ponto que suas soluções, quaisquer que sejam, são recebidas com desconfiança antecipada ou suspeita prévia. Essas soluções são percebidas como alheias aos termos presentes no pacto social, dissonantes com relação ao que seja considerado aceitável em seu conteúdo ou forma. Baixa credibilidade amplia e recrudesce os níveis de resistência à ação policial, comprometendo os*





*efeitos indutores da polícia em termos de resultados preventivos e dissuasórios, acabando por sobrelevar soluções repressivas diante de qualquer situação” (MUNIZ; PROENÇA JR., 2014, p. 494).*

## **2. Ausência de abertura das polícias ao controle social**

Em que pese o fato de que a característica essencial da polícia em uma sociedade democrática seja a outorga por parte da sociedade do mandato para o uso da força, as polícias brasileiras ainda não se abriram para que a sociedade participe da construção desse mandato. Discutir o mandato policial significa definir o objeto de sua atuação, com requisitos e restrições, abrangência territorial e situações a serem trabalhadas. A discussão também passa pelo alcance da atuação policial, ou seja, a exclusividade, concorrência, sobreposição ou compartilhamento das atribuições e envolve, por fim, os contornos da sua atuação, com “modos e meios” de agir ou fazer, tipos particulares de ação e os requisitos expressos em determinadas legislações, normas ou procedimentos (MUNIZ; PROENÇA JR., 2007).

Se não há participação da sociedade nessa definição, a polícia perde legitimidade. O controle social sobre o trabalho policial é, portanto, fundamental, seja para monitorar excessos e abusos, seja para participar ativamente da construção da forma como a polícia deve usar a força. Todavia, especialmente em relação ao uso da força letal, a polícia ainda é bastante refratária ao controle social.

Analisando o caso de São Paulo, Bueno (2014) aponta que

*“não obstante a criação de uma série de aparatos com foco no controle, ainda que tenham enfrentado problemas de continuidade com as alterações de governo e prioridades políti-*

*cas, a média anual de 500 civis mortos em decorrência da ação de policiais em serviço na última década evidencia a incapacidade de as ações incrementais superarem uma estrutura que institucionalizou práticas não compatíveis com a agenda democrática. Isso coloca obstáculos a qualquer possibilidade de mudança efetiva na atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que demonstra comportamento refratário ao controle externo” (BUENO, 2014, p.127).*

## **3. Uso da força letal pela polícia não é considerado um problema de segurança pública**

Uma vez que as polícias brasileiras não entendem que cabe à sociedade participar ativamente da construção sobre o fazer policial, a maioria das decisões operacionais e táticas é tomada sem qualquer participação social, sob as alegações de que, de um lado, a sociedade não é capaz de aportar uma visão técnica sobre essas questões, e, de outro, a discussão desses temas envolve questões de segurança que poderiam expor tanto os policiais quanto a população.

Além da participação social na construção do mandato policial ser definidor das polícias na ordem democrática, a necessidade de que a sociedade participe dessa discussão se faz ainda mais clara quando considerada a gravidade do fenômeno da letalidade policial, expressa, por exemplo, pela participação das mortes por policiais no cômputo da letalidade violenta. Na cidade de São Paulo, essa participação foi de 25% em 2016 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017a). Isso quer dizer que a cada quatro pessoas mortas violentamente na cidade, uma foi vítima de ação policial. Nesse sentido, seria justo que a sociedade participasse do debate sobre uma questão que lhe afeta diretamente e cada vez mais.

Ainda assim, o tema do uso da força letal não



é tratado como uma questão de segurança pública, mas, ao contrário, permanece dentro das instituições e não entra na agenda política em nenhuma instância federativa. Apenas quando o uso da força letal pelas polícias deixar de ser tabu e for tratado como um dos eixos principais da política de segurança pública será possível reverter essa realidade. Isso exigirá a realização de diagnósticos sobre o fenômeno, implementação de medidas para a redução dos índices atuais e monitoramento e avaliação de resultados.

### **Fatores aceleradores e de risco**

#### **1. Falta de protocolo e supervisão sobre uso da força letal**

Como mencionado anteriormente, a polícia é autorizada a usar a força, inclusive a letal e, nesse sentido, há algumas situações em que esse uso pode ser dar: i. casos de uso legítimo e adequado, quando o confronto e o uso da força letal são a única alternativa para preservar vidas; ii. casos de uso inadequado, mas não ilegítimo, por exemplo, se um procedimento essencial deixou de ser observado, ensejando o incorreto uso da força letal; ou iii. casos de uso abusivo e ilegal da força letal, como execuções sumárias.

Uma das formas mais efetivas de controle sobre a atividade policial é o controle interno por meio da profissionalização. Seu pressuposto é que a criação de padrões claros e precisos de competência e responsabilidade profissional tem potencial importante de regular e contribuir para um melhor uso da força por parte da polícia. Nesse sentido, a adoção de protocolos sobre uso da força é essencial para prevenir e reduzir os casos de emprego inadequado. É fundamental ainda realizar supervisão constante sobre a adoção ou não dos protocolos, das razões por trás de seu não uso e também sobre a necessidade de aprimorá-

-los. A supervisão permanente é o que garante que os procedimentos existentes sejam efetivamente seguidos. Sobre esse ponto, Albernaz (2009) argumenta que

*“Quando as próprias organizações policiais negligenciam as exigências táticas e técnicas que diferenciam a violência e o uso da força, deixando nebulosa a fronteira que define o seu mandato, os incidentes negativos com a população civil tornam-se mais frequentes. A banalização da utilização do nível letal de força pela polícia acaba sendo a consequência mais drástica da falta de clareza quanto aos procedimentos e recursos adotados no curso da ação policial. Sem esta clareza, em ambientes de elevado risco e imprevisibilidade, pressionados por resultados e pela demanda pública por segurança, muitos policiais optam por cursos decisórios em que a letalidade de suas ações eleva-se exponencialmente”* (ALBERNAZ, 2009, p. 13).

Além da existência e supervisão em relação à observância desses protocolos, é necessário também que exista transparência sobre eles, ao menos sobre aqueles cuja divulgação não coloca em risco os policiais ou a população. Somente essa transparência permitiria o controle e a participação social na discussão sobre uso da força pela polícia.

#### **2. Ausência de apuração e responsabilização pelo mau uso da força letal**

Em relação aos casos de uso abusivo da força letal ou mesmo de execuções sumárias, há baixo grau de apuração e responsabilização. Em análise sobre 301 processos penais encontrados na Justiça Militar do Rio de Janeiro, Cano (1998) verificou que 295 deles foram arquivados e apenas seis seguiram adiante com denúncia contra os policiais autores das mortes, sendo que todos foram absolvidos a pedido do Ministério Público, mesmo aque-



les envolvidos em casos com disparos à queima-roupa e narrativas inconsistentes.

A partir de 1996, os crimes dolosos contra a vida praticados por policiais passaram a ser julgados pela justiça comum (Lei 9.299/96, popularmente conhecida como “Lei Bicudo”, por ter sido proposta pelo então deputado federal Hélio Bicudo), mas, ainda assim, o grau de impunidade é grande. Muitas vezes, quando os casos chegam até a fase do júri popular, os policiais envolvidos acabam sendo absolvidos, seja porque a produção de provas é frágil, seja porque a visão de que “bandido bom é bandido morto” permeia o imaginário coletivo, conforme mencionado anteriormente.

Pesquisa realizada por Misse et al. (2011) sobre mortes cometidas por policiais no Rio de Janeiro entre 2001 e 2011 apontou que “a precariedade dos instrumentos de fiscalização do trabalho policial foi e ainda é central na consolidação de um modus operandi violento e arbitrário fundado numa lógica discriminatória” (p.128). Segundo os pesquisadores, “a política de manutenção da alta incidência de ‘autos de resistência’ não poderia vigorar sem a cumplicidade de todas as instituições do Sistema de Justiça Criminal” (Ibid.). A pesquisa conclui ainda que a “cultura policial” não é a única responsável pelo elevado número de mortes, “sendo imprescindível avaliar a eficácia dos controles legais externos às polícias sobre os casos desse tipo, em especial daqueles exercidos pelo Ministério Público e o Tribunal de Justiça” (Ibid.).

Além de raras, as responsabilizações pelas mortes cometidas costumam ser individuais, recaindo sobre os policiais diretamente responsáveis. Não se vê uma responsabilização da corporação policial ou dos governos, que implicaria em assumir que há problemas de

ordem institucional em relação ao uso da força letal.

