

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
METODOLOGIA	4
CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DAS MILÍCIAS NO RIO DE JANEIRO	7
1.1. Milícia: do uso positivo do termo a sua satanização.....	6
1.2. As Associações de Moradores e o nascimento do mito da legitimidade das milícias.....	21
CAPÍTULO 2 – MILÍCIA X ESTADO: A DESCARACTERIZAÇÃO DA LEGITIMIDADE DAS MILÍCIAS CARIOCAS	38
2.1. Poder Político local nas comunidades carentes e o (vazio do) Estado do Rio de Janeiro entre 1980-2000.....	50
2.2. Milícia x Tráfico: a (des)legitimação da Polícia Mineira.....	52
2.3. Os Grupos de extermínio e os dados estatísticos dos Homicídio no Rio de Janeiro.....	60
CAPÍTULO 3– O EXERCÍCIO DO PODER MILICIANO	
3.1. O Poder Político e Econômico.....	74
3.1.1. Da segurança privada à milícia: aspectos diversos.....	76
3.1.2. Uso criminoso do solo urbano.....	87
3.1.3. Transporte Alternativo.....	88
3.1.4. Gás.....	88
3.1.5. Gatonet "Skymiau"	89
3.2. Breve excursão sobre a necessidade da reconfiguração do poder local	90
3.2.1. Rumo à solução: Cidadania e a Polícia Cidadã, Pronasci, SUSP e Conselhos de Segurança.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
ANEXO 1	125

INTRODUÇÃO

Eu me senti tal qual um médico que estuda a cura do câncer ou da AIDS no desenvolvimento deste trabalho. Iniciada a pesquisa no intuito de estudar Milícias no Rio de Janeiro, me deparei com a constatação de um cenário, conjuntura e estrutura onde o Rio de Janeiro está afogado num mar de lama e sangue. Lama pela corrupção, desvios de conduta dos agentes do estado, desvirtuamento das classes políticas. E de sangue por tantas mortes desnecessárias marcadas pela violência. Um cenário de terror e medo nada novo para os cariocas.

Mas o que poderia surpreender um profissional de segurança com 25 anos de carreira? A possível resposta à pergunta que surgiu no decorrer das reflexões realizadas como resultado da junção de textos sugeridos pelos ilustres professores orientadores e até mesmo pela banca examinadora, unidas à experiência profissional deste mestrando. Serão as Milícias mais do mesmo? Apenas as vilãs da vez? Que vive o seu momento e mais adiante serão substituídas por outra(s)? Com mais superpoderes? A referência não é retórica já que uma agremiação miliciana se intitulou Liga da Justiça e existe até um Batman entre eles.

Em sendo positiva a resposta a essa indagação, qual será o próximo vilão, travestido ou não de super-herói? O terrorismo? Diante de tanta tristeza, pensei mesmo em desistir. Não quero ver com o olhar clarificado pelo processo depurativo do aprendizado a realidade que se avizinha. Parece mesmo ser mais do mesmo. Portanto, amigo leitor, foi com tristeza que escrevi estas linhas. Salvo apenas pelo desejo, ainda que modesto de que sirvam para que outros possam dar continuidade a pesquisas como essa e que robusteçam suas conclusões com ações efetivas de enfrentamento dessas questões, vitais para o desenvolvimento de uma sociedade, pois SEM SEGURANÇA NÃO HÁ DESENVOLVIMENTO.

No primeiro capítulo, depois de discorrer por algumas linhas sobre os diversos conceitos imprecisos de milícia que em pouco ou nada coincidem com a construção etimológica do termo, passei a expor o processo de legitimação de que foram beneficiárias as Milícias a partir da ideia falaciosa dos bons moços que

livrariam as comunidades por elas atendidas do mal do tráfico, do roubo e da desordem.

No segundo capítulo o processo de desconstrução da legitimidade, ou, por outras palavras a ilegitimidade agora entendida como prática delinquencial. No intuito de atender ao chamamento acadêmico da temática constitucional, em ação fiel ao núcleo programático da Pós Graduação em Direito Constitucional, questões como a anomia do Estado, Estado de Exceção dentre outras foram abordadas. Não obstante, a pretensão de que a pesquisa possuísse um viés multidisciplinar levou o aluno do PPGDC a enfrentar, por que não dizer, até com alguma coragem temas como as Associações de moradores, cujo teor sociológico e antropológico está presente, espera-se em tom enriquecedor.

Nessa direção questões periférica às Milícias, porém conexas com as primeiras, como os Grupos de extermínio, a temática das execuções e das armas de fogo no Brasil foram inseridas. É que a segurança é tema complexo, multifacetado que necessita ser visto no conjunto. Foi assim no sentido de ampliar o campo de visão, sem perder de vista o objeto do trabalho: a ilegitimidade das milícias do Rio de Janeiro. Poderíamos perguntar por que algumas linhas foram dedicadas à Scuderie Le Cocq e não houve tanta ênfase ao PCC. Explica-se pelo fato da Le Cocq ser composta por policiais, ter tido forte base no Rio de Janeiro e possuir algumas características de interesse para o debate. Deixamos claro que em nenhum momento se afirma, nem é o nosso pensamento que a organização ou qualquer de seus membros pudesse ser um miliciano. Deve-se frisar isto de forma indubitável. De qualquer sorte, o autor quer demonstrar transparência e honestidade buscando a profundidade que lhe é possível alcançar no tema. Tarefa nada fácil.

No capítulo final, dividido em dois assuntos principais: inicialmente, o braço econômico. As atividades lucrativas são descritas com dados do Relatório da CPI das Milícias, é verdade. Mas, não se poderia tratar do tema e ao mesmo tempo desprezar esses dados já disponíveis embora muitas vezes de forma tímida pela própria dificuldade prática de sua obtenção. O tema não é debatido abertamente. Refiro-me à crueldade das execuções, por exemplo, como mensagem

transmitida pela força imagética. A vítima é derrubada ao solo e em direção ao seu rosto ou cabeça é desferida toda a capacidade de um carregador de munição de fuzil desfigurando-o. O caso do miliciano que extrai, arranca o coração das suas vítimas na crença de que se apodera da força do vencido. Os nomes, datas e fatos não são abertamente discutidos. Portanto, por hora temos que nos contentar com a discussão ao nível em que se encontra. Mais no plano teórico. Não obstante, o desafio permanece.

Outros temas a comporem a parte final do trabalho dizem respeito à Polícia Cidadã, objetivo a ser perseguido bem como mencionam algumas das Políticas Públicas ou proposições legislativas em andamento que visam a melhoria da segurança pública através da potencialização da cidadania seguindo a diretriz dos direitos humanos.

Como a questão proposta atém-se à (i)legitimidade das Milícias o que contou com uma aceitação, ainda que inicial como aquela noticiada em Rio das Pedras por Marcelo Burgos, tomamos o esteriótipo de bandido social de Hobsbawm emprestado como modelo. E no que tange as Polícias, Dominique Monjardeu é o marco teórico que ilumina os nossos caminhos.

Em apertada síntese, a anomia do Estado, mais entendida como insuficiência pode dar margem a fricções sociais que despertam as autodefesas. A autodefesa, um toque privado a se misturar ao tanto de público que se comentou, degenera-se em dois grandes caminhos: um, dos grupos ou bandos de extermínio e das milícias. Ao contrário, o outro deságua nas Associações de Moradores e nos Conselhos. O fato é que o sujeito social pode não quedar inerte ante a situação que se apresenta e o movimento social realizado para preencher a dissenção entre o Estado e a sociedade pode ser monitorado, estudado e melhor compreendido pelo pesquisador e pelo profissional de polícia. O importante é que estejam irmanados nesta caminhada. A melhoria qualitativa das decisões só virá a partir do melhor conhecimento dos fenômenos e é esta a contribuição pretendida com **A Questão da (i)legitimidade no surgimento das milícias no Rio de Janeiro: um estudo sobre a violência urbana carioca entre 2000 e 2009.**

A Metodologia

A pesquisa proposta contou com a abordagem metodológica do **Estudo de Caso**, pois além de ser uma abordagem muito utilizada “é um estudo empírico que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto que se insere não são claramente definidas” (YIN, 2001). Busca-se o intuito de aumentar o entendimento sobre eventos reais e contemporâneos. Além da formulação de teorias a respeito do tema, procura-se o encontro de soluções ou pelo menos o indicativo de caminhos ou diretrizes que possam levar a essa meta. Como as milícias não foram erradicadas do Estado do Rio de Janeiro, muito antes se alastraram pelo país, tem-se que se trata de um Estudo de Caso Vivo (!) está acontecendo. O fenômeno não está isolado de seu contexto (como nas pesquisas de laboratório), já que o interesse do pesquisador é a relação entre o fenômeno e o seu contexto (Cf. Hartley, 1994). O foco é o “como” e “por que”. A pesquisa do tipo qualitativa e os estudos de casos se preocupam com a generalização de proposições teóricas. Sem pretensão de esgotar o tema, pode identificar alguns aspectos a serem enfrentados em pesquisas futuras.

As milícias culminaram por impor o medo. O medo, para Betinho (SOUZA, 2007:36) é descrito como um 'mecanismo de controle ideológico' o que serve muito bem como ferramenta de dominação seja ele qual for o dominador. No opúsculo *Como se Faz Análise de Conjuntura* (2007:9) Herbert José de Souza, o Betinho nos ofertou algumas categorias para análise da conjuntura, elencando os acontecimentos, cenários, atores, relação de forças e articulação (relação) entre 'estrutura' e 'conjuntura'. Por certo existe a dificuldade de se definir relações de causalidade unilinear, como por exemplo, a queima de ônibus ocupados por passageiros, nos grandes centros urbanos. É mais do que um fato, trata-se de um acontecimento. Podem ser ações e reações do submundo. O pano de fundo do acontecimento nem sempre está claro já que se fala do crime, dos ajustes ocultos e obscuros. Entretanto, a afirmação que em alguns incêndios o que houve foi uma do tráfico às investidas das milícias tornam as relações de forças importantes.

CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DAS MILÍCIAS NO RIO DE JANEIRO

1.1 MILÍCIA: do uso positivo do termo a sua satanização.

Nos dias atuais qualquer pessoa que se depara com o termo milícia, seja através das mídias, seja em conversas informais possui um claro entendimento acerca deste termo. Sem maiores controvérsias a milícia é identificada aos grupos que agem de forma violenta, compostos por agentes do estado com o objetivo de promover à segurança e restaurar a paz em territórios cuja insegurança atinge moradores e comerciantes locais. Apesar de existir, claramente, receio em falar sobre o tema, a milícia é vista, não raramente, de forma positiva por fazer justiça célere e com mais eficácia e eficiência do que os institutos do Estado que teriam esta função, afastando os “indesejáveis” do convívio social.

Entendemos, pois, que o uso do termo milícia conforme exposto acima não corresponde a sua conceituação mais acurada. Isto porque nesta visão positiva do termo parece estar se falando mais da atuação de “grupos de extermínio” e/ou de “polícia mineira” do que propriamente de milícia. Todavia esta confusão pode ser explicada porque as milícias também atuam ofertando segurança e com isto legitimam-se. Ademais, cabe ressaltar que a “satanização” do termo e da própria ação miliciana é fato recente e possui relação com o *modus operandi* que transcende a prática de homicídios contra supostos assaltantes e/ou criminosos, mas pela imposição do medo, do terror, do pânico.

Não é cioso dizer que a conceituação de milícia não é pacífica nem mesmo entre os estudiosos do tema, o que indica que o objeto é constituído por múltiplas facetas, dificultando sua conceituação.

Histórica e etimologicamente a palavra milícia não era eivada de negatividade, ao contrário. Na origem, milícia significa qualidade, condição ou estado de guerreiros de um determinado grupo de indivíduos que se organizam para pôr fim a situações de ameaça à segurança pública, como invasões inimigas, revoltas armadas ou desastres naturais, ou seja, a milícia tinha como objeto a questão pública, a segurança da nação e a proteção individual. É bom esclarecer que a origem da palavra, embora relate grupos de indivíduos estes estão imbuídos de salvaguardar a coisa pública.

De acordo com Santos (2007:2) “em Roma, durante as crises da República no século II d.C. era lícita a iniciativa particular no apelo a concidadãos para seguirem um líder na defesa da cidade e se constituíam em tropas militares auxiliares não regulares ou organizações cívicas de defesa pública que poderiam ser convocadas pelo Estado em situações de emergência”.

Outro exemplo de milícia que nos ajuda a demonstrar o seu uso positivo vem do século XIV, na Suíça. Neste país a população armada, em 1291 iniciou a libertação dos Cantões da Suíça contra o Império Habsburgo da Áustria. O processo de libertação somente se consolidou no século seguinte. Os cidadãos que formavam a milícia se valiam de espadas e flechas, as armas de vanguarda de então e a motivação dos voluntários foi determinante para a conquista da vitória. Na I Guerra Mundial, Alemanha e França desejavam atacar o flanco do outro através da Suíça. Quando os estrategistas militares tomaram conhecimento que os cidadãos suíços estavam fortemente armados, e consideraram suas fortificações militares e o terreno montanhoso desistiram da ação. Muitos países e populações sofreram muito com a Guerra, mas a Suíça se manteve. Naquele país independência nacional e poder são sinônimos de cidadãos armados.

Alguns traços marcantes emergem desta brevíssima visada histórica sobre as milícias: o da legitimidade e o da legalidade, pois a finalidade perseguida originalmente é pública ou vinculada a regras definidas pelo Estado. O termo milícia dizia respeito, como vimos acima, a movimentos respaldados politicamente não só pelas comunidades, mas pelo próprio Estado nascente. Em outras palavras, milícia e miliciano eram, conseqüentemente, adjetivo e substantivo de cariz positivo, cujo fim público conferia legitimidade e legalidade.

O Delegado Pedro Paulo Pinho, na época, à frente da 32ª DP - Jacarepaguá, (ALERJ-Relatório Final, 2009:35) também considera inadequado o termo “milícia”, que segundo ele se refere originalmente à policial militar.

Quanto ao emprego do termo miliciano enquanto sinônimo de Policial Militar, o próprio Supremo Tribunal Federal se referiu às milícias como polícias militares dos Estados. Isto se deu quando se discutia o julgamento de “oficiais e praças das **milícias** [eis a terminologia empregada pela Excelsa Corte] dos

Estados no exercício de função policial civil [eles] não são considerados militares para efeitos penais, sendo competente a justiça comum [segundo a Súmula 297, do STF] para julgar os crimes cometidos por ou contra eles (...).”

É evidente que o entendimento do STF de modo técnico é diverso à conotação que ganhou no uso popular, na mídia e nos órgãos de segurança pública.

Um dado inicial para se avaliar a ressignificação do uso da palavra foi a repercussão da prática da tortura da equipe de “O DIA” que popularizou o termo milícia, em 2008. Doravante o termo milícia muitas vezes se confunde com o de “grupos de extermínio” e/ou de polícia mineira. Esta indistinção, embora aqui não possamos ser categóricos em afirmar com certeza cristalina, pode ter suscitado a ressignificação do termo e sua satanização, deslocando-o de sua origem etimológica e histórica. Assim, o termo passa a ser usado indiscriminadamente tanto pelo senso-comum, quanto pelos especialistas. Cabe ressaltar que, embora não entendamos que a assimilação negativa do termo dê conta do fenômeno estudado, especialmente por não haver uma definição sequer jurídica sobre o que significa milícia, não podemos desconhecer que o sentido negativo conferido ao mesmo é hegemônico.

Popularizado o termo, O Relatório Final da CPI (2009:34) chega a afirmar que “o conceito de milícia consagrado nos dicionários foi superado”. O que indigna as pessoas, a sociedade em geral é o extermínio, as demais violações de direitos.

É bom registrar que o fenômeno das “milícias” hoje diz respeito à realização de objetivos não-públicos e, em particular, o principal objetivo revelado é o lucro. Então, ela efetivamente padece dos requisitos da legitimidade e legalidade que balizaram sua história, pois são desprovidas destes fins que até grupos extremistas demonstram ter como objetivos políticos de tomada do poder ou independência.

Dessa forma, compreendemos que o objetivo de auferir lucros, a participação de agentes do Estado e seu caráter não-público reconfiguram a milícia como agente estranho, inimigo da sociedade e do Estado, tornando-a sinônimo e espelho do mal a ser suplantado.

Todavia, devemos ter mais cuidado na conceituação deste objeto para não cairmos numa imprecisão que pode tornar a milícia expressão que tudo significa, não significando nada, portanto, tornando-se uma noção, um pré-conceito que tudo diz sem que efetivamente diga algo. Além disto, nos preocupa sobremaneira a sua definição pautada tão-somente nos quesitos de legitimidade e legalidade. Parafraseando o panótipo do criminoso: onde todos são criminosos ninguém é criminoso. Se partirmos do princípio que todos os fora-da-lei são milicianos, a tentativa de conceituá-la simplesmente perde a razão de ser.

Como já ressaltamos é difícil encontrarmos uma definição precisa acerca do termo milícia, senão vejamos: Para o delegado Marcus Neves (ALERJ-Relatório Final, 2009:35), então dirigente da 35ª Delegacia Policial-Campo Grande, “milícias são grupos armados compostos por agentes do Poder Público e pessoas cooptadas nas comunidades carentes, inclusive ex-traficantes que usam a força e o terror para dominar uma determinada região e explorar de maneira ilegal as atividades de transporte alternativo, gás e tevê a cabo. Seu mote é a questão financeira, o lucro farto e fácil”.

Não resta dúvida que o fato dessas associações serem armadas potencializa os seus níveis de periculosidade, o que justifica, como se verá adiante, o enquadramento jurídico-penal na conduta prevista no crime de Quadrilha ou Bando Armado, esculpida no parágrafo único do artigo 288, do Código Penal, agora acrescido do artigo 288-A. Foi produzida redação específica para a conduta criminosa: “Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, **milícia particular**,¹ grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código [Penal]: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos.”. (Grifo nosso)

A presença dos agentes públicos também é outro fator virulento, sendo que a comprovação do envolvimento desses agentes, máxime de profissionais da atividade de segurança, contribui de maneira indesejável para o descrédito das imagens das instituições junto à sociedade. Ocorre que o levantamento de

¹ Grifamos o termo “Milícia particular” para podermos frisar a distinção entre interesses públicos e coletivos dos meramente privados.

inteligência que buscou quantificar a divisão dos integrantes das “milícias” no Rio de Janeiro terminou por demonstrar que os agentes públicos existem em números bem menores que os particulares. Isto, porém não desmente a afirmação que os agentes públicos exerçam o papel de liderança. Contudo, as polícias têm demonstrado, de maneira republicana, serem capazes de “cortar da própria carne” quando da apuração de desvios e transgressões disciplinares enfrentando o “terror” como política de dominação pelo “medo”, “horror”, “pânico” para inibir a resistência dos seus alvos. As estatísticas, ainda que embrionárias, são capazes de demonstrar serem reais as cooptações de outras pessoas, residentes nas próprias comunidades dominadas e também confirmam a finalidade do lucro, presente nos conceitos e construções doutrinárias que definem o crime organizado.

À medida que se consolidam, as “milícias” diversificam os seus ramos de atividades e criam estruturas burocráticas suportadas pelos lucros. Um formato usual de legitimação das milícias no Brasil é a organização social – como a associação de moradores das favelas – e o seu eventual e nefasto envolvimento com os milicianos que as dominam. O desiderato do lucro e os braços político-partidários são os desenvolvimentos lógicos da atuação desses grupos. A partir da referência empírica do caso da Região de Rio das Pedras, no oeste da Cidade do Rio de Janeiro, fica clara a ligação entre associação de moradores, milícias e execuções sumárias, gerando como subproduto a mitigação da cidadania nos territórios e populações afetadas.

Para o delegado Cláudio Ferraz (ALERJ-Relatório Final, 2009:35), da Delegacia Regional de Ações Criminosas Organizadas (Draco), as “milícias” se enquadram no conceito internacional de crime organizado.

Possuem, primeiro, alto-padrão organizativo; segundo, a racionalidade do tipo de empresário da corporação criminosa que oferece bens e serviços ilícitos tais como drogas, prostituição, e vem investindo seus lucros em setores legais da economia; terceiro, a utilização de métodos violentos com a finalidade de ocupar posições proeminentes ou ter o monopólio de mercado, obtenção do lucro máximo sem necessidade de realizar grandes investimentos, redução dos custos e controle da mão-de-obra; quarto, valerem-se da corrupção da força policial e do Poder

Judiciário; quinto, estabelecer relações com o poder político; sexto, utilizar a intimidação e o homicídio, seja para neutralizar a aplicação da lei, seja para obter decisões políticas favoráveis ou para atingir seus objetivos .

De fato, são assemelhadas, nos requisitos manifestados, as agremiações criminosas nominadas “milicianas” e o crime organizado que chamaríamos de transnacional. Observamos que na década de 30 nos Estados Unidos da América, a aplicação do superávit financeiro das máfias de então em atividades lícitas, como construção civil, por exemplo, o que demonstra a veracidade do item dois do conceito ofertado. Mais pelo espírito do debate, a atividade política do item seis é digna de ser citada, “visando neutralizar a aplicação da lei” e “para obter decisões favoráveis”. O conceito se demonstra verossímil, à dependência, exclusivamente, das conexões da quadrilha ou bando miliciano para se alcançar, na hipótese, a configuração do crime organizado transnacional. Lembremo-nos, por oportuno, que quando da prisão do traficante Fernando Beira-Mar, as investigações demonstraram que ele buscava adquirir armamento anti-aéreo, possivelmente mísseis, além de se encontrar nas matas colombianas, ligado a efetivos das FARC – Forças Armadas Revolucionárias Colombianas. Enfim, bastam conexões além-fronteiras, pois a estrutura é sim, como assinalado, similar àquela apresentada por organizações internacionais.

Jaqueline Muniz e Domício Proença (ALERJ-Relatório Final, 2009:35) consideram o termo “milícia” inadequado, pois para eles, “tratam-se de gangues formadas por policiais e ex-policiais que vendem segurança contra eles próprios”. Para Domício, o conceito de milícia é: “arranjo de gente armada querendo prover segurança fora da lei. Todo e qualquer grupo que age de forma ilegal”.

A toda evidência a designação de “todo e qualquer grupo que age de forma ilegal”, não deve conceituar o fenômeno estudado, pois seria este um conceito totalmente aberto. A Lei 12.720/2012 atacou o problema do oferecimento da segurança privada ilegal e a prática de crime sob esse pretexto, figurando da seguinte forma no parágrafo 6º, acrescentado à redação original do artigo 121, do Código Penal, aquele que trata do homicídio:

§ 6º - “A pena é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado por milícia privada, sob o pretexto de prestação de serviço de segurança, ou por grupo de extermínio”.

Ambos os conceitos ofertados pelos pesquisadores acima, possuem como cerne uma distorção do exercício da atividade da segurança privada. Disciplinada pela Lei Federal n. 7.102/83 para transporte de valores, proteção de instituições financeiras e pessoas físicas. Tanto na favela quanto no asfalto esse oferecimento do serviço de segurança se verifica. São muitas as organizações empresariais que exploram o segmento da segurança privada, atividade que no Brasil é autorizada por Lei Federal a que nos referimos acima e que mereceu item específico adiante.

Notícias do Estado do Paraná publicadas pelo *Jornal Brasil de Fato* dão conta que milicianos daquele Estado, prestadores do serviço de segurança privada, acionaram o empregador – a UDR –, para receber suas remunerações. A Justiça do Trabalho indeferiu os pedidos com base na ilicitude do objeto do contrato de trabalho, pois a pistolagem não encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. Naquele contexto, os milicianos praticam o despejo em áreas rurais e se utilizam de uma espécie de veículo blindado, improvisado, apelidado de “Caveirão Rural”.

Ignácio Cano (ALERJ-Relatório Final, 2009:36-7) apresentou análise qualitativa dos dados estudados e tenta responder: o que são as milícias? Cano define milícia com relação a cinco eixos que devem existir simultaneamente. 1. Controle de um território e da população que nele habita por parte de um grupo armado irregular; 2. O caráter coativo desse controle; 3. O ânimo de lucro individual como motivação central; 4. Um discurso de legitimação referido à proteção dos moradores e à instauração de uma ordem; e, 5. A participação ativa e reconhecida dos agentes do Estado.

De fato, além das milícias, o tráfico no Rio é territorializado² com áreas dominadas por diferentes facções, como o Comando Vermelho, Terceiro

² A organização do território trás duas dimensões no dizer de Milton Santos (Cf. PIRES, 2010:327. Nota nº 300), a concreta, de ‘caráter disciplinar’ e a simbólica, de ‘cunho cultural’ e que remete à identidade (...). “O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida”.

Comando, Amigos dos Amigos-ADA, dentre outras. Em São Paulo, ao contrário e para que possamos fazer um contraponto, existe uma única facção que se hegemoniza ao “comandar” as condutas criminais como o preço da droga no mercado ilícito, trata-se do PCC – Primeiro Comando da Capital. Portanto, a resposta estatal perpassa pelo aspecto territorial embora devesse se concentrar na atividade. Ocorre que existem ações do tráfico como, por exemplo, suas linhas de defesa³, por vezes fortemente armadas, área de venda que levam os operadores da segurança a considerar o território e almejar devolvê-lo aos moradores locais, seus legítimos possuidores, digamos, como um pré-requisito para que possa enfraquecer a atividade. Então, é uma atividade de dois tempos. Reconquista o território para poder enfraquecer a atividade.

O grupo armado é do tipo irregular. Essa é uma característica ainda não tratada pelos pesquisadores que antecederam Cano sendo a coercitividade exercida por meio da violência, como ameaças, agressões (espancamentos), roubos, extorsões, expulsão dos lares, execuções acompanhadas de sepultamento em cemitério clandestino ou a ocultação de cadáver. A desobediência ou não atendimento do solicitado é punido. A certeza da punição – o que falta na nossa sociedade – é cristalina. O ânimo de lucro, comum a outras definições apresentadas, já mereceu a dedicação das várias organizações mafiosas.

