



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Leandro dos Santos Marinho

Poder Legislativo, violência e segurança pública: um estudo exploratório a partir da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2017

Leandro dos Santos Marinho

**Poder Legislativo, violência e segurança pública: um estudo exploratório a partir da
Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé.

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

M338 Marinho, Leandro dos Santos.
Poder Legislativo, violência e segurança pública: um estudo exploratório a partir da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro/ Leandro dos Santos Marinho. – 2017.
152 f.

Orientador: João Trajano Sento-Sé.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais.
Bibliografia.

1. Rio de Janeiro (Estado). Assembleia Legislativa – Teses. 2. Comissões parlamentares de inquérito – Teses. 3. Segurança pública – Teses. 4. Violência – Teses. 5. Poder legislativo – Teses. I. Sento-Sé, João Trajano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 342.4

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Leandro dos Santos Marinho

**Poder Legislativo, violência e segurança pública: um estudo exploratório a partir da
Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 09 de março de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé
Instituto de Ciências Sociais– UERJ

Prof. Dr. Jose Ignacio Cano Gestoso
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof. Dr. Michel Misse
Universidade Federal do Rio de Janeiro– UFRJ

Prof. Dr. César Pinheiro Teixeira
Universidade Federal do Rio de Janeiro– UFRJ

Rio de Janeiro

2017

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, Ivanise Araujo dos Santos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, devo agradecer a minha mãe, Ivanise, por todo o apoio incondicional prestado não só ao longo do curso de mestrado, mas durante toda a minha breve vida acadêmica.

Devo dizer também que este trabalho não teria sido possível sem a imensa colaboração de três grandes mestres, que generosamente me ofereceram grande suporte, cada qual a sua maneira: o professor João Trajano Sento-Sé, meu orientador, o professor Ignacio Cano e o professor Doriám Borges.

Gostaria de agradecer igualmente aos professores e parceiros Alessandra Maia (PUC-Rio), Joana Vargas, César Teixeira e Luciane Rocha (UFRJ) e Paulo Jorge Ribeiro (UERJ) pelas conversas que estimularam várias das reflexões que se encontram aqui.

Devo agradecimento ainda aos muitos amigos que fizeram parte, de modos distintos, de minha trajetória e formação, sobretudo, ao meu grande irmão Victor Hugo Fiuza.

Por fim, como não poderia deixar de fazer, demonstro especialmente toda a minha gratidão a minha querida companheira, Mariana Lopes, por sua compreensão, amparo, ideias, diálogos e companheirismo.

RESUMO

MARINHO, Leandro S. *Poder Legislativo, violência e segurança pública: um estudo exploratório a partir da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

O presente trabalho se dedica a compreender um tema ainda inexplorado nas pesquisas produzidas na área das ciências sociais no Brasil: de que maneira o Poder Legislativo, no âmbito estadual, tem incidido sobre o campo da violência e da segurança pública. Para tanto, a investigação que se propõe tomará como objeto de estudo a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e o seu desempenho no contexto fluminense, marcado pela justificada preocupação tanto da população quanto de gestores públicos, profissionais atuantes e especialistas com os altos índices de criminalidade e violência urbana.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Segurança Pública. Violência. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

MARINHO, Leandro S. *Legislative power, violence and public safety: an exploratory study from the Legislative Assembly of the State of Rio de Janeiro.* 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The present work is dedicated to a topic still unexplored in the evaluations of the area of social sciences in Brazil: in what way the Legislative Power, in the state location, has focused on the field of violence and public safety. For this, it is a measure that takes as object of study the Legislative Assembly of the State of Rio de Janeiro (ALERJ) and its performance in the Rio context high levels of crime and urban violence.

Keywords: Legislative Branch. Public Safety. Violence. Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Fluxo de uma proposição.....	44
Tabela 1 - Faixa etária dos deputados da legislatura 2015-2019 da ALERJ (referência: outubro/2016). Total de deputados: 70.....	50
Tabela 2 - Frequência das subcategorias dos projetos relacionados à violência e segurança pública (2015-2016). Total: 426.....	66
Tabela 3 - Regressão Logística para as probabilidades de aprovação de um projeto na ALERJ relacionado à violência e segurança pública segundo categoria, número de autores e ano de apresentação do projeto (2015-2016).....	74
Tabela 4 - Cruzamento entre subcategorias dos projetos e resultado final da tramitação. Total de projetos segundo as subcategorias: 426.....	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos possíveis de regime de tramitação.....	41
Quadro 2 - Migração Partidária na ALERJ. Ano de referência: 2016.....	46
Quadro 3 - Projetos não aprovados indicados a anexação a outro projeto.....	58
Quadro 4 - Projetos aprovados na ALERJ relacionados à violência e segurança pública (2015-2016).....	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição por partidos políticos na legislatura 2015-2019 (out-dez/2016).....	47
Gráfico 2 - Distribuição por gênero na legislatura 2015-2019 (out-dez/2016).....	48
Gráfico 3 - Distribuição por cor/raça na legislatura 2015-2019 da ALERJ (referência: out-dez/2016).....	49
Gráfico 4 - Grau de escolaridade dos deputados da legislatura 2015-2019 da ALERJ (referência: out-dez/2016).....	49
Gráfico 5 - Regiões do Estado do Rio de Janeiro com representantes na ALERJ na legislatura 2015-2019 (referência out-dez/2016).....	51
Gráfico 6 - Percentual de projetos relacionados à segurança pública e violência perante a totalidade de projetos apresentados (2015-2016).....	53
Gráfico 7 - Tipos de projetos relacionados à segurança pública e violência apresentados na ALERJ (2015-2016).....	53
Gráfico 8 - Os dez maiores propositores de projetos relacionados à violência e segurança pública na ALERJ (2015-2016).....	54
Gráfico 9 - Representação dos partidos da ALERJ na autoria dos projetos relacionados à violência e segurança pública (2015-2016). Ano de referência: 2016.....	55
Gráfico 10 - Status dos projetos relacionados à violência e segurança pública apresentados na ALERJ (2015-2016).....	57
Gráfico 11 - Projetos relacionado à violência e segurança pública não aprovadosna ALERJ (2015-2016).....	57
Gráfico 12 - Deputados que tiveram maior número de participação em projetos aprovados relacionados à violência e segurança pública (2015-2016).....	62
Gráfico 13 - Categorização dos projetos legislativos relacionados à violência e segurança pública na ALERJ (2015-2016).....	65
Gráfico 14 - Evolução das vítimas de autos de resistência no Estado do Rio de Janeiro entre 2010 e 2015. Ano de referência: 2015.....	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
CBMERJ	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
LAV	Laboratório de Análises da Violência
NECVU	Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
SDD	Solidariedade
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	A AUSÊNCIA DE ESTUDOS DEDICADOS AO PAPEL DOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA	16
1.1	Violência e segurança pública no Brasil: a produção acadêmica até aqui	18
1.2	A literatura sobre o Poder Legislativo no Brasil	25
2	A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: SUA ESTRUTURA E A LEGISLATURA 2015-2019	32
2.1	A estrutura da ALERJ	33
2.2	O processo legislativo na ALERJ	38
2.2.1	<u>A tramitação das propostas</u>	40
2.3	Apresentando a 11ª legislatura	45
3	A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ALERJ SOBRE VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BIÊNIO 2015-2016	52
3.1	A produção legislativa em números	52
3.1.1	<u>As matérias das proposições</u>	64
3.2	Analisando a agenda que se apresenta	71
3.3	Considerações finais sobre a agenda analisada	87
4	A CPI DOS “AUTOS DE RESISTÊNCIA”: QUANDO A INVESTIGAÇÃO É O PROBLEMA DO INQUÉRITO	91
4.1	Contextualizando o problema	95
4.2	Tornando-se um problema público: a instauração da CPI	100
4.3	Composição, estrutura e organização	105
4.4	Solicitações, oitivas e relatório final: investigando a investigação	115
	CONCLUSÃO	140
	REFERÊNCIAS	144
	APÊNDICE	150

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se dedica a compreender um tema ainda inexplorado nas pesquisas produzidas na área das ciências sociais no Brasil: de que maneira o Poder Legislativo, no âmbito estadual, tem incidido sobre o campo da violência e da segurança pública. Para tanto, a investigação que se propõe tomará como objeto de estudo a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e o seu desempenho no contexto fluminense, marcado pela justificada preocupação tanto da população quanto de gestores públicos, profissionais atuantes e especialistas com os altos índices de criminalidade e violência urbana.

Ao estabelecer a subordinação das polícias militar e civil e do corpo de bombeiros militar aos governadores de todas as unidades da Federação, a Constituição de 1988 dotou os Estados da responsabilidade primeira pelas diretrizes das políticas relacionadas à segurança pública. Em sendo assim, ainda que caiba primordialmente ao Executivo a competência pela área, observar a atuação das assembleias legislativas torna-se uma tarefa não somente completamente justificável, mas também necessária. Isto porque em primeiro lugar, as próprias atribuições do Legislativo o credenciam a ser um ator considerado na produção de políticas públicas de qualquer natureza. Cabe aos parlamentares representar a população, produzir normas legais e atuar na fiscalização do Executivo. Em segundo lugar, a estrutura institucional vigente no Brasil desde a outorga da Carta Constitucional de 1988 não permite que os Poderes Executivo e Legislativo sejam tomados independentemente um do outro, dada a importância da formação de coalizões para a governabilidade.

Assim, a despeito da completa ausência de interesse nas relações entre a esfera subnacional do Poder Legislativo e a segurança pública tanto entre os estudiosos que se dedicam a compreender as dinâmicas da violência e da segurança quanto daqueles que se incumbem de examinar as atividades do Poder Legislativo, acredita-se aqui que há um universo de questões a ser explorado pelas ciências sociais.

Neste sentido, no âmbito dos propósitos aqui estabelecidos busca-se responder a uma série de indagações de grande pertinência, tais como: sendo a segurança pública uma matéria capitalmente de competência dos Estados, no Rio de Janeiro, como a assembleia legislativa tem contribuído para a formulação de políticas públicas neste domínio? A sua atuação tem ido ao encontro da agenda proposta pelo Poder Executivo ou há conflito entre os dois? De quais instrumentos tem lançado mão para fazer valer seus interesses? As proposições legislativas

feitas por esta Casa encontram algum tipo de respaldo nos vários estudos científicos produzidos sobre o tema?

Serão analisadas para tanto, a estrutura regimental da ALERJ, sua composição e sua produção legislativa, além de um mecanismo bastante específico, de suma importância ao exercício do Poder Legislativo, a comissão parlamentar de inquérito. Espera-se que seja possível a partir desta análise chegar às respostas demandadas pelas inquirições acima.

Deste modo, o trabalho se organizará em quatro capítulos. No primeiro capítulo será demonstrado a partir de uma modesta revisão de literatura, como tanto entre os estudiosos que se dedicaram a compreender as dinâmicas da violência e da segurança pública quanto dentre aqueles que se incumbiram de examinar as atividades do Poder Legislativo, sobretudo, na esfera subnacional, não foram desenvolvidas até aqui investigações que tivessem como mote as relações entre estes dois universos de pesquisa.

O segundo capítulo será dedicado a uma descrição das características estruturais da ALERJ, onde serão destacados os principais regramentos que regulam as atividades parlamentares e os instrumentos dos quais dispõem os deputados para fazer valer seus interesses e defender suas posições ideológicas. Integrará este capítulo ainda uma breve apresentação da atual legislatura, contendo dados gerais sobre os representantes eleitos, os partidos políticos representados na casa, dentre outras informações.

Nos capítulos 3 e 4 encontra-se aquilo que pode ser definido como o “núcleo duro” da pesquisa. Apesar de tratarem de objetos distintos, eles são complementares e são fundamentais para compreender o papel da ALERJ na segurança pública. No terceiro capítulo serão analisadas as proposições legislativas que foram elaboradas na primeira metade da atual legislatura, isto é, nos anos de 2015 e 2016, e que em seu escopo dizem respeito aos temas da violência e da segurança pública. Será empreendida tanto uma análise estatística, que evidenciará quais são as matérias mais apresentadas pelos parlamentares, quais deputados e quais partidos possuem maior proatividade no campo, entre outros apontamentos, quanto uma análise qualitativa sobre o conteúdo dos projetos e de que maneira eles podem contribuir para a política de segurança pública estadual.

Finalmente, no capítulo quatro, numa outra frente de trabalho, serão expostos os resultados da pesquisa de campo realizada na CPI dos “Autos de Resistência”, ocorrida entre outubro de 2015 e junho de 2016. Este capítulo terá por objetivo compreender como uma CPI pode incidir sobre a agenda governamental e de que modo foi interpretado um dos temas mais sensíveis no campo da segurança pública, a letalidade da ação policial.

METODOLOGIA

Esta pesquisa se utilizou de um conjunto de metodologias que, embora distintas, foram complementares para a construção da análise que aqui se apresenta. Primeiramente, buscando fazer um mapeamento daqueles atores que poderiam possuir maior relevância em relação ao campo analisado, empreendeu-se um levantamento de informações sobre os deputados que atualmente compõem a Assembleia Legislativa fluminense, tais como partido, idade, profissão, grau de escolaridade e votação nas últimas eleições.

Por se tratarem de atores públicos, considerou-se que a melhor maneira de obter estes dados seria através de buscas virtuais. Assim, foram colhidas informações a partir de quatro websites diferentes. O primeiro deles foi o website da própria ALERJ, que, a partir da aba “Deputados”, permite acesso a seção “Quem São”, onde se encontram informações pessoais sobre os membros do Poder Legislativo estadual.

No entanto, como nem todos os parlamentares possuíam seus dados publicizados neste endereço, foi necessário recorrer a outras fontes. Deste modo, procederam-se buscas nos sítios eletrônicos dos próprios deputados, de seus respectivos partidos e do site “Eleições2014”, um endereço não governamental, que, com base em dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dedicou-se ao fornecimento de informações sobre todos os candidatos a presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual (ou distrital) nas eleições gerais de 2014. Além destes endereços, foram colhidos dados também no site do próprio TSE, este sim um sítio oficial. Quando houve algum tipo de desencontro entre as informações, o que ocorreu em um número muito pequeno de casos, foi dada prioridade aos dados oriundos do site do TSE ou da ALERJ, pois que se tratam de canais oficiais.

Para a análise da produção legislativa dos parlamentares do Rio de Janeiro, a única fonte de dados utilizada foi o site da ALERJ. Uma outra fonte que poderia ser utilizada seriam os arquivos e o sistema interno de tramitação de proposições da assembleia, mediante, é claro, autorização. No entanto, outras solicitações por informações feitas à ALERJ foram feitas, por diversas vezes, durante a produção deste trabalho e o tempo de resposta frequentemente foi demorado ou nem sempre se conseguiu ter acesso às informações desejadas. Assim, a escolha pelo sítio eletrônico da assembleia se constituiu como a opção mais pragmática e adequada, não obstante a pesquisa no site também não tenha deixado de ser bastante árdua.

No referido endereço, por meio da aba “Processo Legislativo” é possível acessar a seção “Leis e Projetos” e, posteriormente, a legislatura a qual se deseja obter informações –

no caso desta pesquisa, observou-se a legislatura 2015/2019. Nesta seção os projetos estão subdivididos em Propostas de Emenda Constitucional, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Decreto Legislativo e Projetos de Resolução. Dada a profusão de propostas legislativas, optou-se por fazer um recorte e se debruçar apenas sobre as propostas elaboradas nos anos de 2015 e 2016. Não foram considerados projetos propostos em anos anteriores que foram aprovados durante a atual legislatura. Ademais, foram excluídos da análise os projetos de resolução, visto que estas propostas dizem respeito somente ao âmbito interno da ALERJ.

O mecanismo de “busca específica” deste endereço revelou-se muito pouco útil aos objetivos desta pesquisa. Além de esta ferramenta dispor os resultados de maneira pouco compreensiva, como não há a opção de filtro, os resultados de uma busca com as palavras-chave “segurança” e “pública”, por exemplo, apresentam todos os documentos, em suas mais variadas formas, que tramitaram ou tramitam na ALERJ, relacionados a estes termos. Desta maneira, foi preciso checar os projetos um a um para poder separar aqueles que possuíam relação com os temas da violência e da segurança pública daqueles que não possuíam nenhuma ligação com o assunto estudado.

Feito isto, os projetos foram quantificados e separados de acordo com seu tipo (propostas de emenda constitucional, projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária, ou projetos de decreto legislativo), autores, partidos dos autores, data de entrada no sistema de tramitação da ALERJ e status (se foram aprovados, se não foram aprovados ou se ainda estavam em tramitação). Para analisar os conteúdos destes projetos foi criada uma tipologia onde as propostas foram classificadas em categorias de acordo com seu conteúdo e ao fim a que se destinavam. Cada uma dessas categorias, por sua vez, se desdobrou em algumas subcategorias, que variaram em função das especificidades das categorias as quais estavam relacionadas, como será demonstrado no capítulo 3.

Como já mencionado, esta pesquisa também foi constituída de trabalho de campo. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com alguns parlamentares considerados “chave” em relação ao tema (por sua produção legislativa ou por seu reconhecimento público), visando compreender a sua percepção sobre violência e segurança pública, e acompanhou-se, por meio de observação participante, a CPI dos “Autos de Resistência”.

1. A AUSÊNCIA DE ESTUDOS DEDICADOS AO PAPEL DOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Sem dúvida nenhuma hoje é possível afirmar que as pesquisas sobre violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal constituem um campo de estudos sólido dentro das ciências sociais brasileiras. O reconhecimento e a compreensão da complexidade e importância destes temas implicaram uma substancial produção acadêmica por parte de sociólogos, antropólogos e cientistas políticos, especialmente a partir da década de 1980.

Decerto, este interesse não se restringiu à academia, sendo antes o reflexo de uma perplexidade generalizada na sociedade brasileira diante de um fenômeno social relativamente novo à época, a violência criminal. Por conseguinte, o empenho de cientistas sociais em compreender as dinâmicas deste novo fenômeno convergiu com o interesse público, cada vez mais sensível, em torno do tema. Isto ficou especialmente claro ao longo dos anos 90, quando violência criminal e segurança pública assumiram caráter prioritário na agenda pública nacional e se consolidaram como matérias importantes nas agendas de pesquisas científicas.

No entanto, passados pouco mais de quinze anos após o fim da década de 90, se por um lado as ciências sociais tornaram sua produção sobre o tema cada vez mais ampla, enriquecendo o debate e fornecendo interpretações valiosas para o enfrentamento dos graves problemas em torno da segurança pública, por outro é possível afirmar que as políticas públicas no setor não acompanharam tal ritmo.

Se em 1980 eram 13.910 os homicídios cometidos no Brasil, em 2010 este número pulou para 49.932, representando um incrível crescimento de 258%, mesmo ponderando-se pelo crescimento da população no mesmo período, que foi de 59,6% (Waiselfisz, 2011). Em 2015 - ano mais recente sobre o qual há informações disponíveis -, mais uma vez números alarmantes. Foram nada menos do que 58.467 mortes violentas no país, o que corresponde a uma exorbitante taxa de 25,7 mortes para cada 100 mil habitantes¹. Em contrapartida a estes números, que justificam a eleição da segurança pública como a segunda maior preocupação dos brasileiros², os dispêndios da União, estados e municípios com a área alcançaram as cifras de R\$ 76,3 bilhões, representando 1,38% do PIB nacional³.

¹ Dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

² Segundo pesquisa Datafolha de 2014

³ Dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Diversos são os fatores que contribuem para esta perversa conjuntura. Concorrem, dentre outros fatores: a fragilidade dos direitos civis no Brasil; o racismo - muitas vezes institucionalizado; a grande disponibilidade e facilidade no acesso a armas de fogo no país; a reprodução de estigmas e preconceitos e a banalização e naturalização da violência, principalmente quando direcionada a grupos historicamente marginalizados; a expansão e consolidação do tráfico de drogas territorializado; a atuação das instituições que compõem o chamado sistema de Justiça Criminal, não raro incompatível com os valores republicano-democráticos; e, finalmente, a ausência de políticas públicas e de sistemas de *accountability* eficazes.

Neste cenário, a crônica incapacidade do poder público em lidar com estes problemas se tornou outro aspecto negativamente decisivo. As escolhas equivocadas, a precariedade e a obsolescência das políticas públicas voltadas para a segurança nas últimas décadas são uma lamentável constatação em todas as esferas de governo: federal, municipal, mas, sobretudo, estadual.

É sabido que a orientação descentralizadora da Constituição de 1988 consagrou a autonomia das unidades federativas em relação à segurança pública, concedendo a estas o controle sobre as diretrizes da área. A notável e ambígua exceção desta nova gramática da governança ficou por conta das polícias militares estaduais, que, embora submetidas (tal como os corpos de bombeiros militares e as polícias civis) aos Governadores dos Estados, mantiveram seu vínculo orgânico com o Exército – enquanto forças auxiliares e de reserva -, espelhando sua organização e doutrinas. Isto não impediu, todavia, que os estados fossem empoderados para formular suas próprias políticas, de acordo com suas necessidades regionais.

A partir do início dos anos 2000, após um agudo crescimento dos índices de criminalidade e da sensação de insegurança por parte da população, foi possível perceber a emergência de uma nova compreensão da administração estatal da segurança e a construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional, como observado por Sento-Sé (2011). O surgimento de iniciativas de gestão municipal e intermunicipal da segurança, como o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, organizado por municípios da Grande São Paulo (2001), e, mormente, a criação de um Plano Nacional de Segurança Pública (2000), representaram a incorporação dos municípios ao debate e a reinserção deste tema na agenda do governo federal, respectivamente.

Tais iniciativas, no entanto, não redundaram em prejuízo das competências dos governos estaduais, tampouco significaram uma redução de expectativas sobre o

protagonismo dessa instância. Assim sendo, a dimensão estadual da gestão da segurança pública persiste como um lócus privilegiado de análise, seja na crítica direta do Poder Executivo, por meio da avaliação de políticas públicas, seja no exame do contexto regional, que deve perscrutadas dinâmicas locais da criminalidade violenta e/ou considerar as instituições, em seu conjunto ou não, que localmente exercem influência sobre o campo.

Nesse sentido, os estudos que se dedicaram a analisar a violência urbana, a polícia e o sistema de Justiça Criminal, a delinquência e a criminalidade violenta e as políticas públicas de segurança, constituindo subáreas temáticas dentro do campo de pesquisa “segurança e criminalidade”, seguindo a tipologia utilizada por Kant de Lima et al.(2000), ofereceram pistas fundamentais para a compreensão do papel do Estado frente a estes fenômenos.

1.1 Violência e segurança pública no Brasil: o que diz a produção acadêmica até aqui

Grande parte da literatura especializada sugere que a partir de meados dos anos 70 houve uma mudança no padrão da criminalidade urbana brasileira, particularmente nas grandes capitais, como Rio de Janeiro e São Paulo. Verifica-se um aumento considerável de crimes contra a propriedade e contra a vida e uma maior organização social do crime, com a ampliação das redes territorializadas de comércio de drogas – com destaque para a cocaína - e maior acesso a armas de grande poder de destruição. A esta época são realizados os primeiros estudos sociológicos ligados ao tema, com foco na delinquência juvenil (Misse et al., 1973; Figueira, J. 1973).

Com a consolidação e expansão de um novo paradigma da criminalidade na década de 80, surgiram novas interpretações para o fenômeno, que, de maneira geral, procuraram elucidá-lo isolando o aspecto criminal e enfatizando as escolhas individuais ou analisando-o a partir de uma perspectiva mais abrangente, considerando as características sociais brasileiras, sobretudo, a pobreza urbana e a desigualdade social (Paixão, 1983; Carvalho, 1999).

É necessário ressaltar, todavia, a importância de estudos como os de Caldeira (1984) e Zaluar (1994), por exemplo, que demonstraram a partir de novas inflexões analíticas que as dimensões acima referidas estavam muito mais intrincadas do que se imaginara em uma complexa rede de produção de violência que envolvia práticas e atores os mais variados: grupos de extermínio, delinquência convencional, tráfico de drogas, corrupção, arbitrariedade e violência policial, dentre outros elementos.

Concomitantemente, ainda durante os anos de 1980, vimos se desenvolver e se consolidar um eixo de pesquisas que delimitou como seu escopo a polícia e o sistema de justiça criminal. Trabalhos pioneiros como os de Flory (1981), Bretas (1985) e Lemgruber (1987) evidenciaram o caráter hierárquico destas instituições e as contradições entre as idealizações de seus operadores sobre as mesmas e suas práticas. Nesse sentido, ademais, demonstrou-se amplamente desde então que as práticas antidemocráticas e anti-republicanas da polícia e do sistema de justiça criminal longe de representarem casos isolados em seu funcionamento, apontam para a adesão a um sistema paralelo de administração de conflitos e produção de verdades de caráter inquisitorial e reprodutor de desigualdades (Kant de Lima, 1989).

Especificamente no caso da polícia, cujo autoritarismo - perpetuado desde os tempos imperiais (Holloway, 1997) - foi robustamente reforçado durante a ditadura militar, a situação é ainda mais grave. Não foram poucas as investigações científicas que comprovaram que o uso excessivo da força e a utilização de métodos extralegais constituem um paradigma de sua atuação (Kant de Lima, 1995; Cano, 1997; Muniz, 1999; Misse et al., 2013;). Este padrão, no entanto, ainda que goze do apoio expressivo de parcela da sociedade e de representantes do poder público, contribui paradoxalmente, para a deslegitimação das próprias instituições responsáveis pela ordem, na medida em que oferecem um baluarte para práticas ilegais, tanto de agentes privados como de agentes públicos, que obliteram o papel do Estado enquanto mediador de conflitos e enquanto detentor do monopólio da violência legítima, reforçando um ciclo perverso de manutenção da violência em patamares de barbárie.

Cabe ainda destacar (neste contexto e) neste eixo as pesquisas voltadas para o sistema penitenciário. De maneira consensual, os pesquisadores desta área têm apontado para o caráter estruturalmente reprodutor de desigualdades do sistema penitenciário brasileiro, o qual assegura condições especiais aos segmentos mais abastados da sociedade ao mesmo tempo em que suprime os direitos civis daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social (Kahn, 1999; Fischer e Adorno, 1987).

Finalmente, devem ser distinguidas outras duas subáreas dentro do campo de “segurança e criminalidade”: as pesquisas que se debruçam sobre as políticas públicas de segurança e as pesquisas empreendidas sob a rubrica de “violência urbana”.

As primeiras, ao analisarem as diferentes propostas relativas ao tema, sugerem a existência de dois modelos básicos: as políticas de cunho repressivo e as políticas que operam a partir de conceitos preventivos. Como apontado, por exemplo, por Caldeira (1998) e Sento-Sé (1998), um exame destas propostas pode revelar para além de opiniões ou programas

políticos divergentes, imagens sobre a ordem, concepções arraigadas sobre o papel do Estado e de suas instituições neste campo e sobre a própria democracia.

Este núcleo subtemático também tem demonstrado a grande relevância do processamento de dados oficiais – muito embora haja a constatação de que a parcela de crimes subnotificados seja bastante significativa – e de diagnósticos tecnicamente orientados para a formulação de políticas públicas (Soares, 1993; Soares e Sento-Sé, 1996).

Por fim, deve ser considerado o conjunto de pesquisas que fomentam a subárea denominada “violência urbana”. Estes estudos partem de um tipo de interpretação analiticamente mais abrangente sobre a violência, mas que está marcada por uma complexificação e conseqüente fragmentação do tema, com novos recortes e objetos em afinidade com outros campos, redundando em um grande número de subtemas: violência e cor, violência e gênero, violência e mídia, violência nas escolas, violência, dentre outros.

Atentando ao conjunto de práticas, discursos e imagens que conformam aquilo que se convencionou denominar violência urbana, estas pesquisas buscam compreender as dinâmicas da violência nas grandes cidades dentro de processos mais amplos, como o capitalismo, a globalização ou a modernização brasileira, supostamente incompleta. Isto fica evidente em análises como a de Misse (1999), que sugere uma “acumulação social da violência” como decorrente do intrincamento entre pobreza urbana, “desnormalização do individualismo” e criminalidade; e como a de Machado da Silva (1999), que infere a emergência de um novo padrão de relações sociais a partir de práticas criminosas violentas comuns, ao qual chama de “sociabilidade violenta”.

Indubitavelmente, todas estas análises contribuíram, de maneiras distintas, para uma melhor compreensão dos fenômenos envolvidos na criminalidade e na violência urbana. Há, entretanto, muitas questões que ainda não foram devidamente perscrutadas. Chama atenção, neste sentido, o fato de que até aqui, a exceção de alguns trabalhos, os estudos nesta área não tenham explorado sobre nenhum ponto de vista o desempenho do Poder Legislativo.

Sabe-se que o Poder Legislativo, seja no âmbito federal seja na esfera estadual, cumpre papel fundamental numa estrutura governamental, dado o seu maior alcance em termos de representatividade em relação aos outros Poderes e as funções elementares que desempenha, como a proposição de leis e a fiscalização do Poder Executivo. Mas de que maneira, no contexto brasileiro, este poder vem contribuindo para a encampação de políticas públicas na área da segurança pública? O que pensam os nossos parlamentares sobre a segurança pública e a violência?

Os raros trabalhos existentes sobre a temática dão conta apenas do plano federal. A pesquisa que deu origem à tese de doutorado de Frade, intitulada *O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade* (2007), constatou que, de maneira geral, os projetos apresentados pelos parlamentares na legislatura 2003-2007 majoritariamente propunham o recrudescimento dos tipos penais. Num universo de 646 propostas, apenas 20 almejavam relaxar algum tipo penal. Em sua maioria, a principal fonte de informação sobre o tema seria oriunda de noticiários da grande mídia. Em outras palavras, tais propostas não seriam produto de reflexões a partir de estudos ou análises consistentes.

Em dois artigos distintos, Campos (2009; 2014) analisa as matérias relacionadas a segurança pública na Câmara dos Deputados e no Senado federal. O primeiro trabalho dedicou-se exclusivamente a investigar de que maneira os meios de comunicação de massa mobilizaram a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) que tratavam do tema da redução da maioria penal na Câmara.

De acordo com Campos, a intensa repercussão nos grandes meios de comunicação de dois crimes de grande comoção pública ocorridos, respectivamente, em 2003 e 2007⁴, somada a atuação de líderes partidários e autoridades públicas teriam criado um “clima de políticas” e influenciado a construção de uma agenda voltada para a redução da idade mínima para imputabilidade penal.

Em trabalho mais recente, o autor analisou a legislação aprovada em segurança pública e justiça criminal no Brasil no período compreendido entre 1989 e 2006. A investigação demonstrou que a maioria das leis foi aprovada nos primeiros anos de mandato, período em que as alianças políticas geralmente são mais estáveis, ao passo em que os anos eleitorais apresentaram os menores números.

Diferentemente dos resultados obtidos por Frade (2007), a pesquisa de Campos apontou para um Congresso no qual coexistem “princípios diferentes de justiça”: ao mesmo tempo em que foram aprovadas leis mais reativas e repressivas, foram promulgadas políticas penais alternativas, que visam a reduzir punições e ampliam garantias e direitos dos cidadãos. Estes resultados demonstrariam que a ideia de que o Brasil reproduz mecanicamente o aumento unilateral do poder estatal de punir não condiz com a realidade.

Deve-se levar em consideração, no entanto, que os pesquisadores se dedicaram a materiais empíricos distintos. A discrepância nos resultados obtidos decorre justamente da diversidade dos objetos de análise e dos olhares que foram lançados sobre eles. Enquanto

⁴ Trata-se dos assassinatos do casal Liana Friedenbach e Felipe Caffé, em 2003, ocorrido na zona rural de Embu Guaçu (Grande São Paulo) e do menino João Hélio, em 2007, em Oswaldo Cruz, subúrbio do Rio de Janeiro.

Frade se empenhou em analisar projetos de lei, visando investigar quais as concepções e argumentos os parlamentares lançaram mão em suas propostas, Campos se debruçou sobre o conjunto de leis aprovadas, ou seja, sobre o produto final da produção legislativa. É necessário então ponderar que sendo a produção legislativa uma atividade inevitavelmente implicada em articulações de interesses políticos e sociais, nem sempre o resultado final da tramitação das propostas pode refletir integralmente os desígnios de um ator ou de um conjunto de atores. Além do mais, em que pese a relevância dos resultados obtidos por Campos, dadas as prerrogativas que conferem ao Executivo grande poder de legiferância, talvez, tomar isoladamente as leis aprovadas não seja o melhor caminho para compreender o papel do Poder Legislativo naquilo que diz respeito à segurança pública.

Merecem destaque também, justamente por conta da escassez de trabalhos dedicados à temática, as pesquisas empreendidas pelo Instituto Sou da Paz nos últimos anos sobre *o papel do Legislativo na segurança pública*. Em 2014, a entidade publicou um relatório sobre a atuação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados durante o ano de 2013, sendo este o primeiro de uma série de três estudos voltados ao trabalho realizado pelo Congresso Nacional.

O relatório apontou em suas conclusões a falta de prioridade em relação ao tema tanto por parte da Câmara, quanto por parte do governo federal. Na Câmara, a CSPCCO é uma das únicas duas comissões que possibilita que seus integrantes sejam titulares em outra comissão, reduzindo, portanto, o tempo de dedicação às matérias da área. Em relação ao governo federal, foi identificado certo desinteresse em presidir a CSPCCO. Segundo o relatório, embora detentores das maiores bancadas desde 2007, PT e PMDB não se propuseram a presidir a comissão, deixando a cargo dos partidos de oposição e dos partidos menores da base aliada a condução dos trabalhos do colegiado.

Por sua vez, a análise dos projetos de lei apreciados pela CSPCCO revelou uma concentração de projetos dedicados à política penal, à justiça criminal e ao sistema penitenciário, cujos conteúdos em sua maioria não se direcionavam a prevenção. Outras características das propostas foram o seu forte caráter corporativista, naqueles que se referiam à carreira policial, e o enfoque predominantemente encarcerador.

Ademais, de acordo com a pesquisa, um quinto dos deputados integrantes da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado faria parte da chamada “Bancada da Bala”, financiada pelas indústrias de armas e munições. Haveria desta maneira um preocupante conflito de interesses entre as atividades parlamentares de alguns deputados e

as indústrias que financiaram suas campanhas, sobretudo, num momento em que se discutia a proibição de doações à campanhas eleitorais feitas por empresas.

Em publicação no mesmo ano, que compôs o 8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2014), a equipe de pesquisadores do Instituto Sou da Paz dedicou-se a analisar as normas de segurança pública e justiça criminal produzidas e sancionadas durante a 54ª legislatura (2011-2014) do Congresso Nacional. As conclusões foram praticamente as mesmas.

Novamente foi possível observar um conteúdo eminentemente corporativista nas normas que se referiam às instituições policiais. Deste conjunto, aproximadamente 75% propunham “anistia a policiais grevistas, aposentadoria, criação de cargos, indenização, remuneração e estabelecimento de prerrogativas do delegado em relação à investigação criminal e tratamento jurídico da carreira” (FBSP, 2014:138).

Do mesmo modo, em relação à política criminal foi possível observar mais uma vez a tendência dos parlamentares pela tipificação de crimes e aumento de penas nas novas leis. Apenas duas normas, a Emenda Constitucional nº 82/2014 e a Lei nº 13.022/2014, possuíam um conteúdo que se pôde considerar de caráter “estrutural”. Enquanto a primeira produziu uma alteração no artigo 144 da Constituição Federal para disciplinar a carreira de agentes públicos responsáveis pelo policiamento de trânsito, incluindo-os dentre autoridades incumbidas pela segurança pública no âmbito municipal, a segunda, conhecida como o “Estatuto Geral das Guardas Municipais”, normatizou as atividades destas instituições em todo o território nacional e as inseriu no sistema nacional de segurança pública (FBSP, 2014: 139).

Finalmente, em novo esforço analítico empreendido, o Instituto Sou da Paz apresentou em 2016 um estudo sobre a atuação das duas casas legislativas da União, Câmara e Senado Federal, no ano de 2015 no campo da segurança pública. Diferentemente dos trabalhos anteriores, foram analisadas as propostas apresentadas pelos parlamentares quanto as normas aprovadas e sancionadas no primeiro ano da atual legislatura.

Em relação à Câmara dos Deputados, dos 4.262 projetos apresentados pelos parlamentares, 731 guardavam alguma relação com a temática abordada. Foram excluídos os projetos retirados ou devolvidos ao autor, os arquivados e aqueles que se transformaram em norma jurídica, restando 695 projetos. Destes, 131 PLs buscavam criar um novo tipo penal no ordenamento jurídico e 134 pretendiam aumentar a pena correspondente a um tipo penal já existente. Outros 112 projetos propunham novas regras ao processo penal. Em outras palavras, seguindo a tendência observada em outras pesquisas, mais da metade das

proposições parlamentares em 2015 se dedicavam exclusivamente à dimensão penal da segurança pública.

As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) também foram objeto de análise da pesquisa. Das 185 propostas identificadas na Câmara, 30 diziam respeito à segurança pública. O conteúdo de grande parte das PECs dizia respeito às forças policiais. Destas, 63,6% correspondem a projetos que tratam de subsídios, remuneração de policiais e outras questões corporativas, tal como se observou nos projetos de lei. Apenas duas propostas no conjunto daquelas classificadas sobre a rubrica “Polícia” se referiam a questões mais estruturais sobre o modelo de policiamento brasileiro, introduzindo o debate sobre o ciclo completo de policiamento.