## Atores

### 1. Polícias e governos

No tocante às polícias, como discutido anteriormente, trata-se dos principais agentes da letalidade policial, bem como das vítimas das mortes praticadas contra seus agentes. O tema do uso da força letal ainda não é algo que a polícia abra para a participação e discussão por parte da sociedade, havendo muito pouca transparência sobre diferentes aspectos relacionados ao tema. São poucos os estados que publicam sistematicamente dados desagregados sobre mortes praticadas por policiais em serviço e em folga e sobre policiais mortos nessas circunstâncias, por exemplo. Quando existem, os procedimentos operacionais relativos ao uso da força letal não são públicos, tampouco fornecidos à sociedade mesmo quando solicitados via Lei de Acesso à Informação.<sup>18</sup>

Diante de uma morte cometida por policiais ou da morte de um policial, a reação das corporações costuma ser de responsabilização individual dos envolvidos ou de justificação sob os argumentos de que a criminalidade está mais violenta ou de que a produtividade policial como um todo aumentou, o que acarretaria em crescimento das mortes em confronto também. São justificativas que não apontam para uma resposta institucional que assuma que a questão deve ser alvo de uma política específica, também de caráter institucional. Do mesmo modo, os governos estaduais tendem a responder nessa linha, o que significa que nem governador, nem secretário de segurança, nem os chefes das polícias reconhecem

18. De 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527/11 regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Disponível em: <https://goo.gl/xBuFGf>.



que o problema da letalidade nas ações policiais ultrapassa as questões meramente individuais. Ao contrário, esses atores tendem a tratar essas mortes como casos isolados e/ou como uma consequência natural diante do recrudescimento da violência criminal. A ausência de políticas institucionais para lidar com o tema e a falta de transparência em relação a eles são fatores que marcam a atuação desses atores.

O tipo de resposta dado frente ao aumento da letalidade policial é fundamental, pois pesquisas comprovam que o discurso das autoridades da área de segurança pública tem um impacto significativo na forma como as polícias vão usar a força. Se o discurso é mais duro, legitimando o confronto, a tropa a usar a força de maneira mais frequente e, por vezes, abusiva. Por sua vez, se o discurso é de respeito aos direitos humanos e de valorização de aspectos técnicos e corretos do trabalho policial, a tendência é contrária (OLIVEIRA JR., 2008). Segundo Bueno (2014),

*“Dito de outro modo, a escolha do Comandante Geral e do Secretário de Segurança Pública é guiada pelos fundamentos que preconizam a ação do governo do estado e, conforme demonstra a literatura, será determinante para uma maior eficácia dos mecanismos de controle existentes na redução da letalidade da ação policial” (BUENO, 2014, p. 125).*

## 2. Atores do sistema de justiça criminal

Em relação aos atores do sistema de justiça criminal, o que se observa é um baixo grau de controle externo. No Brasil, cabe ao Ministério Público (MP) exercer o controle externo sobre a atividade policial. Contudo, como mencionado anteriormente, é comum que os casos de letalidade policial sejam arquivados.

Segundo Lemgruber et al. (2016), ainda que não se possa atribuir ao MP toda responsabilidade pelo atual estado de coisas no que se refere à letalidade policial, tampouco se pode ignorar que

*“(...) ao não exercer nessa área o poder amplo e exclusivo que lhe foi concedido, a entidade não só não contribui diretamente para melhorar a situação como impossibilita que outras instituições o façam, pois o monopólio constitucional do MP não permite que nenhuma delas tenha independência e respaldo legal suficientes para enfrentar as profundas mazelas que afetam as polícias militares e civis brasileiras” (LEMGRUBER et al., 2016, p. 38-39).*

Os autores argumentam que a história das Ouvidorias de Polícia<sup>19</sup> - que tentaram sem sucesso preencher o vácuo de atuação deixado pelo MP - reflete “o alto preço pago pela escolha de conferir a um único órgão, junto com numerosíssimas outras atribuições, a autoridade de controlar as polícias do país” (Id.).

Todo o fluxo de processamento dos casos de mortes cometidas por policiais é precário. O inquérito policial é pobre; provas técnicas são praticamente inexistentes, sendo o laudo necroscópico a principal delas; as testemunhas são majoritariamente os próprios policiais que participaram do confronto, dado que outras testemunhas têm medo de se expor; e os debates sobre o caso se centram quase que exclusivamente no perfil da pessoa morta, ex-

19. As Ouvidorias são órgãos externos às polícias e os ouvidores são pessoas oriundas da sociedade civil, não vinculadas às polícias. São responsáveis por receber denúncias da população contra policiais militares e civis que tenham cometido atos arbitrários e/ou ilegais e também dos próprios policiais que se sintam lesados. Organizam as informações e promovem ações para a apuração das queixas, para que haja punição (embora não tenham poderes para investigar, atribuição que cabe às Corregedorias de Polícia).



plorando sua vida pregressa e eventuais antecedentes criminais, o que acaba funcionando como a prova para justificar que os policiais agiram em legítima defesa. Ao final, salvo raras exceções, o juiz autoriza o arquivamento do caso ou o júri absolve os envolvidos.

### 3. Sociedade e sociedade civil

Como mencionado anteriormente, de forma geral, a sociedade costuma legitimar as mortes cometidas por policiais. Já a sociedade civil organizada e grupos locais das comunidades em que ocorrem os confrontos exercem o importante papel de pressionar pelo esclarecimento das mortes. Um conhecido caso foi o do pedreiro Amarildo Dias de Souza, que em 2013 desapareceu na favela da Rocinha, no Rio de Janeiro. Algum tempo depois, descobriu-se que Amarildo havia sido torturado e morto por policiais. Contudo, essa descoberta só foi possível em virtude da ampla pressão popular que criou e divulgou a campanha “Onde está o Amarildo?” nas redes sociais, com o apoio de movimentos como Rio de Paz, Mães de Maio e Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência. Foram organizados diversos atos por moradores da Rocinha, contando com a participação da sociedade civil.

## Crise e violência no sistema prisional

### *Panorama geral*

Os primeiros meses de 2017 foram marcados por rebeliões em presídios brasileiros, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste do país. Apenas em janeiro, mais de 130 presos foram mortos nos estados do Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte. Apesar do choque provocado pelas imagens de presos decapitados, as rebeliões foram tragédias anunciadas por anos de políticas de encarceramento em massa e caos nos sistemas prisionais estaduais, lotados e em situações precárias de funcionamento.

Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), o número de presos no Brasil cresceu vertiginosamente entre 2005 e 2014. Em um período de dez anos, a população carcerária passou de 361.402 em 2005 para 622.202 em 2014, o que representou um incremento da ordem de 72%. Como resultado, tinha-se em 2014 um déficit de 250 mil vagas e uma taxa de encarceramento muito elevada: a cada 100 mil brasileiros, 418 estavam presos (DEPEN, 2016a). Outro dado que revela a dimensão do hiperencarceramento no país é o de que o Brasil ocupa o segundo lugar no ranking dos países cujas taxas de aprisionamento mais cresceram entre 1995 e 2010, considerados os 50 países que mais encarceram no mundo (DEPEN, 2016b).

A construção de novos estabelecimentos prisionais é comumente defendida como panaceia para o colapso do sistema penitenciário. Se a superlotação gera uma variedade de consequências trágicas, a ampliação no número de vagas ofereceria uma espécie de solução mágica. Entretanto, considerando-se o ritmo em que cresce a população prisional brasileira, é bastante improvável que a construção de novos presídios pudesse de fato solucionar o problema. Dados do 5º Relatório Nacional Sobre os Direitos Humanos no Brasil revelam que entre os anos de 2000 e 2010 o número de presos no país cresceu em 113%, dado que ajuda a explicar porque o Brasil tem hoje a quarta maior população carcerária do mundo.

As políticas de encarceramento em massa e uma mentalidade segundo a qual o número de prisões realizadas pela polícia é indicador de sucesso estão por trás dos números mencionados acima. Quando se analisam os dados de encarceramento por tipo penal, fica evidente que a guerra às drogas contribui em grande medida para o déficit de mais de 250



mil vagas de nosso sistema prisional, já que 28% dos presos do país se encontram encarcerados por crimes relacionados ao tráfico de entorpecentes (DEPEN, 2016a).