O discurso da legitimação, seja pela expulsão do tráfico ou a imposição de uma ordem, funciona como elemento de diversificação das milícias. O fato é que no México, segundo o Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (Cf. CPI, 2009:43), “grupos milicianos evoluíram para o que lá já é chamado de ‘narcomilícia’, ou seja, a milícia atuando no narcotráfico”. Portanto, fica o exemplo: o que inicialmente existiu ou se justificou como mecanismo de

³ Hodiernamente, essas linhas possuem três níveis estruturados como círculos concêntricos, a saber: a primeira linha, mais próximas dos clientes/consumidores, portadores de armas curtas, como pistolas ou revólveres; a segunda linha utiliza-se de motocicletas com sinais identificadores raspados, usualmente com dois ocupantes, sendo que o ocupante da garupa muitas das vezes porta armamento pesado como fuzil ou metralhadora. Esse segmento desempenha papel importante, pois dá suporte à primeira linha, é capaz de fazer o transporte da droga ou de armas com rapidez no interior da favela e serve como linha de defesa reforçada para as lideranças do tráfico local; a terceira linha é composta dos seguranças diretos do dono do movimento que funcionam como braço armado do traficante líder para o caso de resistir à polícia possibilitando a fuga ou homizão.

anteposição ao narcotráfico a ele se dedicou posteriormente. Com esse perfil, concordamos com o Secretário quando classificou as milícias como “uma das maiores ameaças concretas ao Estado”.

A milícia possui um grau de organização maior do que o tráfico de drogas no Rio de Janeiro, já que a liderança miliciano, embora não seja a maioria numérica, se constitui de agentes públicos, treinados com recursos públicos, frise-se, e com anos de experiência profissional na organização burocrática, o que os coloca em larga vantagem com os seus concorrentes. E quando se sentem ameaçados, chamam o reforço dos “colegas de corporação” que podem socorrê-los. Os traficantes, em sua maioria, integram a população de excluídos no Brasil com toda a carga que este vocábulo trás.

O Delegado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Arthur Correa Cabral (2007:180) trata do tema dizendo que “a palavra milícia significa força militar, a exemplo do que afirmara o Delegado Pedro Paulo Pinho. Mas a realidade da Cidade do Rio de Janeiro um tanto endurecida (...) fez o termo milícia, na virada de 2006 para 2007, tomar um significado mais encorpado”. Aqui, a referida autoridade policial se reportou à queima dos ônibus com a morte de algumas das pessoas que os ocupavam. É que, segundo Cabral, houve relação de causa e efeito. A investida das milícias frente ao tráfico como causa e as ações de represália praticadas por este, verdadeiros atentados, como resultado. Tal fato é confirmado pelo Relatório Final da CPI (2009:34): “Ficou ainda mais consolidado [o uso da expressão milícia] após os atentados ocorridos no final de dezembro de 2006, tidos como uma ação de represália de facções de narcotraficantes à propagação de ‘milícias’ na cidade”.

Outros autores reputam a reação do tráfico a uma investida das milícias em territórios anteriormente ocupados pelo primeiro. Ignacio Cano e Carolina Loot (2008:51) também comungam do mesmo posicionamento daqueles que enxergam nos fatos narrados uma relação de causa e efeito. A partir daquele momento, as milícias passaram a ser o centro de atenção, já que uma sucessão de ataques indiscriminados contra instituições, policiais e meios de transporte, que muitos não duvidam em qualificar de terroristas, são considerados uma resposta dos

narcotraficantes à expansão das milícias e ao apoio que elas estariam recebendo do estado.

Existem em abundância autores que defendem aquelas ações como sendo de autoria do tráfico, em resposta às mais recentes conquistas das milícias. Não há uma prova cabal para tal afirmação. Em situações como estas, a experiência de profissionais de segurança que estejam em órgão cuja atribuição toque o fato estudado pode iluminar a leitura da conjuntura ou o entendimento. Essa leitura dos fatos foi abraçada pelo relatório conclusivo da CPI das Milícias promovida pela ALERJ.

Em São Paulo⁴, no mesmo ano, com motivação não direcionada à milícia foram realizados ataques coordenados pelo PCC, orientados a agentes públicos como policiais e agentes penitenciários, além de rebeliões em cerca de oitenta presídios. Em resposta foram cometidos mais 493 homicídios em uma semana que parte da mídia atribui a policiais seguidos de mais quinhentos assassinatos nos vinte dias seguintes. O que é digno de reflexão é a aceitação – de parte da sociedade – da política do extermínio como instrumento para a manutenção da ordem e do Estado de direito.

O Procurador Antônio José Campos Moreira (ALERJ - Relatório Final, 2009:35-6), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, observa, na mesma direção que “tecnicamente ‘milícia’ configura o crime de quadrilha destacando que o crime organizado é hoje, em todo o planeta, uma atividade empresarial, um negócio.” Para o procurador, “não há crime organizado sem que haja um braço no Estado – braço na polícia, braço no poder político, braço, inclusive, nas esferas de Poder Judiciário, do Ministério Público”.

Aqui, o conceito enfatiza a relação promíscua entre milícia, polícia e políticos. O Resumo Analítico de Segurança e Justiça da ALERJ (CPI, 2009b:02)

⁴ O objeto do presente trabalho é o Rio de Janeiro, mas observar fatos ocorridos no Estado vizinho podem servir de comparação ou alerta. No artigo A guerra entre PCC e milícias em SP, segundo o Globo, a imprensa escrita divulgou a existência de um conflito entre o Primeiro Comando da Capital- PCC e a milícia formada por policiais militares aposentados, apoiados por agentes corruptos pela atividade dos caça-níqueis e como reação a uma invasão da segunda nas atividades do primeiro. Comerciantes pagavam cerca de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) ao PCC pela exploração das máquinas e pela proteção.

diz que “É antiga e evolutiva a promiscuidade entre crime, polícia e política no Rio de Janeiro, resultando no que podemos chamar de Estado leiloado [de Ignacio Cano].” Dado grave, pois, aqueles que deveriam estar comprometidos exatamente com o enfrentamento do crime pelos encargos que assumiram ao ingressarem nas respectivas instituições, realizam o oposto, engrossando as fileiras das facções, traindo seus votos⁵. A legislação penal prevê como agravante, o autor do fato delituoso ser servidor público, atribuindo-lhes penas majoradas pela indignidade da conduta.

O Poder Legislativo da União não se quedou inerte. Observemos a precisão e veemência do fragmento do Relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares ao apreciar o Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 137/2008 que resultou na nova lei contra o extermínio de seres humanos quando apreciava a transferência da competência para a Justiça Federal que não foi mantida a final por já existir previsão na Constituição para o caso de grave violação dos Direitos Humanos [inteligência dos artigos da Constituição Federal 109, § 5º e art. 109, inciso IV] o que aumenta a responsabilidade e compromisso das instituições estaduais em enfrentar o problema.

No interior do País, principalmente Nordeste, Norte e Centro-Oeste, os proprietários do poder e riquezas têm laços de convivência ou parentesco com Delegados, Secretários de Segurança e, em alguns casos, com membros da Magistratura ou Ministério Público. **O que pode suscitar beneplácito destas autoridades na apreciação das infrações cometidas por esses segmentos.** (Grifo nosso).

⁵ A expressão é tomada emprestada, não obstante os contextos não sejam exatamente os mesmos. Esses agentes públicos praticam uma deslealdade enquanto o contexto referido pelo autor referenciado aborda o comportamento da Elite em relação ao povo. Se considerarmos que a Polícia historicamente atendeu às elites separando os que tem dos que não tem, a traição é comum a ambas. R. FAORO. Os donos do Poder. Vol. 2. SP. Globo, 2000, p. 375. Nessa passagem da obra o autor menciona a manifestação de um viajante norte-americano, da década de 20 que se refere ao povo brasileiro como “massa desarticulada (...), completamente analfabeta [e que] não toma parte na administração pública (...), trabalhando por conta de outrem: o patrão ou o chefe político”. A outra classe “altamente articulada” ele chamou de “traidores do povo”. Os últimos são descritos como “letrados (...) conhecem o conforto das moradias arejadas. Sabem muito mais a respeito do resto do mundo que de seu próprio país”. E assevera: “O governo é a missão para a qual julgam ter nascido.”

A relação de promiscuidade apontada no excerto do relatório do Senador Antônio Carlos Valadares é por nós destacada por entendermos ser uma marca indelével da sociedade brasileira a política de balcão, de compadrio e, por extensão, da violência. Não à toa o dito popular: aos amigos tudo, aos inimigos a lei.

A violência secular incrustada na sociedade brasileira deteriora os alicerces da cidadania reduzindo os direitos das pessoas ao de meramente existirem e à sua integridade física, ou direito de ir e vir tão somente. Sequer a soberania popular resiste a uma análise além da superficial de que os candidatos disponíveis no cardápio político-eleitoral não são fruto de arranjos orquestrados pelas forças populares no seu conjunto. Trata-se de soberania popular virtual.

As relações sociais são dotadas de sinais comuns de violência. Esta parece sustentar todo um corpo social através das relações de dominação materialmente perceptíveis, ostensivas mesmo em práticas autoritárias e truculentas. E, antes de tudo, criminosas. Sérgio Buarque de Holanda (1936:135) asseverou: “Lembraivos de que os brasileiros estão hoje expiando os erros dos seus pais, tanto quanto os próprios erros. A sociedade foi mal formada nesta terra, desde as suas raízes”. Esta afirmação pode parecer tão cruel quanto verdadeira. Ela pode se decompor em diversos eixos baseados em momentos históricos diversos onde a violência foi traço digno de nota, desde a colonização até a república.

Há, sem dúvidas, no homem cordial brasileiro⁶ um véis de violência que se quer ocultar que se espalhou por todo o tecido social. Chamamos a atenção para a hierarquização da violência, exemplificada pela frase “você sabe com quem está falando?”. Esta hierarquização, onde cada um deve saber qual é o seu lugar produz desvios na aplicação da lei e da justiça e, em última instância, na produção do estigma do lugar e do perfil criminal, privatizando o próprio Estado e sua burocracia, dando origem a um Estado de Exceção Permanente para as classes

⁶ R. DA MATTA. **Carnavais, malandros e heróis**. Para uma sociologia do dilema brasileiro. Zahar editores. Rio de Janeiro. p. 140. Nesta passagem o autor se refere à oposição do modo oculto de tratar o outro na sociedade brasileira, tal como o “Você sabe com quem está falando?” definida como preconceituosa, em oposição ao “jeitinho”, à “cordialidade” e a “malandragem” tomados como traços definidores do nosso modo de ser, no dizer de Sérgio Buarque de Holanda (1973).

subalternas e facilitando ações abusivas contra os direitos fundamentais. O cidadão parece trocar sua liberdade pela segurança.

Esta cultura da violência e do medo é, em nossa percepção, uma das variáveis que podem justificar a presença das nominadas milícias de forma territorializada na sociedade brasileira, bem como da relação de amor e ódio que verificamos existir dentre os cidadãos que em meio à sensação de violência, medo e impunidade clamam por ações mais radicais do aparato policial e do endurecimento das leis. Muitas vezes, esquecem estes, que poderão ser as próximas vítimas do seu próprio clamor e sentimento de vingança.

Vejamos a seguinte tentativa de explicar a aceitação e, portanto legitimação das milícias por parte de moradores. O sentimento de vingança, de reparo imediato dos males sofridos não é recente e pode ser encontrado na famosa Lei de Talião: “olho por olho, dente por dente”, onde a vítima se confronta com seu algoz diretamente ou por um representante⁷. A partir daí, até o suficiente fortalecimento do Estado ao tomar para si a administração da Justiça e, na prática substituir a vítima no processo acusatório houve um longo processo.

Essa justiça institucionalizada, num primeiro momento, estabeleceu o princípio da presunção de inocência em bases de violência e tortura, em nome da técnica e da racionalidade, embora desenvolvida dentro de um discurso de uma justiça transcendente, bem como **apagou o papel da vítima pela sua substituição pelo Estado**. Grifei. (PARAGUASSU, 2011:17)

Hoje, o Ministério Público na maioria das ações penais, substitui a vítima, alvo de uma maldade que perde seu protagonismo enquanto sujeito de direito, prejudicado, vítima, passando a ser um mero coadjuvante na peleja processual. Na sequência, pergunta-se: esse papel de substituto da vítima, pode ser exercido pelo miliciano? Pode ser um dos fatores que levaram à aceitação consciente ou inconsciente do papel deste intermediário, representante dos interesses das

⁷ A Lei das XII Tábuas cingiu a reparação à indenização, ao campo patrimonial. No século XIII, o representante do Bispo assume o papel da vítima. Em 1215, Inocêncio Terceiro escreve uma bula afirmando que a confissão era a rainha das provas. No século XIV, existia o procurador do rei que tinha a responsabilidade de dar início ao processo, ocupando o papel então exercido pelo representante eclesiástico. Pelos idos do século XVII o estado trás para si a Administração da Justiça, e o papel da vítima é de figuração, pois o sistema de acusação privado adotado na Idade Média dá lugar ao monopólio punitivo estatal. O Estado se confronta com o autor em substituição à vítima. (PARAGUASSU, 2011:175-80).

vítimas, carentes de segurança e proteção? Pela evolução histórica, nos parece que a resposta é positiva.

A toda evidência e não é novidade, estes sentimentos suscitam e justificam a figura do justiceiro ou do “policial que caça bandidos,” esvaziando de certa forma a ideia de ter o Estado o monopólio punitivo e, por consequência, a credibilidade do poder judiciário. A vingança é exercida, não raramente, por agentes públicos em atuações privadas, mas também por privados na usurpação da função estritamente pública; O “policial que caça bandidos”, expressão que procura assemelhar o fenômeno a uma espécie de representante da sociedade vindicatória. Ele – o policial que age livre na comunidade – seria um vingador. O miliciano, na busca de uma tênue legitimação, quer dizer que assume o papel da vítima, para vingá-la em substituição ao estado responsável pela “vingança” institucionalizada. A vítima, então é relegada a um papel secundário, enfraquecido já no processo de vingança institucionalizada da justiça abstrata como demonstra Paraguassu (2011:175-80) a quem recorremos na exata medida da fundamentação da hipótese acima, como inspiração justificadora da percepção do papel da milícia nos termos aqui colocados como substituta da vítima efetiva ou potencial⁸. Voltemos à Lei editada.

A Lei 12.720/2012, no seu artigo 4º, acrescentou o Art. 288-A: “Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código”. O legislador atacou condutas, como aquela julgada outrora pelo STF (RT 704/414), onde a motivação para o conflito armado foi exatamente a luta envolvendo o jogo do bicho: “Incide a qualificadora [da quadrilha ou bando armado] quando o bando dispunha de armamentos e uma das suas atividades-fim seria a eliminação de intrusos não desejados na exploração da contravenção do jogo do bicho”.

⁸ M. PARAGUASSU nos oferta o diagnóstico da necessidade da transmutação do Direito Penal enquanto instrumento de tratamento da vítima como destinatária da reparação, leia-se princípio da ‘retribuição’ e da ‘satisfação’ para o estágio do prestígio dos princípios da ‘segurança’ e da ‘assistência’, é o que a sociedade requer. A colocação é oportuna, pois passaremos à análise das novas normas que compõem a Lei 12.720/2012.

Reconhecendo o mérito da nova lei contra o Extermínio de Seres Humanos não podemos deixar de fazer constar uma reserva na medida em que o Poder Legislativo desconsiderou ou não deu a devida importância às modalidades corriqueiras da milícia no Rio de Janeiro, constantes do Relatório da CPI, como o parcelamento irregular e uso criminoso do solo urbano restringindo a tipificação tão somente àquelas figuras incriminadoras existentes no Código Penal. Não se apresentem os argumentos que a Lei trata da repressão ao Extermínio dos Seres Humanos que a tomada de imóveis não figura desprezada pelo direito penal. Evidentemente, tais condutas não estão no campo da atipicidade, apenas estão enquadradas em figuras penais previamente existentes como o esbulho possessório, constrangimento ilegal, a ameaça⁹, dentre outras. Possivelmente sem a majoração da pena prevista na nova lei.

O fato é que a Lei não conceituou milícia, assim como a Lei Contra o Crime Organizado não definiu o objeto que lhe dá o nome, como provavelmente, eventual lei que trate do terrorismo também não dirá o que é o terrorismo salvo mudança no que já se registra como uma tradição legislativa. Evita-se polêmica e pune-se a conduta. Para nós, é sinal de que a lei pode não ter sido suficientemente discutida, amadurecida e sai do forno ante o processo açodado de oferta de resposta como forma de apagar algum incêndio em andamento ou recentemente ocorrido, sob o risco de ônus político a algumas autoridades envolvidas no processo da vez.

Os direitos de moradia e à terra são constitucionais e, por esse viés, a sua violação merece figurar entre aqueles crimes que o agredem direta ou indiretamente. De qualquer forma, o legislador perdeu oportunidade de prever com segurança outras condutas a fim de proteger o cidadão que vive sob o julgo da milícia. O tema será tratado no item Uso criminoso do solo urbano. Oxalá as demais ações sejam capazes de enfraquecê-la dando paz aos moradores das áreas afetadas pela milícia.

⁹ Previstas nas normas incriminadoras dos artigos 161, 146 e 147, do CP, respectivamente,

Nas favelas o direito de moradia recebe o nome de direito de laje¹⁰. Pires (Op. Cit. p. 323) faz sucinta digressão sobre o histórico das favelas no que diz respeito ao direito de propriedade. Aquelas de consideráveis dimensões, divididas em lotes e posteriormente vendidas, notadamente as de áreas planas ou de pequena variação de relevo geram títulos de propriedade. Já as áreas mais altas, os morros receberam ocupantes com suas famílias que ali se instalando deram origem às favelas. O Antropólogo e pesquisador Lênin Pires diz que a elevação por si só não pode ser reconhecida como causa para a dificuldade do reconhecimento do direito de propriedade nesses territórios, permanecendo a resposta a essa questão ‘um mistério’. O direito de propriedade é um limitador ao apossamento por parte do invasor. É curioso o fato da Lei Nova não ter tratado do tema. Qual a razão?

2.2. MILÍCIA X TRÁFICO – LEGITIMAÇÃO DA POLÍCIA MINEIRA

O problema é anterior e externo ao narcotráfico (SILVA & ROCHA, 2008, 44). Essa é uma afirmação paradigmática no nosso entender. As práticas violentas e autoritárias no Brasil, até o formato miliciano atual, percorreram um longo caminho com traços contínuos, comuns, nas diferentes fases da história. O narcotráfico nas áreas pobres, nesses termos, data tão somente da década de 70.

¹⁰ O tema é tratado por Cláudia Corrêa em tese de doutoramento sobre o direito de moradia em favelas e o direito imobiliário da cidade do Rio de Janeiro.

Como já visto, uma dupla função da milícia foi anotada por Inácio Cano e Loot (Cf. 2008:66) como sendo a) “a expulsão do narcotráfico e da criminalidade organizada tradicional, e; b) instauração de uma ordem pública que garanta a paz social e proteja também contra a criminalidade comum.” Como visto anteriormente, a entrada da Milícia no território se dá pela invasão armada, quando existe tráfico na área ou assaltando as residências e o comércio, quando, ao contrário, não existe o tráfico de drogas no local ou, pelo exercício do clientelismo político cuja ferramenta é a associação de moradores. Essa simbiose ocorre quando material eleitoral é distribuído na associação de moradores ou quando as “taxas” cobradas são pagas diretamente na associação. Sobre a associação de moradores discorreremos adiante tecendo, entretanto, a esta altura algum comentário que possa complementar ou confrontar com o comércio ilícito de drogas nos territórios ocupados pela milícia.

Foram diferentes os períodos do desenvolvimento do crime no Rio de Janeiro. Nas décadas de 70 e 80, chama a atenção o aparecimento dos grupos de extermínio, notadamente na Baixada. Nos anos 90, quando os matadores deixam de ser cabos eleitorais e assumem eles mesmos o poder, percebeu-se que em nenhum momento os policiais deixaram de participar dos acordos estabelecidos em cada favela, devido à experiência acumulada através dos tempos pelo contato direto com a criminalidade. Com o formato milícia, a polícia monta um negócio do crime direto sem fachadas ou subterfúgios. “Membros do aparato policial passam a estabelecer seu próprio controle das áreas a partir do que passou a se denominar de milícias.” (ALVES, 2008:34). Na década de 90, no que toca ao tráfico, com consequências diretas no preço de comercialização das drogas, na medida em que o risco foi reduzido seus preços também o foram. Os anos dois mil trataram-se de período de certa estabilidade:

As redes do comércio varejista de drogas ilícitas consolidam-se (...). As guerras entre facções são cada vez menores a partir do ano 2000, demonstrando uma acomodação dos pontos de venda muito embora isso não tenha implicado no fim

de uma certa instabilidade devido a possíveis intervenções da polícia ou invasões de grupos rivais. (SILVA; FERNANDES & BRAGA, 2008:21).

A paga de uma massa de adolescentes e jovens que materializam a mão de obra do tráfico passou por reduções como que um efeito dominó. Enfim, o lucro ficou reduzido. Os efeitos tensionantes nas receitas das associações de moradores foram comentados na seção própria, ou seja, a cobiça aumenta. Parte da mão de obra, outrora pertencente ou empregada pelo tráfico, nessa conjuntura de enfraquecimento da economia política do crime, ou pela expulsão de uma facção por outra ou pela própria milícia, é absorvida pela milícia. Aliás, a facção dominante no ramo do tráfico de drogas foi sistematicamente perseguida pela milícia. Uma das hipóteses explicativas do crescimento das milícias seria “o resultado do enfraquecimento econômico das redes de varejo do narcotráfico”. (CANO & LOOT, 2008:80). Tal afirmação é lógica. Já observamos que na maioria das comunidades onde as milícias se fizeram presentes, não pré-existia o tráfico de drogas e a ausência do estado, em níveis que discutiremos em outro momento também é perceptível. Portanto, pelo conjunto dos elementos colhidos pelos diferentes pesquisadores, podemos concordar com a assertiva acima e entender que o enfraquecimento econômico do tráfico, na sua rede varejista, pode ter sido, sim, um fator de ampliação das agremiações milicianas em diferentes territórios, já que a entrada e permanência foi facilitada pela inexistência de tráfico forte.

Lembramos, por oportuno que o termo milícia só foi usado nas denúncias encaminhadas para disque-denúncia nos últimos meses de 2006 e foi grandemente difundido em maio de 2008, quando a equipe de jornalistas de ‘O DIA’ foi torturada por ‘milicianos’. Antes do segundo semestre de 2006, o termo era polícia mineira e depois, milícia. Os pesquisadores, inclusive Ignacio Cano e Loot, declararam, no texto de Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas “milícias” no Rio de Janeiro (2008: 48,68), terem encontrado mais dificuldade em “conseguir testemunho sobre milícias do que obter depoimentos sobre o tráfico, por exemplo”. O “clima de terror” imposto

pelas milícias também foi classificado pelo mesmo pesquisador como “superior ao do tráfico, porque os milicianos são julgados como mais capazes de identificar os dissidentes e, portanto, de atuar contra eles”. Ainda no que tange ao disque-denúncia, as comunicações feitas a esta reconhecida contribuição da sociedade civil no combate ao crime, já que a organização é privada, ocorrem em sua maioria “por medo dos denunciadores ou por descrença no sistema”. Quando o crime é praticado por funcionário público, como em tese é o caso das práticas milicianas ilícitas, o cidadão descredita em uma ação efetiva dos organismos policiais. E o já citado medo de serem identificados levam os denunciadores comumente ao anonimato o que é garantido pela estrutura do disque-denúncia. Especialmente sobre o tráfico de drogas por parte de milicianos, foram 400 denúncias específicas, número alcançado e superado pelas denúncias de homicídios que alcançaram as cinco centenas (CANO & LOOT, 2008:55).

No início, os milicianos propalavam o objetivo “legítimo” de expulsar traficantes de algumas comunidades onde moravam. Ignácio Cano (Relatório final, 2008:37) chamou esta afirmação de “mito libertador”. A proteção dos cidadãos se mostra apropriadamente como uma mensagem de marketing difundida. Esse mito se esfacelou ante o exercício de um domínio cogente sobre pessoas, propriedades e territórios. Essa coação dos cidadãos se tornou necessária porque a legitimidade pública – marca registrada das milícias, dotadas de certa perenidade na história –, inexistente na milícia carioca. Posteriormente, os seus operadores começaram a entender que necessitavam de uma estrutura para manterem o esquema e recorreram a outros ramos e atividades lucrativos, até mesmo o controle do comércio de drogas nas favelas de forma direta ou indireta, desde que aumentem o lucro.

Um dos primeiros casos conhecidos é o da favela de Rio das Pedras, na região de Jacarepaguá, onde comerciantes locais se organizaram para pagar policiais para que não permitissem que a comunidade fosse tomada por traficantes ou outros tipos de criminosos. A legitimação do tráfico ou da milícia se dá pela maior ou menor fraqueza do Estado quando abre espaço para que os atores paralelos criem uma “identidade institucionalizada de agente estatal” sem o serem (Corrêa, Op.

Cit.:106). Observa-se que em Rio das Pedras os moradores não possuíam o hábito de procurar o Judiciário. A associação de moradores é muitas vezes a mediadora dos conflitos. Ela julga, decide e executa a sua decisão. Portanto, nas diversas comunidades, o comportamento artificialmente estimulado pelas milícias é fortemente variado, indo desde aquela comunidade onde a milícia veda totalmente o consumo e a venda de entorpecentes até aqueles locais onde a própria milícia a pratica ou controla.

Mas, nem tudo é um mar de rosas para o miliciano. Existem áreas onde o tráfico é forte e ameaça retomar os territórios perdidos. Em outros locais, pelo contrário, a milícia significa a pacificação pelo fim das incursões policiais. A existência de variação na facilidade da permanência da milícia é relativamente simples de entender. Na medida em que alguns dos milicianos – já se sabe que não são a maioria, mas são as lideranças – são profissionais da segurança pública, é natural que a polícia não realize operações no local. Ao menos na fase inicial de domínio, em mais de uma centena de comunidades dominadas pelas milícias, foi assim. Desmascarada a pseudo autodefesa, o Estado se fez presente com a prisão de centenas de milicianos. Pelo menos 225 à época do relatório. Um número significativo em termos de operações envolvendo o sistema de justiça brasileiro em desfavor do crime organizado.

O clientelismo é mencionado por diversos autores. Cano & Loot, (2008:79), dizem que:

Na realidade, o clientelismo político é uma realidade que vai muito além da dominação por grupos armados, pois, representa a cultura política tradicional em muitas regiões: mas, não há dúvida de que o controle armado sobre a população facilita este tipo de dominação política.