No Senado Federal, 123 projetos de lei possuíam relação com a segurança pública e a justiça criminal em um universo de 798 projetos de lei. Aqueles que versam sobre o processo penal representaram 31% deste total, ao passo em que os projetos dedicados a criminalização de condutas e aumento de penas corresponderam a 26% e 22%, respectivamente. Como na Câmara, o aspecto penal teve maior enfoque nas proposições legislativas.

Já naquilo que diz respeito às PECs, apenas 4 dentre 167 propostas destinavam-se ao tema estudado. Duas destas propostas se referiam à redução da idade mínima para imputabilidade penal, sendo uma originária da Câmara dos Deputados. As outras duas diziam respeito à polícia. Uma visaria a assegurar ao policial o benefício de receber um adicional em seu salário por desenvolver atividades perigosas. A outra propunha uma reforma no modelo de polícia no Brasil: haveria nos estados uma polícia única, de ciclo completo, e a Polícia Federal passaria a possuir funções de polícia ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras, de rodovias e ferrovias federais.

Ambas as casas conseguiram bom desempenho na área se levada em consideração a autoria das normas promulgadas. Ao todo, Poder Executivo e Poder Legislativo produziram 18 novas leis, das quais 17 foram leis ordinárias e uma lei complementar. A Câmara dos Deputados foi responsável por 8 normas neste conjunto (ou 44%), enquanto Senado e Poder Executivo deram origem a 5 leis (ou 28%) cada.

Apesar da grande representatividade no rol das leis aprovadas e sancionadas, o estudo apontou uma abordagem “pouco sofisticada” no tratamento das questões relacionadas à segurança pública por parte dos parlamentares, com forte tendência a lançar mão do direito penal como o principal modo de atuação do Estado. A análise do conteúdo das propostas revelou que os representantes do Poder Legislativo se utilizam de argumentos que guardam pouca ou nenhuma relação com evidências técnicas produzidas por estudiosos do campo.

Por conseguinte, percebe-se que ainda de forma muito embrionária e fragmentada pesquisadores nas ciências sociais têm procurado melhor compreender de que maneira as dinâmicas envolvidas nas atividades do Poder Legislativo podem incidir sobre a segurança pública. Ainda assim, o olhar está voltado exclusivamente ao âmbito do Congresso Nacional. Os analistas estão a dever, portanto, estudos sobre a dimensão estadual do Poder Legislativo e sua ingerência no campo da segurança.

Ora, sendo os estados os responsáveis pela gestão da segurança, por meio da elaboração de políticas públicas e do controle exercido sobre as forças policiais (militar e civil), é imperativo observar a atuação das assembleias estaduais. Poder-se-ia argumentar que a gestão da segurança pública é uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, sobretudo, dos governadores, o que sem dúvida é uma verdade. Mas este questionamento não atentaria justamente para as atribuições do Legislativo, quais sejam, a de representar a população, legislar e fiscalizar os atos do Executivo. Ademais, o próprio desenho institucional estabelecido pelo texto constitucional vigente hoje no Brasil não permite que Legislativo e Executivo sejam considerados independentemente um do outro, pois a construção ou o impedimento de agendas políticas depende inevitavelmente das relações entre estes poderes.

Entretanto, se é uma verdade incontestável o fato de que, à exceção dos raros estudos mencionados acima, o papel do Poder Legislativo, sobretudo na esfera estadual, não tem despertado o interesse dos pesquisadores que se dedicam a investigar e compreender os fenômenos envolvidos no campo da segurança pública, por outro lado, não é menos verídico o fato de que o campo de pesquisas que vem se ocupando de analisar o Poder Legislativo no Brasil também não tem se entusiasmado com o domínio estadual e até então não há registros dentro da área sobre algum estudo relacionado ao tema da segurança pública.

1.2 A literatura sobre o Poder Legislativo no Brasil

Apenas muito recentemente constitui-se no Brasil uma área dedicada a tomar como objeto de estudo o funcionamento das instituições políticas democráticas brasileiras. Datam de meados dos anos 90 os primeiros trabalhos voltados a este fim. Obviamente, desde a redemocratização houve esforços consideráveis no sentido da compreensão e elucidação do sistema político brasileiro, como comprova toda a literatura sobre política comparada e sobre a consolidação democrática brasileira (Linz e Stepan, 1996; O'Donnell et al., 1986;

Lamounier, 1987). Não obstante, uma importante mudança de foco na discussão determinou o surgimento de uma nova área de pesquisas mais preocupada com a operacionalização da democracia brasileira.

Inspirado em uma subárea temática consolidada no interior da ciência política estadunidense, os estudos legislativos, o campo homônimo brasileiro deixou para trás o normativismo e o pessimismo das perspectivas que reencarnaram a teoria da modernização, característico dos estudos comparativistas das décadas de 1980 e 1990, e voltou-se a um debate mais institucionalista, chamando a atenção para variáveis até então não consideradas, como a organização dos trabalhos parlamentares e os poderes legislativos do presidente (Limongi, 2010).

Assim, não se atendo a estudos que se refiram exclusivamente ao Poder Legislativo, debruçando-se por vezes sobre o sistema político brasileiro como um todo, surge no Brasil a área de pesquisas que hoje podemos denominar “estudos legislativos”. A preocupação com a fragilidade da democracia brasileira e as recomendações que dela decorreram cedeu lugar a estudos centrados nas relações entre o Executivo e o Legislativo. Do mesmo modo, da ênfase dada às leis eleitorais e seus efeitos nas estratégias dos políticos passou-se à análise do processo decisório, fazendo emergir uma nova forma de compreender o processo político brasileiro.

Deste modo, a produção legislativa adquiriu centralidade nos trabalhos de diversos pesquisadores. O processo legislativo é sem dúvida uma das dimensões mais fundamentais do Estado democrático de Direito. A regularização e fiscalização das relações entre os indivíduos e entre estes e as instituições constitui fulcro central a qualquer sociedade, uma vez que visa a estabelecer parâmetros e limites às ações e na medida em que configura a própria natureza do Estado. Exatamente por isso a produção legislativa torna-se um complexo campo de disputas, cuja análise não pode prescindir de grande prudência.

Em tese, dada a sua vocação por excelência, o Poder Legislativo deveria ser o grande responsável, através da produção de leis, por orientar a atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado. No contexto do sistema político brasileiro, porém, esta assertiva não se verifica. A explicação para este fato encontra-se no contexto da redemocratização.

Ao mesmo tempo em que fortaleceu o Congresso, devolvendo a ele poderes subtraídos pelo regime autoritário – como o forte papel no controle das finanças públicas e no processo orçamentário -, o texto constitucional de 1988 manteve em vigência as normas que concederam poderes legislativos ao Executivo durante a ditadura militar. Desta forma, o

Poder Executivo continuou legalmente dotado de um número considerável de prerrogativas – o poder de solicitar urgência aos seus projetos e de editar medidas provisórias com força de lei e a extensão da exclusividade de iniciativa para determinadas matérias - que lhe conferiram grande força política e o tornaram o principal legislador de *jure* e de fato (Figueiredo e Limongi, 2001).

Diversos foram os trabalhos que demonstraram ser uma constante no âmbito federal a disparidade entre as taxas de aprovação de legislação com origem no Executivo, bastante altas, e as taxas de aprovação de leis oriundas do Legislativo, demasiado baixas (Figueiredo e Limongi, 1995; Pereira e Mueller, 2000:65; Amorim Neto, 2006:130).

Estas constatações ajudaram a desmitificar a interpretação dominante até então segundo a qual haveria no Brasil uma crise de governabilidade derivada da existência conflitiva de um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo constitucionalmente robusto, porém sem a estrutura partidária necessária para atuar com maior vigor, mas ainda assim capaz de configurar um obstáculo à ação presidencial (por exemplo, Mainwaring, 1991).

A análise empírica da produção legal evidenciou, ao contrário, o primeiro como protagonista no processo legislativo e o segundo como um poder atrofiado, além de demonstrar a alta capacidade de líderes partidários em disciplinar o comportamento de seus correligionários em plenário. Tal diagnóstico demonstrou a existência de um sistema político estável e com plena capacidade para a produção de políticas públicas conforme os desígnios de governos e maiorias eleitas legitimamente.

Apoiando-se nesse tipo de leitura, Pereira, Power e Rennó (2005) afirmaram haver nas legislaturas das democracias contemporâneas mais reatividade do que proatividade. Subjacente a esta afirmação está a ideia de que a produção legislativa do Congresso em geral não trata de questões fundamentais (Mainwaring, 1999) e de que os parlamentares possuem uma contribuição efetiva “escassa” no processo governativo (Figueiredo e Limongi, 2001 [1999]:72), e, por conseguinte, na formulação de políticas públicas para o país.

Do ponto de vista do conteúdo das propostas, a literatura enfatiza a relação entre as distintas inscrições dos parlamentares no espaço geográfico, a distribuição dos votos e o comportamento legislativo destes. A produção legiferante dos deputados federais tenderia a se restringir a normas particularistas às áreas nas quais os seus votos estariam concentrados, nos âmbitos regional e municipal, dotando de um forte cunho paroquialista a sua atuação (Ames, 2001; Carvalho 2003).

Embora utilize metodologia distinta de análise e defenda a tese de acordo com a qual exista a nível federal grande equilíbrio entre os Poderes e que o chefe do governo encontra-se

fragilizado na atual estrutura federativa brasileira, Abrucio (1998) chega à conclusão similar em relação às assembleias estaduais. Este estudo constitui uma das raras, e, portanto, grandes referências para análise do âmbito estadual do trabalho legislativo.

O argumento central do autor é o de que as assembleias legislativas estaduais no Brasil seriam, de maneira geral, instituições frágeis e dominadas pelo poder do governador de estado. De acordo com a sua linha de raciocínio o sistema político brasileiro comportaria dois sistemas presidencialistas distintos: o primeiro, correspondente ao nível federal, seria caracterizado pela já mencionada fragilidade do Poder Executivo; o segundo, por sua vez, relativo ao nível estadual, seria definido pela capacidade dos governadores de exercerem amplo controle sobre o Legislativo e até mesmo sobre o Judiciário, enfraquecendo a separação e a independência entre os Poderes. Deste modo, haveria uma hipertrofia do Executivo estadual, configurando um sistema “ultrapresidencial” (Abrucio, 1998:111).

Aqui, novamente, a Constituição Federal de 1988 teria sido determinante. Segundo Abrucio, a fragilidade da União no fim do regime militar e o protagonismo assumido pelos governadores de estado no contexto da transição democrática propiciaram as condições ideais para a formação de um novo padrão de relações federativas. Com o novo texto constitucional, os estados conseguiram aumentar sua parcela nos recursos nacionais, ao passo em que a União perdeu parte de sua receita. De maneira inversamente proporcional, enquanto esta última continuou a concentrar uma série de encargos, os primeiros se eximiram de responsabilidades significativas quanto às políticas públicas. Ademais, nesta conjuntura ainda deveriam ser consideradas a postergação de dívidas dos estados com a União e as constantes recuperações de bancos estaduais patrocinadas pelo governo federal (Abrucio, 1994:172-173).

Assim, os governos estaduais passaram a se fortalecer nos campos econômico e político, aumentando seus recursos e, conseqüentemente, seu poder de barganha perante os parlamentos estadual e federal, em concomitância com o enfraquecimento do governo federal nestas áreas.

Neste sentido, ao nível local, uma das conseqüências mais importantes deste novo arranjo seria a existência daquilo que Abrucio denominou “pacto homologatório”, que consiste na manutenção de relações de troca entre os deputados estaduais e o Executivo. Isto é, em troca da distribuição de recursos clientelistas, os parlamentares abdicariam de seu dever constitucional de apreciar as iniciativas do Executivo, aprovando-as sem maiores discussões e apenas formalizando-as.

Baseando-se nas análises empreendidas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), um conjunto de estudos reunidos em coletânea organizada por Fabiano Santos (2001)

se dedicou a verificar até que ponto a estrutura do nível nacional se reproduziria nos estados e a testar a vigência histórica do “ultrapresidencialismo estadual” apontado por Abrucio.

Investigando seis estados da federação - Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Espírito Santo e São Paulo - durante a legislatura 1995-1998, a conclusão apontada foi a existência de experiências que demonstraram *diversidade* e *convergência* em relação às hipóteses testadas. Rio de Janeiro e Minas Gerais demonstraram maior equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, indicando o caráter autônomo de suas respectivas assembleias. Nos estados do Rio Grande do Sul e do Ceará foi possível observar que as fortes alianças eleitorais produziram maiorias partidárias e grande capacidade governativa aos poderes executivos. Finalmente, apenas os estados de São Paulo e Espírito Santo apresentaram um quadro “ultrapresidencialista”, ou seja, com amplo predomínio do Executivo dentre os Poderes.

Em suma, a variedade de experiências políticas existente nas estruturas e nos processos decisórios das assembleias estaduais, bem como das relações destas com os Executivos estaduais não corrobora nem a hipótese da reprodução do padrão de relações verificado no âmbito federal tampouco legitima a tese de que haveria nos estados brasileiros um “ultrapresidencialismo”, sendo este um fenômeno restrito no tempo e no espaço.

Mais recentemente, após mais de uma década de distância do trabalho organizado por Santos, Tomio e Ricci (2012) se empenharam em uma pesquisa mais abrangente sobre o funcionamento e desempenho de 12 assembleias legislativas⁵ durante as legislaturas 1999-2002 e 2002-2006. Para além da análise de indicadores quantitativos sobre a produção legislativa, como o volume de projetos apresentados, as taxas de dominância e de sucesso e os vetos apresentados pelo Executivo, este trabalho buscou realizar uma discussão acerca do conteúdo das propostas submetidas pelos governos e deputados estaduais.

Uma vez mais, os resultados alcançados demonstraram que somente um dos estados pesquisados (Sergipe) enquadrava-se no modelo proposto por Abrucio. Em todas as outras assembleias analisadas foram encontrados resultados diferentes e uma complexidade maior do que a imaginada na dinâmica legislativa. Em alguns estados, como São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, o Poder Executivo mostrou-se mais propenso a medidas municipais. Em contrapartida, os parlamentares de Sergipe, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina apresentaram um conjunto de propostas que se referiam predominantemente à esfera estadual. Além disso, as taxas de dominância do Executivo se mostraram bem menores

⁵ Os estados analisados foram: Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

nas assembléias legislativas do que em comparação ao Congresso nacional, enquanto as taxas de sucesso dos Legislativos estaduais foram bem superiores àquelas registradas ao Legislativo federal.

Esta breve apresentação da produção acadêmica sobre o desempenho legislativo nas esferas nacional e subnacional, que de maneira nenhuma se propôs a dar conta de sua totalidade, não constitui aqui um simples exercício de revisão bibliográfica. Antes, possui como objetivo indicar a existência de algumas lacunas importantes nas agendas de pesquisa sobre o Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, não há como deixar de reconhecer a existência escassa de trabalhos científicos nas ciências sociais sobre o desempenho das assembléias legislativas estaduais. O grande e diversificado interesse que levou pesquisadores nacionais e internacionais a empreender robustas análises de perspectivas e matrizes teóricas distintas sobre o Congresso nacional não se verifica quando se altera o foco para a esfera estadual. Passados quase vinte anos desde a publicação de *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira* (1998), o livro de Abrucio, e da coletânea organizada por Fabiano Santos (2001) continuam a ser as grandes referências para o estudo de legislaturas subnacionais.

Em segundo lugar, tanto as investigações que se debruçaram sobre o domínio nacional quanto àquelas que se detiveram aos limites estaduais basearam boa parte de suas análises nos resultados finais obtidos nas proposições oriundas das Casas observadas. Ao atentarem somente para o número de projetos de sua autoria que se tornaram efetivamente lei, privilegiando a análise quantitativa para inferir sobre o desempenho destes atores, estes estudos chegaram à conclusão questionável de que a contribuição do Legislativo para a formulação de políticas públicas tem sido fragorosamente parca. Deste modo, põe-se de lado a possibilidade de uma perspectiva qualitativa sobre a produção legislativa e até mesmo a interlocução entre metodologias qualitativas e quantitativas.

Finalmente, há de se notar que nestes estudos não há qualquer referência ao papel que o Poder Legislativo poderia desempenhar em relação à segurança pública, seja a nível federal ou a nível estadual. Deve-se ressaltar, no entanto, que a constituição de um campo de pesquisas dedicado a reflexões sobre o Poder Legislativo no Brasil é recente se comparada, por exemplo, aos *legislative studies* nos Estados Unidos. Outra observação a ser feita – e isto guarda relação direta com a ressalva anterior – é a de que ainda são raros e fragmentários os trabalhos monográficos dedicados a análise de temas específicos de agenda.

Este trabalho é justamente uma tentativa de contribuir para o preenchimento destas lacunas que se apresentam. Como indicado anteriormente, o objetivo central que aqui se

deseja alcançar é compreender, a partir do recurso a combinação de metodologias qualitativas e quantitativas, de que maneira a assembleia legislativa do Rio de Janeiro tem contribuído para e como pensa o campo da violência e da segurança pública do estado.

No próximo capítulo, seguindo este propósito, buscarei apresentar as características estruturais da ALERJ e os processos que se desenvolvem no âmbito legislativo, além de alguns traços mais relacionados ao campo da segurança pública, de maneira que se possa fornecer um quadro geral que auxilie a compreensão das proposições legislativas que serão analisadas no capítulo 3.

2 A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: SUA ESTRUTURA E A LEGISLATURA 2015-2019

As Assembleias Legislativas existem no Brasil desde 1834, quando foram criadas, por força do Ato Adicional à Constituição do Império, as Assembleias Legislativas Provinciais, em lugar dos conselhos gerais das províncias, fortalecendo a primeira experiência federativa brasileira. Com o advento da República, as antigas províncias transformaram-se em estados autônomos e as Assembleias Provinciais passaram a denominar-se Assembleias Legislativas Estaduais.

Em 1930, após a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da república, o Congresso Nacional e todos os órgãos do Poder Legislativo nos estados e municípios foram dissolvidos. O Poder Executivo, por sua vez, passou a ser exercido por interventores que respondiam única e exclusivamente ao governo federal (Fausto, 2006; Neto, 2013).

Com a promulgação da Constituição de 1934, as Assembleias Legislativas voltaram a funcionar regularmente. Porém, por pouco tempo. Em 1937, por via de um golpe de Estado, Vargas impôs um novo regime autoritário, o Estado Novo. Uma nova carta constitucional fora apresentada pelo novo-velho chefe do Poder Executivo e uma vez mais a centralização política instaurou-se. O congresso, as assembleias estaduais e as câmaras municipais foram dissolvidas e somente em 1945, com o fim da ditadura varguista, as assembleias, bem como as câmaras municipais e o congresso retomaram suas atividades (Pandolfi, 1999).

Quase vinte anos mais tarde, o novo regime autoritário instituído pelos militares novamente imporia uma ruptura à institucionalidade política brasileira. Os inúmeros Atos Institucionais dos quais lançaram mão os governos militares, mesmo sem findar sua existência como impusera a ditadura de Vargas, reduziram drasticamente o poder de atuação política dos órgãos legislativos no país, tanto a nível federal quanto a nível estadual, perdendo, inclusive, grande parte de suas prerrogativas legislativas (Figueiredo e Limongi, 2001).

No caso específico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ainda em meio a este obscuro período, mais uma grande transmutação política alteraria sua estrutura e seu funcionamento. Em 15 de março de 1975, em função da Lei complementar número 20, de 1º de julho de 1974, durante a presidência do general Ernesto Geisel, os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro foram fundidos, mantendo-se a denominação de estado do Rio de Janeiro, com a cidade do Rio de Janeiro tornando-se a capital fluminense. Deste modo, as assembleias

dos dois estados passaram a constituir uma assembleia única, designada pelo nome do novo estado, dando origem a atual ALERJ.

Como a fusão dos dois estados não se deu em prejuízo das eleições estaduais realizadas em 1974, Guanabara e Rio de Janeiro elegeram para as suas assembleias 48 e 46 representantes, respectivamente⁶. Posteriormente, com as duas assembleias unificadas, o novo estado do Rio de Janeiro passou a operar com o somatório de seus representantes, isto é, 94 deputados estaduais. Somente a partir de 1978 a ALERJ passou a contar com o número de parlamentares que possui hoje, como se compreenderá melhor a seguir.

2.1 A estrutura da ALERJ

Atualmente, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro é composta por 70 deputados, eleitos para um mandato de quatro anos que se inicia em 1º de fevereiro do ano subsequente à eleição e se encerra 31 de janeiro, após quatro anos de mandato. Esta cifra, estabelecida desde 1978, é alcançada por meio da aplicação da “regra do triplo”, tal como definido hoje pelo Art. 27 da Constituição Federal e pelo Art. 94 da Constituição Estadual. Tal regra consiste em definir o número de deputados estaduais com base na representação do estado na Câmara dos Deputados, isto é, o número de deputados à Assembleia Legislativa deverá corresponder ao triplo do número de representantes do estado na Câmara, havendo aplicabilidade limitada a 12 deputados federais (cujo triplo é 36). Nos casos em que este limite é excedido, deve-se acrescentar ao triplo o número de deputados federais excedentes a 12. Assim, no Rio de Janeiro, que possui uma bancada de 46 deputados na Câmara, temos a soma de 34 (o número de deputados acima de 12) mais 36 (o triplo de 12), totalizando 70 deputados.

Os deputados agregam-se em bancadas partidárias, que podem se constituir em blocos parlamentares, os quais devem possuir ao menos três deputados de no mínimo dois ou mais partidos. Cada bancada deve indicar um líder, no início de cada legislatura ou após a criação de bloco parlamentar, aprovado pela maioria absoluta dos integrantes da representação. Todos os líderes podem indicar vice-líderes na proporção de um por três deputados ou fração, além de ser facultada a designação de um primeiro vice-líder.

⁶ Ver Rosa Silva (2010) sobre o impacto da fusão entre os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

O governador do estado também possui o poder de indicar deputados para exercerem a liderança do governo na assembleia, composta por um líder e dois vice-líderes, os quais possuirão as mesmas prerrogativas dos outros líderes dispostas nos incisos I e II do art. 14 do Capítulo IV do Regimento Interno⁷.

A sessão legislativa ordinária, período de atividade normal da assembleia, é realizada, independente de convocação, todos os anos em dois intervalos específicos. O primeiro intervalo ocorre entre 15 de fevereiro e 30 de junho, ao passo que o segundo se dá de primeiro de agosto a 15 de dezembro. Obrigatoriamente, ao final do primeiro período o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar aprovado, bem como ao fim do ano, as atividades legislativas não podem se encerrar sem a aprovação do projeto da Lei do Orçamento Anual.

À Mesa Diretora cabe a incumbência de dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da assembleia. Sua composição inclui treze membros: um Presidente, quatro Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro vogais, todos efetivos e com direito a voto, conforme explícito em regimento. Tais membros devem ser eleitos para um mandato de dois anos, com possibilidade de reeleição. O pleito deve ocorrer obrigatoriamente na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa, a ocorrer no dia seguinte à posse dos parlamentares. Todos os deputados podem se candidatar à Mesa Diretora, exceto líderes e vice-líderes de bancadas, aos quais esta possibilidade é vedada.

A estrutura da ALERJ também comporta as comissões parlamentares, órgãos de fundamental importância ao funcionamento da assembleia e que se dividem entre permanentes, que subsistem através das legislaturas, e temporárias, cuja existência possui um período pré-determinado. Em ambos os tipos, a composição das comissões deve obedecer, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária, de maneira que os partidos com maior representação na assembleia possuam lugares reservados em cada comissão. Na prática, porém, nem sempre os partidos se interessam em indicar representantes a todas as comissões e é possível verificar em algumas comissões composições em que há partidos sobre-representados e outros sem nenhuma representação.

Às comissões permanentes competem funções fundamentais, como: discutir e votar projetos de lei; converter em diligência, se julgar necessário, qualquer proposição, com vistas a comprovar ou juntar requisitos legais; realizar audiências públicas representativas da

⁷**Art. 14.** O líder, além de outras atribuições, tem as seguintes prerrogativas:

I - fazer uso da palavra, pessoalmente ou por intermédio de vice-líderes, em defesa da respectiva linha política, no período das comunicações;

II - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar a sua bancada, por tempo não superior a cinco minutos, sendo defeso o voto de liderança em nome da bancada.

sociedade civil, convocar o Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo; e analisar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Além disso, tais comissões ainda possuem o poder de solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão e convocar Secretários de Estado ou Procurador-Geral para obter informações e eventuais esclarecimentos sobre temas de suas respectivas atribuições.

Ao todo são trinta e seis comissões permanentes⁸, todas elas de caráter técnico, voltadas a temas específicos, tais como educação, saúde, segurança pública, etc. Cada uma possui uma secretaria própria, responsável por serviços de apoio administrativo. Em geral, são integradas por cinco membros, à exceção das seguintes comissões, que possuem sete membros: Constituição e Justiça; Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle; Educação; Saúde; Segurança Pública e Assuntos de Polícia; Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais; e Cultura.

Em relação a sua composição, os membros destas comissões são escolhidos a partir de indicações das lideranças partidárias, conquanto obedçam ao seguinte regramento: primeiramente, deve-se dividir o número de membros da assembléia pelo número de membros de cada comissão para obter o quociente para a representação partidária; em seguida, o número de deputados de cada partido deve ser dividido pelo quociente referido anteriormente, resultando – fora os decimais - no número de indicações que os respectivos líderes partidários poderão fazer para cada comissão. Como nem todas as vagas podem ser preenchidas por meio desta operação, o preenchimento das vagas restantes deve ser alcançado por meio de um novo cálculo: divide-se o número de deputados de cada partido pelo número de deputados indicados resultante do cálculo anterior acrescido de uma unidade. O partido que obtiver a

⁸ As comissões permanentes da ALERJ são: **I** - Comissão de Constituição e Justiça; **II** - Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle, com sete membros; **III** - Comissão de Normas Internas e Proposições Externas; **IV** - Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos; **V** - Comissão de Legislação Constitucional Complementar e Códigos; **VI** - Comissão de Indicações Legislativas; **VII** - Comissão de Educação; **VIII** - Comissão de Saúde; **IX** - Comissão de Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social; **X** - Comissão de Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira; **XI** - Comissão de Transportes; **XII** - Comissão de Economia, Indústria e Comércio; **XIII** - Comissão de Obras Públicas; **XIV** - Comissão de Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral; **XV** - Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia; **XVI** - Comissão de Ciência e Tecnologia; **XVII** - Comissão de Servidores Públicos; **XVIII** - Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania; **XIX** - Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional; **XX** - Comissão de Defesa do Meio Ambiente; **XXI** - Comissão de Defesa do Consumidor; **XXII** - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher; **XXIII** - Comissão de Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso; **XXIV** - Comissão de Minas e Energia; **XXV** - Comissão de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários; **XXVI** - Comissão de Redação; **XXVII** - Comissão de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional; **XXVIII** - Comissão de Esporte e Lazer; **XXIX** - Comissão de Turismo; **XXX** - Comissão de Segurança Alimentar; **XXXI** - Comissão de Saneamento Ambiental; **XXXII** - Comissão da Pessoa com Deficiência; **XXXIII** - Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais; **XXXIV** - Comissão de Cultura; **XXXV** - Comissão de Defesa Civil; **XXXVI** - Comissão para Prevenir e Combater a Pirataria no Estado do Rio de Janeiro.

maior média indicará seu representante para mais uma vaga e assim sucessivamente até que todas as vagas tenham sido preenchidas.

Uma vez constituídas, os deputados mais velhos dentre os membros das comissões convocam a todos para eleger os presidentes e os vice-presidentes das comissões. A eleição se dará por meio de votação nominal e será eleito que conquistar a maioria simples dos votos. Em caso de empate, deve-se considerar eleito aquele que for o mais idoso entre os votados. Apenas os parlamentares integrantes da Mesa Diretora não poderão liderar nem presidir quaisquer comissões permanentes.

As reuniões – como em todos os tipos de comissão - devem ter dias e horários prefixados e serão convocadas através de publicação de edital no Diário Oficial do Poder Legislativo ou mediante ofício aos membros da comissão. Salvo deliberação em contrário, as reuniões devem ser públicas. Contudo, pode haver ainda reuniões reservadas ou secretas. As reservadas devem ser as reuniões em que a matéria a ser tratada deva ser debatida somente com a presença dos próprios deputados, de funcionários ligados a comissão e, se necessário, de terceiros convocados. Por outro lado, quando as comissões tiverem de deliberar sobre perda de mandato, a reunião será obrigatoriamente secreta. O deputado que deixar de comparecer a cinco reuniões consecutivas sem justificar sua ausência perderá seu lugar e só poderá retornar à comissão na próxima sessão legislativa.

Já as comissões temporárias possuem três formatos: as comissões de representação, as comissões especiais e as comissões de inquérito, mais conhecidas como CPIs – Comissão Parlamentar de Inquérito. As primeiras, as comissões de representação, constituem-se de no mínimo três e no máximo sete membros e são destinadas única e exclusivamente a representar a ALERJ em atos externos. As comissões especiais, por sua vez, são constituídas para fins específicos, seja por meio de proposta da Mesa Diretora ou por requerimento de um décimo dos deputados, com aprovação do plenário, que devem indicar de imediato a finalidade, o número de membros e o prazo previsto de funcionamento.

Estas comissões podem atuar em audiências e visitas técnicas, realizando estudos e apresentando propostas para o aprimoramento de políticas públicas, sendo presididas pelos deputados que primeiro assinarem o seu requerimento e tendo o prazo de até cento e vinte dias, prorrogável por até noventa dias, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

Por fim, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs). Esta modalidade, que tem adquirido bastante notoriedade no Brasil contemporâneo, permite ao Poder Legislativo gozar provisoriamente de poderes investigativos próprios de autoridades judiciais para a apuração

de fatos de “relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do Estado” (§ 4º, Art. 30 – Regimento interno).

Para serem criadas, dependem do requerimento de pelo menos um terço dos membros da assembleia. Em caso de sucesso no recolhimento de assinaturas, as CPIs serão criadas automaticamente após quarenta e oito horas. Havendo no mesmo período sete comissões de inquérito em andamento, salvo mediante projeto de resolução que solicite a autorização da assembleia, não será permitida a criação de mais uma CPI.

Assim como nas comissões especiais, a composição numérica deve ser indicada no requerimento ou projeto de criação e caberá aos parlamentares primeiros signatários dos requerimentos de sua criação presidir os trabalhos. Ao presidente também cabe a indicação de um dos membros da comissão, sendo o relator eleito pela maioria dos integrantes. Em sua constituição, deve-se respeitar, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos com representação na Casa. Uma vez em curso, se por ventura algum parlamentar deixar de comparecer a três reuniões consecutivas da comissão, a presidência poderá solicitar a sua substituição.

O deputado que possuir algum envolvimento com o fato determinado a ser investigado não poderá ser membro da comissão. Todos os deputados podem comparecer a todas as reuniões das CPIs, mas a participação nos debates fica restrita aos membros efetivos. É permitido, contudo, a qualquer parlamentar requerer por escrito que o presidente da comissão inquiria quaisquer testemunhas e apresentando questionamentos.

De acordo com o Art. 31 do regimento interno da ALERJ, uma comissão parlamentar de inquérito detém poder para:

I - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a convocação de Deputados e Secretários de Estado, tomar depoimentos de autoridades estaduais e municipais e requisitar os serviços de quaisquer entidades, inclusive policiais;

II - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Assembleia, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos;

III - deslocar-se a qualquer ponto do território estadual para a realização de investigações públicas, em prazo não superior a três dias e no máximo em número de cinco deslocamentos, dando conhecimento prévio, por escrito, ao Presidente da ALERJ.

§ 1º - O Deputado integrante da comissão parlamentar de inquérito poderá requisitar técnicos especializados de qualquer órgão público estadual para realizar as perícias necessárias e indispensáveis ao completo esclarecimento do assunto, bem assim para assessorá-lo em questões especializadas.

[...]

O prazo para o encerramento de suas atividades é de até noventa dias, podendo haver prorrogação por mais sessenta dias, mediante deliberação do plenário, conforme estabelecido no regramento da ALERJ. Após o término deste prazo, a comissão terá ainda mais 15 dias para encaminhar ao Departamento de Apoio às Comissões Especiais e de Inquérito os autos da CPI, a ata de encerramento e seu relatório concluindo por projeto de resolução, assinado pela maioria de seus membros.

No entanto, não raro todos estes prazos são desrespeitados e muitas CPIs se prolongam por um tempo muito superior ao estipulado regimentalmente. No capítulo final deste trabalho, que analisará a CPI dos “Autos de Resistência” serão elucidados os motivos que podem fazer com que isto ocorra. Por ora, continuemos com a apresentação das características mais gerais e formais da ALERJ. Na sessão a seguir serão explicitados os processos envolvidos na produção de leis.

2.2 O processo legislativo na ALERJ

No âmbito da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, o processo legislativo pode resultar em diferentes tipos de proposição: proposta de emenda à Constituição, projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar à Constituição, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução, indicação legislativa, indicação simples, veto à proposição de lei e projeto de iniciativa popular. Podem efetuar proposições, além do próprio Poder Legislativo – através dos deputados, comissões ou da Mesa Diretora da Assembleia -, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a própria população, por meio dos chamados “projetos de lei por iniciativa popular”.

As propostas de emenda à Constituição podem ser requeridas de três maneiras distintas: i) por no mínimo um terço dos membros da assembleia; ii) pelo governador do Estado; iii) por mais da metade das Câmaras Municipais, manifestada pela maioria dos membros de cada uma delas. A aprovação da matéria ocorrerá após discussão e votação em dois turnos, nos quais deverá obter, em ambos, no mínimo, três quintos dos votos dos parlamentares.

Os projetos de lei ordinária, como o próprio nome indica, são os projetos legislativos mais comuns no parlamento, representando dois terços das matérias que tramitam na ALERJ,

de acordo com a própria instituição⁹. A aprovação deste tipo de projeto se dá pela maioria simples dos presentes à votação, sendo necessário que o quórum mínimo seja constituído pela maioria dos parlamentares, ou seja, 36 deputados. Caso haja deputado em comissão durante a votação, sua presença é computada para efeito de quorum em plenário.

As proposições elaboradas sob a forma de projeto de lei complementar possuem como finalidade a regulamentação de dispositivos constitucionais, complementando-os. São objetos deste tipo de proposição: a organização do Tribunal de Contas; a organização do Ministério Público; a organização da Procuradoria Geral do Estado; a organização do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; a organização da Defensoria Pública; a organização da carreira de Fiscal de Rendas; o Estatuto dos Servidores Públicos Civis; o Estatuto dos Servidores Públicos Militares; e a organização da Polícia Civil. Tal como os projetos de lei ordinária, nesta modalidade a aprovação também decorre da aprovação da maioria dos deputados.

Por seu turno, os projetos de decreto legislativo são aqueles cuja função é regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo sem a necessidade de sanção do chefe do Executivo. As propostas dentro desta modalidade devem ser submetidas às comissões parlamentares competentes e apreciadas pelo plenário. A fixação de salários para o governador e os secretários de Estado, a apreciação das contas do governo do Estado, o processo e julgamento do governador e do vice-governador, dentre outras, estão entre as matérias que podem ser apresentadas por meio deste tipo de proposição.

Já os projetos de resolução, que a exemplo dos projetos de decreto legislativo dispensam a sanção do governador, destinam-se a regular matérias de competência privativa da assembleia legislativa e aquelas que possuam caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou ainda nos casos em que a Casa deve se pronunciar sobre os seguintes assuntos: perda de mandato de Deputado; criação de comissão parlamentar de inquérito; conclusões de comissão parlamentar de inquérito; conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil; matéria de natureza regimental; assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos; concessão a Deputado de licença de qualquer tipo, exceto a de tratamento de saúde; e concessão de Títulos de Cidadão do Estado do Rio de Janeiro, de Benemérito do Estado do Rio de Janeiro ou de Medalha Tiradentes.

Há ainda as indicações e os vetos. As primeiras se subdividem em duas categorias: simples, quando o objetivo é obter do Poder Executivo ou do Poder Judiciário medidas de interesse público que não caibam em outros tipos de projeto, sendo publicada no Diário

⁹ Esta informação consta na página da assembleia: <http://www2.alerj.rj.gov.br/lótus_notes/default.asp?id=1#1.11>. Acesso em: 09/12/2016>.

Oficial do Poder Legislativo e encaminhada pelo Presidente ou pelo Primeiro-Secretário aos Poderes ou órgãos competentes; e legislativa, quando a finalidade da indicação é obter do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou da Procuradoria-Geral de Justiça o envio de mensagem à Assembléia, por força de competência constitucional, sendo encaminhada à comissão de indicações legislativas e submetida à tramitação ordinária, com uma discussão.

Por sua vez, o veto a projetos de lei constitui-se em prerrogativa do governador do Estado, que possui 15 dias úteis para vetar total ou parcialmente projetos de lei e de lei complementar que tenham sido encaminhados para sua sanção. A assembleia terá então, após o recebimento da comunicação do veto, um prazo de trinta dias para apreciá-lo, podendo rejeitá-lo, sendo necessário para tanto o voto da maioria dos membros da Casa – isto é, 36 votos.