Sabe-se que a maior parte destes são pequenos traficantes, cuja prisão não produz qualquer impacto sobre o mercado de drogas ilícitas. Esses números podem indicar que a atividade policial tem priorizado excessivamente a repressão ao pequeno tráfico, em detrimento de outros crimes. Além disso, como apontado pela pesquisa de prisões em flagrante realizada pelo Instituto Sou da Paz em 2012, a qualidade da prisão em flagrante no crime de tráfico é muito baixa, já que a maioria dos presos não tem antecedentes criminais e são pegos com pouca quantidade de droga (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2012).

Outro aspecto que evidencia a crise do sistema penitenciário no país é a proporção de presos provisórios, ou seja, indivíduos sob custódia do estado que ainda não foram julgados. Segundo o 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 36% de todos os detentos do país em 2014 se encontravam nessa condição. A situação é pior em estados como Amazonas, Maranhão e Piauí, onde a proporção chegava perto dos 60% (FBSP, 2016). Esse quadro é consequência direta da morosidade do sistema de justiça e do desrespeito às garantias individuais de alguns acusados, cujo perfil permitiria que respondessem ao processo em liberdade. Esses mesmos fatores estão relacionados a outro grave exemplo de violação de direitos, o atraso na soltura de presos cujas penas ou prisões provisórias já expiraram.

O nascimento de grupos criminosos dentro dos estabelecimentos prisionais é um reflexo direto da crise do sistema e, ao mesmo tempo, contribui para aprofundá-la. Não se pode entender esse fenômeno sem conside-

rar as péssimas condições dos presídios, que tornam muitos estabelecimentos prisionais ingovernáveis. Como consequência, assiste-se ao crescimento de facções que exercem poder em um vácuo deixado pelas autoridades. O sistema prisional brasileiro força presos condenados por crimes de baixo potencial ofensivo à convivência com reincidentes e membros de facções criminosas. Como consequência, tem-se a violência praticada contra presos recém-chegados e o crescimento do crime organizado, já que a adesão às facções se torna imperativa. De natureza voluntária ou não, ela pode significar o início de uma carreira criminal para detentos condenados por delitos banais.

A criação de mais vagas em estabelecimentos prisionais não parece ser a solução para os problemas do sistema penitenciário brasileiro, cuja população cresce em ritmo frenético. Deve-se pensar em políticas que revertam esse processo e na ampliação da aplicação de penas alternativas, que ainda é tímida. A aplicação de penas restritivas de liberdade poderia ser limitada àqueles que cometeram crimes de maior potencial ofensivo. De todo modo, é urgente repensar as políticas criminais e de drogas, visto que um percentual significativo dos encarcerados cumpre pena por roubo e/ou tráfico, crimes para os quais a legislação não prevê penas alternativas.

### ***Valores em disputa e incompatibilidades: Por quê?***

O crescimento dos índices de criminalidade em todo o país na última década é tido como um dos fatores explicativos do aumento vertiginoso de nossa população prisional. A evolução dos índices de homicídio doloso verificada ao longo dos últimos 20 anos é o sintoma mais óbvio do agravamento da violência no país. Em relação aos crimes contra o patrimônio, a disponibilidade de informa-



ções varia entre os estados, de modo que não é possível afirmar se os roubos aumentaram ao longo do tempo.

Contudo, entre alguns dos estados que divulgam essas informações, não há uma tendência clara de aumento sustentado desses índices ao longo da última década. No estado de São Paulo, por exemplo, a taxa de roubos em 2005 era de 566 ocorrências por 100 mil habitantes, contra 565 ocorrências por 100 mil habitantes em 2010. Já os roubos de veículo caíram nesse mesmo período, passando de 564 roubos a cada 100 mil veículos em 2005 para 334 em 2010.<sup>20</sup> Por sua vez, a taxa de aprisionamento cresceu bastante ao longo do mesmo período, saltando de 298 para 532 por 100 mil habitantes (FBSP, 2007; 2012). Apesar disso, o país vive um paradoxo: acredita-se que a redução da criminalidade violenta passa fundamentalmente pela punição, mas pune-se prioritariamente aqueles que cometeram crimes sem violência. Quatro entre 10 pessoas presas no Brasil em 2014 foram detidas por furto ou tráfico de drogas (DEPEN, 2016a).

Populações assustadas pela criminalidade demandam que medidas mais duras sejam tomadas contra aqueles que cometem delitos. Índices de criminalidade nem sempre são determinantes da sensação de insegurança vivenciada por determinado grupo, que pode ser afetado por outros fatores mais subjetivos, como a exposição a notícias sobre crimes ou a ocorrência de um crime de muita repercussão. Ao mesmo tempo, existe uma crença geral de que a maior parte da população prisional é composta por criminosos de alta periculosidade e condenados por crimes extremamente graves. Conforme os dados apresentados aci-

ma indicam, essa crença não encontra respaldo na realidade.

Alessandra Teixeira (2006) reconta a história do crescimento vertiginoso da população prisional do país, estabelecendo como marco histórico a aprovação da Lei dos Crimes Hediondos<sup>21</sup>, em 1990. Segundo a autora, o aumento dos índices de criminalidade violenta a partir dos anos 80 levou à generalização de sentimentos de medo e insegurança por parte da população, que passou a exigir a intensificação da repressão. Ao mesmo tempo, grupos conservadores se articulavam e aproveitavam o momento favorável para levar adiante suas agendas. Nesse contexto, a discussão e aprovação em tempo recorde de uma lei com impactos tão importantes abriu caminho para a expansão do sistema penal. Ainda que a Lei dos Crimes Hediondos não se aplique a crimes contra o roubo, por exemplo, Teixeira acredita que o endurecimento penal previsto por ela foi capaz de exercer impacto sobre todo o sistema de justiça criminal.

Para Teixeira, a aprovação da lei e o endurecimento penal subsequente a ela representaram uma quebra radical em relação à discussão vigente logo após a redemocratização, pautada na ideia de que os presos eram sujeitos de direito e que o cárcere tinha efeito criminógeno, razão pela qual a pena privativa de prisão deveria ser reservada àqueles que houvessem cometido crimes graves. A autora aponta que o paradigma vigente durante alguns anos pós-ditadura foi o da ressocialização, que foi rapidamente substituído pelo paradigma da pena como retribuição e incapacitação. Em outras palavras, deixou-se de defender a tese de que a prisão deveria ressocializar o criminoso e reintegrá-lo à sociedade; passou-se a

20. Estatísticas extraídas do site da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo ([www.ssp.gov.br](http://www.ssp.gov.br)).

21. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Disponível em: <https://goo.gl/cM7TBE>.



crer na prisão como mero instrumento para punir e evitar que aquele indivíduo cometesse novos crimes, pelo menos por um período – sob essa perspectiva, leis voltadas à expansão do tempo de prisão eram bem-vindas.

Outra lei à qual é atribuída significativa parcela de responsabilidade pelo inchaço do sistema penitenciário nacional foi aprovada em 2006. Conhecida como Lei de Drogas, a Lei nº 11.343/06<sup>22</sup> foi vista de maneira bastante favorável quando aprovada, tendo como um de seus destaques o fim da pena de prisão para usuários de droga. Contudo, conforme argumenta Campos (2015), no Brasil, “mesmo quando uma política estatal (...) sofre alguma alteração e deslocamento em direção ao aumento dos direitos e garantias fundamentais (fim da pena de prisão ao usuário), privilegia-se dentro do sistema de justiça criminal a pena de prisão como resposta estatal” (p. 17).

Além de não especificar quantidades de entorpecentes que definem quem é usuário e quem é traficante de entorpecentes, a Lei de Drogas aumentou as penas para indivíduos condenados por tráfico. A pena mínima passou a ser de cinco anos e a máxima, de quinze. Segundo Luciana Boiteux, por meio dessa mudança, a intenção do legislador teria sido provavelmente a de tentar impedir a aplicação de penas alternativas a acusados por tráfico de entorpecentes (BOITEUX, 2006).

### **Fatores estruturais**

#### **1. Prisão e repressão no cerne da política de segurança pública**

O fator que sustenta e explica os níveis atuais de encarceramento do país é a centralidade da pena restritiva de liberdade nas políticas de

segurança pública. De fato, é possível questionar se o recurso à prisão não se tornou o único mecanismo de contenção criminal em grande parte do país, salvas as exceções de estados que implementaram políticas integradas de segurança pública, como os programas de gestão por resultados citados anteriormente.

Diante do pouco espaço que políticas preventivas ocupam nas agendas governamentais, a pauta da segurança pública tem sido tratada quase exclusivamente pelo viés repressivo, que enxerga no encarceramento a solução para o problema da violência. O recurso a penas restritivas de direitos<sup>23</sup> ainda encontra resistência por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário (IPEA, 2015).