Não é nova a ligação com políticos, vide a política clientelista existente na história da cidade (política da bica d`água), entre outras. (SILVA & ROCHA, 2008:42)

Nos relatórios das comissões no Congresso Nacional essa relação das elites com as autoridades regionais quase levou à inserção de um artigo na lei contra o extermínio humano que deslocasse a competência para o seu processo e

juízo para a esfera federal. Ao final, por já existir norma genérica relativa à grave violação de direitos humanos, a referida norma prevista na versão inicial do projeto não prosperou quando da aprovação do seu substitutivo. Cabe aqui pelo menos mais uma citação sobre o clientelismo marcante da sociedade brasileira, máxime relacionada com o crime e a violência urbana. Silva, Fernandes e Braga (2008:36) destacam a perversidade da relação de controle do voto. Fica aqui esse ponto de contato com essa questão que é das mais importantes ao lado das execuções, pois violam além do direito à vida, os direitos políticos de maneira arrasadora. Dizem os mencionados articulistas:

A massa eleitoral atingida pelos dois fenômenos [facção criminosa anterior, derrotada e expulsa, e, a consequente que pode ser a milícia levando à relação bandido x bandido] aponta para a formação de um imenso contingente de votos militar e clientelisticamente controlados e disponibilizados para as eleições futuras.

O clientelismo pode por si só ser objeto de pesquisa autônoma o que foge ao escopo deste trabalho. Entretanto, o clientelismo de interesse se materializa, também, na eleição arranjada da figura do presidente de associação de moradores, cuja consagração não ocorre se não for pelos auspícios da milícia e na relação caracterizadora da “ideologia do favor” cujo poder corruptor supera, muitas vezes, a compra do favor pelo dinheiro, modificando a compreensão simbólica da lei. No dizer de Gisálio Cerqueira Filho (1993:15), “O conflito social é ‘solucionado’ fora do universo do direito”. Assim, podemos pensar na privatização da segurança e nas execuções. O Relatório da CPI das Milícias da ALERJ dá notícia que no início dos anos dois mil o objetivo das Milícias era proteger algumas comunidades do tráfico, como Autodefesas.

Em 21 de agosto de 2008, o Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame se referiu às narcomilícias mexicanas, com as seguintes palavras: “As milícias constituem hoje, numa das maiores ameaças ao Estado, chamando atenção para o fato de que no México, por exemplo, grupos milicianos

evoluíram para o que lá já é chamado ‘narcomilícia’, ou seja, a milícia atuando no narcotráfico”. Para nós, não é novidade. O nome, por certo ainda não está consagrado com um sentido exato de contornos tupiniquins. Mas as entrevistas com moradores de áreas onde existem milícias dão notícia da realização de atividades da mercancia das drogas por parte de algumas das milícias. Nada de inédito, exceto o tom de alerta exteriorizado pelo referido secretário.

O tráfico também possui o seu discurso “do bem”, “do amigo”. Daí falar-se em legitimação até para fazer um paralelo com a questão daquela pregada inicialmente pela milícia. Assim, falar em legitimação nos leva a refletir sobre o modelo do “bandido social” como ponto de partida. Um paradigma, um marco teórico para o estereótipo do bandido socialmente aceito, de onde podemos extrair possíveis variações. Hobsbawm (2010, passim) trás diversas características desse modelo que, não obstante comum em diversas regiões do globo terrestre e sociedades, por certo não desapareceu por completo.

No banditismo social do historiador Erick Hobsbawm desfilam ladrões e foras da lei que são considerados pela opinião pública como arautos da justiça e da redistribuição da riqueza e não como meros criminosos. Esses homens violentos e armados seguem seu caminho fora do alcance da lei e da autoridade, impõem sua vontade às vítimas, praticam extorsão, roubos e outras brutalidades. Assim, o banditismo desafia simultaneamente a ordem econômica, social e política, ao provocar os que têm ou aspiram a ter poder, a lei e o controle dos recursos. Esse é o significado histórico do banditismo nas sociedades com divisões de classe e Estados.

Por isso é possível que os meliantes se tornem objeto de admiração, ou até que adquiram fama de justiceiros se roubam (ou se consta que roubem) de instituições impopulares [pode ser do tráfico], e obviamente não façam mal a pessoas comuns (Op. Cit. p. 208).

Os homens identificáveis em torno dos quais se formaram esses mitos eram na vida real, muito diferentes de sua imagem pública (inclusive muitos daqueles mencionados como ‘bandidos bons’.(Op. Cit. p.11)

Eram tolerados [os bandidos] porque tinham o cuidado de não molestar as pessoas do lugar, desde que os deixassem em paz (Op. Cit, p.17).

O banditismo não pode existir fora de ordens socioeconômicas e políticas que possam ser assim desafiadas. (p.22).

Segundo Gramsci “a luta de classes se confunde com o banditismo, a chantagem, o incêndio premeditado de florestas, a mutilação do gado, o sequestro de mulheres e crianças, os ataques contra repartições municipais (p.23)

Muitos imperadores começaram como chefes de bandidos, como o Imperador Twodros (Teodoro) II – Etiópia (1855-58); Chang Tsolin (Zhang Zuo-in) – Manchúria (entre a queda do império chinês e a conquista japonesa) [governador miliciano ?]. Os bandidos por definição, resistem a obedecer, estão fora do alcance do poder, são eles próprios possíveis detentores do poder e, portanto, rebeldes potenciais. Na verdade, a palavra bandido provém do italiano bandito, que significa um homem “banido”, “posto fora da lei” seja por que razão for, ainda que não surpreenda que os proscritos se transformassem facilmente em ladrões.

A consistência da percepção de Hobsbawm (2010:23) permitiu traçar uma evolução histórica do banditismo.

Do ponto de vista social, a história do banditismo se divide em três partes: seu nascimento, quando as sociedades anteriores ao bandido passam a fazer parte de sociedades com classes e Estado; sua transformação a partir da ascensão do capitalismo, local e mundial; e sua longa trajetória sob Estados e regimes sociais intermediários.

A diferença importante entre o banditismo das duas primeiras fases e o da terceira é a fome. Nos séculos XIX e XX, em regiões onde a agricultura capitalista já havia retirado a população do campo do risco iminente da fome, o banditismo era

menos intenso. Na Idade Média e no começo da era moderna, os camponeses viviam à beira da fome. “O ritmo da fome determinava a estrutura básica do ritmo do banditismo. Como já dizia o provérbio chinês: “É melhor infringir a lei que morrer de fome” (Hobsbawm, 2010:24). Quando inundações destruíam os cereais, multiplicavam o banditismo. Pergunta-se: é melhor estar no tráfico comendo, vestindo ou morrer como um ser socialmente invisível? As agruras, a vida real com sangue, suor e necessidades que impulsionam as fileiras daqueles que compõem os subalternos do tráfico.

A busca da legitimação se dá através da propaganda enganosa da garantia da ordem local, da volta da liberdade das pessoas, um argumento que se mostrou falacioso e sem eco nos levantamentos realizados pela Secretaria de Segurança do RJ. Os milicianos fazem divulgação das suas qualidades de agentes do Estado, policiais, bombeiros militares, ou agentes penitenciários. Já o policial corrupto que recebe dinheiro do tráfico tenta ser discreto para não ser identificado.

Dando continuidade ao processo de legitimação podemos perceber o seguinte relato colhido pela CPI:

a) O Miliciano tenta representar o Estado dentro da favela; b) Pagar um Miliciano seria o mesmo que contratar um profissional com competência técnica; c) Como os milicianos são policiais [na sua menor parte, como foi demonstrado], se houver uma tentativa de retomada pelo tráfico eles podem solicitar ajuda da polícia; d) A comunidade fica refém porque os traficantes da extorsão são membros do Estado; e) Vantagem de não existir confronto com a polícia.

Paralelamente há uma legitimidade informal pelo medo para aceitação de “justiceiros”, “salvadores”, ou qualquer sorte de “libertador” que ofereça segurança.

CAPÍTULO 2 – MILÍCIA X ESTADO: A DESCARACTERIZAÇÃO DA LEGITIMIDADE DAS MILÍCIAS CARIOCAS

A relação da milícia e do Estado é íntima. Salta aos olhos o fato das primeiras serem compostas, em número razoável, por profissionais da segurança, servidores públicos civis e militares. Também é fato, segundo os levantamentos realizados pela SSINTE¹¹ do RJ que quantitativamente, o número de não servidores supera o de policiais e membros do Corpo de Bombeiros. Os registros dão conta que os não policiais se apresentam armados o que denota a periculosidade dessa associação nefasta.

A questão que se apresenta a essa altura é saber se a Milícia é um ator novo ou se é mais do mesmo. Quero dizer se é apenas o vilão da vez, na esteira de tantos outros como os grupos de extermínio, o tráfico, etc. É que a linha histórica que se desenha o Brasil desde a colonização revela contornos cuja análise pode fazer parecer que a milícia é quase um resultado naturalístico dos fenômenos sociais observados.

Senão, vejamos: no Brasil Colônia, o extrativismo e sua correspondente relação colonizador x colono; a criação dos cursos jurídicos no Brasil, Escola do Recife e do Largo de São Francisco, com grande influência, principalmente desta última do Ordenamento Português e formulação do direito pátrio; os autos-de-fé (execução em praça pública para servir de exemplo) e a escravidão, foram construindo a marca da violência no imaginário social brasileiro com projeções até hoje não desaparecidas.

Ainda que se diga que outros países implantaram o regime escravocrata e não possuem milícia nos mesmos moldes que as cariocas, não parece razoável excluir por completo os fatos mencionados da cadeia de fatores que podem ter desaguado na formação de grupos como os milicianos. Podemos argumentar que a escravidão, por exemplo, não é o único fator, e, talvez nem o principal. Mas, o argumento que três séculos de relações violentas compõem o perfil da nossa sociedade parece ser difícil de ser refutado. José Murilo de Carvalho afirma na sua

obra *Cidadania no Brasil* (2001:19 e 45) que “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão.¹² Essa negava a condição humana do escravo.”.

Portanto, dois momentos bem definidos marcaram de maneira proeminente as questões atinentes à violência e às políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. O primeiro, o final da escravidão/Proclamação da República (1888-1889); o segundo, o início dos governos militares, pós 64. Esses dois períodos nos interessam para enfocar a população de então e efeitos nas forças de segurança. Ambas sob os efeitos da existência da violência e da exclusão e até do extermínio, presentes de forma marcante nas relações sociais.

Contudo, a existência da escravidão e de outros fatores não seriam determinantes se não fosse pelo papel desempenhado pelas elites. O diferencial pode estar efetivamente nesse ponto. As castas socialmente superiores outorgaram procuração, deram “carta branca” aos responsáveis pela segurança para agirem com violência na repressão ao crime comum. O mandato formal está nos Códigos Penal e Processual Penal. O mandato implícito recai sobre o que não está na lei. O mundo das leis e as leis do mundo. A elite brasileira, aquela que define o emprego das forças de segurança, parece egoísta, pouco solidária e responsável.

O segundo período mencionado foi marcado e deixou como herança a fiscalização das forças armadas – Exército Brasileiro sobre as polícias militares, depois de findos os governos militares que perduraram por 21 anos (1964-85), na caracterização do perfil da atuação das forças de segurança e do agir calcado na exclusão e violência da sociedade brasileira, especialmente no Rio de Janeiro. Cabe esclarecer que essa abordagem não se constitui em crítica às Forças Armadas que tão bem desempenham sua atribuição constitucional. As ideias trabalhadas referem-se exclusivamente aos possíveis efeitos no perfil, na identidade ou falta dela por parte das polícias militares. Vamos ao início, à escravidão, já partindo do princípio que é cediço da violência praticada na colonização do Brasil. **Da exploração econômica** e do seu povo todos sabem a respeito. Gisálio Cerqueira Filho (Cf. 1993:14) destacou o aviltamento e a

¹¹ Subsecretaria de Inteligência da SESEG – Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro.

exploração do corpo do escravo como manifestação máxima da violência de uma colonização predatória que marcou nossa formação social.

A escravidão imprimiu sua marca até os nossos dias, também, a partir das relações de delação praticada pelo homem livre, branco e pobre em desfavor do negro na nossa sociedade do Rio de Janeiro. Portanto, as relações de delação contaminaram todo o grupo social e não só aqueles escravizados. É certo que “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão” (Carvalho. 2001:19). Após a libertação dos escravos Joaquim Nabuco propôs “educar o ex-escravos para a cidadania”¹³.

O medo do descontrole social da Libertação dos Escravos gerou o pensamento que era mais fácil defender o serviço militar obrigatório do que a instrução básica obrigatória ou a oferta de empregos. Algum tempo depois de libertos, muitos dos escravos retornaram às fazendas para trabalharem por baixos salários em condições um pouco melhores que as anteriormente vividas. No Brasil, o contingente que lutou a Guerra do Paraguai foi constituído também por negros libertos. Nos EUA, finda a escravidão, os escravos se alistaram para a Guerra de Libertação como mencionado, mas os escravos estavam no topo da lista daqueles marcados para morrer. Mesmo assim, houve um grande esforço no sentido de se proporcionar educação básica e emprego a essa massa de seres humanos. A escravidão era um óbice à defesa nacional, pois não se podia constituir forças armadas com quem não era cidadão.

Com a Proclamação da República, desloca-se o eixo do controle social até então exercido no interior das fazendas, o que é um traço privatístico, para o Estado, que passa a ter o monopólio da violência e da repressão. Note-se que em algumas regiões do Brasil o poder público não passava da porteira da Fazenda. Entre a independência e a República, a escravidão perdurou apresentando como forma de controle social aquela realizada pelos senhores de escravos, seus capatazes e capitães-do-mato. Porém não foi só a escravidão a riscar a nossa

¹² Na época da independência, num total de 5 milhões de habitantes havia mais de um milhão de escravos e cerca de oitocentos mil índios (CARVALHO. idem)

¹³ G. NEDER, Op. cit., p. 23-5.

história com traços da violência, o direito Ibérico também foi elemento relevante para a caracterização dessa prática.

Os procedimentos brasileiros foram influenciados pelo direito ibérico. Os autos-de-fé e o sistema inquisitorial calcados na suspeita e na culpa, deram contornos ao sistema político-jurídico brasileiro, notadamente excludente e adotando a tortura de escravos, esquartejamento e a degola realizada por experts. Estas práticas estenderam seus efeitos para os limites além-mar. Marcante foi o ano de 1531, o da instalação do Tribunal do Santo Ofício.

O poder do “Santo” Tribunal nos autos-de-fé (...) produzem efeitos políticos que perduram muito além do fim da Inquisição constituindo-se em arquétipos político-ideológicos a atravessar o processo histórico brasileiro ecoando até os tempos atuais. O medo, a delação, e, sobretudo, o sadismo (e a tortura física e psicológica) estão entranhados no imaginário social a se constituir como ‘permanências’ da sociedade tradicional, do obscurantismo ibérico, a povoar pensamentos e afetos.

A legislação penal imperial e acerca do Primeiro Código republicano, creio ser importante registrar nessa investigação o papel de relevância desempenhado pelas Escolas Jurídicas de Olinda e São Paulo, fundadas em 1827, pois marcaram a formação jurídica em todo o país. A presença de algumas permanências simbólicas ibéricas (referidas às marcas da Inquisição) podem ser observadas em ambas as Escolas que também tiveram participação digna de nota na construção das molduras que formataram a violência existente e socialmente transcendente na linha histórica do tempo com impregnâncias múltiplas no aparelho estatal repressivo.

Os reflexos do ordenamento jurídico lusitano influenciaram o Código Criminal de 1830 – a Constituição Política do Império do Brasil é de 1824. O referido diploma legal, as ordenações do Reino previam suas penas já ultrapassadas, como as galés, mutilações, enforcamentos e esquartejamentos, só para citar algumas.

Já o Código de 1890 – logo após a Proclamação da República –, previu penas bem diferentes, a partir da lógica das classes sociais, tendo no trabalho

obrigatório, na reeducação e na disciplina, suas diretrizes para a estipulação das penas¹⁴. É bastante elucidativa a narrativa sobre a punição, a seguir, na medida em que trará a essa investigação a temática do mercado de trabalho e das classes relacionadas com o “crime” e a “punição”. Senão, vejamos:

E quanto à punição encontram-se, portanto, relacionados à constituição e movimentação do mercado de trabalho no processo de construção da ordem burguesa no Brasil, mas não de uma maneira simplista. Menos ainda como uma regra (mão-de-obra escassa = recuperação e ressocialização; mão-de-obra abundante = pena de morte).

Na passagem acima, a palavra punição refere-se à implantação do sistema penitenciário no Brasil que, além de integrar o elenco das estratégias de controle social formais, ao lado da justiça e polícia, é palco e mecanismo de reprodução da violência nos seus espaços. Portanto, a lógica liberal burguesa com a qual a questão do trabalho e de classes foi colocada, tem ingerência nessa questão. As práticas violentas e excludentes integram a sociedade brasileira de maneira enraizada e secular. Não podem ser indicadas como causa direta da formação de Milícias, mas marcam a paisagem brasileira com os traços da violência, da opressão e da aceitação popular em certa medida dessa violência.

O depoimento de Eric Hobsbawm em citação é enriquecedor, não que reduza a questão à vinculação entre conflito de classes sociais e banditismo. Porém as relacionam. Segundo Gramsci (apud HOBBSAWM, 2010:23) “a luta de classes se confunde com o banditismo, a chantagem, o incêndio premeditado de florestas, a mutilação do gado, o sequestro de mulheres e crianças, os ataques contra repartições municipais¹⁵”.

Foi na Primeira República (1889-1930), no nordeste onde foram produzidas características sociais e políticas favoráveis ao banditismo intitulado de **Cangaço**.

Os jagunços armados, até então vivendo em territórios determinados e trabalhando para famílias integrantes da elite, se viram vagando, independentes.

¹⁴ Cf. G. Neder (Op. Cit. p. 27-9)

¹⁵ Nesta passagem o historiador E. Hobsbawm busca a citação em Antonio Pigliaru, Il banditismo in Sardegna: La vendeta barbaricina, Varese, 1975, p. 419

Os dois exemplos mais famosos foram Silvino, afamado como ‘ladrão nobre’ e Lampião, seu sucessor, retratado como não tão bondoso como Silvino seu antecessor. Foram símbolos da corrupção e da injustiça existentes naquele período. Nas décadas de 60 e 70 o Cangaço foi transformado em símbolo de resistência e revolução por intelectuais da época.

Falta de 40 a 80

No período compreendido entre 1980-2000, tivemos o marco político democrático das “Diretas já”, com eleições diretas para Governador em 1982 e a vivência do período de transição política rumo à democracia (ao menos na aparência) que trouxe a Constituição Cidadã (1988) no dizer de Ulysses Guimarães e a construção ainda que embrionária de novos arranjos de poder nas comunidades marcadas pela ausência do Estado. Observou-se que no momento do desgaste dos governos militares aumentaram os canais de participação política e a liberdade de movimentação para as classes subalternas. A burguesia pugna pela *disciplina, ordem e repressão*. Tratou-se do conhecido discurso de ordem, inclusive apoiando atuações policiais tidas como polêmicas no que tange à proporcionalidade. O declarado apoio por parcela da população ao chamado “Massacre de Carandiru” parece confirmar o discurso excludente repressor, que visa manter protegidos os que têm dos que não tem.

Vencidas duas décadas de governos tidos como democráticos ou ao menos de transição, capitaneados por Presidentes civis, constatou-se uma ausência, um vazio deixado pelo Estado. Este não ocupou os espaços habitados pelas classes subalternas, disponibilizando suficientes políticas públicas naqueles territórios, ainda que de diferentes níveis de coordenação, ao contrário, pareceu ter sido tomado, por uma apatia política, uma falta de vontade política de enfrentar essa demanda. E o Estado possui como essencial a coordenação de todas as atuações sociais. A este vácuo de poder deixado pelo poder público nesses territórios, verdadeiros guetos, se chamou anomia do Estado. Essas relações sociais, políticas e econômicas no par de décadas referido são objeto da pesquisa, com o foco na violência e segurança pública no Rio de Janeiro.

A milícia, assim como o narcotráfico, nasceu e se desenvolveu ante a ausência do Estado nos territórios ocupados e dominados pelo crime. Agamben chamou a esse vazio de anomia do Estado. Foi no regime de exceção e na bibliografia que a retrata onde encontramos os contornos que nos valeram de contraponto para análise de diversos aspectos que envolvem a milícia. A democracia, a cidadania, a relação entre os poderes e a relação do governo com os administrados e, ao final a ocupação do espaço de dissensão entre o Estado e a sociedade – com a implantação de políticas públicas e com o surgimento ou aperfeiçoamento de organizações políticas voluntárias como as associações, reformatadas – tornou possível a adoção de novos sistemas decisórios.

O estado de exceção e a soberania estão em “contiguidade essencial” (Schmitt apud Agamben, 2004:11). O estado de exceção é de difícil definição principalmente por se encontrar no limite da política e do direito. Nessa zona de ambiguidade estão a guerra civil, a insurreição e a resistência. O exemplo do Terceiro Reich se constituiu em um estado de exceção que durou 12 anos.

O que assusta é que a situação de exceção está deixando de ser algo temporário, excepcional, para se mostrar de longa duração ou permanente. A se mostrar como uma modalidade de governo com tendências de difusão pelo mundo pelo que se intitulou “estado de exceção global”. Sua compreensão passa ser de importância ímpar, especialmente quando falamos em forças irregulares agindo em territórios de forma violenta, desafiando a essência do princípio da soberania e do monopólio da força. Em uma visão mais aprofundada, Carl Schmitt (apud, Agamben, op. cit. p.67, nota) afirma que “a soberania do Estado não consiste no monopólio da coerção ou da dominação, mas da decisão”. Esse conceito se liga diretamente ao que afirma soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção (op. cit. p. 65) ou sobre o amigo/inimigo, ressaltando o aspecto decisório. Lembremo-nos do dizer popular: Ao amigo, pão. Ao inimigo, pau. Ou, aos amigos tudo, aos inimigos, a lei. Assim, voltamos ao estado de exceção.

O estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente e de fato já transformou de modo muito perceptível a estrutura e o sentido da

distinção tradicional entre os diversos tipos de Constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo. (Agamben, Op. cit., p.13)

Ora, a população da cidade partida, da cidade informal, que circunvizinha a cidade formal não está vivendo um estado de sítio. Em dado momento a imposição da restrição das liberdades provenientes das agremiações criminosas. O Estado, por sua vez, em reação à mancha criminal adota procedimentos que ganham contornos limitativos bastantes consideráveis às liberdades civis deixando os cidadãos numa encruzilhada, num fogo cruzado. As ocupações oficiais se perpetuam com o perfil indesejado estabelecendo o estado de exceção permanente. Quanto aos modelos existentes existem diferenças dignas de nota, a saber.

Existe uma distinção entre as doutrinas francesa e alemã, em relação ao estado de exceção, onde a primeira defende que “o poder de suspender as leis só pode caber ao próprio poder que as produz, isto é, ao Parlamento” e a segunda, de tradição alemã, ao contrário, o confia ao Chefe do Estado. (Cf. Agamben, 2004:24). No Brasil, atualmente, o Estado de Sítio é decretado pelo Chefe do Poder Executivo a partir de uma autorização do Poder Legislativo (Cf. art.137, CRFB/88). Ainda que o Poder Legislativo se encontre em recesso parlamentar, este deverá ser convocado a deliberar sobre o pedido de autorização para decretação do Estado de Sítio. As garantias constitucionais alusivas aos direitos civis são mitigadas, não extirpadas são reduzidas, não suprimidas. Na Alemanha, o artigo 68 da Constituição Bismarkiana apresentava a resposta estatal às desordens, nos seguintes termos:

Caso a ‘segurança pública estivesse ameaçada no território do Reich’ atribuía ao imperador a faculdade de declarar uma parte do território em estado de guerra (...) e remetia, para a definição de suas modalidades à lei prussiana sobre o estado de sítio, de 4 de junho de 1851.

O artigo 68 é precedente do artigo 48 da Constituição de Weimar. O fantasma da suspensão dos direitos fundamentais a partir de medidas adotadas

pelo governante é previsto de maneira muito clara. É interessante observar o nível de semelhança com algo conjuntural de diversas sociedades contemporâneas, nas quais incluem os Estados Unidos, mais recentemente, com a adoção do U.S.A. Patriotic Act, depois do ataque às torres gêmeas e ao Pentágono, bem como o próprio Brasil, pelo recente emprego das Forças Armadas na pacificação de comunidades no Rio de Janeiro, após o seu emprego e treinamento no Haiti. Vejamos a norma.

Se, no Reich alemão, a segurança e a ordem pública estiverem seriamente [erheblich] conturbadas ou ameaçadas, o presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias para o restabelecimento da segurança e da ordem pública, eventualmente com a ajuda das forças armadas. Para esse fim, ele pode suspender total ou parcialmente os direitos fundamentais [grundrechte], estabelecidos [em diversos] artigos. (Agamben, op. cit. p. 28).

O artigo mencionado se utiliza do termo seriamente, felizmente, o que a toda evidência reserva o remédio extremo a situações especialíssimas. Também emprega segurança e ordem pública, portanto distinguindo-as. Define, claramente, a participação das forças armadas em questões internas de manutenção da ordem pública – análogas às operações de garantia da lei e da ordem para as FA brasileiras – e, finalmente, o remédio amargo da suspensão dos direitos fundamentais. O que se vislumbra é que as situações de instabilidade interna, podem se caracterizar como a necessidade que o Estado possui para impor medidas autoritárias. O governo terá mais poder e o cidadão menos direitos. Observa-se uma contraposição entre democracia e liberdade, bem como a contraposição entre militarização e segurança, levando-se em conta não o agir das forças de segurança. Trata-se, eventualmente do quanto a população está disposta a suportar em termos de militarização em nome da segurança. No Brasil, o exemplo da ampla utilização das Forças Armadas para a ocupação do Complexo do Alemão, sem uma previsão legal ou constitucional expressa, demonstra a regularidade da exceção no manejo da administração pública. O Estado passa a reagir sem as restrições necessariamente impostas pelo ordenamento jurídico, sob o pretexto do restabelecimento da ordem.