Por fim, existe a possibilidade de a própria população do Estado do Rio de Janeiro elaborar proposições legislativas, por meio dos projetos de iniciativa popular. O projeto deve ser assinado por, no mínimo, 2% dos eleitores do Estado e distribuído em pelo menos 10% dos municípios fluminenses. Pode ser organizado tanto por atores individuais como por organizações associativas legalmente constituídas, que, neste caso, serão as responsáveis pela idoneidade das assinaturas, devendo estas, obrigatoriamente, estar acompanhadas de certidão contendo o número de eleitores inscritos nos municípios onde foram recolhidas.

2.2.1 A tramitação das propostas

Elaborada a proposição, ela deve ser recebida e despachada pelo presidente da Assembleia às comissões permanentes ou especiais que possuam competência sobre a matéria para que estas emitam parecer sobre. Advindo de quaisquer proponentes externos à Assembleia, a proposta deve ser encaminhada aos líderes das bancadas e blocos parlamentares para conhecimento.

Quanto à natureza de sua tramitação, as proposições podem ter quatro tipos possíveis: urgentes, de tramitação especial, tramitação com prioridade e de tramitação ordinária.

Quadro1- Tipos possíveis de regime de tramitação.

Urgente	<p>a) sobre intervenção governamental em Município;</p> <p>b) sobre transferência temporária da sede do Governo Estadual;</p> <p>c) sobre autorização do Governador ou Vice-Governador para se ausentar do Estado ou do País;</p> <p>d) as de iniciativa do Governador do Estado, com solicitação de urgência, se não apreciadas pela Assembléia quarenta e cinco dias após a data de seu recebimento; a urgência sobresta todas as demais matérias até se ultimar a votação, nos termos do § 1º do art. 114 da Constituição Estadual;</p> <p>e) as assim reconhecidas por deliberação do Plenário, a requerimento de, pelo menos, um terço dos Deputados;</p> <p>f) as que ficarem inteiramente prejudicadas se não forem decididas ou resolvidas imediatamente, a juízo da Mesa Diretora;</p> <p>g) as que disponham sobre criação de Municípios.</p>
Especial	<p>a) os projetos de iniciativa privativa do Governador do Estado encaminhados à Assembleia Legislativa que fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;</p> <p>b) os projetos de iniciativa privativa do Governador do Estado que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;</p> <p>c) os projetos de iniciativa privativa do Governador do Estado que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;</p> <p>d) os projetos de iniciativa privativa do Governador do Estado que disponham sobre organização das Procuradorias-Gerais, ressalvada a competência contida no art. 172 da Constituição Estadual;</p> <p>e) os projetos de iniciativa privativa do Governador do Estado sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.</p>
Prioridade	<p>a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa Diretora, de comissão permanente ou especial, ou dos cidadãos;</p> <p>b) os projetos de lei complementar e ordinária que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional e suas alterações;</p> <p>c) os projetos de lei com prazos determinados.</p>
Ordinária	Todos os projetos que não estejam inclusos nas hipóteses acima

Fonte: Regimento Interno ALERJ

De acordo com o regimento, caso ocorra a distribuição da proposição a mais de uma comissão, deve-se priorizar a comissão de Constituição e Justiça, cujo presidente designará relator que discorrerá sobre a constitucionalidade, legalidade e juridicidade da matéria em questão. Passada esta etapa, a proposta deve ser analisada pelas comissões permanentes ligadas aos temas por ela tratados e, dependendo da complexidade e importância da temática, podem ser requeridas reuniões extraordinárias com especialistas ou autoridades que auxiliem o trabalho dos parlamentares. De maneira diversa, existe também a possibilidade de realizar, mediante requerimento, reunião conjunta entre as comissões envolvidas, dando celeridade à tramitação.

Em tese, as comissões dispõem do prazo de quatorze dias para indicar seu parecer sobre o projeto que lhes fora distribuído. Este prazo, contudo, pode ser reduzido para três dias caso haja aprovação de solicitação de urgência pelo proponente, sendo a matéria apreciada por todas as comissões ao mesmo tempo¹⁰. Na prática, geralmente os projetos passam semanas ou meses em uma mesma comissão, como pôde ser observado durante a fase de coleta de dados. Em muitos casos, o tempo entre a publicação de um projeto e a sua rejeição total ou a sua transformação em lei ultrapassou o período de um ano.

Os integrantes das comissões podem propor alterações aos projetos, existindo três maneiras distintas para isso. Há os substitutivos, que são modificações que alteram substancialmente o conteúdo das proposições, podendo ser apresentadas somente pelas comissões com a assinatura da maioria absoluta de seus membros. Sendo o substitutivo apresentado por uma comissão que não seja a de Constituição e Justiça, o projeto deverá voltar a esta comissão que deverá decidir sobre a sua constitucionalidade.

Podem ser utilizadas também as emendas, proposições apresentadas como acessórias de outras, podendo modificar seu texto original, alterando, acrescentando ou suprimindo dispositivos. Há cinco tipos diferentes de emendas: a) as supressivas, aquelas que propõem a erradicação de qualquer parte de determinado projeto; b) as substitutivas, que visam suceder uma proposição; c) as aditivas, que, como o próprio nome indica, pretendem acrescentar-se a uma proposição; d) as modificativas, cujo objetivo é alteração de um projeto, conquanto não o faça de maneira substancial; e, finalmente, e) as de redação, destinadas a corrigir falhas de redação, absurdos manifestos ou incorreções de linguagem.

Há ainda a possibilidade de serem feitas subemendas às emendas. Estas só podem ser apresentadas pelas comissões em seu parecer e são classificadas em supressivas, substitutivas, aditivas e de redação.

Alguns projetos de lei não precisam ir a votação em plenário. As comissões possuem autoridade para deliberar conclusivamente sobre a matéria. Isto ocorre, por exemplo, quando todas as comissões técnicas emitem parecer contrário ao projeto em análise. Nesta hipótese a proposição é arquivada diretamente. Caso obtenha parecer favorável em todas as comissões, a proposta é incluída na ordem do dia para apreciação em plenário. Passa-se então à fase de discussão, onde o projeto é debatido.

Nesta fase os parlamentares podem apresentar emendas, que devem ser publicadas e encaminhadas às comissões técnicas. A discussão então é encerrada e a votação do projeto só

¹⁰ Art. 47, Seção IX, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

ocorre após as comissões emitirem seus pareceres e o projeto ser novamente incluído na ordem do dia. Em caso de aprovação em primeiro turno, a matéria é designada à Comissão de Redação, cuja responsabilidade é redigir o vencido, a menos que não haja “vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir”¹¹.

O processo seguinte é o segundo turno de votação, onde basicamente ocorre o mesmo procedimento, incluindo novas discussões, com a diferença de que agora estão inclusas as alterações provenientes das emendas aprovadas no primeiro turno. Alcançando novamente a aprovação, a Comissão de Redação elabora a redação final que, por sua vez, também é votada em plenário. Se, em qualquer um dos turnos, o projeto for rejeitado, este deve ser arquivado e só poderá ser apresentado novamente na mesma sessão legislativa mediante a concordância da maioria dos deputados.

A votação é a fase do processo legislativo que caracteriza o fim do turno regimental de discussão. Bem como quaisquer deliberações da Assembleia e de suas comissões, as votações são tomadas por maioria de votos, desde que esteja presente a maioria absoluta de seus membros, isto é, trinta e seis deputados. Elas podem ser: ostensivas, diferenciando-se entre simbólica e eletrônica; nominal (por lista); e secreta, por meio eletrônico ou cédulas.

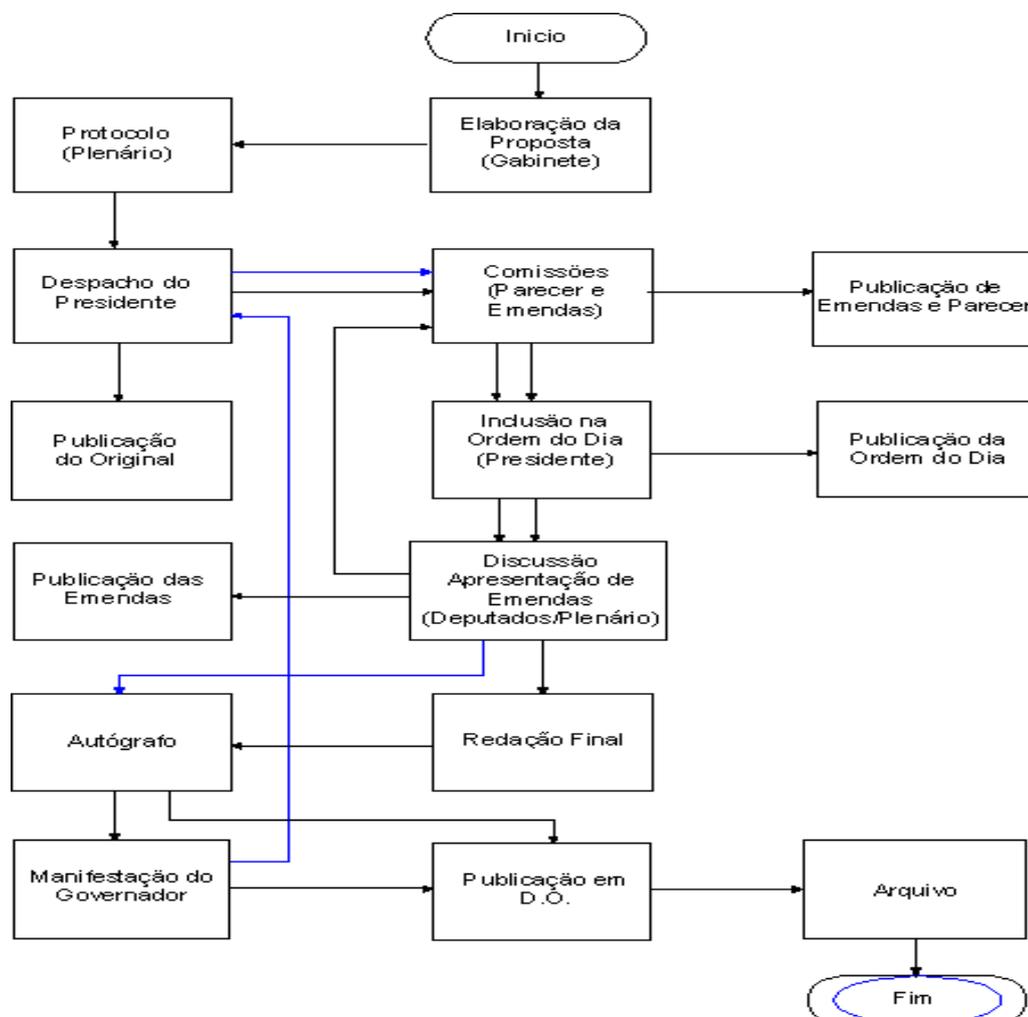
Na votação ostensiva simbólica, em geral a mais utilizada, o Presidente da Casa deve convidar os deputados presentes que estejam de acordo com a proposição analisada a permanecerem sentados e, assim, em seguida proclamar o resultado dos votos. Em procedendo votação ostensiva eletrônica, os parlamentares devem fazer sua opção em relação à matéria que está sendo votada, por meio de postos de votação instalados nas bancadas e na Mesa, digitando “SIM”, “NÃO” OU “ABST” (abstenção). Na votação nominal por lista, por sua vez, o 1º Secretário da Mesa Diretora chama um a um todos os deputados presentes para declararem seus votos, respondendo “SIM” ou “NÃO”. Por fim, a votação em secreto praticase por meio eletrônico ou através de cédula impressa ou datilografada.

Se por ventura houver empate na votação de uma proposição, caberá ao Presidente da Assembleia desempatar. Se a votação tiver ocorrido em escrutínio secreto, deve-se suceder uma nova votação e assim por diante até que ocorra o desempate. Havendo aprovação da matéria, o projeto é encaminhado para apreciação do Governador, que pode: I) sancioná-lo, tornando-o lei; ou II) vetá-lo, total ou parcialmente – neste caso o Executivo deve apresentar os seus motivos para o veto e encaminhar o projeto de volta à Assembleia para apreciação. Por seu turno, o Legislativo pode rejeitar o veto pelo plenário, encaminhando a proposição

¹¹ Art. 162, Capítulo X, Regimento Interno da ALERJ.

uma vez mais ao Governador para que haja a promulgação da lei, ou manter o veto, encaminhando ofício a este último comunicando-lhe a decisão.

Figura 1 - Fluxo de uma proposição



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Apresentada a estrutura e expostos os aspectos mais gerais do funcionamento da ALERJ e dos procedimentos constituintes da produção legiferante nesta instituição, para atingir os objetivos deste capítulo resta ainda identificar de que maneira está representada a população do Rio de Janeiro em sua assembleia legislativa. Deste modo, a seção que se segue conterá dados gerais sobre os representantes eleitos para a atual legislatura da ALERJ, os partidos políticos que constituem a Casa, além de outros aspectos relacionados ao tema estudado.

2.3 Apresentando a 11ª legislatura

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) encontra-se hoje em sua décima primeira legislatura após a fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, ocorrida em 1975. O pleito realizado em outubro de 2014 elegeu 70 deputados, dos quais 39 foram reeleitos, para representar a população fluminense na legislatura que se iniciou em 1º de fevereiro de 2015 e que se encerrará na mesma data no ano de 2019, quando se inicia um novo ciclo.

Ocorreram, no entanto, algumas modificações nas vagas do parlamento. Alguns deputados sequer chegaram a assumir seus cargos por conta de nomeações em pastas tanto do governo estadual como do município do Rio de Janeiro¹². Outros assumiram, mas pediram licenciamento para os mesmos fins¹³, havendo até o caso de um deputado que se tornou conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e afastou-se de seu cargo após ser eleito pela própria assembleia legislativa¹⁴. Em todos estes casos, os deputados foram substituídos por suplentes da mesma coligação, sendo a maioria do mesmo partido.

Em algumas situações, após seus respectivos partidos romperem com o governo, alguns deputados reassumiram seus mandatos. Foi o que fizeram Cidinha Campos (PDT), Carlos Roberto Osório (hoje no PSDB) e José Luiz Nanci (PPS). Em outros casos, por escolhas individuais, alguns deputados decidiram por deixar seus cargos nos Executivos estadual e municipal e voltar ao Legislativo, como ocorreu com Bernardo Rossi e Rafael Picciani, ambos do PMDB.

Há ainda aqueles parlamentares que se lançaram como candidatos a prefeituras do estado nas eleições municipais que ocorreram em outubro de 2016 e venceram os pleitos nos

¹² Foi o caso dos seguintes deputados: André Corrêa (PSB), que assumiu a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e foi substituído por Milton Rangel (PSD); e Christino Áureo (PSD), que se tornou secretário de Agricultura do Estado, cedendo sua vaga a Nelson Gonçalves, do mesmo partido.

¹³ Os deputados referidos são: Carlos Roberto Osório (à época no PMDB, hoje no PSDB), que se tornou secretário estadual de Transportes e foi substituído por Coronel Jairo (PMDB); Bernardo Rossi (PMDB), que assumiu a Secretaria Estadual de Habitação, sendo substituído por Ana Paula Rechian (PMDB); Cidinha Campos (PDT), que deu lugar à correligionária Tania Rodrigues, assumindo a Secretaria Estadual de Defesa do Consumidor; Gustavo Tutuca (PMDB), que foi empossado como secretário estadual de Ciência e Tecnologia e substituído por Tiago Mohamed, do mesmo partido; José Luiz Nanci (PPS), empossado para a Secretaria Estadual de Envelhecimento Saudável, dando lugar a Gerson Bergher (PSDB); Paulo Melo (PMDB), que assumiu a Secretaria Estadual de Governo, tendo sua vaga preenchida por Dica, do mesmo partido; Rafael Picciani (PMDB), que assumiu a Secretaria Municipal de Transportes, entrando em seu lugar Marcelo Simão (PMDB); Zé Luiz Anchite (PP), que cedeu sua vaga a Marcelo Queiroz (PP) para assumir a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional; este último porém, mesmo enquanto suplente licenciou-se de seu cargo para ser empossado na Secretaria Municipal de Administração, dando lugar ao deputado Papinha, seu correligionário.

¹⁴ Trata-se do deputado Domingos Brazão, eleito em abril de 2015 para o cargo.

quais concorreram. Foi o caso dos deputados Carlos Augusto Balthazar (PMDB), Farid Abrão (PTB), Dr. Sadinoel (PMDB), Waguinho (PMDB), Bernardo Rossi, Rogério Lisboa e Silas Bento¹⁵.

Além das mudanças relativas a licenciamentos, houve também algumas alterações concernentes às filiações partidárias dos deputados. Após a promulgação da Emenda Constitucional 91¹⁶, que ficou conhecida como a emenda da “janela partidária” e que permite a políticos detentores de mandatos eletivos proporcionais (deputados e vereadores) possam mudar de partido sem a perda do cargo, vinte deputados mudaram de partido e um deputado se desfiliou de sua legenda.

Quadro 2 - Migração Partidária na ALERJ. Ano de referência: 2016

Deputado	Partido antes	Partido depois
Carlos Minc	PT	Sem Partido
Dr. Sadinoel	PT	PMB
Jair Bittencourt	PR	PP
Martha Rocha	PSD	PDT
Thiago Pampolha	PTC	PDT
Zaqueu Teixeira	PT	PDT
Átila Nunes	PSL	PMDB
Bebeto	SDD	PDT
Benedito Alves	PMDB	PRB
Dica	PMDB	PTN
Dr. Julianelli	PSOL	Rede
Dr. Deodalto	PTN	DEM
Filipe Soares	PR	DEM
Flávio Bolsonaro	PP	PSC
Geraldo Pudim	PR	PMDB
Jorge Felipe Neto	PSD	DEM
Milton Rangel	PSD	DEM
Osório	PMDB	PSDB
Pedro Fernandes	SDD	PMDB
Wagner Montes	PSD	PRB
Wanderson Nogueira	PSB	PSOL

Fonte: Sites dos parlamentares.

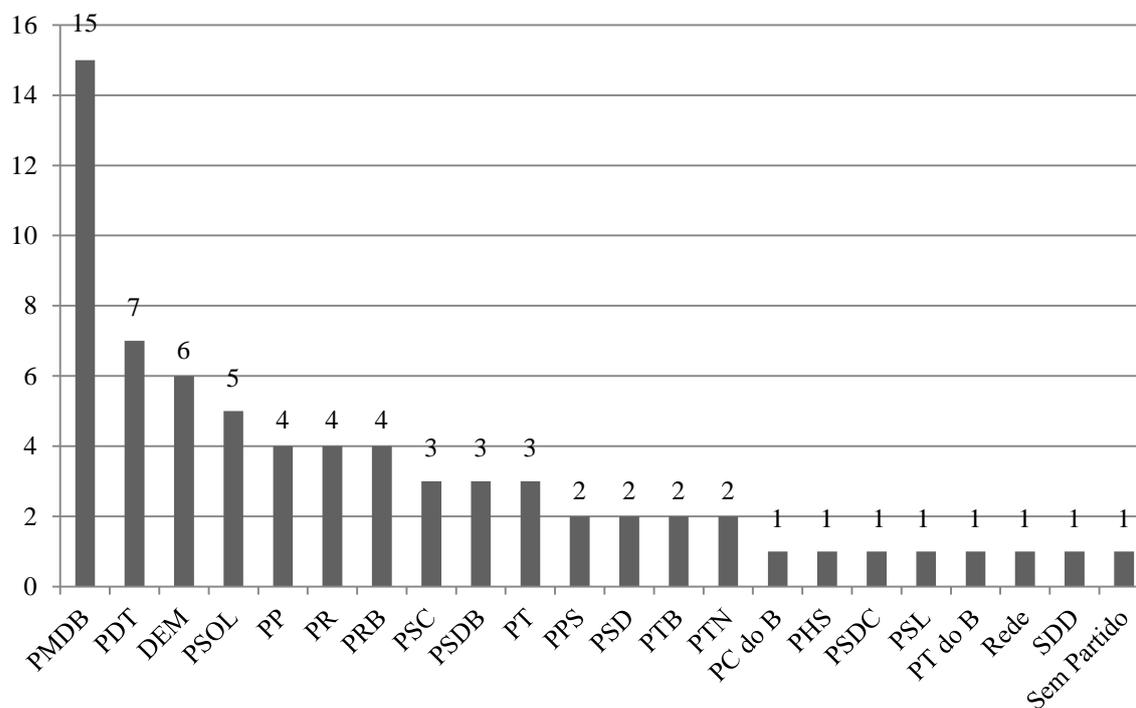
¹⁵ Estes parlamentares se elegeram para os seguintes municípios, respectivamente: Rio das Ostras, Nilópolis, Itaboraí, Belford Roxo, Petrópolis, Nova Iguaçu e São Gonçalo. Em suas vagas, assumiram: Átila Nunes (PMDB); Geraldo Moreira (PTB); Gilberto Palmares; Coronel Jairo (PMDB); Dica (PTN); Marco Antônio Figueiredo (PROS); e Silas Bento (PSDB).

¹⁶ O texto de tal emenda é derivado da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 113/2015 e foi elaborado pela Câmara dos Deputados, onde tramitou como PEC 182/2007.

Postas estas observações, chama-se atenção para o fato de que dadas as significativas alterações no quadro de parlamentares da assembleia fluminense, a apresentação que se segue possui como base a composição da atual legislatura ao final de 2016, mais precisamente a partir de outubro, quando já havia maior estabilização. Portanto, não foram levadas em consideração as trocas que decorreram das eleições municipais, visto que estas só ocorreram efetivamente no início deste ano, após as posses dos prefeitos.

Temos então as seguintes características na ALERJ, a começar pela representatividade dos partidos políticos:

Gráfico 1 - Distribuição por partidos políticos na legislatura 2015-2019 (out-dez/2016). Total de deputados: 70.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE/ALERJ/Site dos parlamentares.

Como se vê, o PMDB, partido do governador, é o partido detentor do maior número de cadeiras na assembleia. São 15 deputados, mais do que o dobro de cadeiras pertencentes ao partido que possui o segundo maior número de representantes, o PDT. Esta última legenda acabou ganhando mais força na Casa após a janela partidária, recebendo mais quatro deputados em sua bancada, que acabou se tornando a segunda maior da casa. Por outro lado, PSD, PT e PR, os partidos que mais perderam filiados, com quatro desfiliações na primeira legenda e três desfiliações nas restantes, perderam bastante força em suas bancadas.

Em relação ao gênero temos a seguinte distribuição:

Gráfico 2 - Distribuição por gênero na legislatura 2015-2019 (out-dez/2016). Total de deputados: 70



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE/ALERJ.

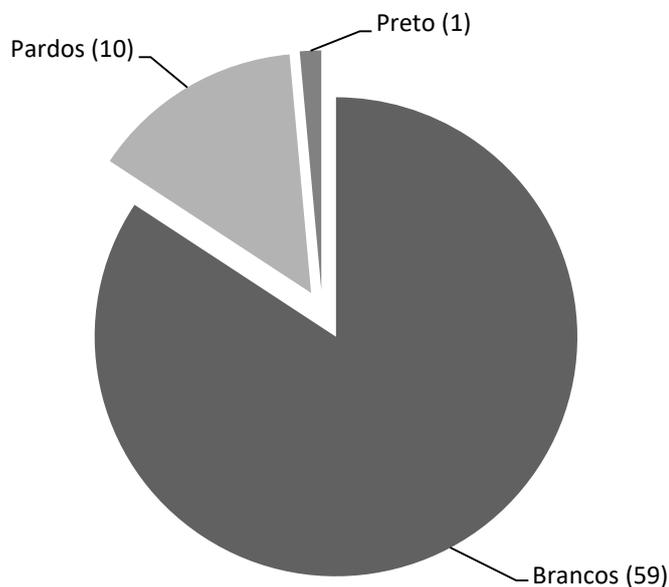
Do número total de cadeiras da ALERJ(70), apenas oito são preenchidas por mulheres. Apesar das muitas trocas ocorridas ao longo dos dois últimos anos na Casa, este número se manteve neste mesmo patamar. Assim, mesmo possuindo superioridade populacional no estado - são 8.364.250 mulheres e 7.625.679 homens -, de acordo com o Censo Demográfico 2010 (IBGE), as mulheres estão subrepresentadas naquela que deveria ser a instituição política mais representativa da população fluminense¹⁷.

O mesmo pode ser constatado em relação à cor/raça dos deputados. Apenas uma parlamentar se declarou preta, a deputada Enfermeira Rejane. Somando-se os pretos e pardos não se chega a um terço do número total de deputados na ALERJ, ainda que estes constituam 51,7% da população do estado, segundo o censo supracitado¹⁸.

¹⁷ Para um debate mais aprofundado sobre a representação de mulheres na política brasileira e no Rio de Janeiro ver, por exemplo, Araújo (1999, 2001, 2003 e 2005), Viegas e Faria (2001) e Alves, Pinto e Jordão (Org., 2012).

¹⁸ Do mesmo modo, para melhor discussão sobre a representação racial nas instituições políticas brasileiras ver Johnson III(1998), Paixão e Carvano (2008) e Uninegro (2011).

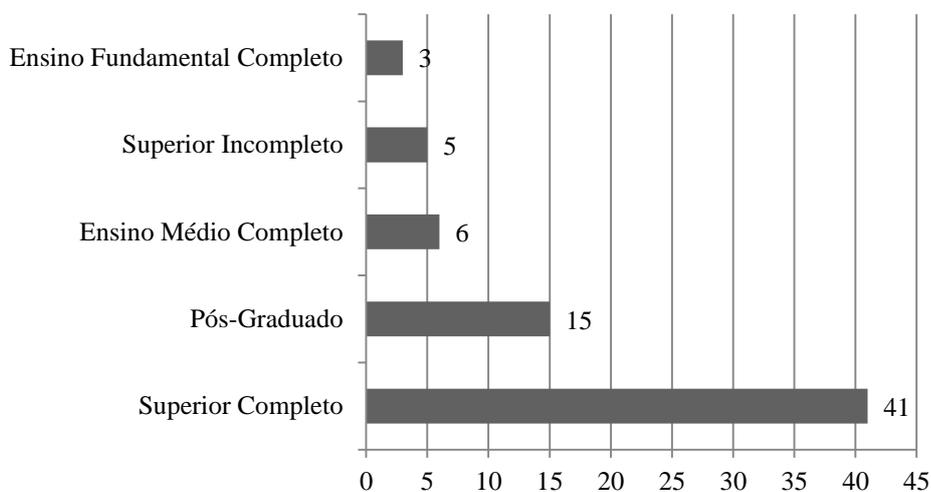
Gráfico 3 - Distribuição por cor/raça na legislatura 2015-2019 da ALERJ (referência: out-dez/2016). Total de deputados: 70



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

Quanto a sua escolaridade, o grau mínimo dos deputados da assembleia legislativa do Rio de Janeiro é o Ensino Fundamental completo. Mais de dois terços possuem o Ensino Superior completo, havendo 15 parlamentares diplomados em cursos de pós-graduação.

Gráfico 4 - Grau de escolaridade dos deputados da legislatura 2015-2019 da ALERJ (referência: out-dez/2016). Total de deputados: 70.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Ainda objetivando realizar uma apresentação da atual legislatura, foram analisadas as idades dos parlamentares e os seus respectivos domicílios eleitorais. Para a análise das idades dos deputados foram criadas três faixas etárias distintas, sendo a menor idade registrada em 25 anos e a maior em 75. Assim, temos:

Tabela 1 - Faixa etária dos deputados da legislatura 2015-2019 da ALERJ (referência: out-dez/2016). Total de deputados: 70.

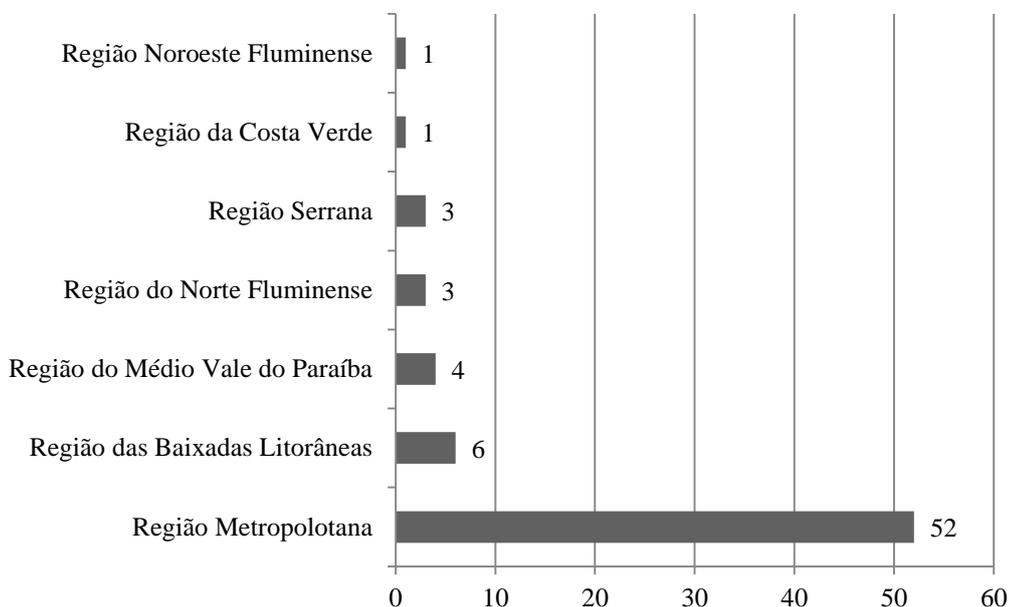
Faixa etária	Frequência
De 25 a 40 anos	15
De 41 a 55 anos	24
Mais de 56 anos	31
Total	70

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

A tabela acima demonstra que a maioria dos parlamentares do Rio de Janeiro está acima dos 40 anos, com mais de um terço de seus membros com idade superior a 56 anos. Uma vez mais, portanto, temos uma discrepância entre as características da população fluminense e sua assembleia legislativa: se a população tende a ter mais jovens em seu conjunto, como demonstra o Censo 2010, verifica-se exatamente o contrário na ALERJ, que possui um somatório de atores com idade mais avançada.

Por fim, em relação aos domicílios eleitorais, constata-se que, como esperado, a maioria dos deputados que hoje ocupam as vagas parlamentares no Rio de Janeiro são da Região Metropolitana, região possui além do município do Rio, os municípios de Niterói e São Gonçalo e a Baixada Fluminense, concentrando 80% da população do estado. Apenas a Região Centro-Sul Fluminense não possui representatividade na assembleia.

Gráfico 5 - Regiões do Estado do Rio de Janeiro com representantes na ALERJ na legislatura 2015-2019 (referência out-dez/2016). Total de deputados:70.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Em resumo, pode-se afirmar que a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro é composta majoritariamente por homens, brancos e mais velhos que a média da população do estado. Há de se destacar ainda que a maioria dos deputados do parlamento fluminense possui ensino superior e que possuem seus redutos eleitorais na Região Metropolitana do estado.

Num primeiro momento, estava entre os objetivos desta seção também apresentar as profissões e formações dos parlamentares, tentando demonstrar as áreas das quais são oriundos. Contudo, nem sempre foi possível encontrar este dado nas fontes pesquisadas. Mesmo no site do Tribunal Superior Eleitoral há apenas a informação sobre a ocupação mais recente dos candidatos, de maneira que muitos daqueles que já tenham exercido cargos legislativos os declararam como sua ocupação.

Todavia, ainda que breve, esta didática caracterização da atual legislatura da ALERJ, contendo os aspectos menos distintos de seus integrantes, somada aos regramentos elucidados na sessão anterior forneceu uma apresentação geral ao contexto em que são exercidas as atividades legislativas, dentre elas os projetos legislativos e as investigações, no âmbito das comissões parlamentares de inquérito, temas a serem tratados nos próximos capítulos.

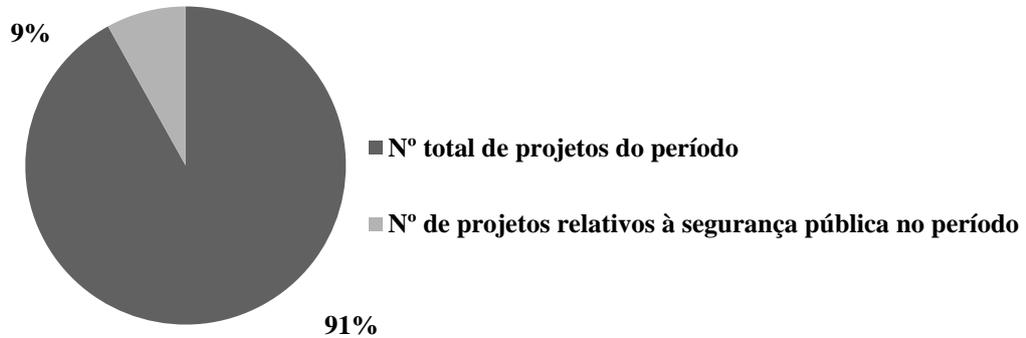
3 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ALERJ SOBRE VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BIÊNIO 2015-2016

Este capítulo se dedicará a apresentar e analisar, de maneira exploratória, os dados coletados sobre os projetos legislativos de autoria dos parlamentares fluminenses no biênio 2015-2016 cujo escopo esteja relacionado à violência e segurança pública. Assim, o capítulo estará dividido em duas partes. Na primeira parte serão apresentados dados quantitativos sobre estes projetos, como as matérias mais tratadas em seus conteúdos, o número de projetos aprovados, quais foram os deputados que mais encaminharam propostas, quais os partidos com maior participação em projetos relacionados ao tema estudado, etc. A segunda parte realizará uma análise mais qualitativa acerca do conteúdo das propostas, à luz da produção acadêmica brasileira sobre violência e segurança pública.

3.1 A produção legislativa em números

Ao todo foram identificados 344 projetos relacionados ao tema aqui estudado, dentre Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Emenda Constitucional e Projetos de Decreto Legislativo. Este número corresponde a 9% do número total de projetos apresentados na ALERJ nos anos de 2015 e 2016 (3820), um número significativo se levarmos em conta a variedade de campos que podem ser explorados na atividade legislativa – como educação, saúde, trabalho, habitação, saneamento básico, dentre outros temas.

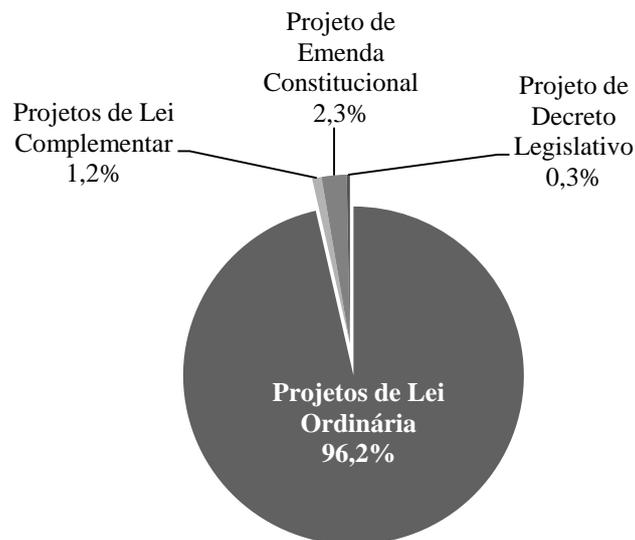
Gráfico 6 - Percentual de projetos relacionados à segurança pública e violência perante a totalidade de projetos apresentados (2015-2016) . Total de Projetos: 3820



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Como pode ser observado em outras Casas legislativas, tanto a nível estadual quanto federal, os Projetos de Lei ordinária são o principal expediente utilizado pelos parlamentares para fazer prevalecer seus objetivos. Quase todas as proposições relacionadas à segurança pública e à violência apresentadas na ALERJ foram elaboradas sob esta forma específica de projeto.

Gráfico 7 - Tipos de projetos relacionados à segurança pública e violência apresentados na ALERJ (2015-2016) . Total de Projetos: 344

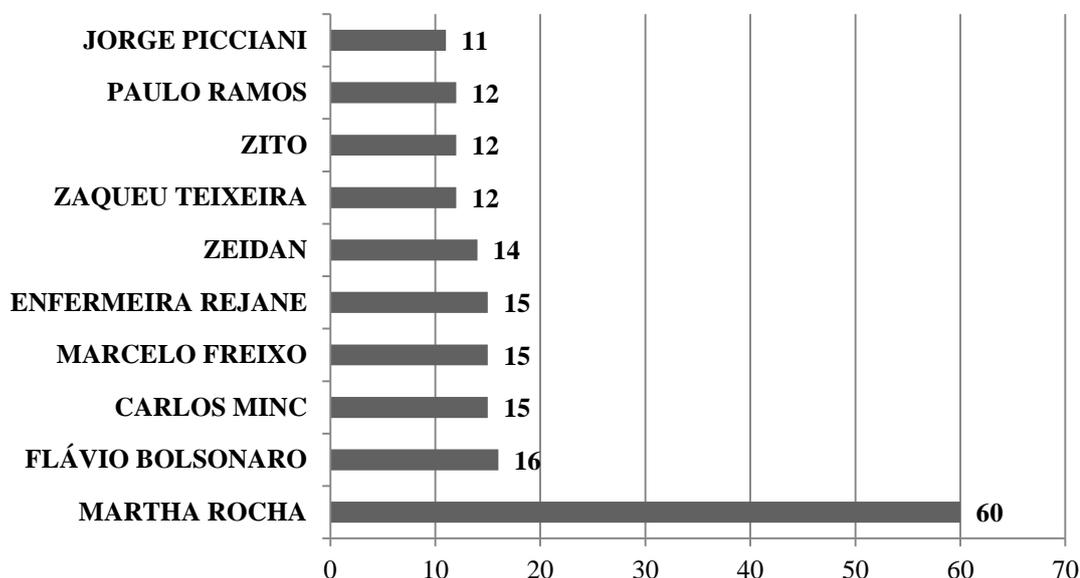


Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Em relação à autoria dos projetos, é possível perceber que segurança pública e violência foram temas que mobilizaram praticamente todos os parlamentares na atual legislatura. Dos 70 deputados que compõem a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, 64 tiveram participação em pelo menos um projeto legislativo no período analisado.