Mais ampla que a questão da prevalência das penas restritivas de liberdade, a proeminência de medidas repressivas em detrimento de ações preventivas também ajuda a explicar o estado de coisas do sistema penitenciário no país. Diante de indicadores criminais crescentes, nota-se um predomínio da defesa da necessidade de punição em detrimento da adoção de políticas preventivas. Ao mesmo tempo, a confiança no efeito dissuasório de penas mais rígidas faz com que o debate sobre medidas de caráter preventivo tenha pouco espaço. Evidentemente, não se trata de ações excludentes, mas, isoladamente, repressão ou prevenção são incapazes de fazer frente ao problema da criminalidade. A aposta na repressão como medida fundamental de redução da insegurança é tão forte que falta repertório sobre o que funciona ou não em matéria de prevenção. Governos e sociedade civil precisam fazer esforços no sentido de

22. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Disponível em: <https://goo.gl/IHseJ>.

23. As penas restritivas de direito não preveem a restrição de liberdade. São exemplos de penas restritivas de direito: a prestação pecuniária, a perda de bens e valores, a prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, a interdição temporária de direitos e a limitação de fim de semana.





construir esse repertório, buscando inspiração e referências em experiências nacionais e internacionais de sucesso.

Finalmente, tende-se a enxergar a criminalidade como um problema monolítico, como se todos os crimes fossem de igual gravidade e todos os criminosos igualmente perigosos. Nesse contexto, dá-se a mesma resposta a todos os delitos, sejam eles de baixo ou altíssimo potencial ofensivo – a pena restritiva de liberdade, como explicado acima. Sob essa ótica, pequenos traficantes e homicidas múltiplos recebem tratamento semelhante, ainda que suas penas tenham duração diferente.

Diante do baixíssimo potencial ressocializador dos presídios brasileiros, em virtude das péssimas condições ofertadas, é preciso questionar o uso da pena de prisão em casos nos quais não houve emprego de violência. Além disso, tendo em vista o baixo sucesso da resposta tradicional ao problema da criminalidade, é urgente investir na formulação de políticas preventivas.

### ***Fatores aceleradores e de risco***

#### **1. Uso excessivo da prisão em flagrante**

Contribui enormemente para a situação descrita nesta seção o uso excessivo da prisão em flagrante e sua conversão em prisão preventiva. A Polícia Militar assume na arquitetura da segurança pública do país um papel-chave: de fato, não é exagero dizer que se trata do ator central nesse arranjo, na medida em que se encontra em contato direto e imediato com o crime e que a investigação criminal é muito deficiente. Por exemplo, as prisões em flagrante representaram 68% do total de prisões realizadas no estado de São Paulo em 2016, ao passo que na capital esse percentual foi de 76% (INSTITUTO SOUTHERLAND, 2017a).

Por essa razão, a prisão em flagrante acaba sendo a porta de entrada fundamental no sistema prisional. Como será discutido em mais detalhes abaixo, o recurso excessivo a esse tipo de prisão impõe uma série de problemas, em função do tipo de delito que as prisões em flagrante atingem prioritariamente e também porque aquele que é detido nessa condição corre o risco de permanecer encarcerado durante todo o processo. O que deveria ser exceção, torna-se regra, ainda que a introdução das audiências de custódia (vide abaixo) tenha contribuído para melhorar esse quadro. Somada a fatores como a morosidade da justiça criminal, a prevalência das prisões em flagrante ajuda a explicar os quase 40% de presos provisórios no sistema penitenciário nacional (FBSP, 2016).

#### **2. Condições precárias do sistema prisional**

A inspeção da maioria dos estabelecimentos prisionais do país revelaria um quadro de gravíssimas violações de direitos humanos. As mais de 200 mil vagas faltantes refletem a superlotação dos presídios em todo o território nacional, nos quais doenças proliferam<sup>24</sup>, a alimentação servida é de péssima qualidade e a opressão entre os presos não é desafiada pelos agentes penitenciários, eles mesmos acuados pelas lideranças das facções que controlam as penitenciárias.

Frequentemente, o governo brasileiro é questionado por organismos internacionais sobre as condições do sistema prisional. Em fevereiro de 2017 – um mês após os massacres nas Regiões Norte e Nordeste –, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu resolução inédita tratando de quatro casos de violações em presídios: Complexo do Curado (PE); Complexo

24. De acordo com o último levantamento de informações penitenciárias, “pessoas privadas de liberdade têm, em média, uma chance 28 vezes maior do que a população em geral de contrair tuberculose” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016, p. 55).



de Pedrinhas (MA); Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ); e Unidade de Internação Socioeducativa (ES) (CIDH, 2017). Incluído na resolução, o Complexo de Pedrinhas foi palco de motins e decapitações em 2014, amplamente noticiadas pela mídia.<sup>25</sup>

As condições dos presídios são fatores aceleradores da crise do sistema por duas razões fundamentais. A primeira é que elas servem de estímulo à formação de grupos criminosos dentro dos estabelecimentos penais, o que, por sua vez, gera mais violência e torna alguns presídios ingovernáveis. A segunda é que, nesse cenário, inexistem quaisquer possibilidades de reinserção social, inclusive porque as provisões da Lei de Execução Penal (LEP) referentes à oferta de educação e trabalho nos presídios são desrespeitadas. Oportunidades educacionais e laborterápicas não apenas podem contribuir para reduzir a reincidência, mas também são úteis para a diminuição da população prisional, pois estão associados à remição da pena. Segundo o último Infopen, apenas 11% dos presos estavam envolvidos em atividades educacionais formais em 2014 – destes, 14% estavam sendo alfabetizados. Quanto ao trabalho, apenas 20% da população prisional tinha esse direito garantido em 2014 (DEPEN, 2016a).

Como resultado, o egresso do sistema enfrenta muitas dificuldades para retomar a vida em sociedade. A violência e as violações sofridas contribuem para a reincidência; o período de cumprimento da pena não serve ao resgate da cidadania, que poderia ser atingido pelo estudo e o trabalho; e, muitas vezes, o pertencimento a uma facção criminosa é imperativo e cria obrigações perante ela mesmo para o detento colocado em liberdade.

25. “Decapitações no Maranhão evidenciam o caos nas penitenciárias brasileiras”. El País Brasil, 07 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://goo.gl/7tQgAn>.

### 3. Endurecimento penal via legislação

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz acerca da produção legislativa de 2015 em matéria de segurança pública teve como um de seus achados mais impactantes o fato de que quase metade das propostas apresentadas por deputados e senadores naquele ano versavam sobre a criminalização de condutas e o aumento de penas, o que é reflexo de “uma abordagem legislativa pouco sofisticada ao problema da segurança, com forte tendência a se utilizar o direito penal como modo preponderante da atuação estatal” (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2016, p. 34). De 731 projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados, 131 tratavam da criminalização de novas condutas – ainda que 1.688 crimes já estivessem tipificados em nosso ordenamento jurídico em 2009 (MACHADO et al., 2009) - e 134 propunham o aumento de penas para determinados delitos.

Carvalho (2010) elenca fatores na esfera do Poder Legislativo que contribuíram para a expansão do encarceramento no país, tais como a já mencionada criação de novos tipos penais; a ampliação da quantidade de pena privativa de liberdade em inúmeros delitos; a sumarização do procedimento penal, com o alargamento das hipóteses de prisão cautelar; e o enrijecimento da qualidade do cumprimento da pena, com a ampliação dos prazos para progressão e livramento condicional, entre outros. Sobre o último fator, vale destacar as variadas propostas de inclusão de novos tipos ao rol dos crimes hediondos – cujas características implicam em maior rigidez no cumprimento das penas aplicadas. Por exemplo, o PL 469/15 prevê que os crimes de roubo qualificado (com agravante) e favorecimento à prostituição se tornem hediondos.<sup>26</sup>

26. Projeto de lei 469/15. Disponível em: <https://goo.gl/FG-TKNN>.



O tráfico de entorpecentes é delito equiparado a crime hediondo, o que significa que deve ser cumprido inicialmente em regime fechado e a progressão só pode ocorrer após o cumprimento de 2/5 da pena, no mínimo. Além disso, com a já citada Lei de Drogas (2006), a pena mínima prevista para esse crime aumentou, o que é considerado um dos fatores por trás do crescimento vertiginoso da população prisional na última década. Boiteux e Pádua criticam a desproporcionalidade dos termos da lei, que teria sido responsável pelo aumento de 190% do número de presos por esse crime entre 2006 e 2012 (BOITEUX; PÁDUA, 2013).