É bem verdade que no direito inglês, onde existem os Tribunais de Exceção, o privilégio do Writ e do Habeas Corpus não são suspensos, exceto se, em caso de rebelião ou invasão a segurança pública [*public safety*] o exigir. O estado de exceção é constituído de uma ordem, só que ela não é jurídica. É diferente da anarquia e do caos. A anomia, portanto, introduz no direito uma zona para tornar possível a normatização efetiva do real (Agamben, op.cit. p.54-58-93). E o direito parece não poder existir senão através de uma captura da anomia. Ante a ausência do Estado ficam legitimadas, inclusive, as autodefesas comunitárias, seja na criação dos conselhos, ou na formação dos bandos de extermínio.

Como naqueles casos urgentes em que falta a proteção da comunidade todo cidadão adquire um direito de legítima defesa para o Estado e para cada cidadão enquanto tal, quando a comunidade está em perigo e a função do magistrado vem a faltar. (Agamben, op. cit. p. 69).

O estado de emergência em que vivemos tornou-se a regra. Nos territórios ocupados vige ou vigia, em maior ou menor grau, a violência, sem nenhuma roupagem jurídica. Toda a ligação fictícia entre o direito e a violência desapareceu aqui.

O Estado de Exceção vivido de 64 a 85, portanto, por mais de duas décadas, deu contornos específicos às forças de segurança pública, especialmente às polícias militares que se constituíram em reserva ao Exército Brasileiro e sofreram fiscalização daquele até os dias atuais por meio da Inspeção.

A transição democrática, para os governos civis, no que tange às organizações militares e sua legislação correlata, inclusive ao nível da *Lex Legum*, não ultrapassou as aparências. No dizer de Zaverucha (2010:42) “o processo de redação da Constituição foi democrático. Contudo, a essência do resultado não foi liberal”. Nada de estrutural mudou nas relações civis-militares e a influência do setor militar na defesa do estado e da segurança pública manteve as características principais de outrora.

As polícias militares naquele contexto, segundo da Silva, tiveram crise de identidade. Treinadas sob a doutrina da Segurança Nacional tiveram que passar a

atuar na segurança pública, figurando como centro de suas ações não mais o Estado, e sim, o cidadão. A diferença na atuação no dia a dia é enorme. A tradição e a violência que marca a sociedade brasileira, desde o período colonial – tendo como um dos pontos altos os governos de exceção – influenciaram sobremaneira a atuação e o desempenho dos polícias, tanto civis quanto militares.

3.1. PODER POLÍTICO LOCAL NAS COMUNIDADES CARENTES E O (VAZIO DO) ESTADO NO RIO DE JANEIRO ENTRE 1980-2000

Depois de cuidarmos de algumas das causas mais remotas, porém presentes por seus resquícios até os nossos dias, é hora de falarmos sobre alguns dos atores mais importantes. Tratam-se daqueles atores que se relacionam cotidianamente nos espaços particulares e públicos nas comunidades. É de vital importância trazeremos à luz as principais estruturas relacionais entre o Estado, a sociedade, o crime organizado, o tráfico de drogas, as associações de moradores e seus dirigentes até que se chegasse ao que hoje é tida por muitos pesquisadores e acadêmicos como a política do enfrentamento ou confronto, cujos efeitos imediatos destacados por Ribeiro (2008:6) são as mega-operações em comunidades pobres e o aumento significativo dos autos de resistência.

Na realidade as mega-operações sempre existiram mesmo antes da entrada dos fuzis nas favelas, quando ainda se atuava com os “trezoiões” (revólveres calibre .38 e as submetralhadoras). A diferença é que as operações de outrora eram marcadas por uma entrada e retirada das polícias em questão de horas e excepcionalmente redundavam em uma permanência de alguns dias. Com as Unidades de Policiamento Pacificadoras, as UPPs, as forças de segurança modificaram sua atuação nas comunidades carentes para o status de permanentes. Ou seja, ocupação permanente do território torna-se política pública usual o que, para o Estado do Rio de Janeiro, é relevante, já que o crime nele é marcado pela territorialização. Tendo como base áreas favelizadas, ou de periferia urbana, “vem se ampliando para as áreas formais da cidade” (SOUZA, SILVA & BARBOSA, 2005:113), penetrando ambas as bandas da “cidade partida”. As formas atuais da

criminalidade urbana desconhecem fronteiras, podendo potencialmente atingir a todos e a qualquer um.

Hoje, salta aos olhos uma característica da política de segurança pública, a sua militarização, baseada no discurso de combate ao tráfico de drogas. Muito além do que os sociólogos e antropólogos têm tentado demonstrar, com propriedade, ressalte-se, esse movimento de combate ao narcotráfico possui raízes profundas em terrenos alienígenas. É que houve, principalmente a partir de meados dos anos oitenta, toda uma orquestração oriunda dos países centrais para que o tratamento às drogas recebesse esse viés militarista, chegando ao ponto da proposição unilateral segundo o qual as forças armadas deveriam se transformar na primeira linha de enfrentamento às drogas, principalmente nos países da América Latina. Fica o registro de que essa tendência de “guerra às drogas” é algo muito maior do que a simples vontade das organizações de segurança deste ou daquele Estado da federação em desejarem implantar uma política de segurança com prioridade focada nas drogas ilícitas ou com esses contornos.

A partir dos anos 80, não obstante uma perceptível ausência do Estado, com a qual concordamos em parte, o fato é que a política de segurança passou a ser mais repressiva. Silva, Fernandes & Braga (2008:21), observaram com propriedade que “a repressão aumentou o poder dos grupos corruptos já que a tranquilidade passou a custar mais caro”. Sob certo aspecto, ao menos quanto aos seus resultados, a política criticada apresenta uma elevada letalidade. Aqui o extermínio é associado ao inimigo. Esse inimigo interno se materializa nas parcelas menos favorecidas da população. A já conhecida “escolha do inimigo” se torna verdadeira política norteadora das agências repressivas, idéia que reforça o fenômeno da “etiquetagem”, estigmatizante em relação às classes ditas “perigosas”.

Nas décadas de 70 e 80 assistimos à emergência dos grupos de extermínio na periferia do Grande Rio, notadamente na Baixada Fluminense. Alves (2008:33) vê na sua estruturação a articulação de agentes públicos da segurança, comerciantes financiando a atividade e políticos respaldando e obtendo benefícios. No período referido houve um verdadeiro genocídio na região afetada

onde até três mil pessoas em apenas um ano foram eliminadas. Nos anos 90, houve a ascensão ao poder – como vereadores, deputados e prefeitos – de vários membros de grupos de extermínio. Assim, como se deu na história das máfias, na década de 30 nos Estados Unidos da América, os *capôs* italianos apoiavam candidaturas que lhes fossem favoráveis, ou eram eles próprios candidatos aos cargos eletivos. Portanto, o controle político pretendido e eventualmente exercido pelas facções não é dado novo a ser considerado. Não obstante, juntamente com as execuções é violação de direitos da mais alta gravidade. Cano e Loot (2008:79-82) entrevistaram um morador de Campo Grande, identificado apenas como entrevistado nº 12, sobre a milícia na sua comunidade. Segue trecho da declaração de interesse.

Os caras que eram os grupos de extermínio, polícia mineira e tal, eles começaram a ver que havia uma outra forma de implantar a ordem e exercer o poder, que é a questão pela via legal, via legislativa.

O que mais nos preocupou aqui, foi a menção de um projeto político de expansão na Zona Oeste concatenado com a realização dos Jogos Panamericanos-2007 (Cf. CANO & LOOT, 2008:51). Numa visão prospectiva, podemos projetar a potencial expansão a outras áreas do país considerando a realização dos grandes eventos de massa, tais como a Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, este último no Rio de Janeiro. Seja na realização do loteamento irregular ou na cobrança de taxas, a ocorrência de eventos dessa envergadura potencializa a circulação de riquezas nesses territórios, o que pode ser um forte atrativo para as mais diversas agremiações criminosas. É a própria cidade do Rio de Janeiro exposta como mercadoria na vitrine internacional sob a batuta de alguns empresários em parceria com os governantes.

3.2.1. Associações de moradores e o nascimento do mito da legitimidade das milícias

A comunidade de Rio das Pedras se tornou um fato portado de futuro, na medida em que atraiu para si a imagem de lugar seguro pela ação dos denominados cangaceiros, livrando aquele grupo social da violência e da droga. A ideia de manutenção da ordem foi estabelecida. Marcelo Burgos¹⁶ (2002) retratou esse fenômeno. Na aludida pesquisa a evolução dos fatos parece ter seguido os seguintes trilhos. Passado o momento romântico da pacificação, com a expulsão dos indesejados, como, por exemplo, os ladrões ou os envolvidos com drogas, usuários e traficantes. Assim mesmo, já naquele momento, os relatos dos moradores já deixavam entrever a coação, a ameaça, a extorsão. Não obstante, o ingrediente legitimador da pacificação legitimava em certa medida o cangaço local.

A associação de moradores funcionava como um intermediária que acionava os serviços da milícia quando necessário. Isto se deu até o ponto que ela mesma, associação passou a desempenhar as funções de polícia mineira, dominada por membros da Milícia. Ante a insuficiência da presença do Estado se difundiram por muitas outras comunidades cariocas visando o lucro. Portanto, buscando a satisfação de interesses privados. Cai por terra o argumento falacioso legitimador de proteção contra o tráfico. As práticas violentas atingiram nível comparável aos alçozes anteriores e a população se viu refém desses novos grupos mais organizados que o tráfico, pode-se acrescentar.

A disponibilização do serviço privado de segurança enquanto proporcionador da paz social, ameaça o monopólio do uso da força por parte do estado sendo certo que a população não tinha o direito de exercer a sua opção de consumidor e recusar tal oferta, pois as consequências lhe eram desfavoráveis e antecipadamente anunciadas. Nesse particular fica descaracterizado o conceito autêntico de Milícia, já tratado no capítulo I, pois já não dispõem nem virtualmente da necessária legitimidade para assim serem autenticamente

¹⁶ BURGOS, Marcelo Baumann (Org.) **A utopia da comunidade**: Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro: PUC-Rio/ Loyola, 2002.

nominadas. A terminologia, socialmente empregada, inclusive pela mídia, como já foi dito passa a ser inadequado se prestigiada a essência do fenômeno social milícia. Daí o emprego da expressão “Mineiras”. Privatizado à força o processo de segurança comunitária, Dultra (2007:6) observa que “a defesa da comunidade não passa por ela mesma”. Diagnóstico nefasto quando em mente o Estado de Direito e a cidadania como seu objeto de realização.

As relações promíscuas entre polícia, milícia e política são demonstradas aqui e ali nestas linhas, sem pretensão de esgotá-las. O salto para a atuação político-partidária como mecanismo de busca de sobrevivência também foi observado sem qualquer novidade já que nos Estados Unidos no período da Lei Seca – década de 30 – se observou fenômeno semelhante. Sua previsibilidade não diminui a gravidade. Com o comprometimento da associação de moradores a já deficitária comunicação entre os moradores e o poder público fica contaminada, passando os praticantes da Mineira a controlarem os encaminhamentos das demandas locais quando, onde e a quem determinarem, esvaindo-se a cidadania por entre os dedos dos moradores, outrora, apoiadores dos novos amigos. As associações de moradores possuem importância tal nas comunidades violentas que merecem ser conhecidas melhor, por dentro, inclusive o seu processo de tomada da decisão.

Tomando as associações de moradores como importante base de sustentação das milícias nos territórios dominados, analisamos sua estrutura e funcionalidades. Compreendendo melhor o seu funcionamento, podemos dimensionar o grau de importância e instrumentalização das associações na incubação e fortalecimento das milícias.

Por espargirem-se no interior da comunidade com grande capilaridade, servem de capa – ou de disfarce pelo caráter mimético, assim como o camaleão no meio em que vive – para o desenvolvimento das milícias. Uma vez dominada a associação de moradores por grupos ou lideranças voltadas para os mercados ilegais, estes passaram a possuir uma cobertura cuja desarticulação só será possível mediante acompanhamento detalhado ou pelo cometimento de falhas, o que nem sempre ocorre.

As associações de moradores, hoje, mais burocratizadas – com divisões de atribuições e especializadas – realizam, na prática, um modelo que não dá eco à participação amplamente popular e direta, eminentemente democrática deliberativa (Luchmann, 2006:119):

O conceito de democracia deliberativa parece reunir de forma mais articulada as características deste tipo de participação enquanto modelo ou ideal democrático que, diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferindo um papel ativo à sociedade civil tendo em vista um reordenamento na lógica de poder tradicional.

A valia do que foi dito acima está na possibilidade de identificação de falhas na atuação das associações de moradores que podem vir a facilitar a dominação e permanência de organismos intrusos, perfeitamente adaptados, a partir das brechas existentes. A seguir, trazemos a exame duas pesquisas que se debruçaram sobre as associações e sobre o perfil de atuação das pessoas que as integram. O primeiro trabalho (FONT, 2004) apresenta as características dos cidadãos que participam dos movimentos políticos voluntários. Os problemas apontados são os seguintes:

α) os cidadãos, de fato, não querem participar ou se envolver em processos complicados e fastigantes que constituem os espaços de decisão pública; b) os cidadãos, quando participam, o fazem de forma inconstante, o que dificulta ou impede a garantia de um funcionamento regular das instâncias participativas; c) os cidadãos dispostos a participar são sempre os mesmos, constituindo uma minoria que se perpetua nos espaços decisórios; d) de maneira geral, os cidadãos participam mais ativamente somente em situações de conflito que requerem e motivam a mobilização; e) na maioria dos casos, os cidadãos que participam representam eles próprios, ou seja, seus interesses, ou os interesses muito particulares de grupos ou setores sociais.

As características acima assinaladas perfazem um conjunto de vulnerabilidades das associações que denotam o traço personalista presente na sociedade brasileira, o que permite a inserção de elementos socialmente viróticos no espaço íntimo do seu cotidiano. O desinteresse pelo comunitário, o fato de serem sempre os mesmos a participarem, facilita a defesa de interesses personalistas, não coletivos, o que vilipendia, em última instância, o

reconhecimento da associação como ferramenta de construção da cidadania, principalmente nas áreas favelizadas. Esse perfil facilita a dominação externa, seja pelo clientelismo ou pela força da arma.

Foi interessante perceber que a democracia deliberativa está presente (SILVA & ROCHA, 2008:42) no conteúdo de entrevistas com lideranças comunitárias no Rio de Janeiro. Colhemos como exemplo bastante ilustrativo, a seguinte declaração: “Lá nós éramos pichados por fazer muitas assembleias, tudo tinha que chamar os moradores prá discutir.” O nome da comunidade não é declarado. Isto bem demonstra que é uma realidade em algumas áreas, mas também que o desagrado existe com relação a essa metodologia do processo decisório. Não é sem razão que a doutrina construiu argumentos ordenados para analisar essa conduta. E para emprestar um formato acadêmico, científico, lembramos um segundo trabalho, de Fung e Wright¹⁷ (1999) que se constitui em crítica a democracia deliberativa:

a) a tendência das instituições políticas participativas caírem vítimas de interesses particulares; b) o risco de “balcanização” enquanto prevailecimento de facciosismos ou da dominação de determinados grupos nos processos decisórios; c) o problema da representação política justa, ou dos riscos de elitização da participação; d) a desatenção (da democracia deliberativa) aos problemas de poder e dominação em virtude de sua ênfase aos aspectos conciliatórios e dialógicos em detrimento dos conflitos de base antagonista; e) a vulnerabilidade da participação à apatia popular; f) e, por fim, a precariedade na garantia de estabilidade e sustentabilidade institucional, principalmente frente às resistências de atores e instituições convencionais (políticos, burocratas, funcionários etc.).

As características acima assinaladas se constituem em vulnerabilidades dos movimentos políticos voluntários de modo a potencializar a inserção dos grupos criminosos enraizados no tecido social, comunitário consolidando-se naquele território de forma deletéria, nociva, porém, o que é pior, agora, fixados e perfeitamente integrados à vida local. Além de participarem dos problemas, se

constituem em um dos principais canais de encaminhamento das pretensas soluções. Podemos perguntar, em que medida o processo de burocratização citado inicialmente, afeta a atuação da associação de moradores e o seu processo decisório? Como a burocracia é de compreensão inacessível a uma grande parte dos membros da comunidade pode ser capaz de afastar importante segmento social do debate constituinte do legítimo processo decisório?

Aspecto importante é a capacidade de mobilização popular que as associações populares apresentam. E o grau de mobilização também sofre influência da conjuntura política. Fontes (1996) tratou da formação de lideranças, relações entre o topo e a base do movimento e a estrutura de mobilização. Para este autor, vários fatores influenciam a capacidade de mobilização da associação de moradores, tais como: a) uma cultura política favorável, b) condições organizacionais da associação condutora do processo, c) possibilidades de visibilidade política do movimento etc. E acrescentou: d) a identidade do movimento, e e) o cálculo sobre a adequabilidade de empreender uma **ação coletiva**.

Como essencial razão de existir das associações de moradores, temos a defesa dos interesses dos moradores. Nas áreas menos favorecidas onde cada um já enfrenta restrições de vários matizes, a união com os iguais redundava em força reivindicatória. Na prática, se traduz na defesa do meio, na permanência das populações na área, ou na reivindicação de serviços de infraestrutura urbana junto ao setor público (*idem*, p. 3).

As elites, estas possuem papel decisivo na condução dos negócios da nação. Os grupos dominantes e os estamentos, sob a ótica de Raymundo Faoro na sua obra *Os donos do poder*, são permeados pelo patrimonialismo e também pelo patriarcalismo. Pelas elites foi outorgado um mandato às polícias para que ajam com violência na repressão à criminalidade comum, consolidando-se em práticas reificadas nas organizações de segurança, bem como nas práticas sociais. Trata-se de verdadeira delegação tácita.

¹⁷ FUNG, A.; WRIGHT, E. Experimentos em democracia deliberativa. Revista Sociologias, v. 1, n. 2, jul.-dez. 1999, *apud* LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação, oportunidades e

Quanto ao sentimento de defesa, este é territorial. Torna-se, então instrumento relevante de organizações comunitárias e motivo importante de mobilização popular, o que também faz com que o movimento tenha períodos de maior dinamismo e de retração. A identidade, por sua vez, implica na capacidade de luta, à lealdade e solidariedade do grupo. Há uma união para a melhoria do ambiente, daquele território referido e os interesses individuais e coletivos se confundem unindo os destinos dos associados.

Fontes, citando Touraine (1988), se referiu a “comunidades de pobres” provenientes da “ligação simbólica ao território.” Na sua estrutura, a associação de moradores, via de regra, possui uma diretoria eleita pela comunidade sob o crivo da milícia ou do tráfico, muitas vezes. Além dos **conselhos de representantes** e fiscal, têm como principal órgão a Assembleia, composta pelos sócios da associação, seus membros natos. Os recursos são mínimos. As atividades são realizadas no sistema de revezamento entre os diretores, ou, eventualmente, possuem um auxiliar contratado.

Os serviços prestados às comunidades são a disponibilização de creches, cursos profissionalizantes, atividades culturais, esportivas e de lazer, registros imobiliários, como em Rio das Pedras, cuja confiabilidade é reconhecida, inclusive pelo público externo, interessado em adquirir ou alugar naquela comunidade. Esses serviços são organizados geralmente por líderes comunitários. Estes por sua vez, devem apresentar seus programas de atividades assistenciais quando se candidatam aos cargos de diretoria.

A associação de moradores realiza basicamente dois tipos de atividade, a saber: a) de caráter reivindicatório e, de; b) caráter assistencialista (*ibidem*, p. 5).

Quando se focam única e exclusivamente em atividades assistenciais, as lideranças correm o risco de ficarem vinculadas ao clientelismo e permanecerem ocupando espaços dentro do movimento. A atuação reivindicatória da associação fortalece a cidadania, já que o grupo do líder comunitário deve lhe dar sustentação. As lutas políticas desenvolvidas dentro das associações se refletem nos diferentes grupos e as diretorias também refletem estas disputas. As chapas

são compostas a partir da composição política, empreendidas pelas lideranças comunitárias e, então, com base no peso eleitoral de cada líder, são formuladas as diferentes combinações. Com o controle de grupos, estas lideranças são traduzidas em algum poder pelos votos obtidos. Esses processos políticos são complexos nestas comunidades em que o processo eleitoral é construído na forma descrita.

As pautas das associações se traduzem em reivindicação junto ao setor público ou de assistência social. As discussões, no seio das associações, ocorrem majoritariamente quando se apresentam questões ligadas à consecução de bens públicos e de serviços, como esgoto, luz, pavimentação de ruas, água, e segurança.

As comissões contam com pouquíssimas pessoas participantes. Assim, os trabalhos são confiados quase sempre às mesmas pessoas que ocupam os espaços deixados pelas lideranças que identificam e reconhecem a fraca participação popular. Além dos membros da diretoria, são necessários membros da comunidade para legitimar os atos praticados pelos primeiros.

A fraca participação popular nas atividades do movimento comunitário, ao lado do controle sobre os processos políticos pelas lideranças comunitárias, nos leva a questionar a ideia de democracia participativa que alguns autores afirmam existir nas associações políticas voluntárias. A participação direta, em oposição à participação delegada, é definida 'pela existência de nenhuma delegação dos poderes decisórios e a intervenção dos cidadãos no processo de tomada de decisões é feita sem intermediários' (Catanazaro, 1974, p. 280 *apud* Fontes, 1996:8).

Portanto, se pessoas pertencentes aos grupos criminosos milicianos ingressarem nas fileiras das representações comunitárias, estarão travestidos com roupagens legitimadoras, decidindo um sem número de questões coletivas, como diretores, presidentes ou lideranças comunitárias. O que é pior ainda, como eventuais candidatos apoiados coercitivamente pelas comunidades onde atuam.

O controle dos processos políticos está nas mãos das lideranças comunitárias devido à fraca participação popular. As lideranças se articulam com pessoas-chave da estrutura política local. As demandas são destinadas às autoridades por meio de contatos realizados pelas lideranças que atribuem maior

importância às decisões de cúpula (*idem*, p. 8). As negociações parecem legitimar muito mais as lideranças do que a mobilização direta dos populares. Isto gera danos ao maior dos objetivos do associativismo que é a promoção da cidadania.

Fruto da baixa mobilização popular se consolida uma “elite de dirigentes”, com renovação insignificante, que se alterna nos cargos das associações e busca lugar nas instituições políticas. Outro efeito da dinâmica de estabilização do cotidiano as associações é a “burocratização do movimento”, pois a prática política fica cada vez mais restrita ao grupo que domina os procedimentos e técnicas. O movimento se profissionaliza a partir da burocratização. A formação de novos quadros torna-se um problema ante o exercício de sucessivos mandatos pelas mesmas pessoas dentro da associação. A preservação de seu próprio poder parece ser a maior preocupação dos líderes.

Ante a incontestável dificuldade de reunir a comunidade, a diretoria decide. E não raramente o faz por meio de acordos secretos, cuja dinâmica e procedimento são guardados a sete chaves. Tal situação ocorre entre os líderes comunitários e atores políticos, recebendo, os primeiros, benefícios das mais variadas espécies dos segundos. A ocupação de cargos eletivos em associações pode proporcionar reconhecimento, prestígio, ganhos materiais, empregos, acesso facilitado a autoridades e a possibilidade de ter viabilizada a resolução de problemas do cotidiano. É comum, inclusive, os líderes comunitários ocuparem cargos públicos em gabinetes de políticos.

A relação do movimento com partidos políticos fica oculta. Quando muito, é admitido tal vínculo ao nível pessoal, por parte dos seus membros. Exceto nos períodos eleitorais, quando se dá de forma ostensiva. É que no período eleitoral encontra-se a oportunidade de assegurar a efetiva realização de ações pelo político, já que o apoio recebido encontrou expressão nas urnas. Para Fontes (1996: 11), existe aqui uma relação ambígua: é que se nega a relação partidária e, simultaneamente, existe a dependência daquela mesma relação para o alcance da maioria dos objetivos pretendidos. E arremata: **“o controle do movimento pela população seria o grande antídoto à instrumentalização do movimento por máquinas políticas”**.

Quando há participação política plural, o controle por apenas um grupo é dificultado. Mas, o fato é que existe uma elite no movimento. O contraponto das atuações das lideranças seria a participação direta. Isto é difícil em movimentos de massa, pois a participação não é suficientemente estimulada. E mais, o ceticismo quanto aos resultados a serem obtidos, assim como os custos de participação, nem sempre disponíveis agravam o distanciamento de membros das comunidades nos movimentos políticos voluntários. Hoje, muitas vezes, a presença de especialistas nos movimentos pelas relações com órgãos financiadores e com Instituições políticas e privadas é mais requerida do que a “desnecessária” participação popular.

A evolução dessas estruturas sociais, tais como os conselhos comunitários e públicos – aqui entendidos como os municipais, estaduais e nacionais, bem como as associações de moradores – está inserida em algo maior. Scherer-Warren (2005: 14), divide em quatro fases a história do pensamento social na América Latina. A quarta fase trata da “perspectiva para os anos 90”.

Substituído	Substituto
Classe social	Sujeito popular e ator social
Luta de classe	Movimento popular e movimento social
Tomada revolucionária	Transformações culturais e políticas
A partir da continuidade dos atores envolvidos	

Quadro 1. Fonte: (SHEREN-WARREN, 2005:17). Elaboração do autor.

Chama atenção, nos anos 90, uma redução do foco nos movimentos sociais pelo fato das atenções estarem dirigidas para a “desorganização social que vem ocorrendo, sobretudo, devido ao crescimento urbano acelerado e desordenado e aos processos de exclusão que acompanham as crises de crescimento” (*ibidem*, p. 20).

Os transtornos causados pelo desarranjo social gerado pelos fatores explicitados acima, ocasionaram novas formas de relações sociais. Os mesmos

autores citam Zermeño (1989), quando este analisa a perspectiva do México para a década de 90 e da América latina de um modo geral. Sua constatação é o aumento da pobreza, da insegurança, da violência desorganizada, organizada e da anomia defensiva.

Parece um retrato do que ocorreu no Brasil no mesmo período. São estudadas, a partir daí, as chamadas “condutas de crise” ou “antimovimentos” praticadas por bandas de jovens, grupos de delinquentes ou outros grupos de violência organizada. Nesses termos, temos que compatibilizar as contradições e conflitos existentes entre a modernização e, para alguns, a pós-modernização dos países latino-americanos, e a ocorrência da desmodernização, a exclusão, a pobreza crescente, a desordem e a escalada da violência organizada. São os “desmovimentos”.