A deputada Martha Rocha, ex-Chefe de Polícia Civil do Rio de Janeiro e eleita pela primeira vez para um cargo legislativo, sendo uma das poucas mulheres na Casa, destaca-se entre seus pares com um número expressivo de proposições. Em seus dois primeiros anos de atividade legislativa a parlamentar subscreeveu nada mais nada menos do que 60 projetos – ou 17% do total de projetos -, dos quais 55 foram Projetos de Lei Ordinária e os outros 5 restantes, Projetos de Emenda Constitucional. Mesmo dentre os mais ativos há uma diferença bastante considerável: Martha Rocha propôs quase quatro vezes mais que o deputado com o segundo maior número de propostas, Flávio Bolsonaro. Abaixo são apresentados os parlamentares mais ativos em relação ao tema:

Gráfico 8 - Os dez maiores propositores de projetos relacionados à violência e segurança pública na ALERJ (2015-2016). Total de projetos: 344



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

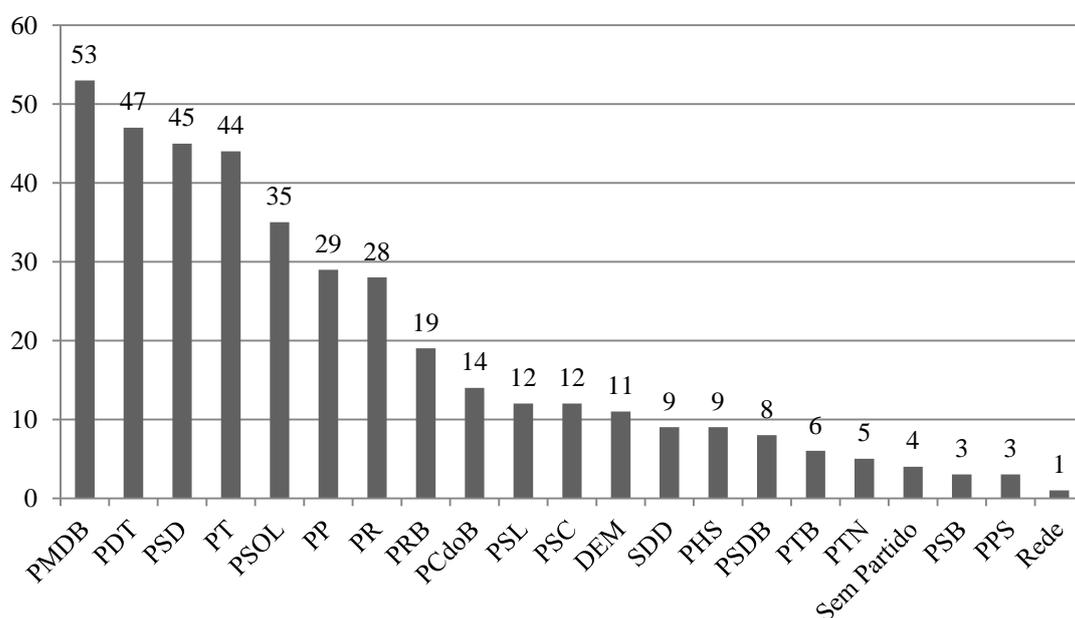
Quanto aos partidos, calculou-se como estes poderiam estar representados na produção legislativa do tema considerado, observando se um determinado partido possuía algum representante, independentemente de quantos, na autoria dos projetos. Assim, tivemos o

seguinte resultado: o PMDB, partido que possui a maioria na assembleia, foi o partido mais representado, com participação de seus filiados em 53 projetos; na sequência, dentre os cinco partidos com maior representação estão o PDT (47), o PSD (45), o PT (44) e o PSOL (35).

Apenas o PTB, dentre os partidos que estão representados na ALERJ, não esteve envolvido na autoria de propostas relacionadas à violência e segurança pública.

Nos casos de PDT e PSD, um dado curioso: a grande representação que estes partidos alcançaram se deve à atuação da deputada Martha Rocha, a mais atuante no campo da violência e da segurança pública na ALERJ no período analisado. Eleita pelo PSD, em seu primeiro mandato, a parlamentar participou de 33 projetos. Após sua migração para o PDT, no início de 2016, foram formuladas mais 27 proposições.

Gráfico 9 - Representação dos partidos da ALERJ na autoria dos projetos relacionados à violência e segurança pública (2015-2016). Ano de referência: 2016. Total de projetos: 397*.



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

*A soma dos valores referentes à representação de todos os partidos excede 344, o número total de projetos apresentados, porque muitos projetos tiveram mais de um autor e, portanto, mais de um partido representado.

Naquilo que diz respeito à tramitação, os projetos foram separados entre aqueles que obtiveram aprovação, aqueles que não foram aprovados e aqueles que ainda tramitam na Casa, sem ter obtido aprovação em qualquer um dos turnos de votação. É importante ressaltar

que foram considerados “aprovados” todos aqueles projetos que conseguiram a aprovação dentre os deputados. Em dois casos, a aprovação não se deu por completo. Os projetos de lei Nº 281/2015 e Nº 761/2015 foram aprovados somente em primeira discussão. No entanto, como a tendência da maior parte dos projetos é permanecer sem movimentações significativas, como se argumentará adiante, e levando-se em consideração o fato de que uma vez aprovados em primeiro turno, muito dificilmente um projeto é rejeitado em segunda votação, o que não ocorreu com nenhum dos projetos aprovados tampouco com aqueles que foram rejeitados definitivamente, optou-se por considerar os referidos projetos como “aprovados”. Assim, isto significa que neste conjunto há projetos que ainda não se tornaram lei, pois aguardam sanção do governador ou algum tipo de trâmite burocrático ou que ainda não receberam a aprovação na segunda votação.

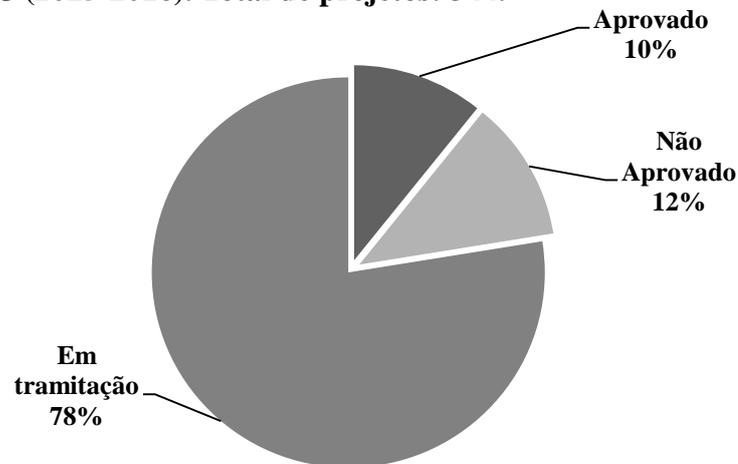
Da mesma maneira, há projetos que foram considerados “não aprovados” que não necessariamente foram rejeitados em votação ou foram vetados pelo Executivo, mas que tiveram sua inconstitucionalidade ou injuridicidade ou prejudicabilidade declarada pela Comissão de Constituição e Justiça¹⁹, ou, antes mesmo de serem apreciados, foram retirados definitivamente por seus autores. Finalmente, os projetos indicados como “em tramitação” são aqueles que ainda não tiveram nem sua aprovação nem sua desaprovação declarada, em qualquer turno, aguardando ainda a apreciação e o parecer das comissões as quais foram distribuídos.

Necessário ressaltar ainda que, dentre os status utilizados aqui para classificar os projetos, apenas o primeiro, “aprovados”, trata-se de um status oficial utilizado pelo sistema de informações de tramitação do sítio eletrônico da ALERJ. Os status restantes foram criados para dar maior inteligibilidade e expressividade aos dados colhidos.

Assim, foram registrados os seguintes resultados. Apesar do grande número de proposições, apenas 10% (36) dos projetos foram aprovados até o momento em que fora encerrada a coleta de dados para este trabalho. Por outro lado, o percentual de projetos não aprovados é bastante próximo (12%). Em números absolutos, apenas 40 projetos não foram aprovados. A grande maioria dos projetos apresentados, 268 para ser exato, ainda encontra-se em tramitação.

¹⁹ A inconstitucionalidade ou injuridicidade de um projeto é declarada quando o mesmo trata de matéria de competência de outra esfera de poder ou quando seu conteúdo vai de encontro ao disposto na Constituição. A prejudicabilidade, por sua vez, é declarada quando já existe legislação vigente que disciplina a matéria.

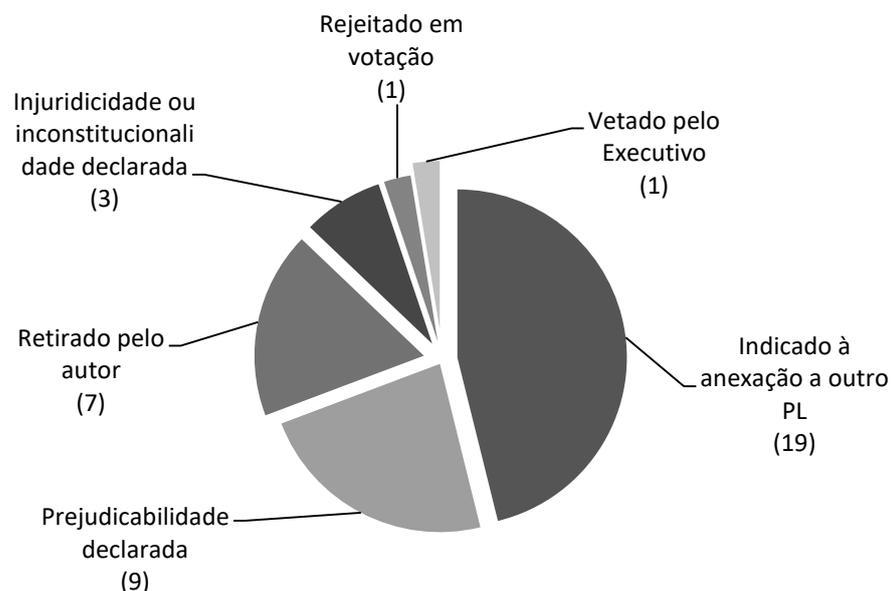
Gráfico 10 - Status dos projetos relacionados à violência e segurança pública apresentados na ALERJ (2015-2016). Total de projetos: 344.



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

No conjunto das propostas que foram rejeitadas em definitivo, o motivo mais freqüente foi o fato de já haver em tramitação na Casa um projeto com teor similar. Quando isto ocorre a proposta é anexada a outro projeto análogo. Como o gráfico abaixo demonstra, 46% (18) dos projetos não aprovados enquadram-se nesta situação:

Gráfico 11 - Projetos relacionado à violência e segurança pública não aprovados na ALERJ (2015-2016). Total de projetos não aprovados: 40



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

De fato, a probabilidade de propostas parecidas serem apresentadas por deputados distintos existe, sobretudo, se forem elaboradas em legislaturas diferentes. No entanto, o número de indicações à anexação também pode apontar para a existência de uma cifra significativa de projetos que aguardam, há um tempo considerável, por um parecer definitivo das comissões. Do total de projetos não aprovados que receberam indicação para serem anexados a outras propostas, mais da metade (10) foi anexada a projetos de legislaturas anteriores. Este número é superior a todas as outras causas de não aprovação.

Quadro 3 - Projetos não aprovados indicados a anexação a outro projeto

Nº do Projeto	Autoria	Ementa	Projeto a ser anexado
PL Nº 120/2015	Tia Ju (PRB)	Fica o Poder Executivo autorizado a adotar medidas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro para que as creches públicas e particulares instalem em todas as suas dependências câmeras de vídeo.	PL Nº 415/2011
PL Nº 133/2015	Átila Nunes (PSL)	Dispõe sobre a utilização obrigatória de sistema de vigilância eletrônica no transporte intermunicipal do Estado do Rio de Janeiro.	PL Nº 2865/2014
PL Nº 148/2015	Luiz Martins (PDT)	Dispõe sobre a obrigatoriedade de comunicação por parte dos hospitais, clínicas e postos de saúde da rede pública e privada do Estado do Rio de Janeiro, das ocorrências envolvendo embriaguez e/ou consumo de drogas por criança ou adolescente.	PL Nº 1030/2011
PL Nº 187/2015	Lucinha (PSDB)	Estabelece que seja disponibilizada a Lei Maria da Penha nos estabelecimentos que indica para consulta da população, em local visível e de fácil acesso, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.	PL Nº 2709/2014
PL Nº 295/2015	Carlos Minc (Sem Partido)	Regulamenta a Lei Federal Nº 13.022/14, que dispõe sobre o estatuto geral das Guardas Municipais e dá providências sobre os convênios do Estado com os municípios.	PL Nº 3167/2014
PL Nº 315/2015	Iranildo Campos (PSD)	Determina a instalação de detectores de metais nas estações de metrô, trens e barcas, no estado do Rio de Janeiro.	PL Nº 187/2003
PL Nº 615/2015	Rogério Lisboa (PR)	Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vídeo no interior das escolas públicas no Rio de Janeiro.	PL Nº 400/2011
PL Nº 1195/2015	Nivaldo Mulim (PR), Martha Rocha (PDT), Luiz Martins (PDT), Waguinho (PMDB) e Tânia Rodrigues (PDT)	Institui normas para o atendimento de mulheres vítimas da violência e dá outras providências	PL Nº 780/2007

PL N° 1283/2015	Márcio Canella (PSL) e Waguinho (PMDB)	Estabelece penalidades administrativas aos clubes de futebol cujas torcidas praticarem o crime de racismo em estádios do Estado	PL N° 2815/2014
PL N° 1675/2016	Daniele Guerreiro (PMDB)	Dispõe sobre o cadastro estadual de pedófilos no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências	PL N° 471/2011

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Irresignado com o fato de a tramitação de uma de suas propostas não ter se dado conforme o esperado, sem nenhum tipo de resolução definitiva, o deputado Átila Nunes (PSL) decidiu por apresentar novamente, três anos depois, já em outra legislatura, a mesma matéria em um novo projeto. O parlamentar chegou a registrar a ausência de apreciação efetiva na justificativa de sua nova proposição, que dispõe sobre a utilização obrigatória de sistema de vigilância eletrônica no transporte intermunicipal do Rio de Janeiro:

Tal proposta já havia sido por mim apresentada na legislatura passada (PL 1420/2012), mas como não teve uma movimentação significativa em sua tramitação, resolvi optar por reapresentá-la na atual Legislatura para o melhor debate pela atual composição desta Casa Legislativa. Diante do exposto e levando em consideração a importância da temática tratada e da atualidade do tema, peço aos meus nobres pares o apoio necessário à aprovação do presente Projeto de Lei. (Átila Nunes, 10/03/2015. Projeto de Lei Ordinária 133/2015, ALERJ)

Considerando o que já fora observado em outros estudos (por exemplo, Santos, 2001; Figueiredo e Limongi, 2001) sobre a baixa incidência do Poder Legislativo no Brasil, tanto a nível federal quanto a nível estadual, sobre o conjunto de normas aprovadas e sancionadas, se comparada ao seu alto poder propositivo, em termos numéricos, pode-se dizer que mesmo com as limitações inerentes a escolha do período e da área de atuação analisada, é possível afirmar que a tendência é que a maior parte das propostas elaboradas pelos membros da ALERJ não seja nem aprovada nem rejeitada, mas permaneça sem qualquer movimentação relevante, sob o status “em tramitação”.

Mesmo dentre aqueles projetos que obtiveram aprovação, houve certa morosidade. Não raro, a sentença definitiva de várias proposições só se deu após alguns meses de tramitação nas comissões. Em alguns casos, a aprovação foi obtida somente após mais de um ano da publicação da proposta em diário oficial. Ademais, há ainda os casos em que os projetos chegaram a conseguir aprovação em todas as comissões as quais foram destinados, mas ainda não se converteram em norma jurídica por estarem aguardando redação oficial, autógrafa ou sanção do governador.

Há diversos fatores que podem explicar a aparente falta de agilidade no processo legislativo, tais como o altíssimo número de proposições a serem apreciadas, a grande demanda de trabalho a qual os parlamentares estão submetidos e a complexidade de alguns projetos, que podem requerer maior tempo de apreciação de suas matérias. A atuação da Comissão de Constituição e Justiça também é decisiva. É esta a comissão responsável por dar início à tramitação de um projeto, avaliando pela sua constitucionalidade ou não. Só após o seu parecer um projeto pode ser distribuído às comissões técnicas. Com este poder, a CCJ não raro é utilizada para fins estratégicos, de modo que muitos projetos são retidos em sua responsabilidade, sem serem apreciados e, conseqüentemente, sem tramitarem devidamente.

Nesse sentido, há ainda um outro fator, a ser levado em consideração na análise da tramitação e da aprovação das propostas. De acordo com dois funcionários da assembléia, uma secretária e um assessor de um parlamentar, que preferiram não ter seus nomes revelados e cujos contatos foram estabelecidos durante a fase de pesquisa de campo deste estudo, o “poder de influência” dos deputados proponentes é crucial, podendo ser até mais decisivo do que o próprio conteúdo daquilo que propõem.

Este “poder de influência” poderia ser entendido como aquilo que Bourdieu (1989) denominou “capital político”, isto é, uma forma de capital simbólico própria da política, ou, em outras palavras, uma forma de reconhecimento social conferida por determinado grupo e ao mesmo tempo adquirida por determinado indivíduo no âmbito político-institucional. Este reconhecimento seria fundamentalmente aquilo que permitiria que alguns indivíduos, mais do que outros, sejam aceitos como atores políticos e, por conseguinte, como aqueles que são capazes de agir politicamente.

Segundo o autor, o capital político pode advir de três fontes distintas. A primeira delas é a instituição, na qual o capital é *delegado* limitada e provisoriamente aos seus membros, porém com a possibilidade de renovação. É o caso, por exemplo, do capital político concedido por partidos aos seus quadros e militantes. A segunda fonte reside na “popularidade” e “boa reputação” acumuladas em outros domínios e *convertidas* para a política, como é possível observar nos casos de artistas ou esportistas que ingressam na carreira política. Por fim, o capital político também pode ser produto de “uma ação inaugural” em meio a uma conjuntura adversa, como uma crise. Neste caso o capital político é denominado heróico ou profético, numa alusão a Weber (1989: 190-191).

Outrossim, são fatores decisivos à acumulação do capital político: o capital cultural (acumulado por meio da educação), o capital social (adquirido através das redes de relações) e o capital econômico (a possibilidade de se dedicar exclusivamente às atividades políticas).

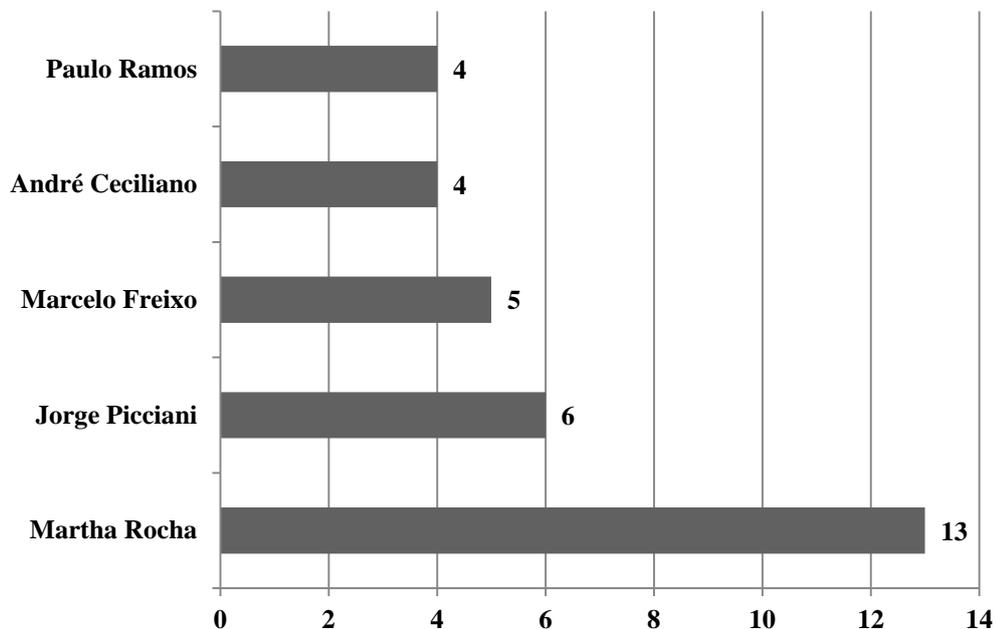
Deste modo, a concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo se dá na medida em que à maioria dos simples aderentes do sistema político faltam, sobretudo, os instrumentos materiais e culturais (tempo livre e capital cultural) imprescindíveis à prática política ativa. Ademais, dada a centralidade dos partidos políticos nos atuais regimes democráticos, tão maior será o capital político de um determinado ator quanto maior for o peso político do partido ao qual pertença e o peso que o mesmo possua dentro deste partido.

Segundo Miguel (2003), no caso brasileiro, a hierarquia e a permanente competição entre os envolvidos em busca de poder político, características estruturais do *campo político* nacional, constituem fortes estímulos às formas de acumulação do capital político. A passagem por patamares inferiores no âmbito partidário costuma constituir-se como uma condição *sine qua non* àqueles que almejam maior reconhecimento e posições mais elevadas. Entretanto, não raro os agentes e partidos políticos seriam impelidos a lançar mão de estratégias que transfiram capital simbólico oriundo de outras esferas que não a político-partidária.

Neste sentido, o capital político constituir-se-ia como um elemento determinante na tramitação de proposições legislativas. Quanto maior o capital político de determinado parlamentar e de seu partido, maiores seriam as chances de suas proposições serem aceitas. Em outras palavras, o maior ou menor grau de celeridade na apreciação da matéria não somente não dependeria apenas do conteúdo da proposta e do interesse público em torno do tema, como encontraria no capital político daquele que propõe uma variável decisiva.

Infelizmente, esta pesquisa não dispõe de elementos suficientes para mensurar e, portanto, avaliar o capital político do qual dispõem os deputados aqui analisados – o que certamente renderia uma outra pesquisa. De qualquer maneira, o reconhecimento de que a apreciação e aprovação de matérias passa pelo “poder de influência” ou capital político de seus propositores não é exatamente uma constatação surpreendente. Contudo, este dado se torna relevante na medida em que foi apresentado por dois atores que estão diretamente envolvidos no processo legislativo. Ademais, se considerarmos os fatores elencados por Bourdieu como decisivos à acumulação do capital político, mencionados acima, e atentarmos ao contexto brasileiro, mais especificamente fluminense, ao observar os cinco parlamentares com o maior número de participação em projetos aprovados relacionados à segurança pública e violência percebe-se que todos são detentores de um capital político bastante relevante.

Gráfico 12 - Deputados que tiveram maior número de participação em projetos aprovados relacionados à violência e segurança pública (2015-2016). Total de projetos aprovados: 36. Total de deputados com participação em projetos aprovados: 28.



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Este pequeno ranking contém um conjunto de deputados que reúnem muitos anos de atividade parlamentar ou que são filiados a partidos com força considerável no cenário regional, ou que são detentores de expressivas votações, ou ainda, que são reconhecidos pela população por sua bagagem no campo da segurança pública. Estas características estão mais ou menos bem distribuídas entre esses parlamentares. Além do mais, importa dizer, todos possuem ensino superior completo.

Os deputados com o maior tempo de Casa neste grupo são os deputados Jorge Picciani (PMDB) e Paulo Ramos (PSOL), no sexto e quinto mandato, respectivamente. O primeiro conquistou 76.590 votos nas eleições de 2014 e é o atual presidente da ALERJ, cargo que exerce pela quinta vez, além de ser presidente estadual do PMDB e um dos grandes articuladores do governo na assembleia. Picciani obteve aprovação em mais da metade dos projetos em que participou da autoria: foram seis projetos aprovados em um total de 11. O segundo, por sua vez, apesar de possuir a menor votação neste pequeno grupo (18.732), é oficial da reserva da PM e já foi deputado federal em duas ocasiões, sendo conhecido por sua

atuação na área da segurança pública e dos direitos trabalhistas. Participando da autoria de 12 proposições, Paulo Ramos teve aprovado quatro dos projetos que submeteu.

Eleito com mais de 350 mil votos, sendo o deputado mais votado da atual legislatura, Marcelo Freixo está há dez anos na ALERJ, em seu terceiro mandato consecutivo. Atualmente é presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Casa, cargo que ocupa desde 2009. Em seu primeiro mandato, o parlamentar foi presidente da famigerada CPI das Milícias, que resultou no indiciamento de 225 envolvidos, dentre os quais políticos. Hoje, Freixo é sem dúvida um dos deputados mais atuantes no campo da segurança pública e dos direitos humanos no Rio de Janeiro. O psolista possui um aproveitamento idêntico ao de Paulo Ramos, com um terço de suas propostas aprovadas, porém com um número maior de proposições (15) e de aprovações (5).

Ainda neste rol, há o deputado André Ceciliano (PT). Em seu segundo mandato, o parlamentar foi eleito no último pleito com 29.035 votos. Quanto à produção legislativa relacionada aos temas da segurança pública e da violência, um quarto das proposições que tiveram a sua participação conseguiu aprovação. Curiosamente, dos quatro projetos em que consta na autoria o nome de Ceciliano, três foram elaborados em parceria justamente com os parlamentares de maior incidência nas proposições aprovadas, sendo um com os deputados Marcelo Freixo e Jorge Picciani, um com o deputado Paulo Ramos, no qual o petista foi o autor principal e um com a pdtista Martha Rocha.

Assim como em relação ao número de participações em proposições legislativas, a deputada Martha Rocha é a líder absoluta em participação em projetos aprovados. É necessário, portanto, que este último cômputo seja ponderado pelo primeiro. Deste modo, teremos o seguinte resultado: dos 60 projetos submetidos com a rubrica da parlamentar, 13 foram aprovados, um número relevante, sobretudo, para uma estreante em cargos legislativos.

Uma hipótese elucidativa para este bom desempenho poderia residir no fato de que a sua experiência enquanto delegada e Chefe de Polícia Civil teria lhe investido de um reconhecimento fundamental ao seu capital político. Esta hipótese ganharia ainda mais força se considerarmos: i) o nome político escolhido pela parlamentar –“Delegada Martha Rocha” -, um nome que a distingue dos demais candidatos e que ao mesmo tempo busca o reconhecimento social por meio de sua profissão; ii) que mesmo em sua primeira eleição, sendo filiada a um partido de pouca expressão no estado (PSD), a ex-delegada alcançou a marca de 52.698 votos.

3.1.1 As matérias das proposições

Quanto às matérias das proposições elaboradas pelos parlamentares, verificou-se grande variedade. Como assinalado anteriormente, na seção metodológica deste trabalho, foi criada uma tipologia para analisar as propostas legislativas dos parlamentares. Os projetos foram classificados em categorias de acordo com os temas abordados e ao fim a que se destinavam. Cada uma dessas categorias, por sua vez, desdobrou-se em algumas subcategorias, que também podem ser lidas como subtemas integrantes dos temas mais abrangentes, cujos números variaram em função das especificidades de cada uma delas, como será demonstrado mais adiante. Em alguns casos, um mesmo projeto foi classificado em mais de uma categoria, tendo em vista que seu conteúdo efetivamente tratava de mais de um tema. Ao todo foram criadas sete categorias classificatórias: 1) Armas e Drogas; 2) Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública; 3) Regulamentação; 4) Sistema prisional e execução penal; 5) Tecnologia e segurança privada; 6) Vítimas; 7) Outros.

Como em qualquer tipo de categorização, foi necessário seguir critérios objetivos e de sentido abrangente, sob o risco de serem criadas muitas categorias, dificultando a análise. Assim, a categoria “Armas e Drogas”, por exemplo, foi criada para dar notoriedade aos projetos que tratam destes temas, centrais a qualquer discussão sobre segurança pública e, sobretudo, sobre incidência de criminalidade letal dolosa no contexto do Rio de Janeiro e de outros centros brasileiros. Se tomados isoladamente, em categorias distintas, teriam pouca representatividade estatística e fragmentariam ainda mais a categorização. Por isso, optou-se por agregá-los em uma categoria única.

A categoria “Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública”, por sua vez, engloba todos aqueles projetos que em seu escopo dizem respeito à organização, estrutura e procedimentos adotados pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), pela Polícia Militar, pela Polícia Civil, pelo Corpo de Bombeiros, e, ampliando o escopo, pelas Guardas Municipais, além daqueles projetos voltados aos trabalhadores destas instituições.

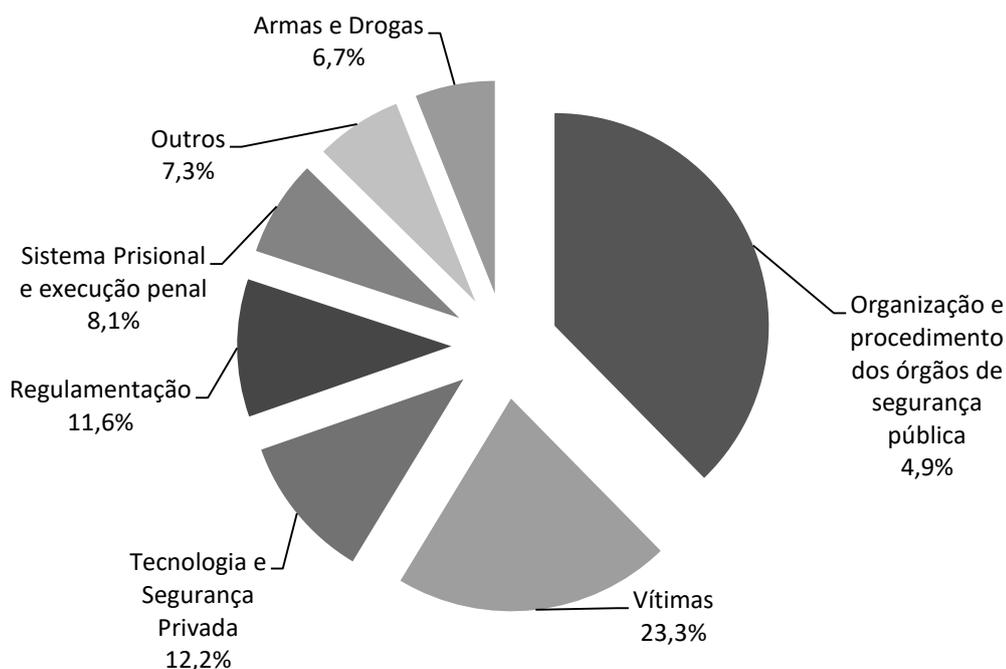
As proposições dedicadas a regulamentar e proibir determinadas atividades e condutas, estabelecendo sanções ou multas administrativas a indivíduos ou instituições foram classificadas sob o título genérico de “Regulamentação”. Aquelas cujo conteúdo destinava-se a criar ou complementar normatizações relativas à execução penal e ao sistema prisional, como projetos voltados às suas respectivas organizações, procedimentos, direitos dos apenados, estão agrupados na classificação “Sistema prisional e execução penal”.

Já o grupo “Tecnologia e segurança privada”, segue o mesmo princípio que foi aplicado à categoria “Armas e Drogas”. Embora a utilização de dispositivos eletrônicos não implique necessariamente a provisão de serviços de segurança privada ou que sejam utilizados somente por espaços privados, encontrou-se um número não irrelevante de proposições neste sentido, como aquelas que determinavam a instalação de sistemas de monitoramento em bancos e shopping centers. Deste modo, a fim de garantir que os temas da utilização de instrumentos tecnológicos e da segurança privada sejam contemplados com a devida importância, decidiu-se pela criação desta ordem.

Por fim, as categorias “Vítimas” e “Outros”. A primeira tem por objetivo dar conta dos projetos que possuíam como foco as vítimas dos diversos tipos de violência: mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e vítimas da violência policial. Por seu turno, como a própria denominação sugere, a categoria “Outros” agrega aquelas propostas legislativas que não se enquadravam nas outras classificações, mas que também não apresentavam ocorrências que justificassem a constituição de categorias específicas.

Desta maneira, categorizados, os projetos aqui analisados estão distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 13 - Categorização dos projetos legislativos relacionados à violência e segurança pública na ALERJ (2015-2016). Total: 382.



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

É importante frisar que a soma da quantidade de projetos de todas as categorias excede 344, o número total de projetos analisados, porque alguns projetos se enquadraram em mais de uma categoria. Assim, não se trata propriamente da totalidade dos projetos, mas sim das categorias aplicadas a eles. Como se vê no gráfico acima, a maioria das proposições legislativas feitas pelos deputados da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro no biênio 2015-2016 versam sobre a Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública, correspondendo a 41,9% dos projetos analisados. Ao todo, foram 144 projetos dedicados ao tema. Chama atenção também a quantidade de propostas que se dedicaram às vítimas da violência: foram 80 projetos, representando 23,3% do total. As demais categorias estão representadas da seguinte maneira: Tecnologia e segurança privada, 12,2% (42); Regulamentação, 11,6% (40); Sistema prisional e execução penal, 8,1% (28); Outros, 7,3% (25); Armas e Drogas, 6,7% (23).

Como fora mencionado, também foram elaboradas subcategorias para cada uma das categorias acima, a fim de ampliar o nível de detalhamento e o potencial analítico de cada uma delas. Como na classificação feita a partir das categorias, alguns projetos foram classificados em mais de uma subcategoria, por tratarem de mais de um tema em seu escopo. Além disso, há uma subcategoria transversal, que aparece em mais de uma categoria: a subcategoria “Programas, políticas e projetos”, que concentra as proposições que instituem programas, políticas, projetos e semanas temáticas e que podem estar ligadas a qualquer um dos eixos temáticos que constituem as categorias. A tabela a seguir apresenta todas as subcategorias e o número de projetos a que correspondem.

Tabela 2- Frequência das subcategorias dos projetos relacionados à violência e segurança pública (2015-2016). Total: 461*.

	Nº de projetos a que se aplicou a subcategoria
Armas e Drogas	
Uso de Drogas	15
Controle de armas	9
Programas, políticas e projetos	8
Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública	
Direitos corporativos	58
Procedimentos	42
Estrutura	20
Organização	12
Programas, políticas e procedimentos	12
Financiamento	7
Formação	4

Direitos das Mulheres nas Corporações	3
Homenagens	1
Regulamentação	
Regulamentações	17
Sanções	14
Proibições de atividades	8
Sistema Prisional e execução penal	
Organização do Sistema prisional	9
Direitos dos apenados	8
Execução penal	7
Direitos das mulheres	6
Estrutura do Sistema Prisional	3
Direitos corporativos dos agentes penitenciários	3
Programas, políticas e procedimentos	1
Direitos de LGBTTS	1
Tecnologia e Segurança Privada	
Vigilância eletrônica	30
Bancos	8
Serviços de segurança Privada	8
Transportes	7
Vítimas	
Mulheres	39
Crianças e Adolescentes	21
Programas, políticas e procedimentos	14
Idosos	12
Portadores de necessidades especiais	6
Desaparecidos	4
Vítimas em geral	3
Negros	3
Violência Policial	2
LGBTTS	1
Jovens vítimas de homicídio	1
Outros	
Organização e procedimentos do Degase	7
Procedimentos de outros órgãos públicos	5
Eventos	3
Data comemorativa	3
Programas, políticas e procedimentos	3
Combate a violência contra profissionais da saúde	2
Disque-denúncia	2
Roubo/furto	2

Violência nas escolas	2
Descriminalização de conduta	1
Funcionamento de radares	1
Homenagens	1
Procedimentos de operadoras de telefones	1
Combate a trotes	1
Transporte de torcedores	1
Total	461

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

*O total de projetos segundo as subcategorias excede o número total de projetos efetivamente existente, 344, porque muitos projetos foram classificados em mais de uma subcategoria por dizerem respeito simultaneamente a mais de um tema.

Dada a grande variedade de temáticas abordadas e o conseqüente número alto de subcategorias, não houve uma subcategoria que predominasse perante as demais. No entanto, comparativamente, há algumas categorias que tiveram maior destaque, como os projetos que em seu escopo dizem respeito às carreiras dos servidores, estes classificados como “Direitos corporativos”, e aqueles que visam à instituição de procedimentos referentes aos órgãos responsáveis pela segurança pública. São quase cem projetos dedicados a estas temáticas.

Dentre as propostas identificadas sob o título “Direitos Corporativos”, a grande maioria dispõe sobre benefícios distintos a policiais militares e civis, como por exemplo, verbas indenizatórias²⁰, autorização a acúmulo de funções em outras áreas do serviço público²¹, criação de casas de custódia e penitenciárias voltadas exclusivamente para policiais militares²², facilitação na compra de armas de fogo²³, entre outros. Em contrapartida, há um número menor de propostas que deem conta da estrutura dos órgãos de segurança pública e apenas três projetos dedicados à formação de seus agentes.