Finalmente, não se pode concluir a discussão sobre o endurecimento repressivo sem mencionar as propostas voltadas à redução da maioridade penal (REAL; CONCEIÇÃO, 2013). Propostas de emenda constitucional (PEC) como a PEC 171/93 preveem que adolescentes a partir de 16 anos sejam responsabilizados criminalmente como adultos, ou seja, deixem de ser responsabilizados pelos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Considerando que quase 70% dos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas no Brasil em 2014 haviam praticado os atos infracionais de roubo ou tráfico (SNDCA, 2017), pode-se imaginar o impacto que a redução da idade penal teria não apenas sobre a vida desses adolescentes, como também sobre o já falido sistema prisional.

## **Atores**

### **1. Detentos**

Tais como as vítimas preferenciais de homicídio, existe entre os presos um perfil típico, com características bastante semelhantes às daqueles que compõem a maior parcela das vítimas de violência letal no Brasil. Em 2014, 55% dos encarcerados tinham entre 18 e 29

anos; na faixa etária de 18 a 24 anos se encontravam 30% de todos os detentos do país. Negros (pretos e pardos) perfaziam 62% da massa carcerária; sua participação na população total do país era de 54% em 2014. Naquele ano, 94% dos presos eram do sexo masculino, confirmando que os perfis da vítima de homicídio e do encarcerado são muito semelhantes. No tocante à escolaridade da população carcerária, 60% dos detentos sequer havia completado o Ensino Fundamental, o que equivale a dizer que tinham menos de oito anos de escolaridade.

Ainda que as mulheres representassem apenas 6% da população prisional brasileira em 2014, o aumento do encarceramento feminino entre 2000 e 2014 foi impressionante, chegando a 567%, contra 220% entre os homens no mesmo período. Segundo o Infopen Mulheres, as mulheres encarceradas geralmente são jovens (50% até 29 anos), negras (68%), mães, responsáveis pelo sustento do lar, têm baixa escolaridade (50% não concluíram o Ensino Fundamental) e exerciam trabalho informal antes da prisão. Além disso, 68% delas foram presas por tráfico de entorpecentes, sem vinculação com redes de organizações criminosas, envolvidas em atividades como o transporte de drogas e o comércio de pequenas quantidades (DEPEN, 2016c).

Somadas, essas características revelam a dura face do encarceramento feminino: um grande contingente de mulheres que poderiam ter sido condenadas a outras medidas que não a prisão, por sua primariedade e, no caso das mães, também por essa condição.

### **2. Facções criminosas**

As facções criminosas que atuam nos presídios são personagens-chave para compreender o atual cenário do sistema penitenciário nacional. Para além de grupos locais nascidos em



seus estados, duas facções da Região Sudeste cresceram e expandiram sua zona de influência por todo o país: o Primeiro Comando da Capital (PCC), oriundo do estado de São Paulo; e o Comando Vermelho (CV), do estado do Rio de Janeiro. Ambas nasceram dentro dos presídios, mas atuam fora deles também.

As disputas por mercados e zonas de influência estão por trás das rebeliões e massacres que dominaram as notícias nos primeiros meses de 2017. Na prática, o que ocorre é que as facções locais se aliam a um dos grupos supracitados – PCC e CV – e passam a disputar poder dentro dos sistemas prisionais estaduais. Dessa forma, dois grupos que anteriormente atuavam em espaço bem delimitados e por isso não estavam em conflito passaram a ser rivais. A influência do PCC hoje é tamanha que o grupo atua até mesmo no estado do Rio de Janeiro.

A adesão às facções criminosas nem sempre é voluntária, de modo que o detento que ingressa em um estabelecimento prisional dividido entre grupos rivais é por vezes forçado a optar por uma delas, e essa decisão determina em que pavilhão ou ala ele cumprirá sua pena.<sup>27</sup> Obrigações e dívidas advindas do pertencimento a determinado grupo não se extinguem com a pena e chegam a envolver familiares dos detentos e egressos.<sup>28</sup>

### 3. Polícias e atores do sistema de justiça criminal

O modo de atuação das polícias estaduais é central para compreender o estado atual das prisões brasileiras. A ineficiência investigati-

va, por um lado, e o recurso excessivo às prisões em flagrante, por outro, são fatores que se unem para explicar porque quatro entre 10 detentos estão presos esperando por julgamento e porque presos por crimes graves são minoria no sistema penitenciário nacional.

Não há no país nenhuma fonte oficial de informação sobre qual é o percentual de homicídios que são esclarecidos. Contudo, pesquisas já realizadas apontam para índices entre 5 e 8% (CNMP, 2012) - ou seja, no melhor dos cenários, 92% dos homicídios registrados no país não têm autoria definida, mesmo após investigação. Quanto aos roubos, crimes em que pode ter havido grave emprego de violência, os dados sobre esclarecimento são inexistentes, mas um levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz demonstrou que uma parcela ínfima desses crimes enseja a instauração de inquéritos policiais – em outras palavras, pouquíssimos roubos são formalmente investigados (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2015a). O reflexo dessa ineficiência investigativa se faz sentir no sistema prisional: em 2014, apenas 10% dos presos recolhidos em estabelecimentos prisionais do país eram homicidas (DEPEN, 2016a). Ao mesmo tempo em que crimes graves são pouco investigados, pedidos de prisão por crimes de menor potencial ofensivo são frequentes.

Se as prisões derivadas de investigações criminais são poucas, as prisões em flagrante predominam. No estado de São Paulo, entre 2015 e 2016, 69% de todas as pessoas presas foram detidas em flagrante delito. Pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz em 2012 mostrou que a qualidade das prisões nessas condições é muito baixa, já que, no caso dos presos por tráfico, a maior parte deles foi detida com pequenas quantidades de droga e sem armas de fogo (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2012). Há poucas pesquisas sobre o perfil das

27. “Presos são obrigados a escolher facção ao serem encarcerados no MA”, Folha de São Paulo, Cotidiano, 09 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://goo.gl/Muwkwh>.

28. “Facções criminosas faturam até R\$ 500 mil mensais nas galerias do Central”, Diário Gaúcho, 02 de outubro de 2013. Disponível em: <https://goo.gl/WtWXDr>.



prisões em flagrante realizadas no país, mas uma análise realizada pelo Instituto Sou da Paz apontou que quase 60% dos detidos em flagrante no estado de São Paulo em 2016 tinham praticado os crimes de furto, receptação ou tráfico de drogas (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017a).

O Poder Judiciário é outro ator cuja atuação tem grande influência sobre o sistema penitenciário, entre outras razões, pela manutenção de prisões provisórias, que acabam tornando-se regra e não exceção; por condenações a penas privativas de liberdade quando penas alternativas poderiam ser aplicadas; e pela não fiscalização das condições de estabelecimentos prisionais, função que lhe cabe.

Sobre a manutenção de prisões em flagrante, uma mudança importante ocorreu com a introdução das audiências de custódia, que determinam que todo preso deve ser apresentado a um juiz em até 24 horas. Contudo, antes disso, o que se verificava era a manutenção da prisão de maneira quase automática, sem avaliação individualizada dos casos, conforme apontado por pesquisa realizada por pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. A pesquisa revelou que os juízes se apoiam na gravidade jurídica do crime de tráfico de drogas – equiparado a crime hediondo – para justificar tanto a prisão provisória quanto a impossibilidade de que o condenado recorra em liberdade (JESUS et al., 2011).

Antes mesmo das audiências de custódia, uma lei aprovada em 2011 havia ampliado as possibilidades de que uma prisão em flagrante não fosse convertida em preventiva. Conhecida como Lei das Cautelares, a Lei 12.403/11<sup>29</sup>

introduziu uma série de alternativas à prisão durante o processo, como o arbitramento de fiança, o comparecimento periódico em juízo e o monitoramento eletrônico. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz (2015b) que buscou avaliar como estavam sendo aplicadas as medidas cautelares nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro concluiu que, ainda que a lei tenha de fato contribuído para que menos prisões em flagrantes fossem convertidas, o uso da prisão provisória ainda é excessivo e a fiança é a medida cautelar mais aplicada – e representa um custo com o qual o preso nem sempre pode arcar.

Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Resolução 213<sup>30</sup>, que determina que toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada a um juiz em até 24 horas da Poder Judiciário. Divulgado em 2016, um diagnóstico do Ministério da Justiça demonstrou que ainda há muitas discrepâncias entre os estados no que diz respeito à implementação desse mecanismo, como por exemplo em relação à observância ao prazo fixado e à consulta a antecedentes criminais do preso pelo juiz que preside a audiência, algo que não deveria ocorrer. Apesar disso, as audiências de custódia representam um passo muito importante para reduzir o uso da prisão processual.