Os desmovimentos podem ser subdivididos em desmobilização, imobilismo ou antimovimento, sendo este último, a conduta de crise. Como estamos tratando de movimentos de massa, cabe aqui a reflexão sobre as relações entre **líder-massa** e **Estado-massa**, ambas carentes de uma **intermediação eficaz**. Neste contexto, os organismos da sociedade civil podem desaparecer, substituídos pelas condutas de crise, citadas acima. A mencionada intermediação já existe no planejamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, o PRONASCI.

Finalmente, a falta de uma harmonização conceitual em relação aos movimentos sociais se verifica aqui. Senão, vejamos.

Para alguns trata-se de toda ação coletiva com caráter reivindicativo ou de protesto e movimento social¹⁸, independente do alcance ou do significado político ou cultural de luta. Cifuentes (1986) afirma que há um vazio teórico na América latina na medida em que se chama de Movimentos sociais qualquer conduta coletiva empiricamente observável, sem tomar em conta a centralidade do ator, o alcance de suas lutas, os condicionamentos de sua ação, a consistência, a ideologia, o projeto social e político que envolve sua ação.

¹⁸ Ob. Cit. p. 18.

As associações de moradores merecem tratamento especializado pelo protagonismo que exercem nesse cenário onde se desenvolvem as milícias no Rio de Janeiro. Anteriormente à chegada das milícias, existia em alguns territórios – e, como se viu, uma minoria, ante as estatísticas da Subsecretaria de Inteligência – o tráfico ilícito de drogas com características e consequências diversas. Partimos do princípio que as associações de moradores significam a possibilidade real de apropriação, ou, ao menos, de gestão de recursos disponibilizados com vistas a realização de ações sociais, oriundas quer do poder público (ou não), como das ONGs. E nisto o tráfico sempre manteve o seu olhar e interesse. É muito interessante a observação trazida por Silva & Rocha, (2008:40) que denota a sazonalidade dessa atração financeira que a associação de moradores exerce sobre o tráfico:

O Garotinho [ex-Governador] inibiu a entrada do tráfico na comunidade. Aí desceu o morro para assaltar a redondeza. Ele não retirou os traficantes do morro. As flutuações no comércio da droga influenciam diretamente no interesse que os traficantes possam ter nos recursos da associação, e na autonomia que essas possuem para agir.

A maior liberdade pela não interferência do tráfico na atuação das lideranças associativas varia nas diferentes comunidades. Há “relatos por Silva & Rocha, (2008,passim) “de constrangimentos, submissões e imposições apresentadas pelos moradores de favelas”. Outros relatos noticiam que “a proximidade e a convivência, ainda que forçada, com os traficantes não representaria um problema para sua atuação enquanto liderança”. Portanto, fica demonstrado que os níveis de intervenção do tráfico nas associações políticas voluntárias é variável. Não obstante, pode-se concluir, como divisor de águas, que a atuação da liderança da associação está condicionada à não intervenção nos interesses do comércio local de drogas. Também é fato que existe uma dificuldade de captar recursos para projetos sociais.

Como se disse alhures, atualmente a associação de moradores possui duas funções primordiais, quais sejam, a “representação política” e a “gestão de projetos” e “programas sociais”. Outro papel muito importante é a “intermediação” demandada por todos os agentes externos, inclusive pela polícia

em operações realizadas na favela, assim como a mediação com o tráfico de drogas, com as ONGs, pesquisadores e o poder público em geral (Cf. Miranda & Magalhães, 2004). A participação das Associações em órgãos que se pretendem deliberativos, mas que não transcendem o caráter consultivo como Comissões ou Conselhos foi lembrada por Pires (2010:335-7) referindo-se na sua etnografia à temática dos camelôs no Rio de Janeiro e Buenos Aires. Não obstante percebeu, naquela ocasião que as “formas associativas não costumam ser bem desenvolvidas”. Nas representações relativas à segurança não ocorre coisa semelhante? As associações no relato do referido pesquisador ainda possuíam a função de arrecadar para o enfrentamento dos gastos com limpeza, segurança e ‘eventuais dispêndios com a Prefeitura’ que mais a frente nomina de ‘agrados para supostas autoridades’. Trata-se do arrego.

Essa ligação com os elementos externos à comunidade não é nova, já que o clientelismo existe há muito incrustado na história da cidade. Cerca de noventa por cento dos dirigentes associativos trabalha em gabinetes de políticos. São cooptados pelos políticos e desqualificados por eles caso a proposta seja recusada. É que são associados ao tráfico como medida desmoralizante. Constroem, a partir daí, os aludidos dirigentes, uma carreira externa, não dependendo da comunidade no seu dia-a-dia, nem de uma atividade político-partidária definida. As ligações das associações de moradores, ou melhor, dos seus dirigentes com os partidos é ocultada exceto nos períodos eleitorais. Muitos líderes associativos não são filiados a partidos políticos. Além do mais, conquistam, através da organização que dirigem, um patamar remuneratório superior ao vigente na comunidade onde moram. Evidentemente, a carreira individual deve ser preservada ao custo de não exteriorizar um posicionamento contrário àquele esposado pelas elites ou pela classe política. Assim, as lideranças populares locais se filiam ao pensamento do governo quanto às políticas públicas de não remoção e de repressão nas áreas pobres. Tal fato produz eco nas lideranças, e estas se colocam favoráveis.

Poucos dirigentes de associações estão hoje comprometidos com a luta pelas remoções, porque tal posicionamento seria contrário aos interesses de parcela do poder público que garantem apoio a esses dirigentes. (...). As lideranças comunitárias reproduzem o discurso

oficial, 1. Em relação à política de remoção; e 2. Repressão nas áreas pobres. (Silva & Rocha, (2008:44) .

O fato é que as associações cada vez menos são um instrumento de representação política e cada vez mais se convertem em entidade executora de projetos. Com o estado são levadas a realizar as ‘parcerias’ para a condução dos projetos sociais (*idem*, p.45). Um substancial aumento dos recursos associativos pode parecer salutar, entretanto tende a fomentar de forma deletéria as lutas internas no seio associativo, levando eventualmente, ao seu final enfraquecimento.

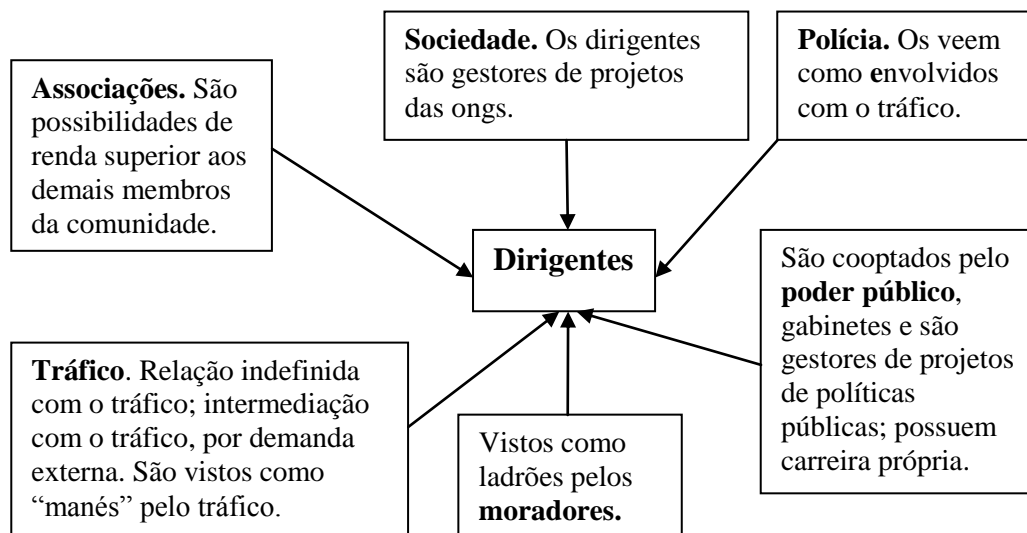
Na execução dos projetos sociais, que são temporários, a ONG leva vantagem sobre as associações, pois esta última tem uma imagem contaminada pela relação com o tráfico local, enquanto a Organização não-Governamental é enxergada de maneira mais proba.

O mesmo medo em relação ao tráfico que leva ao “silêncio” também resulta na redução da circulação pelos espaços públicos por parte da população da favela que é cada vez mais diversificada. O tráfico ocupa quase todos os espaços físicos, mas não os políticos.

Uma dificuldade prática vivida pelos dirigentes das associações de moradores é a aceitação ou não de financiamento ou ajuda oferecida pelo tráfico local. Outra situação que se constitui em risco de vida é aquela resultante das lutas por territórios travadas por quadrilhas rivais. Quando uma quadrilha é derrotada, e, portanto, expulsa de determinado território, aqueles que com ela possuíam alguma ligação normalmente são desterritorializados também e, nessa onda, são levados os dirigentes associativos. O risco de vida é concreto se identificados como ‘aliados’ da quadrilha removida.

Apesar da atuação das associações políticas voluntárias como gestoras de projetos sociais dentro da favela na busca de realizações de cunho coletivo, existe uma vertente, que por si só justificaria sua existência e atuação comunitária: as denúncias aos órgãos competentes dos abusos e violências praticadas contra os membros da favela. Evidentemente, nos referimos aos excessos porventura praticados. Trata-se de ação de grande espectro na defesa da cidadania.

Considerando o diretor da associação desenvolvemos uma figura, a seguir, visando sintetizar suas relações com os demais membros, como mencionado no início desse item.



Hoje, a **legitimidade** é dada por elementos externos à comunidade. As associações que dirigem, o tráfico e os moradores são elementos internos. Os demais são os elementos de natureza externa.

Figura 1. Silva e Rocha, 2008:45.

As linhas acima pretendem demonstrar de maneira objetiva o novo papel desempenhado pelas associações nas últimas duas décadas considerando as novas políticas públicas e projetos executados nos territórios onde existem dentro das favelas do Rio de Janeiro. As associações se veem, então, diante de três papéis sinteticamente considerados, ainda na esteira de Silva e Rocha (op.cit.,p.42): representação política, micro-empresa e ONG das ONGs.

3.2.2 Os Grupos de extermínio e os dados estatísticos dos Homicídios no Rio de Janeiro

Os dados demonstrativos dos Homicídios possuem que utilidade ou conexão com o objeto Milícia? Inicialmente, os índices de Homicídios por cem mil habitantes são indicadores universalmente aceitos e adotados pela ONU e outros organismos internacionais. Nessa direção se constituem em demonstrativos da eficácia das políticas públicas no campo da segurança. É sabido que as Milícias empregam a violência na relação de dominação e conquista de território, chegando ao ponto das ameaças e efetivas práticas dos homicídios. Assim é com a questão das armas de fogo no Brasil são temas conexos e de relevância que auxiliam na montagem do cenário que cerca os atores em estudo. A questão que se apresenta no estudo sobre estatísticas de homicídios no Brasil e, em especial, no Rio de Janeiro, é que em vários territórios não se consegue distinguir com a clareza desejável entre a atuação da milícia e do grupo de extermínio. Não se pode afirmar se por questões metodológicas ou carência de dados. O fato é que em algumas áreas do Rio de Janeiro, os Milicianos se confundem com os exterminadores. A prática do extermínio é um instrumento do miliciano, embora nem todos os grupos de extermínio sejam necessariamente milicianos.

O Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, ao ser ouvido na CPI, fez questão de ressaltar que com a intensificação do combate às milícias foi constatada uma redução de 50% dos Homicídios da Zona Oeste do Rio de Janeiro, com o que, para ele, pode-se “avaliar o quanto a milícia ali sempre matou.” Aqui surge novamente a figura do Grupo de Extermínio, pela conclusão lógica que se pode chegar da análise mais primária dos dados obtidos.

Os grupos de extermínio praticam os homicídios que se encontram na categoria das execuções. A sua organização pode estar ligada, na sua essência, à autodefesa social, realizada por membros da comunidade preocupados em manter a paz social em determinada área. Isto se dá, normalmente pela anomia do estado

naquele território, deixando os cidadãos à mercê de criminosos inescrupulosos organizados ou não. Antes de fecharmos nossa lente nas execuções, cabe tecer alguns comentários sobre os homicídios para que o tema fique contextualizado.

Para tal, o autor desta pesquisa se valeu do Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil (WAISELFISZ: 2011, passim). Trata-se de estudo que parte do crescimento da violência homicida que vinha aumentando, desde 1980, sem solução de continuidade, e que as políticas desenvolvidas a partir de 2003, segundo o relatório, conseguiram estancar.¹⁹

Os índices de violência por faixa etária e com emprego de arma de fogo são dignos de reflexão. Bandeira & Bourgois (2005:15) demonstraram que “nesses 24 anos, as vítimas de arma de fogo cresceram 461,8%, enquanto a população do país cresceu muito menos, 51,8%. De cada três jovens, entre 15 a 24 anos, que morrem no Brasil, um é por arma de fogo”.

Vista de maneira global a situação é preocupante, O Brasil é a nação em que mais se mata e mais se morre por arma de fogo do planeta. O relatório *Armas de fogo: proteção ou risco* comparou os dados da Colômbia cujos conflitos internos datam da década de sessenta, com um índice de 23 mil mortos anuais, frente aos 39 mil brasileiros mortos e outros 20 mil feridos, todos por arma de fogo.

A tabela abaixo reproduz a situação das Mortes dos jovens no Brasil por Projéteis de Arma de Fogo-PAF, comparada com aquela existente na Capital do

¹⁹ Uma das políticas referidas é a Campanha do Desarmamento, de iniciativa e coordenação do Gabinete do Ministro da Justiça à qual aderiram os Estados da Federação, além de diversas organizações não governamentais. Esses dados são importantes porque auxiliam no desenho da conjuntura onde a milícia e a violência de modo mais amplo se apresentam.

O Ministério da Justiça (SENASP, 2010:21,277) informa que para a ação intitulada “Desarmamento” foram utilizadas estratégias para implementação, das quais foram lembradas as seguintes: estabelecimento de parceria com a Rede Desarma Brasil, a qual congrega em torno de 40 organizações não governamentais, diferentes religiões, profissionais liberais, profissionais de segurança pública, entre outros (...), assim como desenvolvimento de estudos e pesquisas, e alto grau de mobilização junto a parlamentares.

Avaliação da qualidade da informação sobre o registro das armas entregues e/ou apreendidas pelos Estados, assim como avaliação do grau de articulação com o SINARM – Sistema Nacional de Armas. A realização de Caravanas do Desarmamento, em todas as capitais, com debates e mobilização da população pela entrega voluntária das armas, assim como pelo registro, junto a Polícia Federal. E, ainda no campo da avaliação, a de pontos do Estatuto do Desarmamento, ainda não implementados para que o fossem com a brevidade possível. No âmbito da Rede Nacional de Integração de Informações de Segurança Pública e Justiça – INFOSEG, objetivou-se permitir a consulta e informações de armas com os campos de observações, vendedor, proprietário, etc.

Estado do Rio de Janeiro, cenário da nossa pesquisa e ao mesmo tempo com as demais causas. É de clareza meridiana. São os traços que desenharam o cenário onde nascem e crescem o tráfico de drogas e as milícias. Os números de ligação entre os percentuais de homicídios e as mortes por PAF indicam que 90% das mortes por arma de fogo são homicídios [e não suicídio ou acidente] e 63,9% dos homicídios são cometidos com essas armas (BANDEIRA & BOURGOIS, Op. cit.p. 16).

Causas de Mortes de Jovens no Brasil e na cidade do Rio de Janeiro		
	15-24 anos Brasil	15-19 anos Capital RJ
PAF	39%	61%
Causas Naturais	20%	14%
Acidentes de trânsito	16%	8%
Outras Causas	25%	17%

Quadro 2. Fonte: Brandeira & Bourgois, (2005:132).

Os índices produzidos no Brasil continuam muito altos, tanto em relação a outros países do mundo, quanto em relação à percepção da população brasileira. A preocupação do relatório e que dá nome ao trabalho é a constatação que os principais ator e vítima são os jovens. É nessa faixa etária, a da juventude, que duas em cada três mortes se originam numa violência, seja ela homicídio, suicídio ou acidente de transporte.

A redução da violência homicida foi alcançada devido a iniciativas que aliaram componentes repressivos – como a retomada de territórios dominados pela criminalidade, a melhoria da eficiência e a depuração e articulação das estruturas da segurança pública – com ações preventivas, como a campanha do desarmamento, ou as propostas para dar aos jovens alternativas às drogas, à exclusão educacional, cultural e laboral. Dois movimentos do fenômeno da referida violência homicida foram detectados. O primeiro deles é a chamada *interiorização*, caracterizada por fortes crescimentos em áreas do interior do país. O segundo fenômeno denomina-se *espalhamento*, resultante do deslocamento

rumo a Estados, considerados de baixo ou médio potencial até então. O ponto em comum de ambas as tendências é que o deslocamento da violência homicida se deu para os locais com menor presença do Estado na área de segurança pública²⁰.

A tabela 2.1 do Mapa da Violência 2011 radiografa a Estrutura da Mortalidade em porcentagem das diversas Causas por unidade da federação e região em relação à população jovem e não jovem do Brasil no ano de 2008 (WAISELFISZ, 2008:20). Assim, no Estado do Rio de Janeiro, 42.2% das mortes entre os jovens foram originadas por homicídios, enquanto na população não jovem 1,6%. De 1998 até 2008, o número total de homicídios registrados pelo SIM passou de 41.950 para 50.113 o que representa um aumento de 17,8%, índice que é superior ao aumento populacional do período, avaliado oficialmente em 17,2%. De 1998 até 2003 há uma taxa de crescimento em torno de 5% ao ano (Gráfico SIM/SVS/MS, p. 21). Tal tendência só é revertida em 2004, devido “às políticas de desarmamento desenvolvidas na época”, no dizer do levantamento Mapa da Violência 2011.

O número de Homicídios na População Total por unidade da Federação e Região varia no Estado do Rio de Janeiro de 7.570 em 1998 a 5.395 em 2008, uma redução de 28,7% (Mapa Violência, 2011: p. 23). O ponto de inflexão indicado pela pesquisa ocorre na redução dos 7.840 casos registrados do ano de 2003 para 7.391 de 2004. A taxa por cem mil habitantes variou no mesmo período, ou seja, de 1998 com 55,3 para 34 no ano de 2008, uma redução de 38,6

²⁰ Os conceitos de adolescência e juventude se diferenciaram por conta das suas especificidades fisiológicas, psicológicas e sociológicas. A adolescência se dividiu em duas etapas. A pré-adolescência (de 10 a 14 anos) e de adolescência propriamente dita (de 15 a 19 anos). Já o conceito de juventude é eminentemente sociológico e estende-se dos 15 aos 24 anos - Definições da Organização Pan-americana da Saúde e da Organização Mundial da Saúde – OPS/OMS. As causas de morte são classificadas, segundo critérios do Ministério da Saúde, com base na décima revisão da Classificação Internacional de doenças (CID-10), em seu capítulo XX, como “causas externas de morbidade e mortalidade”. Em relação ao homicídio, especificamente, correspondem ao somatório das categorias X85 a Y09, recebendo o título genérico de *Agressões*. Tem como característica a presença de uma agressão intencional de terceiros, que utilizam qualquer meio para provocar danos, lesões ou a morte da vítima. Senão, vejamos: se na população não jovem só 1,8% dos óbitos são causados por homicídios, entre os jovens, os homicídios são responsáveis por 39,7% das mortes em nível nacional.

homicídios por cem mil habitantes (*idem*, p. 25) na década representada, melhorando sua posição no ranking, como será demonstrado abaixo.

No ano de 2008 ocorreram mais de 50 mil homicídios, montante que se aproxima dos 51 mil de 2003. Isso significa que **137 pessoas morreram diariamente no Brasil por prática de homicídios**. Em dez anos, 521.822 mil pessoas foram vítimas de homicídio no Brasil, quantitativo de mortes que excede aquelas ocorridas na maioria dos conflitos armados (*ibidem*, p. 24, n. 16) ocorridos ao redor do mundo.

No ordenamento das Unidades da Federação por Taxas de Homicídio (em 100 mil) na População Total 1998/2008, o Estado do Rio de Janeiro melhora seus resultados avançando da terceira posição com 55,3 em 1998 para a sétima com 34,0, em 2008²¹ no cenário nacional²². A taxa de homicídios por cem mil habitantes na população de 15 a 24 anos por unidade da federação e região no Brasil decresceu 30,5 homicídios por cem mil. Finalmente, o número de homicídios na população total por capital e região no Brasil de 1998 a 2008 sofreu uma redução de 45,4%.

Não obstante a redução apresentada, concluiu-se que os índices das capitais ultrapassaram os dos estados. A taxa das capitais foi de 37,3 e a taxa nacional das unidades da federação no ano de 2008 atingiu a marca de 26,4 homicídios em 100 mil habitantes. No ano de 2008 em 2.283 dos 5.564 municípios do país, isto é, 41% das localidades, não se registraram homicídios. Em 1.296 municípios, ou seja, 23,3% do total, não se registraram homicídios nos três últimos anos

²¹ Em 2008 existiam, segundo estimativas do IBGE, 34,6 milhões de jovens, representando 18,3% da população. Mas os 18.321 homicídios que o DATASUS registrou para esse ano duplicam exatamente essa proporção: 36,6%, indicando que a vitimização juvenil alcança proporções muito sérias. Na tabela 3.1.4, existente a página 27 do Mapa da Violência 2011, se encontra o número de Homicídios na População de 15 a 24 anos por unidade da federação e região no Brasil entre 1998/2008. O Estado do Rio de Janeiro registrou em 1998, 2.753 homicídios contra 1.933 em 2008. Uma queda de 29,8% na década em exame.

²² A taxa de homicídios por cem mil habitantes na população de 15 a 24 anos por unidade da federação e região no Brasil (*idem*, p. 29, Tabela 3.1.5) 1998/2008 referente ao Estado do Rio de Janeiro indicou para o ano de 1998, 110,7 homicídios por cem mil, ao passo que em 2008 foram registrados 76,9 homicídios por cem mil habitantes. Houve um decréscimo de 30,5 homicídios por cem mil. Nessa classificação, o Estado de que se tratou caiu da segunda para a quinta colocação. Finalmente, o número de homicídios na população total por capital e região no Brasil de 1998 a 2008, apresentou 3.498 homicídios para o município do Rio de Janeiro e 1.910 em 2008, levando a uma redução de 45,4%.

disponíveis (2006 a 2008). Ainda no ano de 2008, dos 50.113 homicídios registrados no país, 41.764, isto é, **83,3% aconteceram em 10% dos municípios, dentre eles o do Rio de Janeiro, objeto desta pesquisa.**

Não podemos afirmar qual a participação das milícias, grupos de extermínio e do próprio tráfico no total de Homicídios, haja vista não termos conseguido verificar os micro-dados que são fragmentados por regiões. Não obstante, a violência na sociedade brasileira é retratada de maneira fidedigna ainda em nossos dias, notadamente nos grandes centros, regiões metropolitanas, e, dentre estas, o Rio de Janeiro. Destarte, há uma coincidência das áreas geográficas de maior concentração da incidência dos homicídios e da existência das milícias, em especial as capitais. Por hora a quantificação não nos é possível aquilatar.

Extermínio significa chacina, aniquilamento, destruição com mortandade. No universo dos homicídios encontramos a “chacina” que representa somente 2% daquele montante (KAHN, 2002:92). No entanto recebem atenção especial das autoridades e da mídia. O que causa o choque nas pessoas, segundo o referido autor é: a) a quantidade de vítimas num mesmo evento; e, b) a forma brutal como as vítimas – muitas inocentes – são executadas. As características que cercam essa modalidade criminosa, obtidas a partir de estudos de dados coletados em 1995, no Estado de São Paulo, são os seguintes:

- α) Concentração espacial na periferia dos grandes centros urbanos de ocupação recente e desordenada (...).
- β) Predominância de vítimas²³ jovens (de 15 a 23 anos), pouco escolarizadas e do sexo masculino (79%). No RS, “as vítimas, por sua vez, são todas do sexo masculino, tem entre 13 e 18 anos, são predominantemente brancas e sempre pobres” (SUDBRACK, 1996:121).

²³ Para a CPI da Câmara Federal, São Paulo é a cidade que possui o mais elevado coeficiente de mortalidade por homicídio em adolescentes. Quanto ao perfil das vítimas em São Paulo constata que: a) em 93% dos casos o pai era analfabeto ou não tinha concluído o curso elementar; 90% das mães, idem; b) 47% das crianças não frequentavam a escola e 35% estavam em atraso escolar; c) 51% trabalhavam; d) 30% usavam álcool, 38% outras drogas e 57% fumavam; e) 14% viviam sem família e 13% achavam jogados à própria sorte. Fonte: CPI destinada a Investigar o Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil, Brasília, Câmara dos Deputados, 1992, p.12, Sudbrack, (1996:120).

χ) “Entorpecentes”, “vingança” e “desentendimentos” são as motivações predominantes. Juntos são responsáveis por 60% das motivações (KAHN, Op. cit. p. 94).

δ) O perfil dos autores identificados é bastante similar, ainda que ligeiramente mais velhos e todos do sexo masculino. No Rio Grande do Sul, “o agente do extermínio, possui idade média de 26 anos, é predominantemente branco e pobre” (SUDBRACK, 1996:121).

ε) O esclarecimento médio, de 50% dos casos, é uma das melhores taxas produzidas pela polícia.

A média de mortos, segundo Kahn (2002:93) se manteve constante, isto é, cerca de 3,3 pessoas mortas por evento de execução. Na motivação “entorpecente” foram consideradas as mortes em disputas de traficantes por pontos de distribuição e em disputas pelo comando do tráfico dentro de um mesmo grupo, entre outros. Assim, a eficiência da polícia em prender as lideranças do narcotráfico pareceu abrir espaço para novas execuções na disputa entre as quadrilhas rivais pelos claros deixados a partir das prisões das lideranças capturadas. Kahn asseverou que “quanto menor a eficiência da polícia no combate ao tráfico, mais estável ele é e menor o número de mortes resultante de disputas entre traficantes de drogas”.