Por outro lado, há uma quantidade significativa de projetos, dentre aqueles que foram classificados como “Procedimentos”, que estabelecem importantes procedimentos relativos a vítimas da violência²⁴, tais como o Projeto de Lei Nº 270/2015²⁵, que estabelece procedimentos básicos a serem adotados por delegados nas hipóteses de medidas protetivas, e o Projeto de Lei Nº 436/2015²⁶, que estabelece a inclusão dos itens "orientação sexual",

²⁰ Projeto de Lei Nº 959/2015, de autoria do deputado Rogério Lisboa.

²¹ Projeto de Lei Nº 247/2015, subscrito pela deputada Martha Rocha e Projeto de Lei Nº 1183/2015, de Marcos Muller.

²² Projeto de Lei Nº 1185/2015, elaborado por Marcos Muller.

²³ Projeto de Lei Nº 1620/2016, da deputada Martha Rocha.

²⁴ Estes projetos foram considerados também dentro da categoria “Vítimas”.

²⁵ De autoria da deputada Martha Rocha (PDT).

²⁶ De autoria dos deputados Carlos Minc (atualmente sem partido), Comte Bittencourt (PPS), Flávio Serafini (PSOL), Marcelo Freixo (PSOL) e Zeidan (PT).

"identidade de gênero" e "nome social" nos boletins de ocorrência emitidos pelas autoridades policiais.

Ainda na categoria “Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública” são computados 20 projetos à subcategoria “Estrutura”. Há neste subgrupo propostas como o Projeto de Lei Nº 1760/2016, de autoria do deputado Coronel Jairo (PSC), que tenta estabelecer a criação de um Batalhão de Polícia Militar Fazendária (BPMFAZ), que auxiliaria o Poder Judiciário, o Ministério Público e agentes do fisco nas ações de combate à sonegação fiscal e o Projeto de Lei Nº 1504/2016, submetida pela deputada Marcia Jeovani, que visa a implantação de Academias Preparatórias de Guardas Civis por meio de parceria entre o governo do Estado e os municípios.

Devem ser destacados também os projetos que de alguma maneira incidem sobre a população feminina, atentando a formas variadas de violência contra a mulher, como estupro, feminicídio, revistas vexatórias, etc.. Eles compõem os conjuntos de proposições que versam sobre as vítimas, sobre o sistema prisional, sobre regulamentações e sobre a organização e procedimento dos órgãos de segurança pública. À exceção deste último tema, há grande representatividade nos demais.

O volume de projetos relacionado a mulheres tem relação direta com a atuação das deputadas do parlamento. Mesmo estando em minoria, as mulheres da ALERJ participaram de 29 dos 51 projetos destinados à população feminina²⁷, dos quais 25 são de autoria somente de mulheres, 22 têm como autores deputados homens e 4 possuem autoria mista, ou seja, tiveram a participação de deputados e deputadas. Analisando a categoria “Vítima” isoladamente, evidencia-se ainda mais o quão expressivo é o número de proposições preocupadas com as mulheres. Foram submetidos 37 projetos cujo conteúdo tratava da violência contra a mulher.

Crianças, adolescentes e idosos também foram objeto de preocupação dos deputados, havendo 21 projetos concernentes às primeiras vítimas e outros 12 relativos às segundas. Os projetos que tratam da violência policial, da violência contra negros e de jovens vítimas de homicídio, problemas gravíssimos e de alta incidência histórica, no entanto, não representam mais do que cinco propostas juntos.

No rol das proposições que compõem a categoria “Tecnologia e Segurança Privada” houve uma frequência significativa de projetos ligados à vigilância eletrônica, isto é, que

²⁷ Foram considerados, além dos projetos classificados em subcategorias que representam explicitamente os projetos que propõem direitos às ou procuram que tratam do tema da violência sofrida por mulheres, outros quatro projetos que versavam sobre medidas relacionadas ao público feminino nas unidades socioeducativas do Degase (PL Nº 76/2015, PL Nº 448/2015, PL Nº 2131/2016 e PL Nº 1363/2016).

previam a utilização de videomonitoramento em espaços públicos e privados, como creches, asilos, bancos e shoppings, e meios de transporte público, como ônibus. Nestes projetos, a utilização de câmeras é tratada como um instrumento decisivo de provisão de segurança a crianças, idosos, clientes, passageiros e trabalhadores.

Nas categorias “Armas e Drogas”, “Regulamentação” e “Sistema Prisional” prevaleceram as seguintes subcategorias, respectivamente: “Uso de Drogas”, onde predominaram projetos preocupados com a utilização de drogas ilícitas por parte de jovens; “Sanções”, composta basicamente por propostas de multas à agressores de mulheres e crianças e adolescentes; e, por fim, “Organização do Sistema Prisional”, onde, basicamente, foram agrupados os projetos que definem novas regras para visitas, identificação, distribuição de agentes e outros protocolos.

Estes dados apontam para a construção de uma agenda relativa à violência e segurança pública muito particular por parte do Poder Legislativo estadual do Rio de Janeiro. A grande maioria dos projetos não propõe mudanças estruturais no campo da segurança pública. Questões de grande urgência como a formação dos policiais, os homicídios contra jovens e negros, foram temas de pouquíssimos projetos, ao passo que iniciativas que pudessem, por exemplo, conferir maior autonomia aos órgãos de controle das atividades da polícia, como as Corregedorias ou a Ouvidoria, ou que se dispusessem a tratar da superlotação e da violência nos presídios sequer figuraram entre as proposições.

Para consolidar esta análise, porém, compondo a próxima seção, será realizado um exame mais aprofundado destes projetos e de seus temas e de que maneira eles podem contribuir de maneira efetiva para a política de segurança pública do estado.

3.2 Analisando a agenda que se apresenta

Como explicitado na seção anterior, no rol dos 335 projetos relacionados ao tema estudado submetidos à apreciação da assembleia legislativa fluminense entre os anos de 2015 e 2016, apenas 36 foram aprovados. Neste pequeno montante, como se poderá perceber adiante, a tendência observada na distribuição dos temas por categorias se mantém. A seguir, o quadro 4 traz um resumo das proposições que passaram pelo crivo dos deputados.

Quadro 4 - Projetos aprovados na ALERJ relacionados à violência e segurança pública (2015-2016)

Nº do Projeto	Tipo de projeto	Autor (es)	Ementa
Nº 11/2015	Projeto de Emenda Constitucional	Martha Rocha	Acrescenta o artigo 11-a ao ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição estadual (reconhece o caráter técnico da atividade do membro da Polícia Judiciária).
Nº 16/2015	Projeto de Emenda Constitucional	Marcelo Freixo, Ana Paula Rechuan, Enfermeira Rejane, Tia Ju, Martha Rocha, Daniele Guerreiro e Flávio Serafini	Dispõe sobre a licença às servidoras e funcionárias públicas em caso de perda gestacional e de nascimento prematuro, nos termos que menciona.
Nº 26/2015	Projeto de Lei	Flávio Bolsonaro e Bernardo Rossi	Autoriza o Poder Executivo a reduzir a jornada de trabalho de servidores públicos ou militares que sejam legalmente responsáveis por pessoa portadora de necessidades especiais que requeiram atenção permanente.
Nº 76/2015	Projeto de Lei	Marcelo Freixo e Jorge Picciani	Dispõe sobre o sistema de revista de visitantes nos estabelecimentos de atendimento ao cumprimento de medidas sócio-educativas privativas de liberdade do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Nº 77/2015	Projeto de Lei	Marcelo Freixo, Jorge Picciani e André Ceciliano	Dispõe sobre o sistema de revista de visitantes nos estabelecimentos prisionais do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Nº 161/2015	Projeto de Lei	Geraldo Pudim	Dispõe sobre comunicado de falecimento de policial civil e militar.
Nº 172/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha	Altera a Lei Nº 2403, de 24 de maio de 1995, para dispor sobre a vedação da fabricação, da venda, da comercialização, do transporte e da distribuição de réplicas ou simulacros de armas de brinquedo, e instituir a semana do desarmamento infante juvenil.
Nº 184/2015	Projeto de Lei	Carlos Minc e Paulo Ramos	Proíbe a exposição da vida dos bancários de bancos públicos e privados e seus familiares.
Nº 195/2015	Projeto de Lei	Tânia Rodrigues	Torna obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência vítima de crimes em registros de ocorrências e dá outras providências.
Nº 217/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha	Dispõe sobre a remoção da agente de segurança pública durante o período de gestação ou de aleitamento materno.
Nº 232/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha	Dispõe sobre a reserva de vagas de empregos para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços ao estado do rio janeiro e dá outras providências.

Nº 248/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha	Altera a Lei Nº 3162, de 30 de dezembro de 1998, para dispor sobre o período de armazenamento de imagens nos estabelecimentos bancários.
Nº 281/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha, Jorge Picciani, Marcelo Freixo, Flávio Serafini, Tio Carlos, Tia Ju, Enfermeira Rejane e Pedro Fernandes	Dispõe sobre a elaboração de estatística sobre a violência contra a criança e o adolescente, na forma que específica.
Nº 324/2015	Projeto de Lei	André Ceciliano e Paulo Ramos	Declara como patrimônio imaterial do Estado do Rio de Janeiro a banda de músicos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.
Nº 345/2015	Projeto de Lei	Dionísio Lins	Altera a Lei Nº 5.645 de 06 de janeiro de 2010, instituindo no calendário oficial do estado do rio de janeiro, o dia 14 de fevereiro como o dia do prêmio Patrícia Acioli de Direitos Humanos.
Nº 399/2015	Projeto de Lei	Tio Carlos	Altera a Lei Nº 4.358, de 21 de junho de 2004, que dispõe sobre a divulgação em estabelecimentos públicos dos crimes e das penas relativas a prostituição e a exploração sexual de crianças e adolescentes no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Nº 435/2015	Projeto de Lei	Geraldo Pudim	Proíbe o porte de arma branca no território do estado e dá outras providências.
Nº 444/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha e André Ceciliano	Cria o Sistema Estadual de Prevenção ao Roubo e ao Comércio Ilegal de Bicicletas no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
Nº 490/2015	Projeto de Lei	Carlos Macedo e Chiquinho da Mangueira	Altera a Lei Nº 6.084 de 22 de novembro de 2011, que institui o programa de prevenção e conscientização do assédio moral e violência no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.
Nº 494/2015	Projeto de Lei	Dr. Deodalto	Determina constar em editais de licitações para aquisição ou locação de novas viaturas policiais e de condução de presos a especificação de para-brisas blindados na forma que menciona.
Nº 499/2015	Projeto de Lei	Jorge Picciani, Rafael Picciani e Paulo Ramos	Cria o Sistema Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao roubo de cargas no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
Nº 500/2015	Projeto de Lei	Jorge Picciani e Rafael Picciani	Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de monitoramento nos estacionamentos de pontos de paradas de caminhões nas rodovias do Estado do Rio de Janeiro
Nº 504/2015	Projeto de Lei	Marcelo Freixo, Flávio Serafini, Eliomar Coelho, Dr. Julianelli e Paulo Ramos	Proíbe o uso de algemas em presas ou internas parturientes, na forma que menciona.
Nº 594/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha	Institui o Sistema de Identificação Balística para Elucidação de Crimes no Estado do Rio de Janeiro.

Nº 761/2015	Projeto de Lei	Carlos Macedo	Dispõe sobre o kit de higiene diferenciado no Sistema prisional e socioeducativo para ingressas no Estado do Rio de Janeiro.
Nº 768/2015	Projeto de Lei	Daniele Guerreiro	Dispõe sobre a obrigatoriedade de garantir a integridade física e a locomoção, de cidadãos com veículos automotores apreendidos em blitz, em locais e horários de difícil acesso aos meios de transportes públicos, para local e, em horário, em que possa ser acessado o transporte público, no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
Nº 788/2015	Projeto de Lei	Martha Rocha	Cria subtítulo nos registros de ocorrência da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro denominado "feminicídio".
Nº 796/2015	Projeto de Lei	Jorge Picciani e Martha Rocha	Altera e acrescenta dispositivos à Lei Nº 4.733, de 23 de março de 2006, que dispõe sobre a destinação de espaços exclusivos para mulheres nos sistemas ferroviário e metroviário do Estado do Rio de Janeiro.
Nº 799/2015	Projeto de Lei	Luiz Martins, Geraldo Pudim e Wanderson Nogueira	Dispõe sobre a comercialização e o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol localizados no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Nº 858/2015	Projeto de Lei	Dr. Julianelli	Dispõe sobre a criação no calendário de eventos do Estado do Rio de Janeiro da semana estadual de educação para o combate à violência nas escolas.
Nº 941/2015	Projeto de Lei	Zeidan e Martha Rocha	Dispõe sobre o efetivo mínimo de policiais do sexo feminino nas delegacias de Polícia Civil no interior do Estado do Rio de Janeiro
Nº 1186/2015	Projeto de Lei	André Ceciliano	Dispõe sobre o fornecimento pela secretaria competente de protocolo de atendimento quando da solicitação documento para acesso a instituições penitenciárias.
Nº 1643/2016	Projeto de Lei	Tia Ju	Dispõe sobre o programa de proteção e combate as violações contra crianças e adolescentes durante as Olimpíadas de 2016 no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.
Nº 1530/2016	Projeto de Lei	Jair Bittencourt	Dispõe sobre alteração da Lei Nº 6746 de 08 de abril de 2014, que versa sobre o estatuto da polícia militar do estado do Rio de Janeiro.
Nº 1559/2016	Projeto de Lei	Edson Albertassi e Pedro Fernandes	Altera a Lei Nº 3.586, de 21 de junho de 2001, para aumentar o número do efetivo do cargo de piloto policial do quadro permanente da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro e estabelecer novos critérios para o seu ingresso.
Nº 1435/2016	Projeto de Lei	Martha Rocha	Torna obrigatória a identificação dos vigilantes das empresas prestadoras de serviços de segurança nos casos em que menciona.

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Analisando o quadro acima é possível perceber a predominância – praticamente a metade de todas as proposições aprovadas – de projetos que se dedicam a estabelecer normas relativas à organização e procedimentos dos órgãos de segurança pública. A maior parte desses projetos conseguiu sua aprovação sem maiores problemas. Em contrapartida, em nove casos o Poder Executivo tentou vetar integralmente as proposições, sem, contudo, obter êxito, já que todos os vetos foram derrubados e os projetos tornaram-se leis. Isto demonstra que, pelo menos no que diz respeito à segurança pública, a ALERJ tem força para se contrapor ao governo e impor os seus interesses. Esta constatação vai ao encontro dos achados da pesquisa de Santos (2001), onde o autor refuta a ideia de uma assembleia legislativa fundamentalmente frágil em decorrência da vigência de um ultrapresidencialismo estadual proposta por Abrucio (1998).

É provável que a conjuntura política tenha influência neste resultado. Desde o início de 2015 o governo do Estado do Rio de Janeiro enfrenta grave crise financeira e política, com baixa arrecadação, poucos recursos e cada vez mais contestações em relação a administração do governador Luiz Fernando Pezão (PMDB). Em consequência, alguns partidos da base aliada deixaram a coalizão e passaram a exercer oposição na ALERJ, o que pode ter influenciado as votações de projetos na Casa.

Em termos de conteúdo dos projetos testou-se a possibilidade de algum tema ter maiores chances de aprovação. Ao analisar por meio de regressão logística a probabilidade de um projeto ser aprovado segundo a classificação²⁸ que lhe foi atribuída, nenhum resultado relevante foi encontrado. Conforme poder ser observado na tabela abaixo, embora a amostra tenha poder para encontrar relações estatísticas, não há efeito significativo das categorias para explicar a probabilidade de aprovação. Quer isto dizer, em outras palavras, que não existe tema que facilite a aprovação de uma proposta.

Tabela 3 - Regressão Logística para as probabilidades de aprovação de um projeto na ALERJ relacionado à violência e segurança pública segundo categoria, número de autores e ano de apresentação do projeto (2015-2016).

Estimativas de Parâmetro

²⁸ Dado que alguns projetos estavam classificados em até duas categorias, para efetuar a regressão logística foi necessário sobrepor as categorias, de modo a priorizar uma delas. O critério utilizado foi simples e pode ser compreendido por meio de um exemplo: o Projeto de Lei N° 941/2015, de autoria das deputadas Zeidan (PT) e Martha Rocha (PDT), determina que haja um efetivo mínimo de policiais do sexo feminino nas delegacias de Polícia Civil para atendimento de mulheres vítimas de violência. Neste caso, como o projeto determina uma nova organização do efetivo policial nas delegacias considerou-se que seria mais adequado fazer prevalecer a categoria “Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública” em detrimento da categoria “Vítimas”, que também poderia ser aplicada.

Parâmetros		Coefficiente	Grau de Liberdade	P-Valor	Razão de Chances
Intercepto		-3,237	1	0,000	0,039
Categoria	Armas e Drogas	-1,371	1	0,218	0,254
	Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública	-0,329	1	0,688	0,720
	Regulamentação	-1,532	1	0,242	0,216
	Sistema prisional e execução penal	-0,288	1	0,759	0,749
	Tecnologia e segurança privada	-0,624	1	0,513	0,536
	Vítimas	-0,554	1	0,548	0,575
	Outros	0,000			1
Número de Autores	Mais de um(a) Deputado(a)	1,689	1	0,000	5,415
	Um(a) Deputado(a)	0,000			1
Ano de Apresentação do Projeto	Ano de 2015	1,606	1	0,001	4,984
	Ano de 2016	0,000			1

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Por outro lado, os projetos que possuem mais de um autor têm 5,4 mais chances de serem aprovados do que os projetos com apenas um autor e os projetos produzidos em 2015 tem 4,98 (ou 5) mais chances de serem aprovados do que os aplicados em 2016.

O resultado em relação à autoria indica que a articulação política é absolutamente decisiva para a aprovação de projetos, visto que, quanto mais autores estiverem envolvidos em uma proposição, mais deputados, bancadas ou frações de bancadas aliadas serão mobilizadas para a sua aprovação, sobretudo, tendo em vista que em muitos casos há parlamentares de partidos distintos.

Já a discrepância observada entre os anos pode ser explicada pelo grande intervalo existente entre a submissão dos projetos e a sua aprovação. Muitos projetos apresentados em 2015 só conseguiram obter aprovação no ano seguinte. Deste modo, este resultado deve ser ponderado por esse hiato e deve ser levada em consideração a possibilidade dos projetos elaborados em 2016 serem aprovados ao longo deste ano ou até mesmo até o fim da legislatura.

A despeito do tamanho da amostra, do período considerado e do fato de ser analisado aqui um tema específico, o que torna difícil realizar aferições, seja sobre a ALERJ, seja sobre a atuação de seus parlamentares em relação à segurança pública, estes dados permitem ao

menos concluir, que o capital político de um ator é de fato imprescindível para que ele obtenha sucesso em suas propostas – conforme fora sugerido antes. Se a articulação política é o que realmente define se um projeto é aprovado ou não, em detrimento do seu conteúdo, então há que se falar na capacidade (ou no “poder de influência”) dos agentes políticos de fazer prevalecer seus objetivos, o que implica pensar nos atributos, ou melhor, nas propriedades que possuem e, portanto, no seu capital político. Seria interessante, neste sentido, que estudos futuros pudessem estabelecer uma agenda de pesquisa comprometida em mensurar e avaliar o capital político do qual dispõem os representantes políticos brasileiros.

A relação entre a aprovação e o conteúdo das propostas também foi explorada por meio das subcategorias dos projetos, testando-se a possibilidade destas últimas terem alguma influência no processo de aprovação. Como há uma grande quantidade de subcategorias, a regressão logística foi inviável. Deste modo, produziu-se uma tabela cruzada. O resultado também não foi significativo. Assim, uma vez mais, a amostra não permitiu extrair qualquer conclusão que aponte a existência de relação entre a aprovação e as temáticas dos projetos, seja num eixo mais abrangente, nas categorias, seja num eixo mais específico, nas subcategorias.

Tabela 4 - Cruzamento entre subcategorias dos projetos e resultado final da tramitação. Total de projetos segundo as subcategorias: 461*.

Subcategorias dos projetos	Não Aprovados	Aprovado	Total
Uso de Drogas	0	0	15
Controle de armas	8	1	9
Programas, políticas e projetos ¹	8	0	8
Direitos corporativos	52	6	58
Procedimentos	37	5	42
Estrutura	16	4	20
Organização	11	1	12
Programas, políticas e procedimentos ²	11	1	12
Financiamento	7	0	7
Formação	4	0	4
Direitos das Mulheres nas Corporações	1	2	3
Homenagens	0	1	1
Regulamentações	16	1	17
Sanções	13	1	14
Proibições de atividades	6	2	8
Organização do Sistema prisional	7	2	9
Direitos dos apenados	7	1	8
Execução penal	6	1	7
Direitos das mulheres	3	3	6

Estrutura do Sistema Prisional	3	0	3
Direitos corporativos dos agentes penitenciários	3	0	3
Programas, políticas e procedimentos ³	1	0	1
Direitos de LGBTTS	1	0	1
Vigilância eletrônica	28	2	30
Bancos	6	2	8
Serviços de segurança Privada	7	1	8
Transportes	7	0	7
Mulheres	35	4	39
Crianças e Adolescentes	17	4	21
Programas, políticas e procedimentos ⁴	12	2	14
Idosos	12	0	12
Portadores de necessidades especiais	5	1	6
Desaparecidos	4	0	4
Vítimas em geral	3	0	3
Negros	3	0	3
Violência Policial	2	0	2
LGBTTS	1	0	1
Jovens vítimas de homicídio	1	0	1
Organização e procedimentos do Degase	6	1	7
Procedimentos de outros órgãos públicos	5	0	5
Eventos	3	0	3
Data comemorativa	3	0	3
Programas, políticas e procedimentos ⁵	2	1	3
Combate a violência contra profissionais da saúde	2	0	2
Disque-denúncia	2	0	2
Roubo/furto	2	0	2
Violência nas escolas	1	1	2
Descriminalização de conduta	1	0	1
Funcionamento de radares	1	0	1
Homenagens	0	1	1
Procedimentos de operadoras de telefones	1	0	1
Combate a trotes	1	0	1
Transporte de torcedores	1	0	1
Total			461

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

*O total de projetos segundo as subcategorias excede o número total de projetos efetivamente existente, 344, porque muitos projetos foram classificados em mais de uma subcategoria.

**A subcategoria “Programas, políticas e projetos¹” refere-se à categoria “Armas e Drogas”, assim como “Programas, políticas e projetos²” diz respeito à categoria “Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública”. As subcategorias Programas, políticas e projetos³, 4 e 5, são relativas às categorias “Sistema prisional e execução penal”, “Vítimas” e “Outros”, respectivamente.

Contudo, ainda assim é possível realizar inferências sobre as propostas legislativas nesse campo. Como foi aludido na seção anterior, há poucos projetos que poderiam incidir

sobre questões estruturais relativas à segurança pública. Todavia, há dois temas, representados em algumas subcategorias, que se destacam em meio aos demais por sua maior incidência no conjunto geral das proposições. Pela sua importância e pelos seus distintos objetivos, merecem uma análise mais cuidadosa. Os temas em questão são a garantia de direitos às mulheres em diferentes domínios e os direitos aos profissionais de segurança pública.

Como já ressaltado, a deputada Martha Rocha foi a parlamentar com o maior número de participações em propostas aprovadas. Sua atuação foi voltada principalmente à normatização de propostas envolvendo os temas acima mencionados, o que pode ser observado em quase todos os projetos de sua autoria, incluindo aqueles que obtiveram aprovação. Em entrevista, a deputada que se afirma enquanto feminista e que já esteve à frente de diversas Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAMs), explicou a sua visão sobre os temas:

Eu tenho sido mobilizada, via de regra, pelas questões da segurança pública. Afinal de contas, eu passei 31 anos dentro da segurança pública e dentro da polícia civil, mas as questões da mulher também me trazem atenção, as questões do direito do consumidor também me trazem atenção. E toda vez que a gente tá tratando da questão da mulher, indiretamente você também tá tratando das questões ligadas a direitos humanos.

[...] Então, por exemplo, quando a gente estabelece, que as mulheres vítimas de violência possam ter um sistema de cotas pra trabalho nas empresas terceirizadas... Empoderar essas mulheres é uma forma de atuar na prevenção. Quando você exige que tenha policiais do sexo feminino nas delegacias e nos plantões, é uma forma de atuar né? Eu não tenho essa coisa de achar que homem não trabalha bem com a questão de violência contra a mulher, mas a mulher pode chegar lá e se sentir envergonhada de contar um fato na frente de um homem, então ela tem que ter uma policial do sexo feminino. Quando a gente fala do vagão que ninguém respeita... Isso já é tão cruel, a gente já meio que... Os homens tinham que ser educados, as mulheres não tem que ser submetidas a um único local pra não serem violentadas... Isso é tão ruim. E aí você tem lá o vagão, se não respeita, então você tem que aplicar uma pena de multa... Eu acho que é pensar né? Porque violência não tá só no tapa, tá na violência institucional, psicológica, tá em todos os sentidos, no desrespeito que é tão comum.

[...] ao longo desses últimos dez anos houve muitos avanços na questão da segurança pública, mas esses avanços não foram mantidos. Então se a gente olhar pra dentro das questões dos servidores eu vou te dizer, por exemplo, que os servidores foram convidados a aderir um programa chamado RAS, Regime Adicional de Serviço, que queria acabar com o denominado bico. Hoje esse RAS diminuiu muito e isso com certeza prejudicou a atividade estrutural da polícia, seja da Polícia Militar, que através do RAS ele pulverizava seu patrulhamento, e também da Polícia Civil, que utilizava esse RAS pra reforço da delegacia, pra transporte de presos porque mesmo hoje os presos não estando mais em delegacia, se houver um flagrante na madrugada esse preso não vai ser conduzido ao sistema Bangu, ao sistema penitenciário, porque ninguém vai abrir presídio de madrugada. Então esse sistema adicional de serviço ajudava também. (Entrevista com a deputada Martha Rocha – 02/12/2016)

Percebe-se primeiramente, a partir do trecho transcrito acima, que a deputada possui uma concepção não restrita sobre a violência quando direcionada a mulheres, não apenas

considerando a violência física, mas também aquelas de origem sexual, psicológica, moral, patrimonial e institucional. De acordo com o Dossiê Mulher 2016 (Pinto e Moraes), em 2015, 360 mulheres foram vítimas de homicídio doloso no estado, sendo 16,7% desses casos resultado de violência doméstica e familiar, 15% de autoria de companheiros e ex-companheiros das vítimas e 35% dos homicídios de mulheres ocorreram no interior da residência. Além disso, uma mulher foi vítima de estupro a cada duas horas e 60% dos casos de violência psicológica contra mulheres estão relacionados à violência doméstica e/ou familiar. A pesquisa não trouxe dados sobre a violência institucional, o que, imagina-se, decorre da dificuldade de mensurar este tipo específico de violência.

A percepção de Martha Rocha está, portanto, em harmonia com a agenda dos movimentos feministas contemporâneos. Segundo Heilborn e Sorj (1999), o tema da violência contra a mulher, em suas diversas dimensões, foi justamente um dos elementos catalisadores da identidade do feminismo desenvolvido no Brasil, permitindo amplificar o seu discurso para além das trincheiras da militância e promovendo o diálogo com outros setores da sociedade civil, com a academia e com o Estado. Assim, fez-se propício o terreno para a implementação de políticas voltadas ao enfrentamento da questão, como a criação das delegacias especializadas de atendimento à mulher.

Há também que se destacar o entendimento – mais uma vez tendo como referência os debates contemporâneos nos círculos feministas - de que o combate à violência contra a mulher não se faz somente de sanções impostas aos agressores, mas também através do “empoderamento” das mulheres vítimas desse tipo de crime, muito embora este tipo de projeto tenha sido minoria em seu conjunto. Na justificativa do Projeto de Lei N° 232/2015, de sua autoria, Martha Rocha argumenta que a reserva de vagas de emprego para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar em empresas terceirizadas que ofereçam serviços ao governo do Estado permitirá a estas “mais chances de obter autonomia e independência financeira, não precisando, assim, do auxílio do cônjuge agressor”.

Para além da sensibilidade às demandas do movimento feminista e do próprio posicionamento ideológico, certamente elementos decisivos, é preciso ter em mente, adicionalmente, um contexto mais amplo, que por sua vez possui intrínseca relação com o que fora aludido. Desde 2006, ano de aprovação da Lei Maria da Penha²⁹, que ganhou grande adesão por parte das mulheres, o cenário tornou-se mais favorável à encampação de políticas públicas destinadas a este fim a nível federal, estadual e municipal.

²⁹ Lei Federal 11.340, de 07 de agosto de 2006.

Outrossim, mais recentemente, a sanção da Lei Nº 13.104, de 09 de março de 2015, que alterou o Código Penal para prever o feminicídio – o assassinato de mulheres por homens - como um tipo de homicídio qualificado e incluí-lo no rol dos crimes hediondos, também produziu impacto na produção de ações governamentais.

Estas medidas, promovidas a partir da esfera federal, geraram uma reação em cadeia nas demais esferas. Isto porque, primeiramente, em relação à LMP, em seu bojo a lei determina a articulação de ações entre a União, os Estados e os Municípios, o que obrigou a estes âmbitos a se adequarem ao novo marco regulatório. No que concerne à chamada “Lei do feminicídio”, deu-se o mesmo, por óbvio, já que a norma diz respeito ao Código Penal.

No entanto, é imperativo ressaltar que este contexto oportuno apesar de representativo da vitória de movimentos sociais que lutaram para que a questão se tornasse um problema público, não se traduziu em um impacto efetivo na redução da violência contra as mulheres. Estudos apontam que um dos grandes problemas seria a aplicação de maneira incorreta, ou até mesmo a não aplicação, da LMP e a ausência de um acompanhamento mais rigoroso pelas instituições responsáveis – polícias e Justiça (Abdala, Silveira e Minayo, 2011; Garcia, Freitas e Höfelman, 2013). Em muitos casos, não são consideradas as violências que decorrem das relações conjugais, afetivas ou do domínio privado, mas apenas aquelas ocorridas no âmbito “doméstico”.

Desta forma, há uma necessidade premente de medidas que dêem conta da melhor aplicabilidade da lei, evitando possíveis ambiguidades, e que ao mesmo tempo garantam acolhimento e fiscalizem as rotinas de atendimento por parte de policiais, sejam eles militares ou civis, de maneira que sejam evitadas possíveis dissuasões em relação às vítimas.

Nesse sentido, há de se reconhecer o esforço das deputadas Zeidan e Martha Rocha ao propor projeto que determina um efetivo mínimo de policiais do sexo feminino nas delegacias de polícia no interior do estado, onde ainda a maior parte das cidades não conta com delegacias especializadas de atendimento à mulher, o que em sua visão pode redundar em constrangimentos às mulheres vítimas de agressões.

A criação das delegacias especializadas no atendimento à mulher constituiu iniciativa das mais importantes, na medida em que garantiu atendimento adequado à cidadã vítima de crime, mediante corpo administrativo especializado e composto, majoritariamente, por profissionais do sexo feminino, o que resulta em maior conforto psicológico a quem já está fragilizada por ter sido vítima de ato ilícito, com ou sem o emprego de violência física.

Ocorre, entretanto, que a maioria das cidades do interior do Estado do Rio de Janeiro não dispõe de delegacias especializadas, de sorte que o atendimento às mulheres é realizado por profissionais do sexo masculino, o que pode resultar em constrangimento para a vítima no momento do registro da ocorrência policial. [...] Nesse momento de aflição e insegurança, seria relevante, sobre tudo quando

houvesse o emprego de violência física contra a vítima, que o atendimento fosse realizado por profissional do sexo feminino, ainda que tão somente para orientá-la a buscar uma unidade especializada. (Trecho de justificativa do Projeto de Lei Nº 941/2015)

Já em relação aos projetos dedicados a beneficiar os profissionais de segurança pública, antes de tecer considerações, é necessário fazer duas ponderações. Assim como no conjunto total das proposições, no universo dos projetos que alcançaram a aprovação também há um maior número de projetos de caráter corporativista e de projetos cujos conteúdos dizem respeito aos direitos das mulheres. Juntos eles representam quase a metade das matérias relacionadas à violência e segurança pública que foram aprovadas na primeira metade da atual legislatura. Cabe, no entanto, frisar que enquanto as propostas corporativistas constituem uma única subcategoria no grupo “Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública”, àquelas ligadas aos direitos das mulheres não constituem propriamente um grupo classificatório e estão distribuídas em mais de uma subcategoria (“Direitos das Mulheres” e “Mulheres”) e em várias categorias “Organização e procedimento dos órgãos de segurança pública”, “Sistema prisional e execução penal”, “Vítimas” e “Regulamentação”, podendo dizer respeito tanto a projetos relacionados à violência contra a mulher quanto a projetos que instituam direitos às mulheres nas corporações policiais.

Além disso, como já ressaltado, as mulheres foram responsáveis pela maior parte dos projetos dedicados à população feminina, com grande protagonismo da deputada Martha Rocha, sendo a mais atuante nesse sentido. Vale lembrar que as mulheres são minoria na ALERJ, sendo apenas oito em um total de setenta. Ademais, nem todas participaram de todos os projetos. Em contrapartida, as propostas de caráter corporativista mobilizaram muito mais deputados, com maior participação dos homens, que são esmagadora maioria na assembleia.

Deste modo, é possível dizer que a garantia de melhores condições de trabalho, bem como direitos e benefícios concedidos a trabalhadores comuns, aos servidores da área da segurança pública tem ocupado um espaço importante na agenda da assembleia legislativa do Rio de Janeiro. Os depoimentos dos deputados Carlos Minc (atualmente sem partido) e Paulo Ramos (PSOL) são ilustrativos nesse sentido e somam-se ao que fora exposto na fala de Martha Rocha:

[...] uma política de segurança eficiente e democrática depende, antes de tudo, de um aparelho policial bem preparado, com bons salários, cursos de formação adequados e equipamentos modernos.

Há que equipar, qualificar e pagar salários dignos à polícia e à perícia, e desarmar e prender os bandidos, que devem trabalhar nas prisões. (Entrevista com o deputado Carlos Minc - 23/11/2016)

[...]o Estado não investe. Os problemas internos (à polícia) são os de mais fácil solução. Por incrível que pareça. O que tem que mudar é a política de segurança pública, porque os problemas internos são impactados pelos problemas externos... Porque quais são os problemas internos? O policial adocece, o numero é muito grande... Doenças de fundo psiquiátrico, fundo nervoso, loucura, estresse, úlcera, tudo fundo nervoso... É só ver. E o numero não é pequeno. (Entrevista com o deputado Paulo Ramos - 25/05/2016)

Em que pese às limitações constitucionais, que não permitem mudanças de cunho mais abrangente e estrutural, havendo nesta agenda maior respaldo ao Executivo estadual e à União, considerando a amostra avaliada, pode-se dizer que a ALERJ tem investido muito pouco em medidas de maior impacto nas estruturas, na formação e nos procedimentos das polícias.

No conjunto das medidas direcionadas à estrutura dos órgãos de segurança pública, há propostas que dão conta da criação ou pelo menos autorizam o Poder Executivo a realizar estudo de viabilidade de novas delegacias (de acidentes do trabalho e de desaparecidos) e batalhões (fazendário e metroviário), como já ressaltado, outros que determinam a implantação de um sistema estadual de prevenção ao roubo e ao comércio ilegal de bicicletas e a aquisição de pára-brisas blindados para viaturas policiais. Nenhum projeto apresentado, no entanto, dispôs-se a fortalecer ou a reestruturar mecanismos de controle interno, mas principalmente, externo das polícias, como as Corregedorias e a Ouvidoria da Polícia.

Convém lembrar, a este propósito, que a criação da Ouvidoria da Polícia do Estado do Rio de Janeiro, em 1999, se deu justamente a partir de uma lei oriunda da assembléia legislativa, de autoria do deputado Carlos Minc³⁰, que no mesmo ano, por meio de projeto de lei ordinária, propôs dotá-la de mais poderes, sem conseguir, porém, lograr êxito. O referido projeto propôs, dentre outras coisas, vedar a policiais militares e civis, ativou inativos, a possibilidade de serem ouvidores, a criação de um Conselho Consultivo à Ouvidoria e de um grupo de apoio técnico e administrativo, bem como determinar que quaisquer autoridades dos órgãos de segurança pública deveriam fornecer ao ouvidor de polícia, quando requisitados, “dados, depoimentos, informações, certidões ou documentos relativos a suas atividades, sob pena de responsabilidade”³¹. Contudo, a proposição não só não foi aprovada como encontra-se até hoje, quase dezoito anos depois sem qualquer movimentação relevante, sem ter sido arquivada, permanecendo oficialmente em tramitação.

Como apontado por Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), não só no Rio de Janeiro, como também em outros estados brasileiros, as Corregedorias carecem de maior autonomia,

³⁰ A Lei 3168, de 12 de janeiro de 1999.

³¹ Consta do Art. 8º do Projeto de Lei Nº 478/1999.

de recursos e material humano, treinamento específico para os agentes que as integram, além de estratégias para que a sua atuação se desenvolva não somente através de punições, mas com instrumentos voltados à prevenção visando a evitar novas infrações e melhor disciplinando a conduta policial dentro e fora da instituição. Por outro lado, as Ouvidorias enfrentam situação ainda mais delicada. Estas instituições têm ainda que lidar com a histórica resistência das polícias a qualquer tipo de controle externo – o que se verifica também em muitos outros países, conforme aponta Bayley (2001) -, com a ausência de comunicação efetiva com a sociedade civil e com a própria polícia, além de, assim como as corregedorias internas, não possuírem os necessários recursos humanos e materiais e baixa capacidade investigativa.