#### 4. Governo federal

O governo federal tem sido constantemente criticado por sua inação em relação ao caos em que se encontra o sistema prisional brasileiro. Essas críticas se intensificaram no início de 2017, quando a imprensa divulgou que o governo do estado de Roraima enviou ofícios ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

29. Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011. Disponível em: <https://goo.gl/73bCL9>.

30. Resolução CNJ 213, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://goo.gl/hN9LSn>.



pedindo auxílio diante da situação em que se encontravam as penitenciárias estaduais e que esses pedidos foram ignorados.<sup>31</sup>

A construção de políticas públicas adequadas e eficazes não pode prescindir da realização de um diagnóstico aprofundado sobre o problema que se pretende atacar. Nesse sentido, é preocupante que não haja dados atualizados sobre a população prisional. Os últimos números divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) se referem a dezembro de 2014, quando a população prisional ultrapassava a casa dos 620 mil. É ainda mais grave o fato de que tenha havido retrocesso em matéria de transparência, já que até o final de 2014 os dados sobre a população prisional de cada estado eram divulgados semestralmente. Atualmente, não se sabe qual é a magnitude exata de um problema tão grave quanto a superlotação do sistema penitenciário nacional.

A atuação do governo federal frente à crise dos sistemas prisionais estaduais tem se limitado, de um lado, ao financiamento da ampliação do número de vagas disponíveis, e, de outro, ao envio da Força Nacional a presídios que passam por rebeliões e motins. Ou seja, trata-se de uma atuação muito pouco estratégica e nada preventiva, já que nem mesmo uma ampliação substantiva de vagas seria capaz de reverter o cenário atual. Entretanto, até a concessão de recursos via Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) tem problemática, em virtude do contingenciamento dos recursos existentes. Parte dos fundos disponíveis ficam represados, e, ainda que a construção de novos presídios não seja a solução para a crise penitenciária, tampouco se pode prescindir dos recursos existentes para isso. Em 2015, o

Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a liberação de R\$ 2,4 bilhões do Fundo.<sup>32</sup>

### 5. Sociedade e sociedade civil organizada

Conforme narrado anteriormente, há forte demanda popular pelo recrudescimento penal e pelo uso de penas privativas de liberdade como instrumentos fundamentais de contenção do crime. Em certa medida, essa demanda é, de fato, explicada pelos indicadores criminais do país, bastante elevados. Contudo, a exposição a notícias sobre crimes e programas televisivos policiais, bem como a relevância que ganham figuras políticas que defendem o encarceramento crescente são fatores que também contribuem para que uma parcela cada vez mais expressiva da sociedade creia que uma maior população prisional é o caminho para a redução da criminalidade.

Mais do que isso, tem-se assistido ao fortalecimento do discurso segundo o qual as prisões realmente devem ser locais de castigo e punição severa, como retribuição ao mal causado pelos indivíduos ali reclusos. Trata-se da materialização do argumento desenvolvido por Teixeira (2006), segundo o qual a prisão tem sido cada vez mais vista como uma ferramenta para punir, e não para “recuperar” ou ressocializar. Se as rebeliões e massacres ocorridos no início de 2017 escancararam a necessidade de que se repense o modelo atual de punição, elas também serviram como uma reafirmação sobre uma suposta natureza violenta e “selvagem” dos presos.

Em contrapartida, tem-se assistido também à multiplicação de vozes da sociedade civil organizada contrárias ao encarceramento em massa e ao uso excessivo da pena privativa de liberdade, bem como às terríveis condições

31. “Governo de Roraima revela cronologia de pedidos de ajuda em presídio ao Governo Federal”, Estadão, 06 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/AKYZDh>.

32. “STF determina que União libere R\$ 2,4 bilhões do fundo penitenciário”, O Globo, 09 de setembro de 2015. Disponível em: <https://goo.gl/TK3R66>.



das penitenciárias do país. Cada vez mais atores se engajam em debates sobre como reverter a tendência de hiperencarceramento vigente e como humanizar minimamente os presídios. Redes de organizações se formam, como a Rede de Justiça Criminal<sup>33</sup>, que reúne oito organizações não-governamentais com o objetivo de contribuir e influenciar o debate em temas pertinentes ao sistema de justiça criminal. As vozes contrárias, entretanto, são numerosas e muito fortes.

## Conclusões

Diante da dramaticidade do quadro apresentado, seria de se esperar que o tema fosse objeto de políticas públicas responsáveis, pautadas em diagnósticos e em estratégias precisas para lidar com os problemas encontrados. Contudo, o Brasil não conta com uma política de segurança pública séria e responsável focada na questão da letalidade violenta, tampouco na temática do sistema prisional.

As competências e responsabilidades da União, estados e municípios na seara da segurança pública são definidas pelo artigo 144 da Constituição Federal. No entanto, o modelo atual atribui a responsabilidade principal pela segurança aos estados, por meio das Polícias Civil e Militar, deixando muito ampla e vaga a definição das competências da União e dos municípios em relação à matéria, inclusive em relação a seu financiamento. Esse cenário facilita o permanente “jogo de empurra” de responsabilidades entre os entes federativos, impactando negativamente na possibilidade de construção de um modelo para a segurança pública em que as atribuições desses entes estejam claras, para que cada um assuma sua parcela de responsabilidade na formulação e

implementação de soluções para os problemas discutidos acima.

Considerando que o modelo federativo brasileiro é pouco claro sobre o papel da União e dos municípios na segurança pública, um questionamento se coloca: qual é a responsabilidade do governo federal no campo da segurança pública?

O Ministério da Justiça e Segurança Pública é o órgão responsável pela segurança pública em nível nacional. Para tanto, conta com a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, além de secretarias e departamentos, tais como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e o Departamento Penitenciários Nacional (Depen), entre outros.

Especial relevância tem a Senasp, cujo objetivo é definir e implementar a política nacional de segurança pública, com algumas atribuições específicas, tais como desenvolver e apoiar projetos de modernização das instituições policiais do país; efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais; estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública; realizar estudos e pesquisas; e consolidar estatísticas criminais nacionais.

O rol de atribuições da Senasp dá algumas pistas de qual deveria ser o papel da União na segurança pública. No entanto, o que temos visto nos últimos anos é um baixíssimo protagonismo do governo federal na implantação da política nacional de segurança pública e um permanente “jogo de empurra” entre União, estados e municípios. Para piorar o cenário, assistimos a uma versão atualizada desse jogo, iniciada quando o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes assumiu o Ministério da Justiça e Segu-

33. “Rede de Justiça Criminal – O que fazemos”. Disponível em: <https://goo.gl/TNKDMf>.



rança Pública<sup>34</sup> e afirmou que o trabalho realizado até então pelo governo Dilma Rousseff não teria continuidade em sua gestão. Moraes se referia ao Pacto Nacional de Redução de Homicídios, que tampouco chegou a sair do papel durante o governo Dilma, como discutido anteriormente.

Nesse cenário, o que se verifica atualmente é a existência de uma política nacional de segurança capitaneada pelo governo atual que se concentra em apagar os incêndios decorrentes das crises prisionais e, particularmente, dos conflitos relacionados à guerra às drogas em curso no estado do Rio de Janeiro, por meio do envio da Força Nacional de Segurança e, ainda pior, das Forças Armadas, em um claro movimento de militarização da segurança pública. Ocorre que a ineficiência desse tipo de medida é patente. Foram feitas três megaoperações reunindo as Forças Armadas e as polícias cariocas, reunindo um total de 15 mil homens, com resultados pífios: apenas 14 armas foram apreendidas, 70 pessoas foram presas (todas pertencentes ao baixo escalão do tráfico de drogas) e menos de 400 quilos de drogas apreendidos<sup>35</sup>, a custo de violações de direitos de comunidades cujas garantias fundamentais já são desrespeitadas cotidianamente. Não é possível seguir dessa maneira.