Seguindo o raciocínio apresentado pelo autor estudado, quanto mais organizado é o tráfico, como acontece no Rio, menor a necessidade do uso da violência por parte dos grupos; [ao contrário] quanto mais fragmentado, como em São Paulo, maior a violência. Quanto às chacinas cometidas por vingança ou desentendimentos ocorre que os executores de um Grupo eliminam pessoas pertencentes a outro Grupo, além de pessoas inocentes que são executadas pelo simples fato de estarem no local e horário errados. Os parentes dessas vítimas buscam pela lei de Talião, olho por olho, dar o troco.

Esse ciclo torna-se vicioso e difícil de ser quebrado já que as pessoas saem determinadas a praticarem as execuções e esperam a melhor oportunidade para perpetrarem seus intentos. Dificilmente colaboram com a polícia devido ao seu próprio envolvimento com o crime. Um eficaz programa de proteção a testemunhas poderá estimular pessoas ameaçadas a delatarem seus potenciais algozes.

O conceito de chacina é mais sociológico do que jurídico. Por vezes, é difícil realizar a classificação. Com base apenas no número de vítimas, três ou mais, o que se tem é a definição de “homicídios múltiplos”. Enquanto a imprensa tenta incluir como chacinas todas as execuções com três ou mais vítimas, a polícia procura excluí-las dos índices oficiais.

No tipo ideal de homicídios por chacina traçado por Kahn (2002:96) pode-se encontrar os seguintes elementos empíricos sem pretensão de sistematização absolutamente precisa a respeito. Assim, vejamos: a) existem mais de três mortos, num mesmo evento e, em geral o(s) autor(es) é(são) conhecido(s) pelas vítimas principais, b) trata-se de uma ação premeditada, c) há seleção não aleatória das vítimas, já que as vítimas principais foram juradas de morte por um dos motivos mencionados acima, ou outro qualquer, d) normalmente existem vítimas secundárias, que morreram por estar junto com as vítimas principais no momento do crime, e) os homicídios por chacina são praticados por vários autores, sem problemas de saúde mental ou distúrbios psíquicos, f) as chacinas apresentam características de “fuzilamento”, ou seja, vários disparos na mesma vítima, atingindo partes vitais, g) a arma de fogo é usual, e h) há um histórico prévio de autores e vítimas principais com o universo criminal.

No gênero homicídios múltiplos, ficaram excluídos do conceito ofertado de chacina, as seguintes práticas: a) Os homicídios múltiplos com características passionais, onde a ação não é premeditada, há um só autor e tanto ele como as vítimas não têm histórico de envolvimento com o crime; b) Os assassinatos seriais; e, c) Os casos de disparos múltiplos.

As duas últimas modalidades apresentam diversas características em comum: ausência de relação entre autor e vítimas, escolha aleatória da vítima, autor com desvios psíquicos, vítimas e autores sem envolvimento prévio com o crime, etc. – que por sua vez as diferenciam das chacinas típicas. Trata-se de fenômenos diversos e, portanto, mercedores de atuações preventivas e repressivas diferenciadas. A exclusão dessas últimas espécies modificaria o total de chacinas, pois as motivações desentendimento e passional representam em torno de 12% das motivações de chacina (KOHN, Op. cit., p. 98). Os bandidos do

extermínio podem ter como fundamento das suas ações a autodefesa. Um exemplo ilustrativo real foi trazido por Armando Pereira (1984:113-4), a seguir transcrito:

Chama-se o lugar Cachoeira Grande, enquista-se em Piabetá, em plena Baixada Fluminense. A população é composta de pequenos lavradores e operários de fábrica. Há luz elétrica, cedida por uma indústria de tecido das proximidades. Os moradores pagam uma cota mensal e tiveram de arcar com as despesas havidas com a compra e instalação de fios e postes. Ora, um dia, ladrões furtaram todos os fios, deixando-os sem luz. Tiveram os interessados de realizar pesados gastos com nova rede elétrica. Para não serem surpreendidos, de novo, por malfeitores, formaram sua polícia [milícia]. À noite, pelo menos três homens ficavam acordados, percorrendo toda a extensão do loteamento. Certa madrugada, surpreenderam um nordestino, com uma velha escada, cortando alguns fios. Não sabiam os vigilantes de plantão se esse homem fora o autor do furto anterior, nem se ele ia tirar os fios todos, naquela hora, ou apenas alguns. Num momento, decretaram que ali estava o inimigo procurado, que os deixara nas trevas algumas noites. Mataram-no a facadas, não obstante os rogos do infeliz. Ninguém informou aos policiais quem matara e qual a razão do massacre. Apesar do cadáver presente, aquele foi dia de festa no aldeamento. Os matadores, operários pacatos, não demonstraram qualquer sentimento de pesar.

A observação atenta de Pereira serviu de base para a distinção entre “bandos de extermínio” e “esquadrões da morte” que foi sintetizada no quadro abaixo:

Bandos de extermínio	Esquadrões da Morte
Corpos de milícias locais obedientes aos interesses econômicos de certos líderes; Obedece à orientação do grupo social em geral poderoso e lhe realiza a limpeza. (Elites locais)	Organizados por agentes policiais; Destinam-se a executar criminosos irrecuperáveis; Em sua maioria, não são ligados à população das áreas onde atuam; Situa-se dentro de um quadro de moralidade. Não atiram em quem se rende

Quadro 3. Fonte: (PEREIRA, 1984:114-5). Elaboração do autor.

O bando de extermínio identificado por Pereira (1984:116-7) na Baixada Fluminense pelos idos da metade da década de 1980, tem as seguintes características, várias delas identificáveis com aquelas apresentadas pelas milícias da virada da década 90/2000 e do século XX para o XXI no Rio de Janeiro.

1. É uma coletividade de constituição heterogênea, com chefia forte e prestigiada pelos grupos sociais dominantes que adquirem consciência de sua necessidade e inelutabilidade.
2. O recrutamento dos membros se faz entre ex-policiais, vigilantes, guardas e matadores já com antecedentes penais conhecidos.
3. A prosperidade do bando, que se dedica a atividades rendosas (tráfico de tóxicos, proteção a casas de jogos, a comércio e indústria) acentua a solidariedade mútua e desestimula as deserções.
4. Os membros esforçam-se para serem bem aceitos nas comunidades em que residem. Ali, são temidos e respeitados, em contrapartida, respeitam a vizinhança. Por força desse equilíbrio instável, tornam-se até guardiões.
5. Quem trai o grupo é logo eliminado. As traições são poucas porque os riscos do negócio são mínimos e os lucros avultados.
6. A população teme os grupos de extermínio porque não ostentam nenhuma bandeira, ao contrário do que acontece com os “esquadrões da morte”, que ela respeita e com os quais colabora.
7. [A população,] ao mesmo tempo que teme os grupos de extermínio, em certos momentos, chega (...) a oscilar para a aprovação, porque, pelo menos, o bando afasta da área outros predadores.

A esta altura da pesquisa já podemos perceber que a literatura sobre o tema desenhou através do tempo uma linha subjetiva e outra objetiva sobre o extermínio. Objetivamente, separou-se a chacina de outras manifestações da violência homicida, tais como outras modalidades de homicídios múltiplos. No plano subjetivo, que trata dos grupos que os praticam, foram percebidos os bandos de extermínio e os esquadrões da morte. Sob o sugestivo subtítulo *Dos esquadrões da morte aos grupos de extermínio*, Sudbrack elabora relato resumido da história desses grupos, que sintetizamos no quadro, a seguir.

Dos esquadrões da morte aos grupos de extermínio	
1955	Nasceu o Esquadrão da Morte no Distrito Federal – posteriormente denominado Estado da Guanabara, e atual Rio de Janeiro –, nas gestões do general Amauri Kruehl, então Chefe de Polícia e quando Presidente da República Café Filho. Era composto por policiais lotados na Delegacia de Diligências Especiais que matavam os bandidos considerados perigosos e jogavam os cadáveres em precipícios situados na antiga rodovia Rio-Petrópolis. Esse grupo foi dissolvido em 1960.
1960	Surgiu outro, no governo Carlos Lacerda, comandado pelo então Secretário de Segurança Gustavo Borges. Eram policiais liderados pelo detetive Milton Le Cocq, oriundo da ex-Polícia Especial, a guarda de elite do ex-presidente Getúlio Vargas. Le Cocq teria imposto uma filosofia; não aceitar dinheiro de ninguém para matar. Nas caçadas, nunca atirar em bandidos desarmados, rendidos. Só se reagissem. Em 1964, antes do golpe de 31 de março, Le Cocq foi assassinado pelo bandido “Cara-de-Cavalo”.
1964	O extermínio como método usual e sistemático tem sua gênese nos esquadrões da morte do período autoritário – instalado nesse ano –, embora o Esquadrão da Morte já existisse desde 1955, como já relatado acima.

Anos 60	O grupo de 60 acabou e surgiram outros, integrados por policias divididos em várias facções, que passaram a matar por interesse financeiro.
1974	Após a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio, a matança aumentou. Os cadáveres começaram a ser “desovados” nos caminhos da Baixada Fluminense, com os corpos despedaçados por balas e apresentando sinais de enforcamento.
Anos 70	Jornais internacionais da época noticiaram a institucionalização dos esquadrões da morte, o que foi exportado para o resto da América Latina. Nos anos 70, líderes dos esquadrões da morte, tanto no Rio de Janeiro, quanto em São Paulo, fazem parte da repressão política. No Rio de Janeiro, os membros do primeiro Esquadrão da Morte oficial, intitulado “Os 12 Homens de Ouro”, dentre eles Mariel Mariscotte, alguns incumbidos de reprimir a ação dos bandidos, infiltravam-se também na área política, caçando os inimigos do regime.
Anos 80	A partir dos anos 80, começam a agir os grupos denominados “polícia mineira” (o termo é usado como referência à polícia de Minas Gerais, conhecida por sua severidade), formados por policias, bandidos e ex-policiais que vendem proteção a comerciantes na Baixada Fluminense, “justiceiros” (“protetores”, “anjos da guarda” que matam pessoas, convictos de que são justos recebendo o apoio externo das sociedades carentes que os abrigam, os alimentam e algumas vezes os suprem com pequenas quantias em dinheiro) e outros grupos de extermínio. Os “justiceiros” são admirados pelas camadas pobres. Ex.: Cabo Bruno, “Chico-Pé-de-Pato”. Dentre outros.

Quadro 4. Fonte: Sudbrack, (1996:116-7). Organizado pelo autor.

No seio das instituições policiais, inicialmente no Rio de Janeiro, em 1964, a representação da Scuderie Le Cocq no Espírito Santo, surgida em 1996 (ARBEX & TOGNOLLI, 1996:77) foi mencionada como “o mais bem organizado plantel do crime no Brasil.” Sem comprovação do que se alegou na

obra aqui citada, a pesquisa prosseguiu para que características, modos de atuação, apoios e outros dados relevantes possam ser trazidos para reflexão e eventualmente comparados com o perfil das milícias do Rio de Janeiro.

A fundação da Scuderie se deu depois do assassinato do detetive Milton Le Cocq, como maneira de homenageá-lo. Corpos de “bandidos” executados sumariamente foram encontrados no Rio, tendo ao seu lado, um cartaz possuindo um símbolo da Scuderie. Adotando o totem do “Bandido bom é bandido morto” conquistou representações em diversas partes do mundo como Japão, França, Itália, Alemanha, Estados Unidos e na quase totalidade dos países da América do Sul. A morte de um jornalista que denunciava o Esquadrão da Morte, o brasileiro Mário Eugênio, teria sido causada por membros da organização existente no Distrito Federal.

A Scuderie foi definida nos seus atos constitutivos como “Uma instituição benemerita e filantrópica, sem fins lucrativos com o objetivo de servir à comunidade”. Seus objetivos se traduziram em “combater a criminalidade em geral, combater aos tóxicos de forma específica e prestar socorro à sociedade em momentos difíceis”. Fica evidente que os pontos diferenciadores são perceptíveis, pois a Scuderie foi criada sobre pressupostos éticos, mesmo em combate, não se atirava no inimigo rendido, após ter depositeado as armas.

Diversos policiais foram acusados de deixar expostos corpos de menores executados, nas ruas visando fazer pressão para que o governo estadual desse aumento de salário. Em uma ocasião em que se cumpriu mandado de busca judicial na sede da Le Cocq foi encontrado, ao lado do fichário, um crânio humano, em gesso, com duas tábias a embasá-lo, sustentadas pelas iniciais “EM”. Foi dada notícia de que existia um sistema de “acobertamento” (ARBEX JR & TOGNOLLI, 1996:80) digno das máfias japonesas com apoio no Poder Judiciário: “No poder Judiciário, há a protelação de depoimentos relevantes quando se trata de pessoas influentes. Há a substituição de juízes na conclusão dos processos. Ausência de julgamento e consequente sentença dos casos apurados.” No Ministério Público “não são acompanhados os inquéritos. Há a substituição, expediente utilizado para garantir total controle da apreciação dos inquéritos que

se deseja acobertar. Mesmo com evidências, a denúncia do promotor não é apresentada.” Já na Polícia Civil, “a perícia é deficiente para garantir as provas materiais. As provas colhidas pelo perito desaparecem ou são manipuladas. Há confissões forjadas para desviar os verdadeiros culpados. Há álibis forjados. Os relatórios não refletem as investigações. Depoimentos importantes são omitidos dos inquéritos. Há a substituição de delegados na condução de inquéritos”. Um serviço de assistência social foi detectado para conquistar a simpatia da população carente. Uma revista oficial da organização também foi criada.

Na Comissão dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça foi sustentado que a Scuderie atuou em conjunto com a polícia, “como se fossem uma verdadeira quadrilha de bandidos travestidos de policiais [que] matam, extorquem, roubam e sequestram impunemente”.

Em muitas comunidades sob o domínio da milícia, o que há são grupos de extermínio e não a MILÍCIA propriamente dita. Resta saber até que ponto ambas as atividades se confundem ou se interpenetram. Às vezes, o extermínio se constitui em ferramenta de imposição do “medo” e do “terror” nas comunidades dominadas,²⁴ desde que tal prática gere condições de arrecadação de “impostos informais”. Algumas comunidades foram tomadas e depois vendidas para o tráfico ou para terceiros com interesse.

Para a manutenção do domínio, é habitual: a) Expulsar pessoas ligadas ao crime, a facções criminosas e familiares de traficantes; b) Espancamento, tortura e morte de viciados e criminosos que resistem em obedecer às ordens dos milicianos; c) Os moradores sofrem os mesmos castigos quando deixam de pagar as mensalidades ou taxas; d) Toque de recolher; e) Os que não pagam sofrem assaltos, ameaças, agressões, espancamentos, tortura, expulsão da comunidade e até mesmo; f) A morte com sepultamento em cemitério clandestino. A ocultação dos corpos foi detectada em pesquisa recente como método de tornar os crimes

²⁴ A soberania do Estado e a materialização do monopólio do uso da força de que é detentor ganham visibilidade no emprego dos meios como o Helicóptero, o Veículo Blindado Leve - VBL, armas, distintivos e símbolos institucionais. Em Campo Grande, zona norte, foi noticiado o patrulhamento de viaturas com 25, 30 homens uniformizados, de fuzil com sistema de comunicação.

mais discretos para a polícia e para a opinião pública, além de dificultar a apuração para a primeira.

3.2.3 Breve excuro sobre a necessidade da reconfiguração do poder local

No que tange a articulação da sociedade²⁵, as associações de moradores precisam repensar o seu papel e desempenhá-lo de acordo com as novas necessidades e conjuntura, com o crescimento das ONG nas comunidades que passaram a liderar a gestão de projetos, bem como ante a chegada da UPP – Unidades de Polícia Pacificadora, seguidas pela UPP – Social, onde se pretende sejam implantadas as ações de cunho social, após a tomada, domínio e permanência nos territórios.

A reconfiguração do poder local perpassa pela potencialização das “capacidades participativas” (ARRUDA JÚNIOR & GONÇALVES, 2002:27) na busca de maior autonomia das organizações políticas voluntárias, cuja espécie, as associações de moradores precisam adotar a democracia deliberativa, superando a democracia participativa, por delegação. Nas associações de moradores e em certa medida nos conselhos, o controle do processo político está nas mãos das lideranças comunitárias, devido à fraca participação popular. As lideranças se articulam com pessoas-chaves da estrutura política. As demandas são destinadas às autoridades por meio de contatos realizados pelas lideranças, que atribuem maior importância às decisões que o pequeno grupo fechado adota. As negociações parecem legitimar muito mais as lideranças do que os movimentos

²⁵ Podemos afirmar que daqui veio o antídoto com os efeitos terapêuticos esperados para fazer frente à enfermidade do corpo social tomado pelo mal do crime praticado, ao menos ao nível das suas lideranças e gerências por agentes públicos. E o que é mais grave, por agentes que prestam o compromisso de proteger a sociedade, não por acaso, pois existem para esse fim, combater o crime. Tratou-se de típica inversão de papéis. Neste particular, as Corregedorias das Instituições policiais (As polícias, civil e militar e o Corpo de Bombeiros Militar possuem as suas, além de uma outra unificada, a CGU- Corregedoria Geral Unificada) são instadas a agir suportadas pelos órgãos de inteligência. Estes, por sua vez, podem ser alimentados por denúncias até apócrifas através do Disque-Denúncia. As proposições alusivas ao SUSP em tramitação no Congresso Nacional potencializam a atuação das Corregedorias dando-lhes autonomia.

populares. Isto gera danos ao maior dos objetivos do associativismo que é a promoção da cidadania.

O social e a cidadania estão intimamente relacionados. É que a primeira é um componente essencial da cidadania e sua efetivação é algo que se pretende no “estado material de direito”. Não obstante, a preocupação relativamente à realização dos direitos sociais corre o risco de ceder a outras prioridades surgidas em caráter prioritário.

Avançando, ao me referir à cidadania, quando se anuncia a segurança cidadã sob a égide da constituição cidadã, pode parecer adequado abordá-la como tema necessário, pois se comunica com as forças de segurança, com os danos a ela cidadania, causados pelas milícias, com as associações e conselhos e com o melhor dos objetivos da ação das polícias. Portanto, ter em mente a cidadania em uma reflexão constitucional e multidisciplinar pareceu adequado. Se não, vejamos. A cidadania aqui não se limita ao conceito restrito à participação das decisões políticas fundamentais através do exercício do direito ao sufrágio através do voto, atacado de maneira virulenta pelas milícias. A propósito pode ser oportuno lembrar que há precedentes na história do Brasil quanto à coação ou violência desferida contra o eleitor na figura do “capanga eleitoral²⁶”, descrito por Carvalho (2001:34). Retornando à Cidadania e ampliando o seu espectro esta precisa ser vista e compreendida ao menos a partir do conceito clássico de T.H. Marshal.

Mendes (2007) comparou o modelo brasileiro tradicional de cidadania com o modelo ideal de T.H. Marshal, disponível no seu estudo *Cidadania, Status e Classe Social*. Pôde a aludida pesquisadora verificar dentre outros aspectos o quanto se distinguem. O princípio da igualdade jurídica não era universalizado e operava intra-castas no Antigo Regime. O Estado contemporâneo, pós-

²⁶ O capanga eleitoral é tido como figura importante, agia de forma truculenta protegendo os aliados e dissuadindo os adversários. Buscavam impedir que os grupos políticos rivais comparecessem às eleições. Remunerados pelos chefes locais, nos dias de eleições bandos armados saíam às ruas causando verdadeiro pânico nos cidadãos/eleitores. O exercício do sufrágio era perigoso. Tal narrativa remonta ao período compreendido entre os anos de 1822-1930, ou seja, Independência do Brasil e fim da Primeira República.

revolucionário se comprometeu com a igualdade jurídica universal comprometendo-se a atribuir um mínimo jurídico comum.

O constitucionalista José Afonso da Silva explica que nacionalidade é conceito mais amplo do que cidadania e é pressuposto desta. É que o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão, mas nem todo nacional é cidadão. Vemos que o conceito de cidadania de maneira limitada e até mesmo pobre chega a se confundir com o de eleitor. Este se qualifica como povo, pois passa a participar das decisões políticas fundamentais no sistema representativo de origem burguesa, “deixando de ser [mero] objeto e passando a ser sujeito da ordem política”. Entretanto, observa-se que este cidadão não chega a influenciar decisivamente, por exemplo, no elenco de candidatos apresentados para disputa do pleito eleitoral, limitando-se a ter que se manifestar sobre aqueles previamente ali colocados como candidatos, muitas das vezes sem a necessária e suficiente expectativa do exercício de um autêntico mandato no sentido de representação e defesa dos anseios mais sinceros e intensos do eleitor.

Enquanto a cidadania para o país de sociedade hierarquizada se fundamenta na nacionalidade como já referido, naqueles igualitários, o mínimo jurídico comum atribuído a todos os nacionais pela cidadania é composto, seguindo Marshal, por três grupos de direito, a saber:

a) Os direitos civis – são derivados do direito de liberdade e devem ser garantidos pelos tribunais [“a abolição incorporou os ex-escravos aos direitos civis” (Carvalho, 2001:17), porém trata-se de uma abordagem ainda muito tímida ante o modelo de Marshal; nos EUA, libertação dos escravos, alistamento (Agambem, 2004:36)]. No Brasil um considerável efetivo de negros, inclusive ex-escravos, participou da Guerra do Paraguai. As guerras são importantes na formação de identidades nacionais. No início, é possível afirmar que o conteúdo jurídico da cidadania era composto apenas pelo conjunto de direitos consecutórios do direito de liberdade – a liberdade de ir e vir, de contratar, de ser proprietário, de pensamento, de expressão, entre outros (Mendes, Op. cit., p. 65);

b) Os direitos políticos, garantidos pelo acesso universal às urnas. [*One man, one vote* – princípio da igualdade nos direitos políticos]. Aqui, Marshall

acrescenta que estes materializam a possibilidade de participação de todos os que estão vinculados ao Estado no processo político decisório de governo, diretamente ou por meio de representantes;

c) Os direitos sociais, garantidos pelas políticas públicas (MENDES, 2007:64). São direitos que materializam a possibilidade de participação na riqueza social, por meio do direito à saúde, à educação e à previdência, entre outros.

Os conteúdos civis e sociais do conceito de cidadania, a partir do modelo Marshal, não aparecem no conceito de cidadania ofertado em regras específicas do ordenamento jurídico pátrio, limitados ao exercício do direito ao sufrágio através do voto.

No que concerne ao princípio da igualdade, este era aplicado no Antigo Regime às castas então existentes. O que mudou a partir das revoluções liberais do século XVIII é a universalidade que se atribui ao princípio da igualdade. O princípio da igualdade jurídica é a base, o pressuposto para a construção da ideia de cidadania contemporânea.

A entrada do Estado, com segurança, saúde e educação, cultura, políticas de atenção às drogas, Direitos Humanos, deve ocorrer em bloco, sob pena do tripé não se sustentar. As políticas de segurança pública integradas entre os três níveis federativos passaram a ter sua formulação a partir de uma metodologia transversal, onde a sociedade civil participa da construção do seu processo decisório e não recebendo a ação como um pacote pronto, fechado e indiscutível.²⁷

²⁷ Uma dúzia de eixos temáticos e dezenas de sub-eixos são tratados simultaneamente pelo Ministério da Justiça. A seguir estão alguns deles: 1. Políticas Estruturantes; 2. Políticas para educação em segurança pública; 3. Políticas para valorização do profissional de Segurança Pública; 4. Políticas para prevenção da criminalidade e violência; 5. Políticas de controle interno e externo; 6. Políticas de participação da sociedade na segurança pública; 7. Perícia forense, dentre outros.

NOVOS CAMINHOS PARA SEGURANÇA: O PRONASCI, O SUSP, OS CONSELHOS

A Constituição de 1988 define quais as organizações são responsáveis pela prestação do serviço de segurança, no artigo 144, respectivos incisos e parágrafos. Antes de tratarmos da polícia em especial cabe investir algumas linhas na importância fundamental que goza a segurança. Fomos ao Federalismo norte americano buscar o referencial teórico para ilustrar e demonstrar tal importância materializada em nossos dias no movimento social de cristalização desse serviço agora pretendido como direito fundamental.

Na história dos países democráticos, a consolidação da vida social tem sido fortemente amparada pela garantia da segurança, seja ela pessoal ou territorial. O primeiro objetivo do Federalismo, segundo os autores de *O Federalista* (HAMILTON, nº3, 2003:41) constitui a segurança, que diz respeito “à preservação da paz e da tranquilidade, assim como contra os perigos de ‘armas e influências não apenas estrangeiras’, mas de origem interna [...]. O objetivo de um projeto prudente e livre [de uma nação]: prover sua segurança”. Tal pressuposto básico se potencializa se há o reconhecimento da segurança como direito fundamental e se tem como foco a respeito aos Direitos Humanos, pois são compatíveis. Em assim agindo, a República Federativa do Brasil dará um passo de visibilidade global com efeitos positivos nas mais diferentes áreas já que sem segurança não há desenvolvimento.

A novidade recente é a estruturação de um movimento organizado e apoiado pelo poder público para o reconhecimento da Segurança Pública como direito fundamental. A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009 (Caderno de Propostas. MJ, 2009:14), trouxe a seguinte redação, digna de registro: item 2- Consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional das suas instituições, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP –

Sistema Único de Segurança Pública²⁸ – e do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania²⁹.

O fruto desse reconhecimento transcende seu aspecto meramente formal ou doutrinário. É de suma importância, pois, se constitui em verdadeiro pressuposto básico para a elaboração do pensamento, da concepção da segurança pública no Brasil, com os devidos contornos tupiniquins e as futuras ações, reflexo e materialização daquele pensamento. É a base moral, o estímulo para os avanços que a sociedade brasileira reclama e merece na busca de um cenário onde as milícias não encontrarão senão um terreno árido onde suas sementes do mal não possam prosperar.

O PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania. Criado pela Lei 11.530/2007.

Criado por Lei Ordinária Federal, trás como amálgama a interação entre os órgãos públicos no seio das suas respectivas administrações e a interação horizontal com a sociedade. Explico melhor: suponhamos que a ação seja realizada em parceria entre o Governo Federal e um determinado Município, digamos Niterói. Ora, as secretarias Municipais de Segurança e Direitos Humanos, só para exemplificar, devem se comunicar, evitando a duplicidade de esforços ou a descoordenação. Por vezes, quando os órgãos não se integram realizam atividades em áreas próximas sem saberem uns da atuação dos outros. Desperdício de recursos públicos e comprometimento do atendimento do princípio da eficiência da administração pública.