A análise dos projetos legislativos também demonstrou uma escassez profunda de projetos que cuidem da formação, do treinamento e da capacitação destes agentes. Na opinião do deputado Waldeck Carneiro (PT) este é um dos principais problemas da segurança pública hoje no Rio de Janeiro e no Brasil:

A formação dos policiais é um problema muito grande. Os policiais são formados em muito pouco tempo e dentro de uma lógica da guerra, do confronto. O objetivo é destruir o inimigo, aniquilar. E o mesmo ocorre com os policiais que vão para as UPPs. Não dá pra colocar um menino inexperiente, com pouco tempo de formação num contexto desses. (Entrevista com o deputado Waldeck Carneiro - 12/04/2016)

No período aqui analisado, apenas três projetos, num universo de 335, tiveram como tema a formação de servidores dos órgãos de segurança pública, sendo dois voltados a policiais e bombeiros militares e um dedicado exclusivamente a bombeiros militares. O primeiro deles é de autoria do deputado Zaqueu Teixeira (PT), ex-Chefe de Polícia Civil, e institui o “programa de treinamento continuado” a policiais, civis e militares, a bombeiros militares e a agentes penitenciários³². O segundo, que tem como o autor o parlamentar Filipe Soares (atualmente no DEM), dispõe “sobre a realização de curso de aprimoramento técnico para guardiões de piscina”³³. O terceiro, enfim, subscrito pelo deputado Rosenverg Reis (PMDB), estabelece normas e procedimentos para a formação de policiais e bombeiros militares condutores de transporte de veículo coletivo “de passageiros, de escolares, de emergência ou de produto perigoso”³⁴.

Como se vê, apenas dois destes projetos referem-se às polícias. Seguramente, a função dos guardiões de piscina possui a sua relevância, sem embargo, está bastante longe de

³² Projeto de Lei Nº 84/2015.

³³ Projeto de Lei Nº 712/2015.

³⁴ Projeto de Lei Nº 2254/2016.

representar um drama no quadro atual de segurança pública. Daí decorre a opção de atentar somente aos projetos dedicados às polícias. A começar por aquele que foi apresentado há menos tempo, o projeto de autoria de Rosenverg Reis.

Ao estabelecer normas e procedimentos para formação e capacitação de policiais e bombeiros militares condutores de veículos específicos, que não viaturas comuns, o projeto preenche uma lacuna importante na capacitação dos agentes e ainda adéqua a legislação estadual à Resolução nº 168, de 14 de dezembro de 2004, do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), que determina a realização de cursos especializados para condutores já habilitados e que pretendam conduzir veículos de emergência, conforme ressalta seu autor em justificativa.

Já a proposta do parlamentar Zaqueu Teixeira, caminha numa direção distinta. Como já ressaltado, um dos gravíssimos problemas das polícias no Brasil reside no uso desproporcional da força, representado em grande parte pela utilização desmedida de seu poder de fogo. O foco do programa de treinamento proposto, no entanto, volta-se somente “à redução dos riscos” aos agentes de segurança pública, como exposto em seu artigo 2º:

O Programa de Treinamento Continuado consiste na prática periódica de treinamento de tiro, com vistas à redução dos riscos de mau funcionamento e eventuais defeitos de armas e munições, utilizados para defesa pessoal, fornecidos pelos órgãos estaduais competentes. (Art. 2º, Projeto de Lei Nº 84/2015)

A motivação do projeto, segundo sua justificativa, advém do assassinato do também policial civil Thiago Tomé de Jesus, ocorrida em 22 de fevereiro de 2015. O caso teria ocorrido no bairro do Fonseca e, de acordo com as investigações, Thiago teria reagido a uma tentativa de assalto, no que sua arma não teria funcionado devido a problemas técnicos e o mesmo acabaria sendo baleado e vindo a falecer. De acordo com Zaqueu, não se pode “perder de vista” que a legislação vigente ainda restringe a aquisição de armas de uso restrito para uso próprio por policiais rodoviários federais, policiais civis e militares e bombeiros militares³⁵.

Há ainda outros projetos cujo escopo está voltado aos profissionais de segurança pública que merecem atenção. Trata-se dos projetos de lei Nº 265/2015 e Nº 1256/2015, que alteram a Lei 5588 de 07 de Dezembro de 2009, que determina a implantação de sistema de vídeo e áudio nas viaturas automotivas que servem as áreas de segurança pública e defesa civil, adicionando, respectivamente, a instalação de câmeras nos uniformes dos policiais Civis da CORE e da Polícia Militar, com capacidade para “registrar tudo o que o policial vê, ouve,

³⁵ O deputado faz menção à Portaria n. 812, de 7 de novembro de 2005, do Comandante do Exército.

fala e faz" e nas dependências das delegacias, como “salas de interrogatórios, corredores, rol de entrada, e salas de espera”.

Gostaria, entretanto, de destacar outros dois projetos específicos. O primeiro projeto, Nº 181/2015, estabelece que as polícias e o Corpo de Bombeiros Militar devam dar tratamento isonômico a todos os cidadãos do estado, determinando:

Art. 2º - O patrulhamento de segurança realizado pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro deve pautar-se no tratamento isonômico dos cidadãos, sendo vedado o atendimento privilegiado e/ou específico nos termos desta Lei.

§1º – A vedação disposta na presente Lei aplica-se a todos os policiais militares, independente de grau hierárquico.

§2º – Entende-se por tratamento isonômico aquele que visa resguardar a segurança de todos os cidadãos de forma igualitária, sem oferecer qualquer tipo de privilégio a um determinado seguimento social.

Art. 3º – É vedada à autoridade de polícia judiciária o registro e investigação preferencial de ocorrências, garantindo o tratamento isonômico a todos os cidadãos do estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo Único: A obrigação disposta no caput deste artigo se aplica a todas as funções dispostas na Lei Estadual nº 3586/2001.

Art. 4º – É vedado ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro conceder tratamento diferenciado e preferencial a ocorrências da mesma espécie, bem como os licenciamentos de eventos.

O teor do referido projeto, exposto acima em seu cerne a partir de seus três principais artigos, poderia ser considerado como uma espécie de síntese das reflexões que foram feitas nas páginas anteriores acerca das polícias brasileiras. Embora o artigo 5º de nossa Constituição Federal ([1988] 2012) determine a igualdade de todos perante a lei, garantindo a inviolabilidade “do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, e o artigo 37º determine que a impessoalidade e a moralidade norteiem a atuação dos agentes públicos, na visão de Minc, a ratificação desses princípios se fez necessária. Ora, trata-se de um reconhecimento explícito, ainda que tecnicamente não expresso da melhor maneira, do funcionamento indevido das polícias, pois a exigência por isonomia no tratamento só é possível se o seu contrário é identificado como uma regra e não como uma exceção.

Curiosamente, o projeto em questão, ao ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça, teve parecer pela sua *constitucionalidade*, o que significa que seu relator, Jorge Felipe Neto, não viu nenhum conflito entre o conteúdo apresentado e aquilo que já está disposto na Constituição. Coube às comissões seguintes pelas quais o projeto passou, a de Segurança Pública e Assuntos de Polícia e de Defesa Civil, nesta ordem, cujos relatores foram os deputados Martha Rocha e Flávio Bolsonaro, respectivamente, apontar a redundância e emitir parecer contrário ao projeto. Mesmo assim, a proposta continua em tramitação, aguardando distribuição à Comissão de Economia Indústria e Comércio, desde o dia 23 de junho de 2016.

Ainda no mesmo sentido, tendo em vista os “altos índices de violência praticada em incursões policiais” e o grande número de mortes “decorrente das operações de combate ao tráfico e ao crime”, conforme se afirma na justificativa, outro projeto apresentado por Minc no mesmo dia³⁶, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades policiais em casos de “autos de resistência” – conforme referido na ementa da proposição. Trata-se de iniciativa importante, já que no Rio de Janeiro, até então, os procedimentos relativos a estes casos eram regulamentados apenas por normas internas das duas corporações.

O projeto possui basicamente as mesmas diretrizes estabelecidas na Portaria PCERJ Nº 553 de 07 de julho de 2011, assinada pela então Chefe de Polícia Civil Martha Rocha. São inseridas adicionalmente a proibição do deslocamento de feridos em viaturas policiais, devendo o socorro ser prestado pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e o afastamento dos policiais envolvidos para serviços técnicos ou internos se houver reincidência em casos de violência – esta última norma, no entanto, é bastante vaga, de modo que não está esclarecido se o que está sendo considerado como violência necessita da comprovação de ilicitude mediante investigação. Por outro lado, suprimiu-se em relação à portaria supramencionada a previsão de transgressão disciplinar em hipótese do não cumprimento do que fora disposto.

Quase dois anos após a sua submissão, o projeto continua em tramitação na ALERJ, com várias emendas e um substitutivo. A última movimentação, no início de julho do ano passado, foi o envio da proposta à Chefia de Polícia Civil, por meio de diligência requerida pela presidente da Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia, a deputada Martha Rocha. Este foi um dos raros casos em que a efetiva discussão entre os parlamentares, seja nas comissões técnicas, seja em plenário, influenciou diretamente no tempo de tramitação de um projeto. Na maior parte das vezes, os projetos aguardaram meses por um parecer da Comissão de Constituição e Justiça ou tramitaram vagarosamente por outras comissões.

Por sua vez, o projeto do deputado Marcelo Freixo (Projeto de Lei Nº 1246/2015), apresentado em fins de 2015, também possui como preocupação a violência policial e objetiva instituir diretrizes para o uso da força por parte de agentes do Estado – entendidos tanto como policiais, bombeiros militares, agentes penitenciários ou agentes socioeducativos. Dentre as medidas destacam-se a obrigatoriedade de o Poder Executivo estimular e priorizar o uso de instrumentos e a definição de parâmetros para o uso legítimo de arma de fogo, sendo proibidos disparos contra pessoa em fuga que esteja desarmada, contra veículo que

³⁶ Ambas as propostas foram submetidas em 19 de março de 2015.

desrespeite bloqueio policial em via pública e nos chamados "disparos de advertência". O projeto já está em tramitação há mais de um ano e sequer saiu da Comissão de Constituição e Justiça.

3.3 Considerações finais sobre a agenda analisada

Não obstante, reiterando o que já fora salientado, este estudo possui como objeto uma área muito específica de atuação parlamentar, dentro de um período relativamente pequeno, é possível realizar algumas inferências. Naquilo que tange aos processos mais amplos da ALERJ, de fato, uma análise setorial possuirá suas limitações no que diz respeito a generalizações. Por outro lado, como o objetivo principal era atentar ao conteúdo da produção legislativa relacionada à violência e segurança pública, os subsídios para algumas conclusões são mais consistentes. Esta observação se faz mister na medida em que estes planos – os processos mais gerais e o conteúdo da produção legislativa - estão completamente imbricados.

Como demonstrado, a produção de normas cujo conteúdo está diretamente relacionado aos temas da violência e da segurança pública é significativa nesta primeira metade da atual legislatura da ALERJ, correspondendo a 9% (344 projetos) do total de projetos apresentados na Casa. É preciso levar em consideração a amplitude de temas que podem ser abordados em novas regulamentações (educação, saneamento básico, saúde, habitação, transporte, esportes, economia, etc.). Um dado complementar, nesse sentido, que revela a importância da temática na assembléia, é o fato de que dos 70 deputados, 64 tiveram participação em pelo menos um projeto relacionado a este campo específico.

A imensa maioria das proposições foi feita sob o formato de projetos de lei ordinária e, em geral, os partidos com maior representatividade na Casa também foram aqueles que mais produziram projetos relacionados ao tema. Considerando os parlamentares individualmente, a deputada Martha se destacou como a que mais propôs e a que mais teve projetos aprovados em números absolutos.

Em relação ao status dos projetos, constatou-se que a maior parte ainda está em tramitação na Casa. Muitos projetos aguardam pelos pareceres das comissões, sendo que boa parte ainda encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça, que em geral é a primeira comissão a qual os projetos são distribuídos. Pesquisas futuras poderão comprovar se de fato a tendência da maioria dos projetos é permanecer num limbo sem nenhuma movimentação

relevante, não sendo nem apreciada nem arquivada, sob o status “em tramitação”, e se esta é um fenômeno que decorre simplesmente do altíssimo número de proposições a serem analisadas e da grande demanda de trabalho dos parlamentares ou se, além disso, há outros componentes, como o uso da apreciação para fins políticos estratégicos, de modo que se postergue a análise da matéria em causa. O fato de uma quantidade relevante de projetos ser indicada à anexação a projetos formulados em anos anteriores pode ser uma variável importante a ser considerada.

De qualquer maneira, mesmo com um número pequeno de projetos aprovados, foi possível concluir que o capital político dos deputados, ou o seu “poder de influência”, é decisivo para a tramitação e, conseqüentemente, para a aprovação de propostas legislativas, visto que nos casos em que houve maior número de autores e, portanto, maior articulação política e maior capital político envolvido, houve maior probabilidade de o projeto ser aceito pela assembleia.

Por outro lado, o tema das propostas, isto é, o seu conteúdo, não revelou nenhuma relevância para a aprovação dos projetos. Nenhum tema em particular facilitou a aprovação de uma proposição legislativa. Ainda assim foi possível perceber que há temas que são mais acionados do que outros pelos parlamentares.

De acordo com a tipologia formulada para classificar os projetos, mais de 60% dos projetos apresentados em 2015 e 2016 destinam-se a legislar ou sobre a organização e os procedimentos dos órgãos de segurança pública (42,2%) ou sobre as vítimas da violência no estado (23,3%). Quando o olhar volta-se às subcategorias, percebe-se que há maior representatividade numérica dos projetos de cunho corporativista e das propostas voltadas à violência contra as mulheres, que podem ainda ser somadas a outras proposições relacionadas aos direitos das mulheres, configurando um subtema transversal, que incide sobre mais da metade das categorias.

Apesar de ambas as temáticas possuírem a sua importância, analisando com maior profundidade alguns desses projetos, percebe-se que as propostas que versam sobre a violência contra as mulheres estão em consonância com o que movimentos feministas e pesquisadoras defendem, não obstante ainda existam lacunas a serem preenchidas. Em contrapartida, os projetos que se dedicam às instituições responsáveis pela segurança pública voltam-se em grande medida à garantia de direitos corporativos a policiais militares e civis e bombeiros militares.

De uma maneira geral, excetuando-se as propostas orientadas a tratar da violência de gênero, pode-se dizer que a grande maioria dos projetos legislativos formulados na primeira

metade da atual legislatura na ALERJ não se dispõe a tratar de questões mais estruturais no campo da segurança pública.

Mesmo não havendo correlação entre o conteúdo e aprovação de um projeto, é possível afirmar que na maior parte dos casos os parlamentares se dedicaram a elaborar proposições menos complexas, voltadas a temas menos polêmicos e de mais fácil aplicação por parte do poder público. Ainda assim, em uma quantidade considerável de vezes o Executivo tentou, sem sucesso, vetar propostas, visando à diminuição de despesas do governo, já que grande parte das propostas aprovadas implicaria gastos para sua aplicação.

De qualquer maneira, resta evidente que a agenda legislativa sobre violência e segurança pública da ALERJ, salvo algumas exceções, distancia-se em muito dos problemas apontados como sendo prioritários por especialistas da área. Isto certamente se deve, dentre outros fatores, a aversão que alguns políticos têm à perspectiva acadêmica sobre este campo. Este tema esteve presente no discurso de dois deputados entrevistados para este trabalho.

É preciso ter uma discussão sincera. Eu falei de alguns políciólogos, nem falei na Sílvia Ramos... A Jaqueline Muniz sumiu, num sei onde ela tá. Mas o Viva Rio foi um protagonista da segurança pública durante muito tempo... Agora tem o Storani, que foi policial militar e agora tá na televisão, tá na Globo dando entrevista. Coronel Robson, era Chefe do Estado Maior há pouco tempo... Deixou a barba crescer, aí aparece lá: “especialista de segurança pública”. Aí o Ignacio Cano... São os mesmos! Aí o cara tava na PM, na ativa... É o Rodrigo Pimentel, que era do BOPE... Aí faz o filme “Tropa de Elite”, a Globo, o glamour, glamurizaram. Aí vem outros interesses, interesses econômicos, interesse geral, é o interesse do tráfico... [...] Eles reverberam... É unísono, eles falam rigorosamente a mesma coisa, tudo igual. Eles justificam esse modelo (se referindo às UPPs, projeto do qual é extremamente crítico). O discurso é igual, reforçando esse modelo repressivo que tá vitimando, que não promove a segurança, que assusta e também vitimando policiais. (Entrevista com o deputado Paulo Ramos, 25/05/2016)

Acompanho com interesse os dados originados do Instituto de Segurança Pública, da Secretaria de Segurança e diversas outras fontes – via de regra independentes em relação ao cenário acadêmico, hoje, infelizmente, muito induzido a erros decorrentes da ideologia marxista ou de mentiras repetidamente “plantadas” por grupos cujo interesse não passa pela efetiva compreensão do fenômeno e suas causas. (Entrevista com o deputado Flávio Bolsonaro, 06/12/2016)

Apesar de serem críticas diferentes, que partem de pressupostos distintos, há um tom acusatório comum às duas falas. No primeiro caso, os “especialistas” – categoria que abrange não só acadêmicos, mas também ex-policiais que hoje são comentaristas em programas televisivos – são acusados de coadunarem com a política de segurança pública do governo estadual por meio do apoio ao projeto das UPPs. No segundo caso, o problema reside na “ideologia marxista” e “nas mentiras plantadas por grupos” – quais grupos e quais mentiras o deputado não explicitou – que induziriam acadêmicos a erros de diagnóstico.

Não cabe aqui entrar no mérito das acusações, discutindo em pormenores a sua pertinência ou as suas limitações. Não obstante, deve ser sublinhado o distanciamento em relação aos “especialistas” que se estabelece. A primeira, incapaz de reconhecer qualquer aspecto positivo nas UPPs, relaciona o projeto e os especialistas aos quais se refere – um bloco que seria homogêneo, sem discordâncias entre si, e que parece ser completamente acrítico em relação às UPPs - como fundamentais para a manutenção de um modelo repressivo de segurança pública. Há, portanto, uma crítica mais generalista como pano de fundo: os “especialistas” são criticados para em última instância realizar-se uma crítica ao governo, seu projeto (as UPPs) e sua política de segurança. A segunda, por sua vez, não faz mais do que estereotipar “o cenário acadêmico” como dominado pela “ideologia marxista” - entendida como um câncer a ser extirpado – e reprodutor de “mentiras” que não permitem compreender efetivamente o fenômeno.

Subjacente a ambas, há a concepção muito comum, especialmente entre policiais, membros das forças armadas e políticos oriundos dessas carreiras ou afeitos a, mas não só, de que tudo o que pode e deve ser sabido sobre segurança pública só pode ser encontrado no interior das corporações policiais, estas que lidam com o crime em sua rotina, que experimentam a violência urbana em sua face mais crua e, que portanto, *sabem do que falam e possuem autoridade para falar*. Durante a CPI dos “Autos de Resistência”, objeto que será melhor explorado no próximo capítulo, constantemente o deputado Paulo Ramos lançava mão deste argumento de autoridade para validar suas intervenções nos debates, sempre lembrando aos presentes os seus muitos anos de experiência como policial militar e o seu conhecimento sobre as mazelas da corporação e da segurança no estado.

Nesse sentido, opera-se com uma oposição binária entre os saberes produzidos pelas polícias e os saberes produzidos pela academia sobre segurança pública. A cisão se dá de tal maneira que aqueles policiais ou ex-policiais que optam por romper as barreiras e travar diálogo com a universidade, como é o caso de todos os ex-agentes citados acima, passam a ser identificados também jocosamente como “policiólogos” e, por conseguinte, tornam-se desautorizados a falar sobre o tema, já que o “discurso” de todos os policiólogos é igual.

Em consequência, há um efeito duplo neste tipo de postura. O primeiro e mais imediato, é a obstaculização do diálogo entre polícia e universidade – o que felizmente tem melhorado nos últimos anos, mas ainda carece de grande reforço. O segundo é que, quando deslocada para o âmbito político, o entrave passa a ser ainda maior, pois a interlocução passa a ser inviabilizada em mais um canal, o mais importante, a qualquer perspectiva de mudança nos rumos da segurança pública.

4 A CPI DOS “AUTOS DE RESISTÊNCIA”: QUANDO A INVESTIGAÇÃO É O PROBLEMA DO INQUÉRITO

Lei não precisa fazer mais porque já tem o suficiente. A gente não precisa nem mais formar movimento [...] Não precisa fazer movimento, já tem. Então, não sei o que precisa nascer. (Depoimento de Mônica Cunha, ativista e mãe de uma vítima de auto de resistência, 5ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 10/12/15)

Dando continuidade ao exercício proposto aqui de refletir sobre a maneira como o Poder Legislativo do Rio de Janeiro tem se comportado em relação aos temas da violência e da segurança pública, este capítulo terá como objetivo analisar a comissão parlamentar de inquérito dos “Autos de Resistência”, que se desenvolveu na assembleia legislativa fluminense, iniciando-se no final de 2015 e sendo finalizada somente em fins de 2016.

A CPI dos “Autos de Resistência” foi uma das três comissões parlamentares de inquérito realizadas na atual legislatura cujos propósitos diziam respeito diretamente à segurança pública. Cronologicamente, ela foi apenas a última a conseguir a sua aprovação na assembleia, uma semana após as demais. As outras duas CPIs instauradas foram a CPI “das Armas” e a CPI “das Mortes de Policiais”.

Na ausência de recurso material e humano, porém, a CPI dos “Autos de Resistência” será a única a ser investigada, por meio da observação participante, compondo o trabalho de campo desta pesquisa, dado o grande volume de trabalho que representaria o acompanhamento de três CPIs simultâneas. Seria demasiado difícil conciliar a agenda com as sessões das comissões, que em média duram cerca de três horas cada. Além disso, outros empecilhos à análise surgiriam em momento posterior, por exemplo, caso eu tivesse acesso a todos os documentos expedidos e requeridos por todas as comissões. Apenas para se ter uma noção, somente a CPI “das Mortes de Policiais” enviou 60 ofícios solicitando informações às mais diversas instituições do Estado. Foi necessário, portanto, concentrar esforços.

Há ainda mais duas justificativas para a referida escolha. Foi fundamentalmente decisiva a oportunidade oferecida pelo professor Ignacio Cano por meio de um convite para participar do grupo de trabalho que auxiliou tecnicamente os deputados. Como se tratava de um grupo fechado e que atuou com discrição, para preservar as identidades dos indivíduos representantes dessas entidades e das próprias instituições, não serão citados aqui seus respectivos nomes, exceto os dos próprios deputados.

Não menos pertinente, o próprio tema da investigação da CPI se apresenta como um critério à opção de focar o trabalho de pesquisa em apenas uma comissão. Apesar da notável relevância da apuração de desvios de armamentos das forças de segurança e das mortes de agentes policiais, temas das demais CPIs, a letalidade da ação policial constitui uma matéria ainda mais delicada e polêmica, alvo de intensas disputas políticas, além de central ao entendimento das dinâmicas da letalidade violenta no Brasil, como se verá mais adiante.

Para além das questões relativas ao campo da violência e da segurança pública, as comissões parlamentares de inquérito são um objeto de estudo que em si possuem grande significância. Elas são um instrumento extremamente importante na fiscalização do Poder Executivo, uma das funções primordiais do Legislativo, e tem sido bastante utilizadas no Brasil contemporâneo nos diferentes níveis de poder, federal, estadual e municipal.

Popularmente conhecidas como CPIs, este tipo específico de comissão legislativa foi previsto constitucionalmente de maneira explícita pela primeira vez no Brasil em 1934, conforme o § 1º do Art. 29, tendo o seu funcionamento restrito à Câmara dos Deputados (Santos, 2004). Durante o segundo governo Vargas, estas comissões deixaram de existir, sendo a Constituição de 1937 a única a excluir de seu texto tal mecanismo.

Posteriormente, em 1946, com o advento de uma nova constituinte, este instituto voltou a fazer parte do conjunto de regramentos do Estado brasileiro (parágrafo único do Art. 40 e Art. 53), agora sem restrição ao Senado Federal. Duas novidades foram introduzidas a partir de então: a constituição das comissões passou a ter de obedecer o princípio da proporcionalidade partidária e a instauração de investigações se fez mais acessível, uma vez que se tornou suficiente a assinatura de um terço dos membros da Casa em que for proposta.

Surpreendentemente, o regime militar não só manteve a previsão de comissões de inquérito no texto da Constituição de 1967, como criou a possibilidade de serem criadas CPIs em conjunto, entre a Câmara e o Senado, inaugurando as CPIs mistas (ou CPMI, como são mais conhecidas), e determinou que as comissões desse tipo tivessem prazo certo para o seu funcionamento (Art. 39), a fim de evitar seu prolongamento excessivo. Além disso, após a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que alterou praticamente toda a Constituição, foram estabelecidos: um teto de cinco CPIs funcionando em concomitância, salvo autorização da maioria Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e a obrigatoriedade do funcionamento destas comissões na sede do Congresso Nacional (Art. 30).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Poder Legislativo teve sua função fiscalizatória consolidada e a sua capacidade de dar início a investigações ainda mais reforçada. O novo ordenamento jurídico instituiu duas inovações importantíssimas,

verificadas no §3º do art. 58. A primeira delas confere às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Por sua vez, a segunda determina que, se for o caso, a comissão poderá encaminhar suas conclusões, formalizadas em um relatório, ao Ministério Público para que este promova a devida responsabilidade dos infratores, seja ela civil ou criminal.

Seguindo o princípio da simetria, o regramento trazido pela Constituição Federal, embora atrelado à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, foi estendido às assembleias legislativas e às câmaras municipais, sendo delimitado o seu escopo de atuação aos limites de suas competências e havendo algumas nuances relativas ao número de membros e prazos para encerramento dos trabalhos, definidas por essas instâncias. No estado do Rio de Janeiro, as CPIs estão previstas no artigo 109 da Constituição Estadual, sendo regidas também pelas determinações constantes nos artigos 100 e 101.

É importante salientar, neste sentido, como destacado por Bulos (2001), que as CPIs não foram investidas de todos os poderes dos quais as autoridades judiciais gozam. As comissões parlamentares de inquérito possuem apenas o poder de investigação. Quer isto dizer que não cabe às CPIs o poder de julgar e decidir, mas apenas o poder de instruir, à semelhança dos juízos de instrução.

Portanto, pode-se afirmar que, em suma, uma comissão parlamentar de inquérito possui como fim último, por definição, investigar, dentro de determinado prazo, questões em torno das quais haja exigências do interesse público por informações e esclarecimento e que possuam caráter político, processual, legislativo ou administrativo. De sua ação podem resultar a elaboração de medidas legislativas para a resolução de determinados impasses ou, sendo o caso, encaminhando suas conclusões ao Ministério Público, poderá haver responsabilização civil ou criminal de possíveis infratores. Deste modo, as CPIs se constituem como um poderoso instrumento de fiscalização dos atos do Executivo e dos órgãos que lhes são subordinados. E não somente na esfera federal.

Em estudo sobre os mecanismos dos quais dispõe o Poder Legislativo brasileiro para fiscalizar as atividades do Poder Executivo, Figueiredo (2001) analisou as comissões parlamentares de inquérito formadas na Câmara dos Deputados entre os anos de 1946 e 1999, com maior enfoque nos regimes democráticos. Segundo a autora, justamente nos períodos em que vigoraram democracias presidencialistas (1946-1964 e 1988-1999) houve maior média mensal de propostas de CPIs. No entanto, constatou-se também que independentemente do regime político, a incidência de CPIs torna-se maior em “períodos de competição e conflito políticos”, quando há forte mobilização social, como, por exemplo, durante o governo Collor

de Mello, primeiro presidente eleito por voto direto após a redemocratização, ou como nos meses que antecederam à promulgação do Ato Institucional nº 5, no governo Costa e Silva. Este dado, por conseguinte, revelaria que o contexto político-institucional geral tem influência direta nas atividades de controle parlamentar.

Na comparação entre os períodos de democracia presidencialista, há grande diferença entre os governos eleitos entre 1946 e 1964 e aqueles que se constituíram no pós-1988. Utilizando como indicadores tanto o número de CPIs propostas quanto as taxas de conclusão das CPIs (isto é, o número de CPIs concluídas em relação ao número de CPIs instaladas), a pesquisadora demonstra que no primeiro período a Câmara foi muito mais propositora e concluiu muito mais investigações do que no segundo.

De acordo com a argumentação da autora, o que explicaria esta disparidade seria a estrutura institucional dos Poderes Executivo e Legislativo fundada na Constituição de 1988. O Executivo seria dotado de fortes poderes legislativos e de definição de agenda – como a prerrogativa exclusiva de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal e o recurso a medidas provisórias - ao passo que, no caso do Legislativo, a constituinte teria propiciado excessivo poder de controle sobre o processo legislativo aos líderes partidários, beneficiados pela distribuição de direitos e recursos parlamentares e pelo poder de representação de suas bancadas, o que pode fazer com que controlem o plenário.

Num sistema político pluripartidário, em que a formação de coalizões se configura como o padrão dominante (Amorim Neto, 1995 *apud* Figueiredo, 2001), a capacidade de determinar a agenda e os poderes legislativos dos quais usufrui o Executivo seriam decisivos para a articulação entre os integrantes da coalizão que o apóia e aumentariam as chances de efetividade de suas ações, ao mesmo tempo em que reduziriam o poder de influência individual dos parlamentares e neutralizariam possíveis conflitos institucionais entre o Executivo e o Legislativo. Como consequência, haveria grande concentração de poder institucional na figura do presidente e este possuiria maiores chances de sucesso em suas proposições legislativas e hegemonia na formulação de políticas públicas, enfraquecendo o papel do Congresso como um Poder capaz de estabelecer um contrapeso a Presidência.

Deste modo, a estrutura institucional a qual Figueiredo faz referência afetaria decisivamente o papel do Legislativo enquanto uma agência de controle do Executivo, reduzindo sua capacidade de fiscalização e tornando-o excessivamente dependente de fatores externos como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados, fazendo com que, conseqüentemente, as CPIs perdessem consideravelmente sua eficácia.

Não cabe neste trabalho realizar prognósticos sobre a efetividade da CPI dos “Autos de Resistência” enquanto um mecanismo de controle do Executivo, mesmo porque seria necessário um distanciamento temporal para fazê-lo e, ademais, até a data de fechamento deste trabalho, o relatório final da comissão sequer havia sido discutido em plenário. No entanto, é possível, por meio da análise do desenvolvimento dos trabalhos da comissão, verificar de que modo o Legislativo pode ter alguma ingerência na política de segurança pública do estado.

Assim, dadas as prerrogativas dos Estados em relação à segurança pública, torna-se altamente relevante observar o comportamento dos parlamentares em uma comissão parlamentar de inquérito dedicada a este campo específico, sobretudo, levando em consideração a complexidade e aspereza do tema investigado. Antes, convém apresentar o contexto em que se insere esta comissão.

4.1 Contextualizando o problema

Como já ressaltado, a violência policial, cuja expressão máxima encontra-se na sua ação letal, constitui um problema fundamental à segurança pública e ao controle democrático da violência. Neste sentido, deve-se compreender qual a conjuntura que permite que isso se torne possível. Um elemento central para acessar esta problemática é um procedimento administrativo utilizado pela polícia para os casos em que sua ação resulta em mortes.

Inicialmente, sob o título de “auto de resistência”³⁷, este dispositivo surgiu durante a ditadura militar por meio da Ordem de Serviço “N”, nº 803, de 2 de outubro de 1969, da Superintendência da Polícia Judiciária do antigo Estado da Guanabara. Tal ordem determinava às autoridades policiais a aplicação do art. 292 do Código do Processo Penal em casos de resistência à prisão em flagrante, dispensando a lavratura do auto de prisão em flagrante ou a instauração de inquérito policial:

³⁷ Embora formalmente extinta, como se verá mais adiante, esta denominação será utilizada ao longo deste capítulo justamente para estar em acordo com o léxico utilizado durante a CPI. Seguindo esta linha, serão utilizados também como sinônimos os termos “mortes decorrentes da ação policial” ou “lesões ou homicídios decorrentes da ação policial”. Em contrapartida, não serão utilizadas os novos termos propostos pela Resolução Conjunta Nº 2, de 13 de outubro de 2015.

Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscripto também por duas testemunhas.

Já em dezembro de 1974, a supracitada ordem de serviço foi ampliada pela Portaria "E", nº 0030, da Secretaria de Segurança Pública. Em meio a um ainda tímido período de abertura política e amenização do rigor do regime militar, tal portaria uniformizou os procedimentos a serem adotados pela Polícia Judiciária e, apesar de tornar obrigatória a instauração de inquérito policial, seu conteúdo induz explicitamente a investigação a centrar-se na incriminação do opositor morto pelos crimes supostamente cometidos, de maneira que fique comprovada a excludente de ilicitude em favor dos policiais.

Esta medida, não por acaso, estava inserida no auge da repressão do regime militar. Sob o governo da Junta Militar de 1969, que posteriormente indicaria à presidência o nome do General Emílio Garrastazu Médici, expoente da ala "linha-dura" do Exército, o Brasil viveu os chamados "Anos de Chumbo", período sombrio caracterizado por medidas excepcionais tais como a Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei 898, de 29/09/69), a Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69, a legalização da pena de morte e da prisão perpétua, além da prática clandestina da tortura, do extermínio e da ocultação de cadáveres.

Quando do momento de transição para o regime democrático, governos estaduais e federal incentivaram a uma política de enfrentamento, com investimentos maciços em aparatos bélicos. Um dos efeitos desta política pôde ser verificado justamente no aumento da letalidade da ação policial. Foi exatamente a partir do momento em que o governo do Estado do Rio de Janeiro passou a adotar uma postura mais belicista que os registros de "auto de resistência" cresceram substancialmente. Durante o governo Marcelo Alencar (1994-1998), o uso deste dispositivo chegou a ser estimulado com a instituição por decreto de uma "premiação por bravura", também conhecida como "gratificação faroeste", que remunerava policiais militares³⁸.

Em estudo realizado a pedido das comissões de Segurança Pública e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Cano (1997) constatou que foram registrados entre janeiro de 1993 e julho de 1996 um total de 1.194 casos com mortos e/ou feridos em decorrência da ação policial, dos quais 575 foram classificados como "auto de resistência". A incidência foi maior nas favelas e sobre um perfil específico: homem, jovem, preto. Segundo Cano, na grande maioria dos casos, prevaleceu ao longo de todo procedimento apuratório a versão policial apresentada no momento do registro da ocorrência, qual seja, a de

³⁸ Trata-se do Decreto Nº 21.753, de 08 de novembro de 1995.

que a ação ocorreu em legítima defesa ou em "estrito cumprimento do dever legal", o que condiciona as investigações³⁹.

Estes dados coincidem com aqueles que foram apresentados por Verani(1988), desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em tese apresentada para a habilitação da Livre Docência na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)⁴⁰, um trabalho que se tornou referência para o estudo dos autos de resistência. A partir de uma amostragem de 37 inquéritos e processos que deram entrada na Justiça na década de 70, Verani chegou a uma pequena estatística: foram 42 mortos e 2 feridos; das 37 ocorrências, 24 foram em favelas, às vezes no interior de barracos e de madrugada; das 44 vítimas, 33 são pessoas negras, e 19 foram mortas com tiros pelas costas (regiões dorsal, lombar, occipital); participaram dessas diligências 139 policiais, constatando-se ferimento em 5 e havendo dúvidas sobre autoria das lesões. Nas raras ações penais instauradas, houve arquivamento sistemático e nenhum policial foi punido, apesar dos vários indícios de execução sumária.

Entre os anos de 2001 e 2011, mais uma vez dados alarmantes. Segundo o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), neste período mais de 10 mil pessoas foram mortas pela polícia no estado, em casos registrados como "autos de resistência", e 347 policiais foram mortos. Em 2007, os autos de resistência atingiram seu ápice: foram 1330 casos no Estado, sendo 902 somente na capital, majoritariamente registrados em delegacias localizadas em áreas pobres e próximas a favelas.

Estes números sofreram uma queda considerável a partir de medidas do governo estadual, como o processo de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), em 2008, o programa de metas para a redução de alguns indicadores de violência, incluindo homicídios dolosos - o "Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Território do Estado do Rio de Janeiro" -, criado pelo Decreto 41.931/2009, e a inclusão de metas específicas para a redução da letalidade violenta, por meio do decreto de número 42.780/2011, que abrange além dos homicídios dolosos e latrocínios (incluídos no decreto inicial), lesões corporais seguidas de morte e "autos de resistência".

³⁹ É importante ressaltar que até 1996 a apuração e o julgamento dos "autos de resistência" eram de competência da Justiça Militar. De acordo com o Decreto-lei nº 1001, de 1969, todos os crimes praticados por corporações militares deviam ser apurados pela Justiça Militar. Porém, após o massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foi sancionada a Lei nº 9.299, que transferiu para a Justiça comum os casos de homicídios dolosos cometidos por policiais.

⁴⁰ Este trabalho se desdobrou posteriormente em um livro (Verani, Sérgio. Assassinatos em nome da lei. Aldebarã. Rio de Janeiro, 1996).