Ao longo do presente texto, foram citados exemplos de políticas promissoras. Políticas públicas implementadas em estados brasileiros tais como o Pacto pela Vida em Pernambuco, o Estado Presente do Espírito Santo e

o Sistema Integrado de Metas no Rio de Janeiro parecem ter contribuído para a redução dos homicídios nessas localidades. Denominados políticas de gestão para resultados na segurança pública, esses programas têm como alguns de seus elementos comuns a priorização da redução da violência letal; o estabelecimento de indicadores e metas para orientar o trabalho policial; a definição de uma rotina permanente e integrada entre as polícias para monitorar, cobrar e valorizar o bom trabalho feito; e a auditoria de divulgação de dados e resultados, possibilitando a participação social (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017b). Incluir nas metas de redução de mortes violentas o indicador de mortos pela polícia e policiais vítimas também parece ser uma medida que pode ter impacto sobre os índices de letalidade e vitimização policial, como ocorreu nos casos de Pernambuco e Rio de Janeiro.

Também é urgente a revisão da atual política de drogas, medida que seria capaz de impactar o cenário da violência no país. É preciso quebrar paradigmas, discutindo sem preconceito e com base em evidências o impacto da atual política proibicionista e a necessidade de que comecemos a pensar em caminhos que coloquem o uso e todo o mercado de produção e comercialização de drogas sob algum outro tipo de controle estatal que não o sistema penal.

Igualmente, o investimento em uma política de alternativas penais que aloque recursos e estimule governos a desenvolverem sistemas eficientes de implantação de penas alternativas à privação de liberdade é outra medida importante para que tenhamos opções menos custosas para responsabilizar pessoas que cometem crimes menos graves<sup>36</sup>, respeitando

34. Alexandre de Moraes foi nomeado Ministro da Justiça e Segurança Pública em maio de 2016 pelo Presidente Michel Temer, quando este assumiu a presidência interinamente em meio ao processo de impeachment sofrido pela Presidente Dilma Rousseff. Em fevereiro de 2017, Moraes foi nomeado Ministro do STF.

35. “Fim das UPPs acentua fracasso das megaoperações no Rio”, Folha de São Paulo, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/9eeJFS>.

36. Para mais informações sobre as propostas existentes de ampliação das alternativas penais, ver “Alternativas para a justiça criminal no Brasil: Agenda de propostas”, Rede de Justiça Criminal. Disponível em: <https://goo.gl/KsHgGX>.





direitos e desinchando o sistema carcerário. Por fim, seguir dando visibilidade para toda e qualquer forma de violência contra a mulher é fundamental para desnaturalizar esse tipo de violência, que culmina, por vezes, em casos de feminicídio.

Diante de todos esses desafios, é preciso que governos e sociedade se aliem em torno de um pacto capaz de colocar a redução dos homicídios como prioridade. Nas eleições de 2014, um grupo de organizações e especialistas de segurança pública no Brasil elaborou uma Agenda Prioritária de Segurança Pública para, em um primeiro momento, pautar o debate eleitoral presidencial e, em seguida, orientar o governo eleito nessa seara.<sup>37</sup> A Agenda abordou seis eixos principais:

- Construção de um novo pacto federativo para a segurança pública;
- Aperfeiçoamento da capacidade de difusão e gestão das informações de segurança pública;
- Redução de homicídios;
- Reforma do modelo policial;
- Modernização da política criminal e penitenciária;
- Revisão de aspectos da política de drogas.

Como comprovado pelos dados apresentados ao longo deste artigo, os temas da Agenda se mantêm atuais. Com as eleições de 2018 a caminho, há uma nova oportunidade de tentar cobrar compromissos por parte dos candidatos e, posteriormente, do governo eleito. É essencial que ele se comprometa com a redução de homicídios, a modernização da política penitenciária e a revisão da política de drogas. Sem esses compromissos, corremos o sério risco de seguir perdendo 60 mil vidas todos os anos para a violência no país.

---

37. “Agenda Prioritária de Segurança Pública”, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/Hojkt2>.



## Referências bibliográficas

- ADORNO, S.; PASINATO, W. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, p. 51-84, 2010. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas7Art3.pdf>.
- ALBERNAZ, E. *Caderno Temático da Conseg: Uso progressivo da força*. Ministério da Justiça, 2009.
- ANDRADE, V. R. P. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 26, n. 50, p. 71-102, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15185>.
- BANDEIRA, L. M. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Sociedade e Estado*, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/se/v29n2/08.pdf>.
- BARATA, R. B.; RIBEIRO, M. C. S. A. Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996. *Rev Panam Salud Pública*, v. 7, n. 2, p. 118-124, 2000. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v7n2/1247.pdf>.
- BAYLEY, D. H. *Padrões de policiamento: Uma análise internacional comparativa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- BENTO, F. S.; RECHENBERG, L. A investigação de homicídios em Serra (ES), Lauro de Freitas (BA) e Alvorada (RS). Série Pensando a Segurança Pública 3ª edição, vol. 7. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica\\_vol-7.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica_vol-7.pdf).
- BOITEUX, L. A nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. *Boletim IBCCRIM*, v. 14, n. 167, p. 8-9, 2006. Disponível em: [http://www.neip.info/downloads/luciana/artigo\\_drogas\\_Luciana\\_Boiteux.pdf](http://www.neip.info/downloads/luciana/artigo_drogas_Luciana_Boiteux.pdf).
- \_\_\_\_\_; PÁDUA, J. P. A desproporcionalidade da lei de drogas: Os custos humanos e econômicos da atual política do Brasil. CE-DD-Coletivo de Estudos Drogas e Direito: Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/Artigo%20desproporcionalidade%20Brasil\\_rev.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/Artigo%20desproporcionalidade%20Brasil_rev.pdf).
- BUENO, S. Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2014. 145 p. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11546/DISSERTACAO-VERSAOCORRIGIDA-SAMIRABUENONUNES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- CAMPOS, M. S. Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015. 313 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-31072015-151308/en.php>.
- CANO, I. *Letalidade policial no Rio de Janeiro*.



ro: A atuação da Justiça Militar. Rio de Janeiro: ISER, 1998.

CERQUEIRA, D. R. C. Causas e consequências do crime no Brasil. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Concurso0212\\_33\\_premiobndes\\_Doutorado.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Concurso0212_33_premiobndes_Doutorado.pdf).

\_\_\_\_\_ et al. Atlas da Violência 2016. IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota Técnica, nº 17. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160322\\_nt\\_17\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2016\\_finalizado.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf).

CIDH. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017. Medidas provisórias a respeito do Brasil – Assuntos da Unidade de Internação Socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Washington D.C.: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2017. Disponível em: [http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Resolucion\\_Carceles\\_Brasil.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Resolucion_Carceles_Brasil.pdf).

CNMP. Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio\\_ensap\\_FINAL.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensap_FINAL.pdf).

COSTA, A. T. M. Violências e conflitos intersubjetivos no Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*, v. 24, n. 62, p. 353-365, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792011000200008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792011000200008&script=sci_abstract&tlng=pt).

\_\_\_\_\_ . A (in) efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 15, n.1, p. 11-26, 2015. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/17088>.

\_\_\_\_\_ ; OLIVEIRA JÚNIOR, A. Novos padrões de investigação policial no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, p. 147-164, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922016000100147&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922016000100147&script=sci_arttext&tlng=pt).

\_\_\_\_\_ ; ZACKSESKI, C. M.; MACIEL, W. C. Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área Metropolitana de Brasília. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 10, n. 1, p. 36-54, 2016. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/592/227>.

DEPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen - Dezembro de 2014. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016a. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf).

\_\_\_\_\_ . Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen - Junho de 2014. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-dependencia-web.pdf>.



\_\_\_\_\_. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres - Junho de 2014. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016c. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>.

DIRK, R.; MOURA, L. As motivações nos casos de letalidade violenta da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 9, n. 08, julho de 2017. Disponível em: <http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20170802.pdf>

FERREIRA, M. I. C. Homicídios na periferia de Santo Amaro: um estudo sobre a sociabilidade e os arranjos de vida num cenário de exclusão. 1998. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 1998. 207 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-05062003-150042/pt-br.php>.

FBSP. 1º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/1-anuario\\_2007.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/1-anuario_2007.pdf).

\_\_\_\_\_. 6º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/6\\_anuario\\_2012.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/6_anuario_2012.pdf)

\_\_\_\_\_. 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Prisões em Flagrante na Cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2012. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/justica\\_prisoesflagrante\\_pesquisa\\_web.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/justica_prisoesflagrante_pesquisa_web.pdf).

\_\_\_\_\_. Monitorando a aplicação da Lei das Cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2015b. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa\\_lei\\_das\\_cautelares\\_comparativo\\_sp\\_e\\_rj.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa_lei_das_cautelares_comparativo_sp_e_rj.pdf).