No que diz respeito à interação com a comunidade, as soluções não são impostas, por assim dizer, à força, goela abaixo pelo poder público. Não. São discutidas e construídas em conjunto. Evidentemente, as atribuições dos órgãos e agentes públicos devem ser respeitadas. Porém, tudo deve transcorrer no ambiente

²⁸ PL 3.734/2012 - Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências.

participativo. Trata-se de poderoso canal de participação popular na formulação das políticas públicas. O administrador público, por sua vez, aumenta as chances de êxito já que ouviu a comunidade, destinatária da implementação das ações.

Outra característica é o conceito de segurança pública sob o viés diferenciado, multidisciplinar onde não se separa, exemplificativamente, direitos humanos, cultura, esporte, segurança alimentar. As ações são concebidas e realizadas em bloco. Todas elas compõem o manancial de políticas disponibilizadas capazes de reduzir a violência e criminalidade nos territórios determinados. Cabe esclarecer que não são todos os municípios dentro dos estados da federação. E dentro dos municípios não são todos os bairros ou logradouros, mas tão somente as áreas escolhidas. Em síntese, diálogo entre os órgãos públicos e destes com a sociedade. Dois eixos concomitantes e complementares.

Para aderir ao Pronasci³⁰, o ente federativo deverá aceitar algumas condições dentre as quais destacamos: a criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI; garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Programa. Embora não esteja na lei, os municípios são encorajados a confeccionarem os seus Planos Municipais de Segurança Pública ou Defesa Social preferencialmente contemplando as medidas preventivas e reativas de Defesa Civil.

Como diretrizes cabe destacar a promoção dos Direitos Humanos e a participação da sociedade. Os projetos³¹ instituídos na Lei de referência são os seguintes: I - Reservista-Cidadão; II - Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo; III - Mulheres da Paz; e IV - Bolsa-Formação. Por ocasião do Programa estavam disponibilizadas 94 ações do tipo estrutural ou programas destinados às comunidades. A adesão se dá por meio de instrumento de Cooperação Federativa.

²⁹ LEI Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

³⁰ Outras condições estão previstas na Lei que prevê o programa (art. 6º).

³¹ A definição de cada um dos projetos se encontra no art. 8º - A, da Lei 11.530/2006.

Existem quatro focus, a saber: foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem **altos índices de homicídios** e de crimes violentos; V - foco repressivo: combate ao crime organizado. Podemos observar que o Mapa da violência, ou seja a medição das práticas homicidas reflete diretamente na determinação das políticas públicas em fase de implantação hoje no Brasil dentro do novo paradigma de segurança com cidadania. Espera-se justificar mais uma vez o espaço dedicado nesta pesquisa à temática Homicídios.

Por oportuno desejamos destacar um espaço de formulação de políticas públicas proporcionado pelo PRONASCI e que figura como uma das exigências de integração do Estado ou Município ao Programa em comento. Trata-se do GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal³² verdadeiro colegiado de gestão integrada. O GGIM interage com os fóruns municipais e comunitários de Segurança. Através dele se pretende que o estado deixe de agir apenas de forma criminalizadora e passe a atuar preventivamente. A sua importância é tamanha que foi alçado a objeto de legislação própria, a Lei 11.707/2008 que prevê sua criação. O Governo Federal induz e financia e o Município atua realizando as ações pretendidas.

Mas, como o GGIM surgiu? A partir das forças-tarefas instaladas nos estados, passou uma força-tarefa permanente, o GGIE – Gabinete de Gestão Integrada Estadual. Posteriormente, foi entendida como digna de ser ampliada para os municípios perfazendo uma rede de informações de segurança. As reuniões são mensais e com suas deliberações registradas em ata. Composto o GGIM, existem o Colegiado Pleno, a Secretaria Executiva, cujo titular é escolhido pelo Prefeito, o Observatório de Segurança Pública, a Sala de Situação e

³² BRASIL. Ministério da Justiça. Assessoria Federativa. (2009). Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM – Pronasci. 40 p.

Operações, Estrutura de formação e qualificação e Espaço multidisciplinar de prevenção. O Prefeito é o seu presidente. O Secretário Executivo coordena as ações preventivas do PRONASCI

O SUSP – Sistema Único de Segurança Pública.

O SUSP está previsto em diversos Projetos de Lei³³ juntados por despacho no âmbito do Poder Legislativo da União. Nele, a União é competente para estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública, respeitada a autonomia dos demais entes federativos. Pensamos ser relevante mencionar que os direitos humanos figuram novamente em primeiro lugar no elenco de princípios a serem seguidos pelas organizações de segurança pública. Os demais princípios são: I - proteção dos direitos humanos; II - respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; III - resolução pacífica de conflitos; IV - uso proporcional da força; V - eficiência na prevenção e repressão das infrações penais; VI - eficiência nas ações de prevenção e redução de desastres; e VII - participação comunitária.

POLÍCIA CIDADÃ.

Se as milícias são compostas, em certa medida por agentes públicos da segurança, inclusive policiais, com comportamento pervertido, parece lógico abordar a polícia. Não a deteriorada pelas práticas autoritárias e corruptas, mas aquela que se quer e que se encontra em processo de construção no Brasil. Não há com essa afirmação qualquer ilusão no sentido de reconhecer que o caminho a ser percorrido é longo e que nos encontramos num ponto ainda muito distante dos anseios da sociedade brasileira e da carioca em particular.

³³ PL 3.734/2012 juntado ao PL 1.937/2007 dentre outros.

A Constituição de 1988 define quais as organizações responsáveis pela prestação do serviço de segurança, no artigo 144, seus incisos e parágrafos. Ocorre que o Projeto de Lei que trata da Polícia Cidadã e do SUSP prevê na redação emprestada ao artigo 6º, a Força Nacional de Segurança Pública como sua integrante ao lado das instituições e corporações elencadas no artigo 144, da CF/88. Norma esta que se aprovada for, parece ser de constitucionalidade duvidosa.

No intuito de se compatibilizar com a Constituição Cidadã, no dizer de Ulisses Guimarães, a Polícia Cidadã é a visão de futuro de uma instituição essencial para a garantia dos direitos fundamentais e liberdades públicas, na dimensão trazida por T.H. Marshall sobre cidadania, tratado em outra parte desta pesquisa, história menos difícil de ser contada do que vivida. É que a História das Instituições Policiais no Brasil as afastam consideravelmente deste azimute. Trilhando o caminho da cidadania, no dizer de Leal (2010:198) há que se romper com uma tradição histórica, de Força Pública a serviço do poder, ou de grupos minoritários que dominam o poder.

O papel de serviçal dos detentores do poder pode ser constatado desde os períodos monárquicos quando as polícias atuavam para atender até mesmo os “caprichos dos governantes”. A pretendida transição de obreiros das elites até o atingimento da visão do cidadão mais do que cliente de um serviço que se pretende público, e sim do novo patrão, destinatário da prestação. A (in)segurança tem levado ao pedido da sociedade por mais repressão. Atuação direta das Forças Armadas bem como a implementação da pena de morte são itens de uma agenda popular para o enfrentamento dessa questão. A rigor, e sem sentir, afastadas da essência da cidadania.

As polícias recebem um mandato oficial outorgado pela lei e outro officioso ou “tácito” onde se incluem as ações impossíveis de serem incluídas no primeiro. Nessa vertente caminha a polícia por uma trilha de duplo viés, um caminhar legítimo e outro clandestino. Com uma das pernas em cada qual. Triste situação, a de um equilibrista na corda bamba que tem na sua bagagem a obrigação de defender os bens jurídicos mais relevantes da pessoa humana e por isso vive em

um contexto de “vale tudo” para neutralizar o inimigo. Sobre a figura do inimigo voltaremos em outro momento.

Nós somos adotantes da “morte sem pena (oficial)” ao passo que vedamos constitucionalmente a “pena de morte” (art. 5º, inciso XLVII, alínea “a”, da CRFB/88). Ocupamos o ápice do ranking dos Homicídios como demonstrado em outra parte desta pesquisa o que levou a Secretaria Especial dos Direitos Humanos a editar a Portaria / Resolução nº /2010 que trata da intervenção policial com resultado morte. Aliás, cabe trazer a colação a diferença entre violência e emprego da força, ato legitimador da noção de polícia. Tem-se a difusão vulgar de que o uso da força pela polícia se traduz na violência policial. Não o é. O tema tem relevância porque a violência policial é componente da temática violência como um todo. É indesejável a relação entre o poder público e os cidadãos quando o uso ou não da força vem antes da utilização ou não da lei (Cf. PIRES, 2010:344).

Ação legítima é aquela proporcional, orientada a objetivo definido que se opõe à ordem pública ou viola a paz social com a menor intervenção possível da administração pública na esfera de atuação do particular para alcançar esse fim. Existe normalmente uma confusão entre o uso da força e a violência. Esta última é a etiqueta indistintamente atribuída à atuação policial legítima, “comedida” que implica no uso da força. O mandato da lei penal, ou no dizer de Almeida (2010:236) do “mundo da lei” não é capaz de traduzir na inteireza o que as polícias fazem no turbilhão da dinâmica social ante as “leis do mundo”. A polícia vai muito além do mundo legal. O policiamento criminal está longe de ser a principal parte dos mandatos atribuídos aos polícias, desmistificando a “crença de que a atuação da polícia termina no combate ao crime” (Cf. Op. Cit.). Muito antes é ferramenta de garantia dos direitos dos cidadãos.

Três percepções de David Bayley (2001:15-31) merecem destaque:

1. Conceito de polícia: pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro desse grupo através da aplicação de força física. A autorização ao uso da força se sobrepõe à própria utilização dela no que tange a distinção da polícia; 2. as comunidades podem autorizar o emprego executivo da lei sem dirigir ou manter uma força policial, o que se pode dizer, com base em outros

conhecimentos existentes neste trabalho, ganha contornos da autodefesa; 3. A noção de polícia é um fenômeno político, e o objetivo da sua ação é produzir obediência.

Com relação ao conceito de polícia vale o contraponto da França, trazido por Dominique Monjardet (2001:27) onde: “a instituição policial é definida pelo artigo 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública, esta força é assim instituída para o bem de todos e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada”. A possibilidade do uso da força pode ser explorado pelos agentes do cumprimento da lei como poder dissuasório, evitando-se, assim, o seu emprego desnecessário ou abusivo. A legitimidade só ganhará consistência, na medida em que a credibilidade e o respeito das pessoas for restabelecido ou resgatado. O emprego executivo da lei sem a manutenção de uma força pode ser visto como um traço privado, de essência, visceral na atuação da sociedade na questão da segurança, porém é tratado em outro momento. Por outro lado, a obediência à lei é fator de preocupação, pois os desvios de conduta dos próprios membros do aparato policial chama atenção, seja por uma história ou outra de que se tem notícia por meio de parentes ou conhecidos, ou através da ampla difusão da imprensa.

Por outro lado, os possíveis resultados positivos da prevenção ficam obnubilados pela impossibilidade de mensurá-los. Quantos roubos a estabelecimentos comerciais deixaram de ser praticados por conta da presença da polícia? Equivocam-se aqueles que desejam aferir a eficiência da polícia exclusivamente pelas realizações repressivas especialmente dirigidas ao combate ao crime. Dominique Monjardet introduz a ideia de traços universais e particulares das polícias, a saber: com relação aos primeiros cita a existência de instituições competentes para distribuir a força num conjunto socialmente definido. E particularmente as finalidades que lhe são atribuídas. Sobre essa última particularidade compara a destinação da polícia por quem a comanda ao uso do **martelo** enquanto instrumento de emprego da força, assim como a Polícia.

A polícia não age somente quando a força deve ser usada, mas sim, quando recebe a ordem para agir ou ainda pelo “sistema de valores socialmente partilhado.” Aqueles que a comandam variam de país para país. Assim é que na França o Poder Executivo comanda a Polícia, o prefeito na América do Norte e o burgomestre na Bélgica. Este último se configura no título do primeiro magistrado local, Municipal e tem existência além do país citado nas cidades da Alemanha e Suíça, dentre outras. Voltando à comparação do martelo com a polícia, cabe a quem o/a utiliza dar-lhes a melhor destinação, ou não. As finalidades se identificam pelo regramento e pelas práticas observáveis do aparato policial (ALMEIDA, 2010:239). A polícia servirá ao mais autêntico estado democrático bem como a mais cruel das ditaduras.

Na esteira da polícia cidadã algumas medias já adotadas alhures podem ser citadas, algumas das quais já reproduzidas em terras tupiniquins com resultados difíceis de ser mensurados, ou ainda não divulgados. Mas, com certeza, bastante criticados. São elas: reforma da formação, uso do policiamento por quarteirão, que não se confunde com polícia comunitária, formulação de políticas de prevenção da delinquência, programas de profissionalização ou da polícia comunitária na América do Norte. As tentativas de mudança sofrem resistência comum a todas as grandes administrações. Por certo que seja qual for a direção traçada pelo comando político institucional, os membros da instituição/corporação de menor hierarquia reproduzirão a política definida pelo vértice superior da pirâmide hierárquica.

Alguns traços históricos.

No Brasil-Colônia, os Capitães-do-Mato eram a *longa manus* dos “homens bons da terra”, compreendidos como pessoas suficientemente ricas para colonizar e defender a terra conquistada. A origem da polícia no Brasil remonta à Intendência Geral de Polícia, criada em 1808, com a chegada da Família Real no Brasil, implementada pelo desembargador Paulo Viana. A toda evidência não possuía os contornos de segurança pública dos padrões atuais, muito antes

assemelhava-se a uma prefeitura cuidando dos direitos de vizinhança, por exemplo. Basicamente, a função desse aparelho policial era a proteção do rei e da corte portuguesa e o controle social da cidade do Rio de Janeiro, leia-se, o controle social dos escravos urbanos e dos homens livres e pobres, ou seja, a esmagadora maioria.

A Guarda Real precursora da Polícia Militar foi criada em 1809, dentro da estrutura da Intendência Geral de Polícia, comandada pelo Major Vidigal tido como violento e que na prática figurou como “dono da polícia” daquela época. Com a independência do Brasil (1822) houve a transição do Rei para o Imperador e elite nacional mantido o controle sobre a maioria da população, agora escravos, e homens brancos, livres e pobres, aos quais foram acrescentados os mendigos vadios e crianças abandonadas. As origens institucionais da Polícia Militar e Civil se deram da seguinte forma: nos anos de 1831-2, a Guarda Real foi extinta após um motim, controlado pelo Batalhão de Oficiais -Soldados. Foi criado o Corpo de Guardas Permanentes em substituição à Guarda Real, comandado então pelo militar que veio a se transformar no Duque de Caxias. Tratava-se do major Luiz Alves de Lima e Silva. Pode-se explicar o perfil militarizado que a Corporação ganhou desde o nascedouro. A Polícia Civil diferentemente, adveio da criação da Secretaria de Polícia, sob a batuta de Euzébio de Queiroz. Tudo isso ocorreu no período de abdicação do Imperador D. Pedro I e da edição do Código de Processo Criminal de 1832, cujos traços autoritários são citados em outro momento.

A polícia política ganhou vulto no período compreendido entre a Proclamação da República (1889) e o final da 1ª República (1930). Visando atender interesses políticos e de cunho clientelista servia às elites de então. As teorias Lombrosianas e Técnicas, a primeira de Cesare Lombroso e a segunda de Elycio de Carvalho e Aurelino Leal dominaram o cenário. As classes perigosas agora receberam o reforço além dos negros como sempre, dos desempregados e dos pobres, dos adeptos das correntes de pensamento político anarquista e marxista. Uma marca desse período foi a criação da Polícia Civil (1907), por um decreto-lei tendo como atribuição prevenir e investigar os crimes. A Polícia

Militar foi institucionalmente criada em 1920, por Decreto para reprimir quando necessário fosse.

A Era Vargas (1930-45) viu a criação da Delegacia Especial de Segurança Política e Social – DESPS (1933). Até 1944, Filinto Muller dirigiu os destinos das polícias, marca registrada do Estado-Novo pelo patrulhamento ideológico realizado pelas polícias. As delegacias de Polícia nos diferentes estados da federação foram criadas por inspiração do DESPS, o que ficou marcado com traços indelévels do período Vargas.

O momento de redemocratização do País, agora no Pós-Segunda Guerra não trouxe mudanças significativas às polícias. Foi criado o DOPS – Departamento de Ordem Política e Social sob a direção do Coronel Batista Teixeira. Surge também o “Esquadrão da Morte – EM” liderado pelo também coronel do Exército Brasileiro Amauri Krueel. Os contornos para a fase dos governos militares que estavam por vir com seus perfis autoritários já poderiam ser notados como DOPS e o EM entre 1945 -64. Sobre os Esquadrões da Morte discorreu-se nesta dissertação com alguma profundidade.

De outra sorte, a Polícia Federal foi criada como um desmembramento da polícia do Rio, em 1960, com a criação de Brasília e a mudança da capital federal. Os serviços policiais locais permaneceram no recém-criado Estado da Guanabara. Naqueles tempos a Polícia Militar foi desaquartelada por força do Decreto-Lei nº 667/69 para fazer o patrulhamento político de forma capilarizada e não para o desempenho da atividade preventiva dos crimes nas ruas. A Polícia Civil também atuou contra os inimigos do regime na atividade de inteligência bem como com a prática da tortura, atribuída ao DOPS. A militarização foi marca do período.

A redemocratização do estado brasileiro chegou no Período Pós-Governos Militares (1964-85) e neste contexto as antigas práticas autoritárias de controle social se mostraram desconexas com o novo momento vivido pela sociedade. Mais uma vez fica demonstrado que à classe dominante não interessou mudança substancial no agir da polícia abandonada sem controle e etiquetada de corrupta e violenta. O apartamento da polícia, justiça e sistema penitenciário, enquanto estratégias formais de controle social atingiram o nível de esgotamento e o

atendimento dos anseios e necessidades da população em geral com relação à polícia ficou evidenciado. Daí, novas cobranças para que o aparato policial se adaptasse às novas demandas existentes no Estado Democrático de Direito, onde o resgate da cidadania parecia, ao menos no plano das metas, transcender o mero discurso político eleitoral. O arbítrio presente como uma linha contínua na Histórias das Instituições Policiais é antecedente e explicação para a conduta do “pé na porta” comum nas ações desenvolvidas nas áreas urbanas menos abastadas.

'As classes subalternas são as mais criminalizadas e também as mais vitimizadas' e ainda as mais desprotegidas pelo sistema penal. Há uma preocupação com o **alarme popular despertado pelos meios de comunicação, por meio das campanhas emocionais de Lei e Ordem clamando por maior repressão e de repente circunscrevendo o problema dentro do campo restrito da ação policial**. E diagnóstica: nessa questão tem se orientado a polícia no sentido de atuar para evitar que as pessoas sejam vitimizadas, mais no sentido de proteção ao cidadão do que de 'combate ao criminoso' (CERQUEIRA, apud LEAL *et al*, 2010:202). Sem grifo no original.

Na essência, as polícias devem prevenir e investigar os crimes não impedidos de ocorrer, porém não de qualquer modo, mas cumprindo “as regras do jogo”, ou seja, a obediência dos direitos e liberdades públicas, deixando de lado o mandato informal, por ilícito que é, e profissionalizando-se ao ponto de merecer a confiança e o respeito dos seus concidadãos. Mais foco nos Direitos Humanos com preponderância sobre a manutenção da Ordem. Ressalte-se que a ordem adquire diferentes alcances semânticos pelo mundo a fora. Veja-se, *verbi gratia*, a 'manutenção da ordem' no sentido francês diz respeito ao controle das manifestações coletivas. Ao contrário, no inglês, *maitaining order* ganha o sentido de ordem pública local, isto é, a tranquilidade e a segurança da cidade (MONJARDET, 2001: 8;27).

A população demonstrou com os pedidos de mais repressão que acima da repulsa à corrupção e à violência está a inadmissibilidade com relação à inação, à inércia, à omissão. O realmente indesejável é o avanço da criminalidade. Oxalá, seja banida ! Diante do agigantamento, da difusão do crime, mais ou menos organizado (Ex.: os tendências da interiorização e espalhamento dos homicídios

no Brasil), a população aparentemente desesperada clama por mais repressão. Assim, a inércia junto à opacidade, ou seja, a falta de transparência no atuar estão entre os maiores óbices ao funcionamento esperado da máquina policial. Porém, não são somente esses, a “prática profissional” e a cultura profissional dos agentes formam um diagnóstico construído por Monjardet.

O diagnóstico de Raul Zaffaroni ao analisar o sistema penal latino-americano produziu o que chamou de “defeitos práticos”: violência, burocratização, corrupção e setorização. Foi Cerqueira, trazido por Leal (Op.cit., p. 200) quem analisou inicialmente aquela assertiva. A militarização traduz-se no combate ao crime dentro da lógica da guerra. Criticou-se, também o que se denominou “advogalização”, ou seja a ênfase do direito na formação do policial. Para a questão da violência adota-se a “cultura da vida”, como na Colômbia. E não venham dizer que os altos índices de violência naquele país o desabilita a perseguir o enaltecimento da vida, mediante a adoção da “cultura da vida”, pois já demonstramos que os homicídios no Brasil ultrapassam em muito os números de mortes lá produzidas numa luta de guerrilha iniciada por diferentes grupos políticos na década de 1960, mixada ao narcotráfico nos anos que se seguiram e à ajuda estrangeira para formulação de soluções. Vemos a burocratização como fragilidade do sistema de modo a possibilitar o controle por parte das elites que podem acelerar ou frear a engrenagem da administração pública na direção dos ventos dos seus interesses em diferentes fases proporcionadas pela burocracia. Assim, a burocracia é um catalisador para a corrupção. Se um servidor não cede à corrupção, o processo tem que necessariamente passar por outras mesas ou servidores públicos onde, então, se poderá novamente quebrar a corrente pelo encontro do elo fraco.

O emprego direto das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, ou operações de GLO, sigla que representa a medida ganharam relevo no Brasil com as ocupações dos Complexos do Alemão e da Penha. Anteriormente, as Operações Rio I e Rio II foram embriões para o estágio que se alcançou nos recentes teatros de operações – TO no plano interno como as ocupações dos Complexos do Alemão e da Penha. No externo, a presença das Forças Armadas

Brasileiras no Haiti contribuiu para o adestramento e potencialização das aptidões das forças pois a geografia similar bem como a coincidência dos bolsões de pobreza puderam ser aprendidos de forma adequada. O domínio das táticas nas áreas favelizadas, de alto risco pelas inúmeras possibilidades de homizio dos opositores à ação legítima do estado contribuiu para o aprestamento das tropas que adequaram suas condutas a uma ação etimologicamente policial.

As Operações GLO.

A toda evidência as Operações referidas pelas características do terreno como já destacado e pela existência de uma lacuna regulamentar para a realização legítima de operações contra grupos irregulares avultaram de importância. Até então independentemente da inexistência de diálogo entre as forças político-governamentais regionais com a geral impossibilitava qualquer tipo de colaboração de forças estaduais e federais. Depois, com o afinamento político, ao nível de coligações político-partidárias vencedoras nos pleitos eleitorais seguintes diluíram o contexto anteriormente antagônico para estabelecer o que se pode denominar de parceria. Daí, persistente a lacuna jurídica, o clima amistoso no plano político permitiu a edição de importantes diretrizes operativas, táticas e estratégicas, bem como patenteou a desnecessidade da decretação formal de um estado de defesa, constitucionalmente previsto. Aplicando-se na hipótese, um estágio intermediário em termos formais. Foi ao sentir do pesquisador que realiza este trabalho um grande passo rumo ao enfrentamento de grupos irregulares, neste século.

A atuação político-partidária, nas áreas carentes, marcada pelo clientelismo histórico levou ao ponto da Milícia obrigar ao voto num determinado candidato de interesse, solapando a cidadania no seu sentido mais estrito, o exercício do direito ao sufrágio, através do voto.

As forças de segurança precisam recuperar a confiança da população, do cidadão, seu novo cliente. Isto ocorre na medida em que legitimam seu agir na direção do interesse público de fato, de modo efetivo, transcendente aos discursos

de cunho eleitoreiros. O centro do alvo é o mínimo ético (ARRUDA JÚNIOR & GONÇALVES, 2002:27) que deve nortear a atuação estatal de modo mais abrangente e, especialmente, para o que nos interessa à atuação das Polícias.

As relações cidadão, organizações comunitárias (associações de moradores e conselhos) e entre o Estado e os outros dois segmentos anteriores como no caso do Rio de Janeiro, a Unidade de Polícia Pacificadora-UPP, copiadas por outros Estados como a Bahia e outros países, tal qual a Argentina devem ser estudadas, refletidas e redesenhadas no cenário das políticas públicas em andamento, como que potencializando suas capacidades e neutralizando os óbices de modo a aumentar o desenvolvimento já que este não existe sem segurança e Direitos Humanos. O historiador Hobsbawn sentencia a vitória para os opositores do banditismo. (2010:31).

Nos últimos quinhentos anos da história do banditismo, o poder raras vezes esteve ausente ou desestruturado durante tempo suficiente para que os líderes de grupos armados autônomos se vissem como importantes atores independentes no cenário político e social.

Podemos enxergar indícios confirmadores da assertiva em comento. É que o Estado do Rio de Janeiro está reagindo e mesmo com avanços e retrocessos, conseguiu minimizar a atuação dos milicianos. Ou seja, o poder se reestrutura, inclusive atualizando o seu sistema legislativo para fazer frente à nova demanda. O que é objeto de preocupação diz respeito à milícia ser tão somente mais uma manifestação violenta de uma sociedade que pode ser vista com esse estigma. Como em um leito de rio que orienta o movimento das águas, as margens da sociedade brasileira parecem conduzir e reconduzir parte do seu corpo social às raias do que é violento. O fenômeno da vez é a milícia. Virão outros nessa esteira? Qual será o próximo? Somente a partir de estudos qualificados os gestores da segurança podem se empoderar das novas políticas públicas com conhecimento de causa para basear suas aptidões materializadas nas estratégias, operações e táticas aplicáveis. Uma coisa parece ser certa, a busca pela paz e ordem no Rio de Janeiro obedece a um movimento pendular de repressão e recuo que parece, ao final de

cada ciclo, etiquetar a cidade como mais violenta que outrora. Quando conseguiremos quebrar esse ciclo? Transformá-lo num ciclo virtuoso?