É preciso destacar ainda, no âmbito estadual, duas portarias assinadas pela Chefia da Polícia Civil. A primeira é a Portaria Nº 553/2011, que altera o registro e a investigação dos "autos de resistência". Pela determinação, os delegados passaram a estar obrigados a acionar imediatamente uma equipe para isolar o local da ocorrência, solicitar perícia e apreender as armas dos policiais envolvidos, dentre outras obrigações.

Por um lado, a portaria deu fim, formalmente, no âmbito estadual, às prescrições que orientavam as investigações de lesões e mortes provocadas por policiais vigentes desde a ditadura. Na prática, nenhuma mudança substantiva ocorreu, o que fez com que a então Chefe de Polícia Civil Martha Rocha republicasse a portaria no boletim interno da instituição em meados de 2013. Por outro lado, é no mínimo preocupante o fato de que a referida portaria apenas prescreva redundantemente que a Polícia Civil cumpra com sua obrigação constitucional e se empenhe em investigar mortes com lisura e eficiência.

A segunda portaria é a de Nº 617, de 10 de janeiro de 2013, que institui o uso nos registros policiais dos termos "lesão corporal decorrente de intervenção policial" ou "homicídio decorrente de intervenção policial", conforme o caso, em substituição ao termo "auto de resistência". Esta foi uma mudança importante, sobretudo, no campo simbólico, que atendeu a uma reivindicação antiga de intelectuais e movimentos que lutam pela garantia dos direitos humanos, que compreendiam que na antiga expressão já estava pressuposta a ideia de confronto - o que sabidamente não se trata de uma verdade para a maioria dos casos. Entretanto, uma vez mais as medidas não foram o suficiente para coibir a alta letalidade da ação policial no contexto fluminense e desde 2014 tem se registrado uma tendência de crescimento neste tipo de caso.

Na esfera federal, há de se mencionar a Resolução Nº 129, de 22 de setembro de 2015, do Conselho Nacional do Ministério Público, que estabelece normas importantes para a atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de mortes causadas por agentes policiais. Estipula-se em tal resolução, dentre outras coisas, que o Ministério Público deva garantir o comparecimento da autoridade policial ao fato, a realização de perícia do local do suposto confronto, com ou sem a presença física do cadáver, a comunicação do fato pelas autoridades policiais ao MP em até 24 horas, a regulamentação da prestação de socorro nesses casos e a criação de um órgão ou setor dentro do próprio Ministério Público que se responsabilize pela concentração de dados relativos a tais ocorrências.

Mais recentemente, no início de 2016, o Conselho Superior de Polícia, órgão vinculado à Polícia Federal, e o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil determinaram

pela primeira vez, por meio de resolução conjunta⁴¹, a uniformidade e a regularização dos procedimentos internos a serem empreendidos pelas polícias judiciárias de todo território nacional em ocorrências desta natureza.

Dentre as diretrizes estabelecidas, há destaque para a determinação da instauração imediata de inquérito policial, com tramitação prioritária, nos casos em que houver “ofensa à integridade corporal ou à vida do resistente” e a obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público e à Defensoria Pública sobre a instauração do inquérito policial, independentemente de qualquer procedimento correicional interno que venha a ocorrer. Estas medidas, sem dúvida, representam um avanço. Os demais assentamentos, todavia, não fazem mais do que determinar, tal como a Portaria Nº 553/2011 e alguns itens da resolução do Conselho Nacional do Ministério Público supracitada, aquilo que já está prescrito em lei.

Ademais, a referida resolução definiu que as ocorrências deste tipo de caso devem ser classificadas em todo o país como "lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial" ou "homicídio decorrente de oposição à intervenção policial", conforme o caso, abolindo-se os termos “auto de resistência” e “resistência seguida de morte” nos estados onde ainda perduravam. De acordo com seu texto, suas determinações estariam baseadas na Resolução Nº 8, de 21 de dezembro de 2012, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Porém, uma das principais recomendações da Resolução é justamente a proscricção de termos genéricos, como “autos de resistência” e “resistência seguida de morte”, dos registros policiais, por considerar a importância destas classificações no domínio simbólico.

É imperativo dizer, no entanto, que apesar de o domínio simbólico constituir um importante campo de disputas, a gravidade do tema não se encerra em sua ordem discursiva. Como demonstrado, por exemplo, por Cano e Duarte (2010), Adorno e Pasinato, (2008) Misse e Vargas (2007), Soares et al. (1996), o Sistema de Justiça Criminal brasileiro possui uma capacidade muito baixa de elucidação de homicídios e alta taxa de impunidade para este tipo de crime, uma constatação demasiadamente preocupante para um país que registra quase 60 mil mortes anuais. Mas se esta é uma verdade para os homicídios em geral, o é com ainda mais certeza para aqueles homicídios decorrentes da ação policial, muito embora neste tipo de caso a autoria do fato seja conhecida de antemão.

De acordo com Misse et al.(2013), a investigação destes casos é marcada pela morosidade, falta de empenho por parte dos investigadores e baixa qualidade dos laudos

⁴¹ Resolução Conjunta Nº 2, de 13 de outubro de 2015.

periciais – esta última uma regra também para os casos de homicídio em geral -, além da ausência de testemunhas civis, intimidadas pelo receio de depor contra os policiais, e da escassez de provas materiais que auxiliem uma melhor elucidação do ocorrido.

Outro fator invariável está no "copia e cola" nos depoimentos, que possuem uma narrativa-padrão e somente os próprios policiais envolvidos no caso como testemunhas. Os casos são sempre descritos da mesma forma: os policiais estavam em patrulhamento de rotina ou em operação, perto de ou em localidade dominada por grupos armados de traficantes, quando foram alvejados por tiros e, então, revidaram a “injusta agressão”; após cessarem os disparos, teriam encontrado um ou mais "elementos" baleados ao chão, geralmente com armas e drogas por perto, e lhes prestado imediato socorro, conduzindo-os ao hospital, desfazendo a cena do crime e impedindo o trabalho pericial. Estas narrativas não costumam ser questionadas por delegados, promotores e juízes, prevalecendo, portanto, a fé pública dos agentes policiais envolvidos.

Salvo algumas exceções em que há alta exposição midiática ou engajamento de familiares e organizações de direitos humanos, a tendência é que a esmagadora maioria dos inquéritos instaurados para apurar os casos classificados como “auto de resistência” tenha como desfecho o pedido de arquivamento fundamentado na exclusão de ilegalidade da ação policial, solicitado pela maior parte dos promotores e geralmente aceito sem maiores objeções pelos juízes.

Curiosamente, ao contrário daquilo que ocorre com a maior parte dos inquéritos relativos a homicídios dolosos no Brasil, arquivados sem que a investigação consiga determinar a sua autoria, no caso dos “autos de resistência” a autoria do crime é conhecida desde o primeiro momento, com as oitivas dos policiais envolvidos, mas o desfecho é o mesmo: não há indiciamento, não há prisão e o caso termina por ser arquivado.

4.2 Tornando-se um problema público: a instauração da CPI

No dia 03 de agosto de 2015 a Anistia Internacional, organização não-governamental, divulgou um relatório sobre os homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro com o impactante título “Você matou meu filho: homicídios cometidos pela polícia militar no Rio de Janeiro” (2015). O documento foi composto por uma investigação independente sobre casos de execuções sumárias, homicídios e outras violações de direitos

humanos cometidas pela PM fluminense. Complementarmente, foram analisados com maior profundidade dez casos específicos ocorridos na Favela de Acari, zona norte do Rio.

Os resultados apontaram uma vez mais para aquilo que já havia sido demonstrado em outros momentos pelos estudos que foram aqui citados: um número exorbitante de mortes causadas pela ação policial, um perfil muito bem definido das vítimas - homens, negros e jovens - e a ausência de investigações sobre estes casos.

A um ano da realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, o documento teve grande repercussão midiática e não foi bem recebido pelo então secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame, que considerou “temerária e injusta a divulgação desse estudo de casos, num momento em que vemos os níveis de criminalidade caírem no Rio” (Jornal Extra, online, 03/08/15). O Ministério Público do Rio de Janeiro, por sua vez, também criticou o relatório:

O Ministério Público não teve acesso ao estudo que vem sendo mencionado pela imprensa. Contudo, a instituição acredita que as acusações, vazias e genéricas, em nada colaboram para a solução do problema. [...] O MPRJ, ao oferecer denúncia ao Judiciário e colocar quem quer que seja na posição de réu, só deve fazê-lo de forma responsável, sob pena não só de desrespeito às garantias individuais, mas também de desprestígio à imprescindível função pública dos policiais. (Jornal Extra, online, 03/08/15)

Esta poderia ser apenas mais uma das incontáveis ocasiões em que pesquisadores ou entidades de direitos humanos denunciaram por meio de análises qualificadas e dados e argumentos contundentes o caráter rotineiro da violência policial sem que houvesse nenhuma resposta efetiva do poder público, não fosse pela atitude tomada dois dias após a publicização do relatório pelo deputado estadual Rogério Lisboa (PR), que não é conhecido exatamente pelo seu engajamento no campo da segurança pública ou dos direitos humanos.

Partiu do parlamentar a iniciativa de protocolar junto a seus pares na assembléia legislativa fluminense, no dia 05 de agosto de 2015, um pedido de instauração de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar as mortes provocadas por policiais classificadas sob o registro de “auto de resistência”. Para justificar seu requerimento, Lisboa utilizou como base justamente as informações apresentadas, e amplamente divulgadas pelos meios de comunicação, no material elaborado pela Anistia Internacional. A seguir está transcrita integralmente a justificativa do deputado:

Recentemente a mídia especializada deu grande destaque ao importante relatório elaborado pela Anistia Internacional, afirmando que nos últimos anos mais de 8 mil pessoas foram mortas por policiais militares. O estudo realizado aborda aspectos chocantes sobre a realidade nas zonas menos favorecidas do nosso Estado. Por exemplo, conforme o relatório, de dez casos

analisados, nove deles tinham fortes indícios de execução sumária e um padrão de uso desnecessário e desproporcional da força pela Polícia Militar.

O uso excessivo da força e a atuação contrária à lei tornou-se praxe nas operações policiais. A ocorrência de agressões, ameaças, roubos e invasões de domicílio por parte dos agentes do estado fazem parte da rotina das comunidades estudadas pela Anistia Internacional.

A grande repercussão dada pela mídia apenas veio para corroborar o sentimento de insegurança da população fluminense. De fato, o temor é tão grande que temos o alarmante dado trazido pelo Instituto Datafolha de que 62% da população tem medo da Polícia Militar.

A impunidade e a falta de investigação destes 8 mil homicídios são apontados como os principais fatores para o aumento da violência nas ações policiais. As instituições que tem por objeto o controle interno e externo das atividades policiais se revelam tolerantes e omissas em relação a postura desta polícia violenta, que altera cenas de crimes e não apresenta justificativa para os seus inúmeros homicídios.

Portanto, considerando o cenário de impunidade e despreparo policial apontado pelo relatório da Anistia Internacional, esta Casa Legislativa não pode ficar inerte, sendo seu dever a investigação dos atos de resistência e mortes decorrentes de ações policiais no Estado do Rio de Janeiro. (Projeto de Resolução Nº 159/2015, de autoria do deputado Rogério Lisboa, 03/08/15)

Entretanto, a CPI só seria aprovada após mais de dois meses do seu pedido de instauração. Conquanto não tenha sido realizado nenhum pedido por urgência, até completar o seu segundo mês sem nenhuma movimentação em sua tramitação, o requerimento sequer havia sido despachado e publicado no Diário Oficial da Casa, procedimento necessário para que seja votado em plenário.

O motivo para demora foi a existência de outras CPIs em andamento na Casa. Como mencionado anteriormente neste trabalho, o número máximo de CPIs funcionando simultaneamente na ALERJ é de sete. Em tese, este tipo de comissão possui 90 dias para concluir suas atividades, havendo a possibilidade de serem prorrogadas por mais sessenta dias - o que ocorreu em todos os casos na atual legislatura. Somente após a entrega do relatório final abre-se a oportunidade de abertura de uma nova CPI. Trata-se de uma regra estabelecida no regimento interno da assembleia e, portanto, é completamente legítima, podendo ser decisiva para o desenvolvimento das investigações. Não obstante, as solicitações por prorrogação dos prazos, e até mesmo a criação de CPIs, podem ser utilizadas para fins estratégicos.

De acordo com um assessor de um parlamentar (o mesmo ao qual se fez referência no capítulo anterior e que preferiu não ter sua identidade revelada), para impedir a instauração de uma investigação que possa ir contra os interesses do governo, membros da base governista podem lançar mão da criação de CPIs com o mesmo fim, mas com seus aliados em posições-chave, ou que tratem de temas menos complexos. Em ambos os casos, os acordos políticos para dar maior celeridade possível na tramitação do requerimento de instauração assumem caráter fundamental para obstruir os interesses da oposição.

Esta mesma lógica também pode ser aplicada àquelas solicitações que objetivam a postergação dos trabalhos de uma CPI: o adiamento do fim das atividades pode dificultar ou até mesmo impedir que se crie uma outra comissão, dado o limite de comissões em funcionamento, a possibilidade de instauração de outra CPI articulada pela coalizão governista e o próprio *timing* do qual geralmente necessitam essas iniciativas.

Em matéria publicada na versão on-line do jornal O Dia sobre a demora nas conclusões das investigações em curso na ALERJ, Marcelo Freixo denunciou um suposto uso da manobra por parte da base aliada do governo. De acordo com o deputado, que à época aguardava há quatro meses para instaurar uma CPI sobre o contrato do governo do Rio com o consórcio que administra o Maracanã, o poder de investigar do qual o Legislativo é dotado é um “instrumento [que] não pode ser banalizado”. E complementa: “não se pode colocar uma CPI qualquer só para barrar outra. Mas aqui, uma Casa excessivamente governista, isso acontece” (O Dia, Rio, 20/06/2015).

Em fins de setembro de 2015, no entanto, outro fato relevante deu força para que a solicitação de abertura da CPI dos “Autos de resistência” fosse apreciada e aprovada. No dia 28 do referido mês, o jovem Eduardo Felipe Santos Victor, de 17 anos, foi morto por policiais da UPP do Morro da Providência. O caso foi registrado na 4ª DP (Central) como auto de resistência, sob a alegação de que o adolescente seria um traficante que, após confronto com os agentes, teria sido atingido fatalmente. Os policiais chegaram a apresentar como provas uma pistola calibre 9 milímetros, munição e radiotransmissor, que supostamente pertenceriam a Eduardo.

Ocorre que a ação dos PMs foi flagrada por dois vídeos feitos por moradores. As imagens que circularam em grande parte dos veículos de comunicação, tomando os noticiários, mostraram que cinco policiais na verdade forjaram um cenário de confronto para justificar o homicídio que haviam cometido. A cena do crime foi completamente modificada: a vítima, ainda lutando pela vida, estirada com o peito sob o asfalto, teve a posição de seu corpo invertida, de modo a simular um duelo frontal; posteriormente, um dos policiais envolvidos efetuou dois disparos junto à mão do jovem a fim de que a arma deixasse resíduos de pólvora. Não muito tempo depois Eduardo viria a óbito.

Todos os policiais, inicialmente, foram presos administrativamente. Dois dias depois foram indiciados e tiveram a sua prisão preventiva decretada por fraude processual qualificada, sendo levados ao Batalhão Especial Prisional da PM. No fim de junho de 2016, por decisão do juiz Daniel Cotta, que alegou os bons antecedentes dos policiais, a prisão foi revogada e o caso não ganhou mais destaque por parte da imprensa.

Contudo, a repercussão altamente negativa a época do ocorrido representou não só um duro golpe ao carro chefe da política de segurança pública do Estado, as Unidades de Polícia Pacificadora, como dera o impulso necessário para que a CPI dos “Autos de Resistência” fosse instaurada, o que aconteceu uma semana após o caso.

Em votação, a solicitação de criação da comissão foi aceito sem grandes objeções. Dos quarenta e oito deputados que participaram da votação, apenas o deputado Flávio Bolsonaro, à época filiado ao Partido Progressista (PP), votou contra, argumentando que a investigação colocaria “uma faca no pescoço do policial, que já não tem segurança jurídica para realizar seu trabalho” (Portal de notícias G1, 07/10/2015). Algum tempo depois, agora como um dos membros da CPI, Bolsonaro voltaria a utilizar esse argumento para questionar a legitimidade da comissão.

Aqui, as reflexões de Gusfield (1981) em tona da criação de um problema público podem ajudar a compreender o processo que culminou na instauração de uma CPI destinada a investigar as mortes causadas pela ação policial. Analisando a maneira pela qual o *drinking-driving* (o ato de dirigir um automóvel em estado alcoolizado) tornou-se o principal problema no que diz respeito aos acidentes automobilísticos nos Estados Unidos, o autor chega a duas conclusões importantes.

Primeiramente, nem todo problema social equivale a um problema público. Diversamente às perspectivas construtivistas, que utilizavam indistintamente os adjetivos “sociais” e “públicos”, o sociólogo estadunidense propõe uma diferenciação entre os dois termos. Um problema social é aquele que é reconhecido como sendo problemático por determinado grupo, ao passo que para ser alçado à categoria de problema público, necessita de reconhecimento institucional, isto é, do Estado.

Em segundo lugar, Gusfield argumenta que mais importante que o problema em si mesmo, é a maneira pela qual ele se constrói como tal. No caso do *drinking-driving*, foram decisivos para as autoridades os discursos de cientistas, juízes e policiais, que tiveram grande peso na definição do consumo de álcool por parte dos motoristas como o grande responsável pelos acidentes de trânsito, preterindo outras variáveis. Assim, um problema se tornaria público a partir de um processo social de dramatização, onde as performances, os discursos, as encenações, a aquisição de visibilidade definiriam se aquele problema necessita prioritariamente de uma resposta pública, isto é, do governo, não importando tanto a veracidade dos fatos. Deste modo, de acordo com a argumentação, um problema nunca seria neutro, técnico e objetivo, mas sempre produto de uma ordem moral e cognitiva construída

com a participação de múltiplos atores, com seus próprios interesses e posicionamentos éticos e políticos.

Nesse sentido, se a transformação de um problema social em problema público passa pelo reconhecimento institucional de sua urgência, então o raciocínio pode ser aplicado ao tema dos autos de resistência. Há décadas movimentos engajados na defesa dos direitos humanos e pesquisadores do campo da segurança pública afirmam o alto padrão de letalidade das ações policiais no Brasil, em especial, no Rio de Janeiro. A criação de uma comissão parlamentar de inquérito destinada a este fim representa o reconhecimento por um segmento fundamental do Estado da relevância da questão.

É importante assinalar, por outro lado, que se a interpretação de Gusfield sugere uma ação mobilizada de um grupo de pessoas em torno de questões percebidas como de interesse coletivo, no contexto das atividades parlamentares, devem ser consideradas também as motivações individuais dos atores políticos. Comissões parlamentares de inquérito geralmente são instauradas para apurar fatos com notória repercussão, sobretudo, nos grandes meios de comunicação. Enquanto o tema interessar social e politicamente, isto garantirá aos parlamentares ampla exposição midiática, o que no mercado dos votos significa uma excelente vitrine. A instauração e a participação em CPIs, por conseguinte, pode servir para a acumulação de capital político e para fins eleitorais, constituindo um bom trampolim político, a depender do andamento e dos resultados e da repercussão gerada pela investigação.

Do mesmo modo, o reconhecimento por parte do Estado de um problema social, tornando-o um problema público, não sinaliza o encerramento das disputas em torno dos seus possíveis significados. Ao contrário, as disputas são parte constituinte do problema e sempre serão representadas por forças que atuarão no sentido de sua manutenção enquanto uma questão prioritária ou no sentido de questionar a sua validade.

Descrito o processo que resultou na instauração da CPI dos “Autos de Resistência”, a próxima seção tratará da composição e organização da comissão.

4.3 Composição, estrutura e organização

A CPI dos “Autos de Resistência” foi integrada por um total de sete deputados e, diferentemente de outras CPIs instauradas durante a mesma legislatura, não possuiu suplentes. Sua composição se deu da seguinte maneira: a presidência, conforme previsto

regimentalmente, coube ao deputado Rogério Lisboa (PR), aquele que solicitou a criação da comissão; o vice-presidente foi o deputado Wanderson Nogueira (atualmente no PSOL); o deputado Marcelo Freixo (PSOL) esteve à frente da relatoria da investigação; os demais membros foram os deputados Luiz Martins (PDT), Flávio Bolsonaro (atualmente no PSC) e Paulo Ramos (PSOL).

Esta hierarquia na estrutura da comissão era evidenciada na disposição dos parlamentares no salão de reuniões. Sob imponente cadeira acima do nível dos demais assentos e com as bandeiras nacional e do estado ao seu fundo, acomodava-se o deputado Rogério Lisboa, do Partido da República. Compartilhando a cabeceira, em mesas e cadeiras independentes e bem mais modestas, embora ainda diferenciadas das demais disponíveis, estavam: à direita, o vice-presidente da comissão, o deputado Wanderson Nogueira, do Partido Socialista Brasileiro; e, à esquerda, o relator da CPI, o deputado Marcelo Freixo. Os demais integrantes distribuíam-se nos assentos disponíveis próximos aos seus pares.

As reuniões ocorreram, ao longo de quase nove meses, às quintas-feiras, às 09h da manhã na sala 311 do Palácio Tiradentes. Todas as sessões foram registradas em áudio e vídeo. A operação permitiu que, concomitantemente ao andamento da CPI, fossem produzidos vídeos e notas taquigráficas com o conteúdo integral das reuniões. O material audiovisual foi produzido pela TV ALERJ, ao passo que as transcrições, que foram fundamentais para a produção do relatório final e para este trabalho, foram feitas pelo Departamento de Apoio às Comissões.

Como em todas as comissões, a CPI dos “Autos de Resistência” teve uma secretária própria, designada pelo departamento supracitado. Esta secretária possuiu como incumbência a redação e o envio de ofícios e convites, adequando os textos dos parlamentares e de suas equipes às exigências internas da ALERJ para a produção de documentos, a agilização em torno da confecção das notas taquigráficas, o assessoramento dos deputados e demais convidados durante as reuniões ordinárias e a organização em geral do espaço destinado às sessões.

Característica peculiar desta comissão foi a sobrerepresentação de um partido político na comissão, o PSOL, com três dos sete representantes possíveis. Deve-se dizer que, na verdade, quando do momento de instauração da CPI, o deputado Wanderson Nogueira pertencia ainda ao PSB, tendo feito sua transferência à sigla atual no início de 2016. De todo modo, o Partido Socialismo e Liberdade continuaria a ter dois representantes num universo de sete parlamentares. Além disso, o PMDB, partido com o maior número de cadeiras na ALERJ não possui nenhum parlamentar na comissão.

Resta evidente que a composição da CPI dos “Autos de Resistência” não foi tão representativa quanto determina o Art. 23 do regimento interno da assembléia e o § 1º do Art. 109 que prevê que seja “assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares com participação na Assembléia Legislativa”. Isto, porém, não significa que o regimento e a Constituição foram burlados. Ocorre que a representação partidária nas comissões configura-se como um direito dos partidos e, como tal, é possível abrir mão dele. Conforme disposto no Art. 24 do regimento interno da ALERJ, os partidos, por meio de seus líderes, podem indicar os membros que irão compor a comissão. No caso da CPI dos “Autos de Resistência”, como não houve interesse da maior parte dos deputados, de seus respectivos partidos ou dos blocos parlamentares, tornou-se possível que um mesmo partido tivesse mais de um representante em sua composição.

Formalmente, a comissão deu início aos seus trabalhos no dia 05 de Novembro de 2015, com a realização de sua primeira reunião ordinária, e encerrou suas atividades nove meses depois, no dia 28 de julho de 2016, com a aprovação do relatório final por seus membros. Ao todo foram realizadas 11 reuniões ordinárias nesse período, com a participação de membros do Estado, da sociedade civil e de entidades de classe e realizadas três diligências. A CPI foi suspensa em três oportunidades: uma vez por conta do recesso ao fim da sessão legislativa, quando a comissão teve uma folga de mais de dois meses, e duas vezes a pedido do relator para análise do material enviado pelas instituições que foram solicitadas por informações, havendo um intervalo de 30 dias para cada uma dessas suspensões.

Informalmente, porém, a CPI começou a se organizar por meio da constituição de um grupo de trabalho composto pelos deputados Rogério Lisboa e Marcelo Freixo, presidente e relator, respectivamente, e por suas respectivas assessorias, além de pesquisadores e membros de organizações não-governamentais atuantes na defesa dos direitos humanos e no campo da segurança pública no Rio de Janeiro, os quais foram designados como “parceiros”.

A par do meu grande interesse pelo tema, o professor Ignacio Cano, um dos pesquisadores acionados nesta empreitada, convidou-me a participar e a representar juntamente com ele o Laboratório de Análises da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV/UERJ). Deste modo, foi possível ter acesso a informações privilegiadas, ao mesmo tempo em que, em contrapartida, fui eu mesmo um dos atores envolvidos na produção da investigação, chegando a contribuir com parte do relatório final da CPI.

Não obstante tenha optado por interferir o mínimo possível no desenvolvimento da comissão, buscando tanto quanto se poderia me distanciar de meu objeto de pesquisa, participar deste processo “pelo lado de dentro” foi a um só tempo uma oportunidade de me

aprofundar sobre um tema ao qual me dedico a compreender desde o início de minha trajetória acadêmica e uma ocasião favorável para colaborar efetivamente para o enfrentamento de um problema público, de maneira técnica, mas também não isentado posicionamento político.

Ademais, as circunstâncias também tornaram possível, por meio do acesso aos bastidores, acompanhar o processo de construção da CPI e, conseqüentemente, do inquérito. Assim, a própria formação do grupo de trabalho acima referido deve ser problematizada. Nesse sentido, foi preciso estar atento a um contexto multi-situado (Marcus, 1995), no qual as práticas, os processos e os grupos situados no interior do campo observado estavam imbricados em redes e contextos mais amplos, se superpondo e produzindo interseções, conflitos e redefinindo cada situação.

Como já observado, apenas dois dos sete deputados que integraram a CPI participaram desta articulação, sendo o deputado Marcelo Freixo ainda mais assíduo que seu colega, Rogério Lisboa. Por motivos estratégicos, não houve mobilização no sentido de integração dos demais parlamentares. Isto é, a fim de garantir que o desenvolvimento das investigações não fosse obstruído e que os dissensos fossem minimizados, a estratégia adotada foi a de trabalhar com um grupo reduzido e com absoluta discricção.

Esta estratégia, no entanto, não está de acordo com o regimento interno da ALERJ (arts. 45 e 46), que prevê a participação da maioria dos membros da comissão para deliberações. Durante uma das sessões da CPI, o deputado Paulo Ramos se queixou da forma como as deliberações a respeito do trabalho da comissão eram tomadas. Na ocasião, em meio à presença de familiares de vítimas letais da ação policial, o parlamentar reivindicava a presença também de familiares de policiais que morreram em confrontos:

Registrar, Senhor Presidente, que estou propondo uma reunião com os membros da comissão para que sejamos sempre informados e participemos da deliberação de qualquer ato a ser realizado por esta CPI. Não é possível que a gente tome conhecimento pelo jornal. Se dissesse que há membro da CPI ausente, que não comparece, que não participa, poderia não ter conhecimento, mas um Parlamentar membro efetivo da comissão, que comparece a tudo, não tomar conhecimento. Essa convocação não foi deliberada, eu dela não tomei conhecimento.

Quero registrar minha solidariedade às famílias enlutadas. É muito duro mesmo, é um sofrimento muito grande. Mas, poderíamos ter avaliado melhor se não estamos impondo um sofrimento maior às famílias, se não é uma situação muito dramática vivida pelas famílias. Mas, de qualquer maneira, qualquer que seja o pensamento em relação a esta audiência, ela deveria ter sido deliberada pelos membros da comissão. Estou registrando que não tive conhecimento e lamento muito. Espero que esta comissão não delibere nada que não seja com a participação dos membros, especialmente respeitando o Regimento: a maioria dos membros presentes. (Fala do deputado Paulo Ramos durante a 5ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 10/12/2015)

Apesar do legítimo protesto público, este foi um fato raro. Paulo Ramos, assim como todos os outros parlamentares integrantes da comissão, não demonstrou em nenhum outro momento interesse em participar mais efetivamente e em questionar a maneira como a CPI estava sendo conduzida. Havia certo consenso tácito entre os deputados integrantes da comissão de que a condução dos trabalhos era uma responsabilidade do presidente e, sobretudo, do relator, o que, por outro lado, não significava a ausência total de divergências. Isto foi se tornando cada vez mais claro durante as sessões, à medida que as propostas feitas por Rogério Lisboa e Marcelo Freixo obtinham aprovação sem grandes objeções. Estas propostas (de agenda, de autoridades a serem convocadas, dados a serem solicitados ou mesmo de suspensão da comissão), sempre elaboradas previamente, eram oferecidas como um pacote pronto, já prevendo a chancela dos demais integrantes, ou pelo menos, de sua maioria.

Consequentemente, o grupo de trabalho formado de antemão assumiu a responsabilidade pelas principais decisões da comissão. Esta articulação entre atores de diferentes instituições, com distintas atuações, se mobilizou durante todo o período de vigência da comissão, formulando as questões norteadoras e as principais estratégias dos seus trabalhos.

Dentro deste contexto, a equipe de assessoria do deputado Marcelo Freixo teve grande protagonismo. A conexão entre os atores que fizeram parte do GT só foi possível graças a sua atuação, sempre marcada pela proatividade e por seu caráter propositivo, seja nos encontros com os “parceiros”, seja durante as sessões da CPI, municiando o deputado Freixo com informações e questionamentos que poderiam ser feitos durante as oitavas, exercendo a função de assessoria propriamente dita. Nesse sentido, vale ressaltar, o caráter eminentemente técnico dessa equipe, com alguns cientistas sociais em sua composição, dentre os quais estudiosos do tema investigado, foi decisivo. Por seu turno, a equipe de assessoria do deputado Rogério Lisboa raramente esteve representada nas reuniões, bem como o próprio deputado, que paulatinamente passou a não comparecer aos encontros.

Além das equipes de assessoria dos parlamentares, foram convidadas a compor o GT cinco organizações não-governamentais e alguns pesquisadores de universidades do Rio de Janeiro. Tratava-se de um grupo de pessoas e instituições bastante seletivo e que possuíam em comum um bom relacionamento, fruto de outras parcerias e atividades de militância com a principal figura de articulação da CPI, o deputado Marcelo Freixo.

Reunindo-se regularmente, sempre com alguns dias de antecedência em relação às sessões da CPI, este grupo se responsabilizou por orientar tecnicamente os deputados – muito

embora, diga-se de passagem, Freixo já possuísse grande conhecimento sobre o tema -, sugerindo autoridades que poderiam ser convocadas a depor e questionamentos que poderiam ser dirigidos a elas, informações que poderiam ser solicitadas às instituições do Sistema de Justiça Criminal, materiais que poderiam ser utilizados para subsidiar o inquérito e esclarecendo dúvidas em geral sobre o tema. Havia ainda a responsabilidade de articular a presença de jornalistas nas sessões, visando à exposição midiática da CPI, atraindo a opinião pública, mas esta função, por óbvio, ficou a cargo das assessorias, quando não dos próprios deputados.

O relato de uma situação ocorrida logo na primeira sessão da CPI, quando o deputado Flávio Bolsonaro questionou a pertinência da solicitação de alguns dados que seriam requeridos às instituições do Sistema de Justiça Criminal, pode ser ilustrativo do que se diz. Na ocasião, o deputado se opôs a solicitar as cópias dos registros de ocorrência de mortes em decorrência de intervenção policial e de lesão por P.A.F. e as cópias de registros de autos de prisão em flagrante relativos aos casos de disparos injustificados ou homicídios cometidos por policiais, ocorridos entre 2010 e 2015. Sem saber que seriam solicitados outros documentos, pois não fora avisado previamente, o parlamentar argumentou que pedir apenas cópias dos registros de ocorrência, sem os números do processo judicial, da decisão final sobre aquele caso e do inquérito, seria uma prova cabal de que a hipocrisia estaria “dirigindo os trabalhos”. E foi ainda mais longe, questionando a legitimidade da própria CPI:

Senhor Presidente, eu sempre tive uma preocupação muito grande desde em que essa CPI foi anunciada, com a óbvia insegurança jurídica que isso poderia gerar, não sei, ao policial. Porque todos aqueles ou a maioria esmagadora deles que assinam um auto de resistência, o fazem porque estavam trabalhando, porque reagiram à altura da agressão que sofreram, colocaram suas vidas em risco, e não é por causa de um caso ou outro que nós temos que condenar a pouca segurança jurídica que eles têm para continuarem trabalhando. [...] é isso que garante que o policial responda em liberdade. Então, a minha preocupação é essa insegurança jurídica. [...] Os policiais, os poucos que ainda estão se dispondo a colocar suas vidas em risco para a nossa segurança, estão se sentindo acuados cada vez mais de continuar a fazê-lo. Os vagabundos agradecem. Porque cada vez menos resistência eles encontram. (Fala do deputado Flávio Bolsonaro durante a 1ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 05/11/2015)

O deputado Paulo Ramos, por sua vez, também expressou certa insatisfação com o fato de estarem sendo solicitados muitos dados, ressaltando a ausência de sentido em requerer o consumo de munição por policial e por batalhão de Polícia Militar, ainda mais tendo em vista que já havia sido feito pedido similar na CPI das Armas. Além disso, nesse sentido, sugeriu ainda haver interlocução entre as CPIs das Armas, das Mortes de Policiais e dos “Autos de Resistência”, que ocorriam simultaneamente na ALERJ, já que o parlamentar

participava de todas estas comissões e poderia haver requerimentos por informações em comum.

Freixo, maior interessado na aprovação dos requerimentos, obviamente defendeu a integralidade de suas propostas afirmando a importância de uma amostragem representativa para a análise do fenômeno investigado e, não demonstrando qualquer confiança em seu correligionário, achou melhor manter a proposta relativa ao consumo de munição, mesmo correndo o risco de o pedido ser redundante. O deputado ainda rebateu as insinuações de Bolsonaro:

Deixar claro que é inadmissível a tentativa de se colar um rótulo ou um carimbo nessa CPI, contrário aos policiais, para que isso possa servir para o mercado de voto de alguém. Isso não é verdadeiro. O trabalho de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que é uma das coisas mais sérias que o parlamento tem nas mãos, é de responsabilidade e somos todos aqui muito responsáveis. O auto de resistência pode sim configurar um conflito e uma legítima defesa, e é o que a gente espera, que seja sempre assim. Mas, a realidade já nos mostrou que não é isso que acontece em todas às vezes, em todos os casos. Não adianta no mercado de votos a gente esconder o que é real.

[...]temos inúmeros casos onde o instrumento do auto de resistência foi utilizado para uma prática que não foi em legítima defesa e em nome dos bons policiais e não de uma polícia que não pertence só a ela, pertence à sociedade, que a gente precisa exatamente contribuir para a segurança pública dando mais segurança jurídica aos bons policiais. Não defende a polícia quem defende os seus erros. Não defende a polícia quem defende os seus equívocos. Por respeito à boa polícia e por respeito aos bons policiais, que são maioria, é que a gente tem sim que cumprir um papel sério.

Após um debate que não se estenderia por muito tempo, todas as propostas de pedido de informação foram aceitas exatamente como foram elaboradas inicialmente pela maioria dos deputados, havendo um único voto contrário, o de Flávio Bolsonaro. Este episódio, ao ser analisado com maior profundidade é bastante revelador.

Em primeiro lugar, está em jogo a própria legitimidade da CPI. O embate entre Bolsonaro e Freixo já era esperado na CPI, dados os posicionamentos políticos de ambos ao longo de suas respectivas carreiras políticas. Enquanto o hoje deputado do PSC se define como um defensor do conservadorismo e do liberalismo econômico, posicionando-se no campo da segurança pública a favor, por exemplo, de medidas de recrudescimento penal e do enfrentamento belicista por parte da polícia, o parlamentar psolista se define como um político socialista e defensor dos direitos humanos, além de ser um apologista da desmilitarização da polícia, da descriminalização das drogas e de outras políticas mais progressistas para o enfrentamento da violência. Há nos seus depoimentos uma verdadeira disputa pelos significados da CPI.

Para o deputado que hoje está filiado ao PSC, não existiria fundamentação para a instauração de uma CPI destinada a investigar possíveis fraudes em “autos de resistência” e se

essa investigação existe, ela só pode ser essencialmente negativa, sobretudo, para os policiais que atuam na ponta, pois que implicaria em ausência de estabilidade para a sua atuação. Bolsonaro sabe que a força de uma investigação parlamentar atrai os olhares da grande mídia e oferece visibilidade a temas que nem sempre são de conhecimento do grande público, podendo gerar grande pressão sobre as instituições do Estado. Deste modo, é preciso desqualificar de antemão este inquérito e demonstrar que não há sentido em levá-lo adiante, seja por meio da presunção de efeitos negativos no cotidiano do trabalho policial, seja através da exposição das supostas fragilidades que embasam a instauração da comissão.

O argumento utilizado pelo parlamentar baseia-se fundamentalmente no conceito “segurança jurídica”. De acordo com seu raciocínio, o auto de resistência representa uma garantia à segurança jurídica do policial. Ora, o auto de resistência trata-se de uma categoria criada pela polícia, é um procedimento administrativo policial, que não figura no Código Penal. Por conseguinte, em si mesmo, o “auto de resistência” não oferece garantia alguma. Ainda assim, o argumento do deputado adquire importância na medida em que, em última instância, baseia-se na narrativa da resistência que os policiais supostamente tiveram de enfrentar, buscando legitimá-la no contexto da CPI.