\_\_\_\_\_. Boletim Sou da Paz Analisa – Panorama de 2014. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2015a. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp\\_4tri\\_2014.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_4tri_2014.pdf).

\_\_\_\_\_. O papel do Legislativo na segurança pública: Análise da atuação do Congresso Nacional em 2015. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2016. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa\\_poder\\_legislativo\\_isdp.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa_poder_legislativo_isdp.pdf).

\_\_\_\_\_. Boletim Sou da Paz Analisa – Panorama de 2016. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2017a. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp\\_analisa\\_panorama\\_2016.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_analisa_panorama_2016.pdf).

\_\_\_\_\_. Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2017b. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/balanco\\_da\\_gestao\\_publica\\_1.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/balanco_da_gestao_publica_1.pdf).

IPEA. A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas – Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relato>



riopesquisa/150325\_relatorio\_aplicacao\_penas.pdf.

JESUS, M. G. M. et al. Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP, 2011. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. *Estudos Criminológicos* 4, 2005. Disponível em [http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual\\_estudos\\_criminologicos\\_4.pdf](http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf).

LANGANI, B.; RICARDO, C. M. Como a Polícia Militar Paulista usa a força letal em serviço? *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 130, p. 47-74, 2017.

LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. *Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, R. S. Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo. 2000. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2000. 112 p. Disponível em: [http://www.pagu.unicamp.br/pf-pagu/public-files/arquivo/09\\_lima\\_renato\\_sergio\\_de\\_termo.pdf](http://www.pagu.unicamp.br/pf-pagu/public-files/arquivo/09_lima_renato_sergio_de_termo.pdf).

MACHADO, M. R. A. et al. SISPENAS: Sistema de Consulta sobre Crimes, Penas e Alternativas à Prisão. Série Pensando o Direito Nº 06/2009. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2009. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/06Pensando\\_Direito\\_relatorio.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2011/08/06Pensando_Direito_relatorio.pdf).

MADUREIRA, A. B. et al. Perfil de homens autores de violência contra mulheres detidos em flagrante: contribuições para o enfrentamento. *Escola Anna Nery*, v. 18, n. 4, p. 600-606, 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-81452014000400600&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-81452014000400600&script=sci_arttext&tlng=pt).

MENEGHEL, S. N.; HIRAKATA, V. N. Femicídios: homicídios femininos no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 45, n. 3, p. 564-574, 2011. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v45n3/1931.pdf>.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. *Cad. Saúde Pública*, v. 14, n. 1, p. 35-42, 1998.

MISSE, M. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro. *Revista de sociologia e política*, v. 19, n. 40, p. 13, 2011. Disponível em: <http://search.proquest.com/openview/00832cad960ed4e443576eb42d558f75/1?pq-origsite=gscholar>.

\_\_\_\_\_; GRILLO, C. C.; TEIXEIRA, C. P.; NERI, N. S. “Autos de resistência”: Uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

MUNIZ, J.; PROENÇA JR., D. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (orgs.). *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas de Saberes Latino-Americanos*. Rio de Janeiro: PUBLIT, 2007. p. 21-73.

\_\_\_\_\_. Mandato policial. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G.



(orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010. 267 p. Disponível em: [http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/1558/arquivo665\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/1558/arquivo665_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

ONU MULHERES. Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília: ONU MULHERES, 2016. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes\\_femicidio.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf).

OEA. O Problema das Drogas nas Américas. Washington D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2013. Disponível em: [http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction\\_and\\_Analytical\\_Report.pdf](http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf).

OLIVEIRA JR., E. N. Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2008. 110 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26112008-171756/pt-br.php>.

PASINATO, W. “Femicídios” e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 37, p. 219-246, 2011. Disponível em: [http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/04/PASINATO\\_Femicidios2011.pdf](http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/04/PASINATO_Femicidios2011.pdf).

\_\_\_\_\_ et al. Medidas protetivas para as mulheres em situação de violência. Série Pen-

sando a Segurança Pública 3ª edição, vol. 6. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica\\_vol-6.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica_vol-6.pdf).

PERES, M. F. T.; SANTOS, P. C. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. *Rev Saúde Pública*, v. 39, n. 1, p. 58-66, 2005. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v39n1/08.pdf>.

\_\_\_\_\_ et al. Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil. *Rev Panam Salud Publica*, v. 23, n. 4, 2008. Disponível em: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7712/v23n4a07.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

RAMOS, S. Trajetórias no tráfico: jovens e violência armada em favelas cariocas. *Trivium-Estudos Interdisciplinares*, v. 3, n. 2, p. 41-57, 2011. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-48912011000200006](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-48912011000200006).

REAL, F. G. V. C.; CONCEIÇÃO, M. I. G. Representações sociais de parlamentares brasileiros sobre a redução da maioria penal. *Psicologia Ciência e Profissão*, v. 33, n. 3, 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2820/282028779011/>.

RIBEIRO, L. M. L. et al. Mensurando o tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

RISSO, M. *Mortes intencionais na cidade de São Paulo*: Um novo enfoque. Artigo estraté-



gico. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p4.pdf>.

RODGERS, D. Youth gangs and violence in Latin America and the Caribbean: A literature survey. World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development SMU, 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/474291468770479198/pdf/multi-page.pdf>.

\_\_\_\_\_; MUGGAH, R.; STEVENSON, C. Gangs of Central America: Causes, costs, and interventions. Geneva. Small Arms Survey, 2009. Disponível em: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP23-Gangs-Central-America.pdf>.

SANTOS, C. M. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 89, p. 153-170, 2010. Disponível em: <http://rccs.revues.org/3759>.

SAPORI, L. F.; SENA, L. L.; SILVA, B. F. A. Mercado do crack e violência urbana na cidade de Belo Horizonte. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 5, n. 1, p. 37-66, 2012. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-5-1-Art2.pdf>.

SNDCA. Levantamento anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo 2014. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2017. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>.

TAVARES, R. et al. Homicídios e vulnerabili-

dade social. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 3, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org/article\\_plus.php?pid=S1413-81232016000300923&tlng=pt&lng=en](http://www.scielo.org/article_plus.php?pid=S1413-81232016000300923&tlng=pt&lng=en).

TEIXEIRA, A. Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. 2006. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2006. 174 p. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-19032007-132607/en.php>.

UNODC. Estudo Global sobre Homicídios. Viena: Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime, 2013. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf).

WASELFISZ, J. J. Mapa da Violência 2010: Anatomia dos homicídios no Brasil. Brasília: Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>.

\_\_\_\_\_. Mapa da Violência 2012: A cor dos homicídios no Brasil. Brasília: FLACSO, 2012. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>.

\_\_\_\_\_. Mapa da Violência 2015: Os jovens do Brasil. Brasília: FLACSO, 2014. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>.

\_\_\_\_\_. Mapa da Violência 2015: Mortes matadas por armas de fogo. Brasília: FLACSO, 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>.

\_\_\_\_\_. Mapa da Violência 2016: Homicídio por armas de fogo no Brasil. Brasília: FLACSO, 2016. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>.



ZALUAR, A. Juventude violenta: processos, retrocessos e novos percursos. *Revista Dados*, v. 55, n. 2, p. 327-65, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Alba\\_Zaluar/publication/262460887\\_Violent\\_youth\\_process\\_relapses\\_and\\_new\\_approaches/links/55a5111f08ae00cf99c943c8.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alba_Zaluar/publication/262460887_Violent_youth_process_relapses_and_new_approaches/links/55a5111f08ae00cf99c943c8.pdf).

ZILLI, L. F. Caderno Temático de Referência: Investigação Criminal de Homicídios. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao\\_criminal\\_homicidios.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao_criminal_homicidios.pdf).

\_\_\_\_\_; BEATO, C. Gangues juvenis, grupos armados e estruturação de atividades criminosas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Edição Especial nº 1. p.73-110, 2015. Disponível em: <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-E1-Art3.pdf>.





## **Autores**

**Ana Carolina Pekny** é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento de Genebra. Atualmente é pesquisadora da área de Gestão do Conhecimento do Instituto Sou da Paz, onde desenvolve pesquisas sobre temas diversos relacionados à segurança pública e análises periódicas de estatísticas criminais.

**Carolina de Mattos Ricardo** é advogada e socióloga. Mestre em Filosofia do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi assessora de projetos no Instituto São Paulo Contra a Violência, consultora do Banco Mundial, do BID, do Ministério da Justiça e do International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) em temas de segurança pública e prevenção da violência. É membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atualmente é Assessora Sênior do Instituto Sou da Paz.

## **Responsável**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil  
[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

### **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-020-6