Bercovici (Cf. 2004:71) indicou a pacificação completa como objetivo do Estado dentro de seu território, como pressuposto necessário para a vigência do direito. A ilusão que se apresenta diante do pensamento que milícia é uma metástase existente em áreas menos favorecidas, ocupadas pelas classes subalternas, passou a se desmoronar diante das recorrentes notícias de que criminosos preexistentes em territórios pacificados “desceram para o asfalto”. Assim, o desafio não é setorizado, e sim, toca a todos, aos dois lados da cidade partida.

No âmbito da organização da sociedade civil os conselhos comunitários e aqueles constituídos pelas entidades federativas, tais como o Conselho de Segurança do Estado e o Conselho Nacional de Segurança ao lado dos fóruns perfazem o caminho desterritorializado, ágil e flexível. Essas organizações lutam politicamente para que suas decisões tenham reconhecimento jurídico de deliberação e não mera consulta que se tornem deliberativos e não consultivos. Está posta a questão. Somente as marchas e contramarchas do processo democrático, aceso pela chama dos movimentos sociais, poderá ofertar um desfecho a favor das decisões qualitativas nessa área vital para o desenvolvimento do país e da sua gente. Estamos na busca de trilhar o caminho que a Constituição Federal, sabiamente já declarou no artigo 144: A segurança pública, direito e responsabilidade de todos... Que assim seja!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno não constitui privilégio do Rio de Janeiro. Mais de uma dezena de estados da federação já abrigam grupos portadores de maior ou menor virulência. A argumentação falaciosa da proteção foi desmascarada e a exposição dos membros das milícias ante as prisões e repercussão na imprensa levam a uma retração ou moderação, ainda que momentâneas das atividades de modo a atrair menos a atenção das empresas de comunicação de massa e do sistema da justiça: Polícias, Ministérios Público e Poder Judiciário.

Essa primeira etapa da luta parece ter surtido efeitos positivos, é verdade. Porém insuficientes. Portanto, não significam um ponto de não retorno. É que a atividade ilícita perseguidora do lucro não parou, continua agindo. É preciso persistir nessa luta para que os inimigos da sociedade ordeira e profícua não cresçam em detrimento do florescimento de uma sociedade sadia e próspera. Os traços de violência historicamente estabelecidos no Brasil dão a ideia de que práticas autoritárias sempre fizeram parte das relações sociais. Dizer-se que 137 pessoas morreram diariamente no Brasil por prática de homicídios supera qualquer filme de horror.

A pesquisa deixou transparecer que existe uma flagrante inadequação do termo milícia para as agremiações criminosas estudadas e que o importante é o fenômeno e não o nome que se atribui a ele. Apesar participação de agentes públicos, o fenômeno é em sua gênese tanto conceitual como social, real, de caráter privatístico como degeneração do direito a autodefesa. No que tange a relação da milícia com o Estado, a primeira já interpenetrou as malhas do segundo de modo a se encasular. A sua extirpação não está próxima, não é e não será fácil. As políticas públicas capazes de auxiliar na reversão desse cenário perpassam pela ressignificação dos espaços atingidos e reposicionamento dos atores envolvidos concretamente requerendo o incremento do Sistema Único de Segurança - SUSP e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI

Os grupos de extermínio, a polícia mineira e a segurança privada devem ser objeto de atuação como diferentes frentes, não obstante comunicáveis entre si em

maior ou menor intensidade dependendo dos espaços de atuação. Concluiu-se paralelamente, que a escravidão, as Escolas Jurídicas e as práticas autoritárias encontradas nos governos militares, que controlaram as Polícias Militares não podem ser vistos como causas das milícias e sim como causas genéricas de práticas violentas introjetadas no imaginário social sem uma ligação efetiva direta e comprovada da formação do miliciano. Tal reflexão pode levar as pessoas a pensarem: qual será o próximo vilão? Depois do tráfico, as milícias. E depois? O terrorismo? A guerra irregular? A desordem? O caos urbano? Tão perigoso quanto o mal é o remédio ofertado: o estado de exceção. Mais poderes para o Estado já agigantado ante a complexidade das competências que adquiriu e menos liberdades para o cidadão. A que preço a segurança, cujo reconhecimento expresso como direito fundamental se pleiteia nos movimentos sociais organizados será disponibilizado para os cidadãos? Que tipo de cidadania pode ser concebida e vivenciada nesse contexto?

Há a necessidade de uma nova peça de articulação entre a massa e o governo, entre as lideranças e a massa. Passos importantes foram dados com a adoção de um Programa nacional, que parece ter amornado depois da troca de presidentes. E a sociedade civil se reorganiza com os conselhos e os fóruns. Busca-se em alguma medida sair dos limites do conceito de território. Entretanto, as defesas das agremiações criminosas portam armas pesadas impondo suas vontades incontrovertidas nos locais de interesse. O Estado precisa considerar essa característica. O que esta pesquisa deixou transparecer é que a milícia tem se mostrado ser mais do mesmo, com outras roupagens, mesma essência. Como diria Cazusa, um museu de grandes novidades.

Com a palavra os amantes do tema. O Brasil possui vários dos requisitos de interesse para o crime organizado. Entretanto, se desejar integrar o BRICAS, formado por países indicados como possíveis potências para o século XXI, deverá ser proativo e enfrentar sua própria história empregando políticas públicas desenvolvidas com características próprias. Elas podem se inspirar ou até se aperfeiçoar no que ocorre ou foi feito alhures. No entanto, devem seguir o modelo tupiniquim de enfrentamento das questões nacionais e a segurança é uma delas. A

milícia, pelo que se pode depreender, é tão somente mais um capítulo de uma história de violência, exclusão e extermínio que deve parar. As novas ações devem ser tingidas pelas cores dos princípios dos Direitos Humanos, ou segurança e direitos humanos são incompatíveis? A polícia cidadã é um objetivo factível no Brasil com respeito às diversidades, construtora da cidadania. Direitos Humanos e Segurança muito antes caminham juntos irmanados em benefício do ser humano. Ela existe para garantir os primeiros através das ações de defesa social. Livre da velha e nova milícia, que se tenha em mente a imagem do SER HUMANO SEGURO.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti – São Paulo. Boitempo. 2004.

A guerra entre PCC e milícias em SP, segundo o **Globo**. 06/11/2012. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/a-guerra-entre-pcc-e-milicias-em-sp-segundo-o-globo>>. Consulta em 19. Fev. 2013

ALMEIDA, Jéssica Oliveira de. A Polícia no estado democrático de direito, in, PIRES, Lenin e EÍLBAUM, Lucía (organizadores). Políticas Públicas de Segurança e Práticas Policiais no Brasil. Niterói: EdUFF, 2009, (Coleção Antropologia e Ciência Política; 45, Série Justiça Criminal e Segurança Pública, v. 2). Roberto Kant de Lima (coordenador).. 556 p.

ALVES, José Cláudio Souza. Milícias: Mudanças na Economia Política do Crime no Rio de Janeiro. In: _____. **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro** /organização, Justiça Global.- Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, 2008.

ARBEX JR, José & TOGNOLLI, Claudio Julio. **O século do crime**. Ed. Jinkings. São Paulo. 1 ed.1996, 221 p.

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de; GONÇALVES, Marcus Fabiano. **Fundamentação ética e Hermenêutica**. Florianópolis: Ed. CESUSC, 2002. 337 p.

BANDEIRA, Antônio Rangel; BOURGOIS, Josephine. **Armas de fogo: proteção ou risco?** Guia prático, respostas a 100 perguntas : prepare-se para o referendo popular. Rio de Janeiro. Viva Rio. 2005.

BAVA, Silvio Caccia. **Sob o domínio do medo**. Le Monde Diplomatique Brasil. Fevereiro 2013. Ano 6. nº 67. p.3.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004. 276 p.

Brasil de Fato. **Formação de Milícias**. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/12020>>. Consulta em: 23. Fev.2013.

BRASIL. **LEI 6.766 de 19.12.79**. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Consulta em: 10.Fev. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. 27 a 30 de agosto de 2009. Brasília. 2009. 153 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Caderno de propostas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. 27 a 30 de agosto de 2009. Brasília. 2009. 168 p.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 11.530, de 24-10-2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Consulta em: 19. Fev. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 12.720, de 28-09-2012**. Dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12720.htm>. Consulta em: 19. Fev. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o **Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2008**, que “dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos, altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências”. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/57951.pdf>>. Consulta em: 19. Fev.2013. Relator: Senador Jayme Campos.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Projeto de **Lei n° 3.734/2012, de 23-04-2012**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7o do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3DB0794BEEF4D1F273481845BCBF419C.node2?codteor=984833&filename=PL+3734/2012>. Consulta em: 19. Fev. 2013.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Vade mecum segurança pública** : coordenação: Alexandre Augusto Aragon ; organização e revisão: Lélia Almeida. – Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010. 346 p.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Sistema Único de Segurança Pública** (2003-2004-2005-2006): Relatório de Atividades - Implantação do sistema Único de Segurança Pública. 2003 a 2006. QUADROS, Jorge Luiz de; DURANTE, Marcelo Ottoni. – Brasília. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007. 216 p.

BRASIL. SENADO. **Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do PLC 137/2008**. Brasília. 05.11.2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=87259>. Consulta em: 16. Fev. 2013.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o **Projeto de Lei da Câmara n° 137, de 2008**, que “dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos, altera o Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências”. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/57951.pdf>>. Consulta em: 19. Fev.2013. Relator: Senador Jayme Campos.

BURGOS, Marcelo Baumann (Org.) A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro: PUC-Rio/ Loyola, 2002.

CABRAL, Arthur. **Bala perdida**: nos bastidores dos bailes funks e suas consequências. São Paulo: Editora Resultado, 2007. 217 p.

CANCIAN, Renato. **Teoria das Elites: O poder político monopolizado pelos governantes. Disponível em:** <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/teoria-das-elites-o-poder-politico-monopolizado-pelos-governantes.htm>>. Consulta em 05. Mar. 2013.

CANO, Ignacio e LOOT, Carolina. **Seis por meia dúzia?:** um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro. in: Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro /organização, Justiça Global.- Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. P. 15-153. Cap. 1 e Cap. 2.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A Ideologia do Favor & a Ignorância Simbólica da Lei.** Vice Governadoria do Rio de Janeiro. Centro Unificado de Ensino e Pesquisa –CEUEP. UERJ. 59 p.

CORRÊA. Cláudia Franco. **Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o “Direito de Propriedade imobiliária na Cidade do Rio de Janeiro.** O “direito de laje” em questão. Tese de Doutorado. Universidade Gama Filho. Março de 2011. 179 p.

CPI DAS MILÍCIAS. ALERJ – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. FREIXO, CAMPOS & PALMARES. Resolução 433/2008.

_____. **Relatório Final.** (2009)

_____. **Resumo Analítico de Segurança e Justiça.** (2009a)

Da SILVA, Jorge. **Segurança Pública e polícia:** criminologia crítica aplicada; Rio de Janeiro, Forense, 2003. 638 p;

DA SILVA, Luiz Antônio Machado. **O controle do crime violento no Rio de Janeiro.** Le Monde Diplomatique Brasil. Fevereiro 2013. Ano 6. nº 67. p.6-7.

DANTAS, Pedro. **Cesar Maia pede decretação de estado de defesa,** do Globo On Line, 24 jun.2002.

DE CARVALHO, Hamilton. General Cardoso: “Talvez estado de defesa não seja adequado.” do jornal **O Globo**. 24 jun. 2002, às 16h01m. O ataque foi na madrugada de segunda-feira, dia 24 junho de 2002.

DELMANTO, Celso, *et al.* **Código Penal Comentado**. Edição Renovar. São Paulo. 2000. 971 p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Vol. 2. São Paulo. O Globo. 2000.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Vinte anos de PCC em São Paulo**: o espaço entre governo e crime. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Fevereiro 2013. Ano 6. nº 67. p.11.

FLEURY, Sonia. **Do welfare ao warfare state**. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Fevereiro 2013. Ano 6. nº 67. p.8-9.

_____. **Rio**: marca registrada da participação pacificada. p.12.

FILHO, Gisálio Cerqueira. **A ideologia do Favor e a Ignorância Simbólica da Lei**. Rio de Janeiro. Imprensa Oficial. 1993, 59 p.

FONSECA, Regina Lúcia Teixeira Mendes de. **Brasileiros**: nacionais ou cidadãos? Um estudo acerca dos direitos de cidadania no Brasil em perspectiva comparada. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, agosto de 2007, nº 20, pp. 61-80.

FONT, J. (org.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2004.

FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. Estrutura Organizacional das Associações Políticas Voluntárias. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, da Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais-ANPOCS, São Paulo, ano 11, n. 32, out. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_03.htm>. Acesso em: 23 abr.2010.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas – SP: Russel, 2003, 1ª edição. pp. 9-130.

HARTLEY, Jean F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, Catherine & SYMON, Gillian (Ed.). *Qualitative methos in organizational research: a practical guide*. London: Sage, 1994. 253 p. p. 208-229

HOBSBAWN, Eric, J. **Bandidos**. Tradução de Donaldson M. Garschagen. 4 ed., São Paulo: Paz e Terra, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro. J. Olímpio, 1936.

JUSTIÇA GLOBAL. **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro** /organização, Justiça Global. Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, 2008.

KAHN, Tulio. **Cidades Blindadas**. Ensaio de Criminologia. São Paulo: Brasiliense & Associados: Sicurezza, 2002.

LEAL, Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Munteal. - **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira** – Rio de Janeiro. 2010. 248p.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006, p.119-129, disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/251720>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

MARSHAL, T.H. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro. Zahar, 1967. 220 p. Cap. 3.

MIR, Luís. **Guerra Civil: Estado e Trauma**; São Paulo; Geração Editora; 2004; 956 p.

Milícias ganham força na era Obama e assustam EUA. ‘**Time**’. 09 de Outubro de 2010•21h27. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/39time39-milicias-ganham-forca-na-era-obama-e-assustam->

eua.032e27721cfea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Consulta em: 19. Fev. 2013.

MISSE, Michel. **O Rio como um bazar**. A conversão da ilegalidade em mercadoria política. *Insight – Inteligência*, ano V, n. 18, julho/set. 2002a, p. 68-79.

_____. **Tradições do banditismo urbano no Rio**: invenção ou acumulação social? *Semear – Revista da Cátedra Antônio Vieira, PUC – RJ*, n. 6 2002b, p. 197-232.

_____. [3] **O movimento** : redes do mercado de drogas, *Tempo e Presença*, n. 323, maio/junho de 2002, p.7-12.

MONJARDET, Dominique. Profissionalismo e mediação da ação policial, in, *Antropolítica, Niterói*, n. 10/11, p. 7-29, 1./2. sem. 2001.

MONTEIRO, Simone. **Desvendando dinâmicas Locais: o caso da Favela Rio das Pedras**, in, *A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*. Rio de Janeiro: PUC-Rio/ Loyola, 2002. BURGOS, Marcelo Baumann (Org.). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v14n2/v14n2a12.pdf>>. Acesso em: 05 Mar.2013.

NEDER, Gislene. **Violência & Cidadania**. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre. 1994. 71p.

OS SUIÇOS E SUAS ARMAS. Disponível em: <<http://www.armaria.com.br/suicos.htm>>. Consulta em: 19. Fev.2013.

PARAGUASSU, Monica. **Presunção de Inocência**. Niterói: Editora da UFF, 2011. 241 p. (Coleção Biblioteca EdUFF, 2004)

PEREIRA, Armando. **Bandidos e Favelas** – uma contribuição ao estudo do meio marginal carioca. Livraria Eu e Você Editora. Rio de Janeiro. 1984.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. Max Limonad, 1997. 2 edição. 487 p.

PIRES, Lênin. **Arreglar não é pedir arrego**: Uma etnografia de processos de administração institucional de conflitos no âmbito da venda ambulante em Buenos

Aires e Rio de Janeiro. 2010. Tese Doutorado em Antropologia. Programa de Pós-Graduação em Antropologia. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2010.

RIBEIRO, Camilla; DIAS, Rafael & CARVALHO, Sandra. Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: O caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2008), in: **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro** /organização, Justiça Global.- Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, 2008.

RIBEIRO, Paulo Jorge; OLIVEIRA, Rosane. **O impacto da ação das milícias em relação às políticas públicas de segurança pública no Rio de Janeiro**, in Crime e Globalização. Amsterdam, março 2010.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. Revisão: Yvone Maria de Campos Teixeira da Silva e Sandra Garcia. Edições Loyola. São Paulo: Loyola, 1993; 3 edição; abr. 2005.

SILVA, Itamar & ROCHA, Lia de Mattos. Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: O discurso e a ação como reversos do medo. In: **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro** /organização, Justiça Global.- Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, 2008.

SILVA, Jailson de Souza e; FERNANDES, Fernando Lannes; BRAGA& Raquel Willadino. Grupos criminosos armados com domínio de território. Reflexões sobre a territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro** /organização, Justiça Global.- Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Böll, 2008.

SOUZA, Herbert José de. Como se faz análise de conjuntura. Petrópolis. Editora Vozes. 28ª edição, 2007. 54 p.

SUDBRACK, Umberto Guaspari. In: **Discursos Sediciosos**. Crime, Direito e Sociedade. Rio de Janeiro. Instituto Carioca de Criminologia. Ano 1, n. 2, 2 semestre de 1996. p. 111-125.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura** : a exceção brasileira. São Paulo : Boitepo, 2010. 350 p.

WACQUANT, Loic. **As prisões da Miséria. Rio de Janeiro.** Jorge Zahar ed. 2001.

_____. **Os condenados da cidade; estudo sobre marginalidade avançada.** Rio de Janeiro, Renavam, 2001.

_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA.** Rio de Janeiro, Renavam, 2003 (F. Bastos 2001)

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2011: os jovens no Brasil – São Paulo;** Instituto Sangari; Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2011.

YIN, R.K. Estudo de Caso – Planejamento e Método. 2ª Edição. São Paulo: Bookman, 2001.

ZALUAR, Alba. Crime, medo e política. Sociedade e Estado. Brasília, vol. 10, 1995.

_____. Matar, morrer ou civilizar: o problema da Segurança Pública. (Silva, Leite, Fridman, 2005).

Anexo



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007.

[Conversão da MPv nº 384, de 2007.](#)

[Texto compilado](#)

Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Art. 2º O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 3º São diretrizes do Pronasci:

I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - fortalecimento dos conselhos tutelares; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

IV - promoção da segurança e da convivência pacífica; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci; ([Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social; ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família; ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e ([Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008](#))

XVII - garantia da participação da sociedade civil. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 4º São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - foco repressivo: combate ao crime organizado. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 5º O Pronasci será executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa.

Art. 6º Para aderir ao Pronasci, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação:

I - criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci; [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

X – [\(VETADO\) \(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 7º Para fins de execução do Pronasci, a União fica autorizada a realizar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como com entidades de direito público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, observada a legislação pertinente.

Art. 8º A gestão do Pronasci será exercida pelos Ministérios, pelos órgãos e demais entidades federais nele envolvidos, bem como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios participantes, sob a coordenação do Ministério da Justiça, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 8º-A. Sem prejuízo de outros programas, projetos e ações integrantes do Pronasci, ficam instituídos os seguintes projetos: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - Reservista-Cidadão; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - Mulheres da Paz; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - Bolsa-Formação. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Parágrafo único. A escolha dos participantes dos projetos previstos nos incisos I a III do caput deste artigo dar-se-á por meio de seleção pública, pautada por critérios a serem estabelecidos conjuntamente pelos entes federativos conveniados, considerando, obrigatoriamente, os aspectos socioeconômicos dos pleiteantes. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-B. O projeto Reservista-Cidadão é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo Reservista-Cidadão, que terá duração de 12 (doze) meses, tem como foco a articulação com jovens e adolescentes para sua

inclusão e participação em ações de promoção da cidadania. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º Os participantes do projeto de que trata este artigo receberão formação sociojurídica e terão atuação direta na comunidade.” [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-C. O projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo Protejo terá duração de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, e tem como foco a formação cidadã dos jovens e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem a resgatar a auto-estima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do seu percurso socioformativo para sua inclusão em uma vida saudável. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º A implementação do Protejo dar-se-á por meio da identificação dos jovens e adolescentes participantes, sua inclusão em práticas esportivas, culturais e educacionais e formação sociojurídica realizada por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, no combate à violência e à criminalidade, na temática juvenil, bem como em atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 3º A União bem como os entes federativos que se vincularem ao Pronasci poderão autorizar a utilização dos espaços ociosos de suas instituições de ensino (salas de aula, quadras de esporte, piscinas, auditórios e bibliotecas) pelos jovens beneficiários do Protejo, durante os finais de semana e feriados. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-D. O projeto Mulheres da Paz é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º O trabalho desenvolvido pelas Mulheres da Paz tem como foco: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º A implementação do projeto Mulheres da Paz dar-se-á por meio de: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - identificação das participantes; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, gênero e mediação pacífica de conflitos; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - desenvolvimento de atividades de emancipação da mulher e de reeducação e valorização dos jovens e adolescentes; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

IV - colaboração com as ações desenvolvidas pelo Protejo, em articulação com os Conselhos Tutelares. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, nos limites orçamentários previstos para o projeto de que trata este artigo, incentivos financeiros a mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci, para a capacitação e exercício de ações de justiça comunitária relacionadas à mediação e à educação para direitos, conforme regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-E. O projeto Bolsa-Formação é destinado à qualificação profissional dos integrantes das Carreiras já existentes das polícias militar e civil, do corpo de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos, contribuindo com a valorização desses profissionais e conseqüente benefício da sociedade brasileira. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º Para aderir ao projeto Bolsa-Formação, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto no art. 6º desta Lei, na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - viabilização de amplo acesso a todos os policiais militares e civis, bombeiros, agentes penitenciários, agentes carcerários e peritos que demonstrarem interesse nos cursos de qualificação; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - instituição e manutenção de programas de polícia comunitária; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - garantia de remuneração mensal pessoal não inferior a R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) aos membros das corporações indicadas no inciso I deste parágrafo, até 2012. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 2º Os instrumentos de cooperação não poderão ter prazo de duração superior a 5 (cinco) anos. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 3º O beneficiário policial civil ou militar, bombeiro, agente penitenciário, agente carcerário e perito dos Estados-membros que tiver aderido ao instrumento

de cooperação receberá um valor referente à Bolsa-Formação, de acordo com o previsto em regulamento, desde que: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - freqüente, a cada 12 (doze) meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelos órgãos do Ministério da Justiça, nos termos dos §§ 4º a 7º deste artigo; [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - não tenha cometido nem sido condenado pela prática de infração administrativa grave ou não possua condenação penal nos últimos 5 (cinco) anos; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

III - não perceba remuneração mensal superior ao limite estabelecido em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 4º A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos peritos e aos policiais militares e civis, bem como aos bombeiros. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 5º O Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça será responsável pelo oferecimento e reconhecimento dos cursos destinados aos agentes penitenciários e agentes carcerários. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 6º Serão dispensados do cumprimento do requisito indicado no inciso I do § 3º deste artigo os beneficiários que tiverem obtido aprovação em curso de especialização reconhecido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 7º O pagamento do valor referente à Bolsa-Formação será devido a partir do mês subsequente ao da homologação do requerimento pela Secretaria Nacional de Segurança Pública ou pelo Departamento Penitenciário Nacional, de acordo com a natureza do cargo exercido pelo requerente. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 8º Os requisitos previstos nos incisos I a III do § 3º deste artigo deverão ser verificados conforme o estabelecido em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 9º Observadas as dotações orçamentárias do programa, fica autorizada a inclusão de guardas civis municipais como beneficiários do programa, mediante o instrumento de cooperação federativa de que trata o art. 5º desta Lei, observadas as condições previstas em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-F. O Poder Executivo concederá auxílio financeiro aos participantes a que se referem os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D desta Lei, a partir do exercício de 2008, nos seguintes valores: [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

I - R\$ 100,00 (cem reais) mensais, no caso dos projetos Reservista-Cidadão e Protejo; e [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

II - R\$ 190,00 (cento e noventa reais) mensais, no caso do projeto Mulheres da Paz. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Parágrafo único. A concessão do auxílio financeiro dependerá da comprovação da assiduidade e do comprometimento com as atividades estabelecidas no âmbito dos projetos de que tratam os arts. 8º-B, 8º-C e 8º-D desta Lei, além de outras condições previstas em regulamento, sob pena de exclusão do participante. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-G. A percepção dos auxílios financeiros previstos por esta Lei não implica filiação do beneficiário ao Regime Geral de Previdência Social de que tratam as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 8º-H. A Caixa Econômica Federal será o agente operador dos projetos instituídos nesta Lei, nas condições a serem estabelecidas com o Ministério da Justiça, obedecidas as formalidades legais. [\(Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

Art. 9º As despesas com a execução dos projetos correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça. [\(Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)

§ 1º Observadas as dotações orçamentárias, o Poder Executivo federal deverá, progressivamente, até o ano de 2012, estender os projetos referidos no art. 8º-A para as regiões metropolitanas de todos os Estados. [\(Incluído pela Lei nº 12.681, de 2012\)](#)

§ 2º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sistema não poderão receber recursos do Pronasci. [\(Incluído pela Lei nº 12.681, de 2012\)](#)

~~Art. 10. Ato do Poder Executivo regulamentará esta Lei, inclusive no que se refere à avaliação, monitoramento, controle social e critérios adicionais de execução e gestão. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 416, de 2008\)](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.707, de 2008\)](#)~~

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de outubro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no DOU de 25.10.2007

ANEXO

[\(Incluído pela Medida Provisória nº 416, de 2008\)](#)

Descrição da remuneração pelo Projeto Bolsa Formação

Remuneração	Valor da Bolsa		
	Soldado	Cabo	Demais Beneficiários
Até R\$ 1.000,00	R\$ 300,00	R\$ 350,00	R\$ 400,00
Acima de R\$ 1.000,00 até R\$ 1.200,00	R\$ 240,00	R\$ 280,00	R\$ 320,00
Acima R\$ 1.200,00 até R\$ 1.400,00	R\$ 180,00	R\$ 210,00	R\$ 240,00