Por outro lado, atento à estratégia de seu colega de parlamento, Freixo se pôs de imediato a rechaçar qualquer “tentativa de se colar um rótulo ou um carimbo nessa CPI” de que ela seria “contrária aos policiais”, afirmando que defender os policiais não deve significar defender seus erros. Freixo apontou também a contradição substancial entre o discurso de Bolsonaro e a realidade tal como ela é. Embora comumente aleguem “revide à injusta agressão”, termo bastante utilizado em registros de ocorrência, caracterizando uma situação de confronto em meio a suposta resistência oferecida pelo opositor, há indícios claros de que em grande parte dos casos houve desproporcionalidade no emprego da força e mesmo execuções sumárias, como afirmam pesquisas acadêmicas e relatórios de ONGs (Verani, 1988; Cano, 1997; Anistia Internacional, 2015).

É interessante perceber, por outro lado, como no discurso do parlamentar, não está excluída a possibilidade de confrontos entre policiais e criminosos e a possibilidade destes confrontos resultarem em mortes, configurando-se uma situação de resistência. Ao contrário da gramática mobilizada por Bolsonaro, onde “todos aqueles ou a maioria esmagadora” dos policiais envolvidos em casos de “auto de resistência” apenas “reagiram à altura” à agressão que sofreram, escapando a esse cenário somente “um caso ou outro”, na fala de Freixo está reconhecido o direito de o policial defender sua vida no exercício de sua profissão, ao passo que na defesa do ponto de vista do deputado filiado ao PSC, subentende-se que aqueles que

são identificados como “vagabundos” – categoria que, diga-se de passagem, é altamente seletiva – não possuem direito algum.

O deputado psolista prosseguiu ainda em sua contrargumentação associando o discurso de seu antagonista a uma tentativa de angariar votos, classificando esta manobra como “inadmissível”, pois não adiantaria “no mercado de votos esconder o que é real”. É possível presumir que subjacente à avaliação de Freixo está a concepção de que uma investigação de alto interesse público possui prioridade frente a um “mercado” particular de votos. É claro que esta é uma verdade incontestável, mas ela também não deixa de representar um expediente tático na disputa pela condução dos trabalhos e pelos significados da CPI.

Ao qualificar como “inadmissível” a estratégia de Bolsonaro, Freixo está impondo uma acusação ao seu adversário. Na medida em que esta repreensão se configura, o autor da reprimenda se investe do poder de delimitar até aonde se pode ir naquela peleja, ao mesmo tempo em que coloca o seu comportamento dentro dos limites. Inadmissível então é tudo aquilo que ultrapassa essa fronteira moral e ética estabelecida. Sendo aquela uma comissão parlamentar de inquérito, com objetivo de apurar fatos de grande relevância para a sociedade, não caberia sob nenhuma hipótese a tentativa de se tirar algum proveito eleitoral.

Cabe indagar, no entanto, se uma comissão parlamentar de inquérito está mesmo revestida desta áurea de pureza que estabelece limites entre o bem e o mal. Dependendo os membros do Legislativo em última instância do voto popular, não estaria o seu trabalho em um incessante diálogo com o eleitorado ou com o “mercado do voto”? E se esta é uma verdade, como avaliar as intenções daqueles que dialogam? De que maneira é possível medir seguramente aquilo que é ou não permitido? A quem caberia tal decisão? Há, deste modo, um alto grau de subjetividade na acusação de Freixo, o que a torna questionável do ponto de vista do jogo político.

Ainda no sentido das estratégias adotadas para o desenvolvimento das investigações, é importante salientar que, tendo por base o caso analisado, a filiação a um mesmo partido não garante a consonância de perspectivas e objetivos. Assim como todos outros deputados, à exceção de Rogério Lisboa, Paulo Ramos só teve acesso aos requerimentos durante a sessão da CPI. Não houve nenhum tipo de compartilhamento de informações entre Freixo e Paulo Ramos, correligionários no PSOL. Isso demonstra clara ausência de confiança entre as partes, o que também pôde ser percebido quando o primeiro preferiu manter a solicitação sobre consumo de munição a despeito da possibilidade de já haver um requerimento semelhante destinado à Polícia Militar. Freixo não poderia correr o risco de não conseguir ter acesso às informações que desejava, por isso preferiu garantir, num momento decisivo, essa

possibilidade. Por outro lado, o relator poderia não estar tão seguro quando ao andamento das investigações na CPI presidida por Paulo Ramos. De uma forma ou de outra, a escolha foi simples: não se abriu mão do certo pelo duvidoso.

É válido lembrar que a Executiva do PSOL-RJ posicionou-se contrariamente ao ingresso de Paulo Ramos no partido há alguns anos, com o aval de Marcelo Freixo e de outros deputados que representam o partido na ALERJ. Pouco antes do início da CPI, Paulo Ramos foi duramente criticado por seus colegas e acusado de “fazer tabelinha com Flávio Bolsonaro” ao criticar a juíza Daniela Barbosa, que fora agredida ao visitar um batalhão prisional da PM. Após este episódio, Ramos se desfilou do PSOL e migrou para a Rede Sustentabilidade, partido recém criado. Pouco tempo depois, porém, o parlamentar voltaria ao PSOL, convencido pela direção nacional do partido. Uma vez mais o deputado foi bastante criticado.

Esta ausência de confiança, por sua vez, se refletiu em ausência de comunicação entre os deputados, tanto internamente, no âmbito da CPI dos “Autos de Resistência”, quanto externamente, em relação às outras CPIs. Num momento tão singular, em que pela primeira vez na história da ALERJ três das sete comissões parlamentares de inquérito possíveis em um mesmo período tratam de temas relacionados à segurança pública e estão conectados entre si, era de se esperar que houvesse maior integração entre os deputados visando maior celeridade e efetividade nas investigações.

Contudo, este não parece ser o *modus operandi* das CPIs em questão. Muito embora possuam afluência e integrantes em comum, a interlocução inexistiu nestas comissões, o que ficou explícito durante o trabalho de campo. Até onde se averiguou não houve troca de informações. Por mais que uma parte significativa dos membros da CPI “dos ‘Autos de Resistência’” esteja envolvida nas experiências de outras comissões, disto não se pode concluir que houve cooperação mútua. Cada comissão possui objetivos próprios, pois são lideradas, conduzidas e constituídas de acordo com interesses distintos.

Certamente, ainda que não seja justificável do ponto de vista do compromisso com a coisa pública e com a população, esta falta de comunicação deve ser ponderada pelos vários interesses políticos e relações de poder em jogo. As conduções das diferentes comissões nem sempre irão confluir para os mesmos propósitos, por vários motivos. Elementos internos e externos ao Poder Legislativo podem ser decisivos para o desenvolvimento de uma CPI. As relações com o Executivo, com a mídia e com os eleitores, diretrizes partidárias, perspectivas antagônicas dentro e fora dos partidos, interesses políticos e pessoais, dentre outras coisas, são fatores que incidem sobre o trabalho dos deputados a todo tempo e isto não é diferente em uma comissão parlamentar de inquérito. A própria discussão sobre as solicitações que seriam

encaminhadas às instituições do sistema de Justiça Criminal que foi destacada aqui é uma prova disto.

Dissonâncias como essas foram parcas ao longo do período de atuação da CPI, como já assinalado. Nesse sentido, o grande articulador da CPI, o deputado Marcelo Freixo, não teve grandes problemas para gerenciar internamente os trabalhos da comissão. Excetuando-se algumas tensões com os deputados Flávio Bolsonaro e Paulo Ramos, os demais integrantes da comissão, seja por concordarem com a orientação das atividades, seja por omissão, não ofereceram resistência.

Nesse sentido, por fim, outro acontecimento que possuiu relevância para a CPI, a nível estrutural, foi a saída de Flávio Bolsonaro, que simplesmente deixou de comparecer às sessões a partir da quinta reunião ordinária. Em entrevista, o deputado se limitou a dizer que “pediu seu afastamento” e, deste modo, deveria “se abster de tecer comentários sobre o assunto”. À época, no entanto, quando questionados, os integrantes da comissão não souberam responder qual a razão das ausências do parlamentar, que poderia ter sido substituído por outro integrante, a pedido do presidente, conforme previsto pelo regimento interno (art. 30, § 2º). Contudo, avaliava-se internamente que o custo político dessa manobra poderia ser alto e, assim, a CPI seguiu seus trabalhos com menos um integrante e praticamente sem oposição interna.

O ocorrido poderia ter suscitado reações adversas da opinião pública. No entanto, sintomaticamente, a própria mídia não acompanhou em pormenores o desenvolvimento da CPI, dedicando somente algumas poucas matérias sobre os trabalhos da comissão.

4.4 Solicitações, oitivas e construção do relatório final: investigando a investigação

Apresentada a forma como a CPI se estruturou internamente para o cumprimento de suas atividades, deve-se agora descrever e analisar como se deram as investigações propriamente ditas e os resultados que foram alcançados. Por conseguinte, nesta seção serão expostas as problemáticas que foram encontradas pelo inquérito, as tensões que permearam as oitivas e as conclusões as quais a comissão chegou.

Para subsidiar a investigação foram requeridos dados à Polícia Militar, à Polícia Civil, às Corregedorias internas de ambas e à Corregedoria Unificada. Solicitaram-se informações também ao Instituto de Segurança Pública, à Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio

de Janeiro, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, à Auditoria da Justiça Militar e ao Instituto Médico Legal (IML) Afrânio Peixoto. Excetuando-se os requerimentos relativos ao consumo de munição das polícias, todos os outros solicitaram informações relativas ao período compreendido entre o ano de 2010 e o ano de 2015.

À PMERJ foram solicitados os dados de consumo de munição por policial e por batalhão disponíveis a partir de 2013. À Polícia Civil solicitou-se: cópias dos registros de ocorrência de mortes em decorrência de intervenção policial e de lesão por PAF, cometidas por policiais, incluindo os micro-dados; cópias dos registros de autos de prisões em flagrante relativas a casos de disparo injustificado ou homicídio cometido por policiais, dentro e fora de serviço; e tramitação de cada um dos processos que foram arquivados e dos que já se tornaram inquéritos, separados por delegacia.

Às Corregedorias Internas da Polícia Militar e da Polícia Civil e a Corregedoria Geral Unificada foram demandadas cópias dos inquéritos, sindicâncias e averiguações por lesão por perfuração de armas de fogo (PAF) e por homicídio cometido por policiais militares e policiais civis, independente de excludente de ilicitude, dentro e fora de serviço, sendo que à Corregedoria Interna da Polícia Civil exigiram-se ainda dados sobre o consumo de munição por policial e delegacias desde 2013.

Ao ISP solicitaram-se cópias dos dados, relatórios e análises sobre a letalidade policial no estado, uma listagem de projetos realizados pela Secretaria de Segurança voltados para a redução da letalidade violenta e seus impactos, os micro-dados dos autos de resistência ocorridos no estado e o georreferenciamento da letalidade policial.

Pediram-se à Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro cópias dos inquéritos, procedimentos (criminais e civis), processos e denúncias por lesão de PAF ou por homicídio cometido por policiais, independentemente de excludente de ilicitude, dentro e fora de serviço, discriminando aqueles em que o Ministério Público ofereceu denúncia e aqueles em que foi pedido o arquivamento, além de cópias de recomendações referentes ao controle externo da atividade policial. Complementarmente, o Conselho Nacional do Ministério Público foi acionado a fornecer uma relação com as mortes decorrentes de intervenção policial informadas pelo MPRJ, no período já citado.

No âmbito da Justiça, foram solicitadas ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e à Auditoria da Justiça Militar cópias das sentenças (criminais e civis) relativas a processos por lesão por PAF ou por homicídio cometido por policiais, independente de excludente de ilicitude, dentro e fora de serviço, além das cópias dos pedidos de prisão e de

liberdade provisória e dos processos envolvendo autos de prisões em flagrante, ratificados e não ratificados, relativos aos casos em questão.

Finalmente, ao IML, foram requeridas cópias integrais dos laudos de exames cadavéricos referentes aos registros de ocorrência de mortes em decorrência de intervenção policial e dos laudos de exames de corpo de delito relativos a casos de lesão por PAF ou de homicídio cometido pelos policiais.

Em todas as solicitações estipulou-se o prazo de dez dias para o encaminhamento das informações, um período relativamente curto se considerarmos a quantidade de informações e a já conhecida morosidade no trabalho das instituições em questão. Como já era possível prever, nenhuma instituição forneceu os dados requeridos no tempo determinado. Mais grave que isso, grande parte das solicitações não foram atendidas.

Tribunal de Justiça e Ministério Público, mesmo diante das inúmeras tentativas da comissão, não contribuíram da forma como deveriam e ofereceram dados extremamente precários, de modo que não foi possível utilizá-los para os fins do inquérito parlamentar. Em resposta, o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro alegou não haver a possibilidade de identificar as demandas feitas pela comissão através das ferramentas de processamento de informações das quais dispõe. Não haveria como verificar, por exemplo, se o autor do fato é civil ou militar, exceto através de consulta dos autos, o que, diante da grande movimentação processual que possui o Tribunal de Justiça fluminense, seria inviável.

Por seu turno, o Ministério Público estadual enviou à comissão apenas as medidas tomadas relativamente ao controle das atividades policiais. A instituição se justificou declarando que o sistema do qual se utiliza para gerenciar os processos sob sua responsabilidade não armazena o inteiro teor dos procedimentos que nele estão registrados, possuindo ênfase apenas na rastreabilidade destes últimos, contrariando a Resolução Nº 129 do Conselho Nacional do Ministério Público que determina a designação de um setor ou órgão que deve concentrar os dados relativos às mortes causadas por policiais. A instituição afirmou haver um projeto institucional de “caráter estratégico” em curso para melhorar a qualidade dos dados inseridos em seu sistema de informações.

Já o Conselho Nacional do Ministério Público forneceu apenas uma planilha com uma relação que se presumiu ser de casos onde houve morte em decorrência da ação policial relativa somente ao ano de 2015. Contudo, como não houve nenhum esclarecimento acerca do que fora apresentado, como por exemplo, o significado das variáveis contidas na planilha, o material enviado não pôde ser utilizado para análise.

Somente as polícias, suas respectivas corregedorias e o ISP ofereceram informações, com considerável atraso. Embora colaborativas, estas instituições forneceram o que lhes fora requisitado apenas parcialmente. Polícia Militar e Polícia Civil não enviaram os dados relativos ao consumo de munição de seus policiais, batalhões e delegacias. Além disso, esta última, também não forneceu as cópias dos inquéritos e averiguações por lesão de PAF ou por homicídio cometido por policiais civis. No entanto, a Polícia Civil disponibilizou um arquivo digitalizado, em formato de uma planilha, com informações sobre todos os casos de lesão e mortes decorrentes da ação policial ocorridos no período desejado pela CPI, incluindo dados relativos ao status dos inquéritos. O IML, por sua vez, pediu que a solicitação feita pela comissão fosse encaminhada à Chefia de Polícia Civil - a quem está subordinado -, mas mesmo assim não foi possível acessar os laudos cadavéricos e de exames de corpo de delito.

Por fim, em relação ao ISP, a comissão não obteve resposta no que tange aos relatórios e análises sobre a letalidade policial no estado e à listagem de projetos realizados pela Secretaria de Segurança. Além disso, foi encontrada uma precariedade muito grande de informações nos microdados fornecidos pelo instituto. Algumas variáveis do banco de dados enviado não possuíam informações ou continham dados incorretos. Em última instância, a responsabilidade pelo correto preenchimento destas informações é das polícias, entretanto, o ISP possui autonomia e meios para corrigir tais erros.

Houve ainda outro problema com os microdados. Como o ISP forneceu estas informações antes do fim de 2015, os microdados relativos ao ano de 2015 não continham informações sobre os meses de novembro e dezembro. A comissão chegou a pedir o complemento destes dados, mas não foi atendida. Foi necessário então, durante a produção do relatório final, complementar o banco com os dados disponíveis no sítio eletrônico do instituto. Esta estratégia, todavia, só teve validade para os números de casos em sua totalidade e para o número de casos distribuídos por Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) e por Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs). Para examinar as informações correspondentes ao perfil das vítimas, por exemplo, a referência teve de ser o período compreendido entre janeiro de 2010 e outubro de 2015.

Naquilo que diz respeito às polícias, apesar de a comissão ter conseguido travar bom diálogo, foram alegados problemas de ordem prática como o tempo para sistematização, a falta de pessoal para organizar os dados requisitados e até mesmo a ausência de material básico, como papel e tinta nas impressoras. Em visitas dos membros da comissão ao Instituto Médico Legal e ao Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ambos os órgãos subordinados à Polícia Civil), ocasiões em que tive a oportunidade de acompanhá-los, de fato, foram

encontradas condições precárias em termos de infraestrutura. Havia falta de manutenção em salas, mesas e cadeiras e, principalmente, em equipamentos de alta tecnologia, imprescindíveis ao trabalho técnico-investigativo, além da ausência de outros materiais de trabalho. No caso do IML, em estado ainda mais calamitoso, sobretudo, para um prédio que fora inaugurado em 2008, havia materiais químicos ao chão por falta de espaço para armazenamento adequado, luvas descartáveis que mofaram em ambiente insalubre, salas e corredores sem ar refrigerado, paredes sujas de sangue e um odor insuportável advindo do necrotério que poderia ser sentido desde a entrada do instituto.

No entanto, esta conjuntura não exime de responsabilidade estas instituições e o próprio governo pela administração de informações essenciais às suas funções. Entre o momento em que foram enviadas as solicitações e o fechamento do relatório final da CPI, transcorreram-se mais de sete meses, tempo suficiente para a organização necessária à sistematização e fornecimento dos dados.

Esta não chega a ser uma situação surpreendente, contudo. Ao menos para os vários pesquisadores que se empenharam nas últimas décadas na árdua missão, muitas vezes frustrante, de obter dados das instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal no Brasil. A estranheza advém do fato de que nem mesmo uma comissão parlamentar de inquérito, investida de poderes investigativos próprios de autoridades judiciais, conseguiu ter acesso àquilo que por lei lhe é garantido. Isto evidencia o grau de desorganização do Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro e a falta de transparência que lhe é característica desde longa data.

Dentro deste cenário, os depoimentos tomados nas oitavas das reuniões ordinárias ganharam um peso ainda maior para os objetivos da CPI. Como aludido anteriormente, foram elencadas instituições que por meio de seus representantes seriam convidadas a prestarem depoimentos, visando contribuir para o entendimento das dinâmicas dos casos de “auto de resistência” no Rio de Janeiro. Assim, foram convocados para oitavas os representantes das seguintes instituições: Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Instituto Médico Legal (IML), Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE), Instituto de Segurança Pública (ISP), Polícia Militar e Polícia Civil, além do próprio Secretário de Estado de Segurança Pública, à época, José Mariano Beltrame. À exceção da Defensoria Pública e do Poder Judiciário, foram convidadas as autoridades máximas de todas as instituições mencionadas.

Complementarmente, foram ouvidos também pesquisadores de universidades fluminenses dedicados ao tema, representantes de organizações não governamentais voltadas

à defesa dos direitos humanos com atuação no Rio de Janeiro, familiares de vítimas mortas pela polícia, além de representantes de entidades de classe de peritos, psicólogos e praças da Polícia Militar.

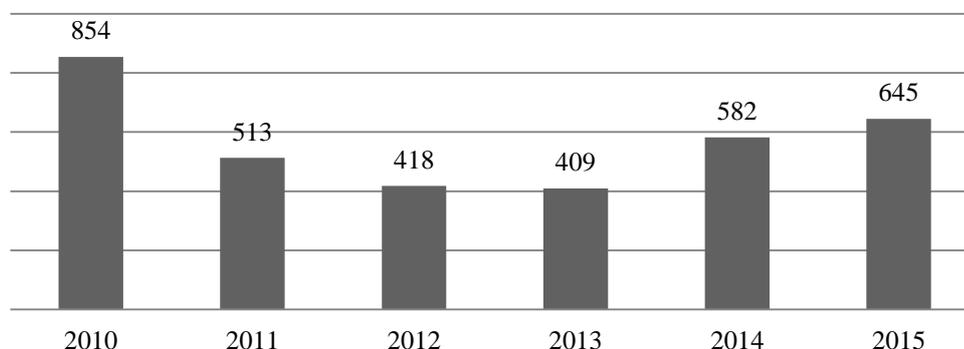
As reuniões ordinárias da CPI foram organizadas de modo a sempre que possível serem ouvidos na mesma sessão representantes do Estado, da sociedade civil e dos profissionais de segurança pública. Somente o Poder Judiciário e o Ministério Público não foram representados por suas autoridades máximas. No que tange ao Judiciário, deve-se esclarecer, o poder de convocação para depoimento do qual o Legislativo usufrui temporariamente, não se aplica, dado que se trata, tendo em vista a separação dos poderes, de uma situação que caracteriza indevida ingerência de um poder sobre outro. Assim sendo, um magistrado pode apenas ser *convidado* a depor. Naquilo que concerne ao Ministério Público, em relação ao qual não há impedimento algum, apesar das várias tentativas de ter a presença na CPI de seu dirigente superior, o Procurador Geral de Justiça do Estado Marfan Vieira, este enviou um representante para falar em seu lugar. A comissão, de seu lado, não manifestou contrariedade à situação e ouviu o coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias Criminais do MPRJ, o promotor Walter de Oliveira Santos.

Assim, o inquérito da comissão teve de se valer dos documentos aos quais conseguiu ter acesso e dos depoimentos dos diversos atores que compareceram à ALERJ para serem sabatinados pelos deputados. As páginas a seguir sintetizarão as principais questões levantadas no âmbito da CPI sobre as investigações dos autos de resistência no Rio de Janeiro e que guiaram a produção de seu relatório final.

Neste espírito, iniciando a exposição a que se fez referência, de maneira breve e objetiva será apresentado um quadro geral sobre os autos de resistência no estado, tendo em vista o período ao qual a CPI se propôs a analisar. A partir dos microdados fornecidos pelo ISP foi possível construir uma série histórica para avaliar a evolução dos casos de auto de resistência ao longo do tempo, determinar quais os lugares do estado possuem a maior incidência deste tipo de ocorrência e quais foram as principais vítimas da letalidade policial.

No gráfico abaixo são demonstrados os números de mortes registradas como auto de resistência por ano. Percebe-se que há um declínio acentuado no número de casos registrados, a partir de 2011, se estendendo até 2013. Há, porém, uma tendência de retomada do crescimento a partir de 2014.

Gráfico 14 - Evolução das vítimas de autos de resistência no Estado do Rio de Janeiro entre 2010 e 2015 . Ano de referência: 2015*.



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro – ISP.

*Estes números sofreram pequenas alterações decorrentes das erratas periodicamente feitas pelo ISP – nada, porém, que modifique o panorama apresentado.

Durante as oitivas, a diretora-presidente do ISP, ao apresentar alguns dados à comissão chamou a atenção para a relação entre a queda no número de vítimas de autos de resistência e o processo de implantação das UPPs na capital do estado.

É importante frisar que, na verdade, de fato, o Rio de Janeiro vinha numa trajetória de queda. O que você observa é que a partir de 2009 essa queda se acelera. Então, assim, não estou querendo atribuir toda a redução à política de pacificação, já vinha numa trajetória... O que se observa é uma aceleração da queda. (Fala de Joana Monteiro, diretora-presidente do ISP, durante a 2ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 12/11/2015)

De fato, como apontado em avaliação feita por Cano, Borges e Ribeiro (2014), a implantação de UPPs no contexto carioca também ajudou a reduzir consideravelmente o número de mortes violentas dentro das favelas e em suas adjacências. Além disso, a implementação de um programa de metas para a redução de indicadores de violência, incluindo a letalidade policial, por parte da Secretaria de Segurança também foi um fator impulsionador⁴². Por outro lado, nota-se que as mortes decorrentes da ação policial voltam a subir no ano de 2014, justamente num momento onde as UPPs passam a ser cada vez mais questionadas por moradores e por grupos criminosos nos territórios onde atua. É possível que haja correlação entre os dois fenômenos, mas não há ainda elementos que possam comprovar esta hipótese.

⁴² Trata-se do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Território do Estado do Rio de Janeiro, criado a partir do Decreto 41.931/2009. Em, 2011, por meio do Decreto 42.780, são incluídas metas específicas relacionados aos autos de resistência e às lesões corporais seguidas de morte.

Quanto à distribuição geográfica dos autos de resistência, tomando por base as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), divisão operacional utilizada pelas Polícias Militar e Civil para a sua atuação, a análise dos microdados apontou que apenas 10 AISPs concentram 72% de todos os casos de auto de resistência ocorridos no período⁴³, com destaque para a AISP-41 (Irajá), onde houve 495 vítimas, AISP-15 (Duque de Caxias), onde foram vitimadas 381 pessoas e AISP-14 (Bangu), com 341 casos. Em comum entre essas áreas está o fato de serem regiões habitadas majoritariamente por pessoas de baixa renda e negras e concentrarem favelas em seu entorno.

Em relação ao perfil das vítimas, constatou-se que se trata do mesmo perfil dos homicídios em geral: homens, em sua grande maioria, jovens entre 15 e 29 anos, e negros. Chama ainda mais a atenção o fato de que se agrupados em uma única categoria, negros e pardos, que constituem 51,7% da população do estado, segundo o Censo de 2010, representam 80% das vítimas de auto de resistência, ao passo que os brancos, que são 47,4% no território fluminense, constituem apenas 19% das vítimas. Disto se depreende que as vítimas da letalidade policial possuem um perfil racial muito bem definido: a incidência contra pessoas negras é 3,9 vezes superior em relação a pessoas brancas.

E vocês estão vendo, tem uma coisa muito igual: é a cor de todas as mães que estão aqui. Todas elas negras, como eu sou uma mulher negra. A cor de todos os filhos aqui é negra. Então, isso é um genocídio. Está bom, minha querida? Porque você está iniciando agora nessa luta. É um genocídio o que fizeram com o seu povo, com os cinco meninos. Foram assassinados porque você e ele são negros. E detalhe, foi assassinado num lugar, no qual, tanto o Prefeito, quanto o Governador, eles nos querem, lá, como Parque de Madureira, porque é lá que eles falam para a gente ficar. Quando eles enfeitaram toda a Madureira, para poder nós não termos acesso à Zona Sul, e mesmo assim, assassinaram em Madureira, onde eles não querem. (Depoimento de Mônica Cunha, ativista e mãe de uma vítima de auto de resistência, 5ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 10/12/2015)

O trecho destacado acima foi retirado do depoimento de Mônica Cunha, fundadora do Movimento Moleque, organização composta por mães de jovens do Sistema Sócio-educativo e que integra a “Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência” no Rio de Janeiro. Sua intervenção trouxe o caráter altamente seletivo das mortes provocadas por policiais: são jovens negros, moradores de zonas pobres. Mas, além disso, evidencia-se também o protagonismo das mulheres, ou melhor, das mães, na busca por alguma justiça ou reconhecimento moral por parte do Estado de que seus filhos não se tratavam de “bandidos” ou “traficantes”.

⁴³ Trata-se das seguintes AISPs: AISP-41 (Irajá), AISP-15 (Duque de Caxias), AISP-14 (Bangu), AISP-12 (Niterói), AISP-39 (Belford Roxo), AISP-9 (Rocha Miranda), AISP-7 (São Gonçalo), AISP-20 (Mesquita), AISP-3 (Méier), AISP-16 (Olaria).

As mesmas vítimas, os mesmos lugares, uma quantidade ainda alarmante de mortes provenientes da ação policial. Os dados confirmam o que já se denuncia e se constata há mais de quatro décadas no Rio de Janeiro. Estes números, entretanto, em si mesmos, ainda que bastante contundentes, são insuficientes para compreender a complexidade em torno dos autos de resistência. Como assinalado pelo deputado Marcelo Freixo diversas vezes ao longo do inquérito, a comissão necessitava ir além e “fugir do óbvio”, o que demandava atentar para as práticas e condições que garantem a manutenção deste estado de coisas.

Como já salientado em outras passagens deste trabalho, longe de terem suas práticas coibidas, as instituições policiais têm contado com o apoio do próprio Estado para manter o seu padrão de violência. Nesse sentido, durante a CPI, representantes de diversas instituições, inclusive policiais, identificaram vários problemas estruturais nas duas corporações. Assim, partindo dos problemas mais gerais para os problemas mais específicos, serão destacados dois pontos distintos, mas que possuem relação intrínseca: o primeiro tem a ver com o contexto da chamada “guerra às drogas” e o segundo diz respeito à concepção militarizada da segurança pública que hoje predomina no Brasil.

Desde os anos 80, quando o tráfico de drogas passou a ser reconhecido mundialmente como um problema público a ser combatido, sobretudo, a partir do ponto de vista da segurança, configurando a famigerada “guerra às drogas”, tem se visto no Brasil uma incessante formulação de políticas públicas voltadas a este fim fundamentadas no enfrentamento bélico e no uso arbitrário da força pela polícia. Neste cenário, o tráfico de drogas, alçado ao status de problema fundamental da violência urbana brasileira, passou a servir como justificativa para a suspensão de direitos civis de determinados indivíduos, especialmente pobres, pretos e favelados, aos quais se conferiu o estigma da marginalidade e da violência.

Dedicando-se a apreender os significados de uma política pública do tipo “guerra contra a droga”, Dos Santos (2004) argumenta que a ideia de uma “guerra” contra uma substância é fantasiosa, sendo esta expressão um artifício lingüístico que na verdade camufla “uma declaração de guerra de um Estado contra sua própria população” (p. 36). Fundamental a esta operação seria aquilo que – ressaltando uma vez mais - Misse (1999) afirmara como a sujeição criminal, um processo que divide os indivíduos a partir de um corte moral entre “não-bandidos”, aqueles que aparente e socialmente não representam ameaça, e “bandidos”, estes portadores de uma subjetividade criminosa.

Em depoimento à CPI, o professor Misse problematizou a política adotada no Brasil, em relação às drogas e os seus efeitos sobre a segurança pública:

É importante que se compreenda o seguinte. Primeiro, quando falamos em tráfico de drogas falamos de um mercado varejista que envolve trabalhadores de baixa renda. O varejo na classe média não envolve violência nem repressão policial. Por que no Brasil o varejo de drogas ganhou esse resultado de violência? Há varejo em todo o mundo e isso não necessariamente acontece. As drogas não carregam violência. Por que esse varejo de drogas no Brasil ganhou esses efeitos de violência que não existem em outros países? Você tem uma associação entre uma forte repressão a esse mercado varejista nas áreas pobres, isso sim, e uma competitividade entre quadrilhas que produz esse efeito de violência. Você tem, primeiro, uma alta taxa de lucro que faz que esse mercado varejista seja atraente para jovens pobres. Segundo, uma associação dessa sedução também pelo fato que a competição entre quadrilha permite uma demanda de prestígio, de poder nessas áreas. Terceiro, o grande paradoxo: em qualquer lugar do mundo, principalmente em um lugar onde se pensa que há muita impunidade legal, um suspeito de crime, um criminoso, se entrega à polícia. Para ele é melhor se entregar a polícia, principalmente porque todo mundo diz que há impunidade. A própria polícia diz que enxuga gelo, que ela prende e a justiça solta. Ora se é verdade isso, por que o nosso criminoso não se entrega? Por que ele recebe a polícia à bala? Você tem que cortar esse padrão, você tem que sinalizar para o criminoso que ele vai ser preso, que ele não vai ser morto. Se nós não rompermos esse padrão, não há como nós alterarmos a situação dos autos de resistência. (Fala do professor Michel Misse na 9ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 07/04/2016)

Mas, na contramão da compreensão do pesquisador, a política de segurança pública do Rio de Janeiro continua a investir em uma postura beligerante, baseando-se em uma concepção militarizada da segurança pública. Como justificativa, alega-se frequentemente que a polícia, principalmente a Polícia Militar, responsável pelo patrulhamento ostensivo, tem de enfrentar um contexto de “guerra urbana”, no qual grupos criminosos ameaçariam a hegemonia do Estado no monopólio da violência e a segurança da população com o seu alto poderio de fogo. Este argumento tem sido utilizado também, por extensão, para responder às acusações de que a polícia fluminense é altamente letal em suas ações: a polícia mataria mais porque se expõe mais ao confronto.

Em sua participação na CPI, na última reunião ordinária da comissão, o então secretário de segurança pública José Mariano Beltrame, afirmou ser difícil mudar a mentalidade de uma polícia que recebia a famigerada gratificação faroeste e defendeu as medidas adotadas em sua gestão, que iriam no sentido de reverter esse quadro, como a criação de um índice de letalidade violenta, o aumento no tempo de formação dos policiais e o programa das Unidades de Polícia Pacificadora, sem a qual o Rio de Janeiro poderia estar numa situação ainda pior.

Ironicamente, na manhã do mesmo dia em que o secretário depôs na CPI, o governador em exercício, Francisco Dornelles, diria em entrevista a uma rádio fluminense que “precisamos vender para a sociedade a ideia de que a polícia na rua não é pra distribuir água benta” (Jornal O Dia, 23/05/2016), reforçando uma declaração do próprio Beltrame dada uma

semana antes, em que o secretário afirmou que “as pessoas que atirarem na polícia vão levar tiro também” (idem).

Evidentemente, o poder bélico e a ousadia de facções criminosas em resistir à ação policial, assim como outras ocasiões como flagrantes de assalto, não devem ser subestimados. No entanto, a proporção de mortos entre civis e policiais, historicamente bastante assimétrica, indica que as mortes causadas por policiais não resultam sempre de confrontos. Ao contrário, em grande parte dos casos há indícios claros de execução. Além disso, a maioria dos policiais vítimas de homicídio é assassinada fora de serviço, como demonstram, por exemplo, dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016).

Magaloni e Cano (2016) demonstraram em pesquisa recente que a violência a qual foram submetidos os policiais militares tanto em sua vida profissional quanto ao longo de sua vida particular, a insatisfação com as condições de trabalho, o pertencimento a unidades mais propícias ao confronto são fatores que incentivam o uso da força excessiva em suas atividades. Ademais, se mostraram como decisivos também o fator “guerra às drogas”, a doutrina da “guerra contra o crime”, os altos níveis de estresse na corporação e a percepção dos próprios policiais de que seu trabalho não é valorizado e desrespeitado. Em suma, a estrutura em que os policiais militares são formados, treinados e realizam suas funções influenciam diretamente no uso de métodos violentos e ilegais na sua atuação.

As declarações do presidente da Associação de Praças da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (ASPRA), Vanderlei Ribeiro, e do Tenente-Coronel PM Fernando Carvalho Derenusson são bastante ilustrativas ante o exposto até aqui, sobretudo, por serem derivadas de uma perspectiva interna:

No treinamento de tiro, por exemplo, o alvo principal é a parte central do corpo. A polícia não ensina o policial a neutralizar o criminoso armado. Ela ensina a eliminar o criminoso. E aí, na hora de ser condenado, o condenado é o policial de base, ele é vítima de uma estrutura que tem que ser modificada. Por que manter essa estrutura até hoje? Por que não consultar a sociedade? Esse é o grande problema. É porque convém a alguns setores da corporação a manutenção da situação atual porque atende as suas conveniências (Fala de Vanderlei Ribeiro, presidente da Associação de Praças da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (ASPRA), 3ª reunião ordinária, 19/11/2015).

[...] alimentação e infraestrutura inapropriadas, falta de manutenção de equipamentos, mais uma vez é falta de recursos... Dificuldade de comunicação por rádio e falta de armamento não letal. Isso tudo está no relatório que a gente está entregando para os senhores. Isso tudo está entregue. Então, relativo ainda a esse relatório do PETAP, do uso da força não letal, os psicólogos identificaram fatores da dimensão psicossocial, que seria aquilo que diz respeito à identidade policial militar. [...] Existe um peso histórico de uma época em que a guerra era política de estado, existia a “gratificação faroeste”: “matem, que vocês receberão a mais por isso”. [...]Essa mentalidade tem um viés histórico, que era corroborado inclusive pelo Estado há 20 anos atrás, governos anteriores. [...] o policial muitas vezes entra na

corporação achando que ser polícia é isso, que ser polícia é resolver as coisas por conta própria. Então, isso nos leva a esses fatores que são os fatores psicossociais, que foram identificados pelos psicólogos como o principal fator de abuso da força. (Depoimento do Tenente-Coronel PM Fernando Carvalho Derenusson, 8ª reunião ordinária, 17/03/2016)

A grande problemática em torno dos autos de resistência, todavia, incorpora questões de outras ordens. A política de segurança pública de caráter belicista e o predomínio de um *ethos* guerreiro nos agentes encarregados pela manutenção da ordem, especialmente na Polícia Militar, mas não apenas – é sempre bom lembrar que mesmo sendo uma polícia investigativa, a Polícia Civil também lança mão de estratégias e ações militarizadas -, fatores que se retroalimentam, estão articulados à anuência de outras instâncias, cujos papéis não podem ser ignorados ou tratados como sendo de valor secundário.

A fase de investigação constitui um momento central nas dinâmicas dos autos de resistência. Muitos dos depoentes, dentre pesquisadores, ativistas e representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, atribuíram à precariedade das investigações um peso decisivo na manutenção destes casos em patamares alarmantes.

Deveria ser do interesse da Polícia Civil e da Polícia Militar a apuração detalhada desses casos, até porque são casos muito mais fáceis de serem periciados, de serem esclarecidos que os outros. Se não há essa preocupação, e não há, isso é sintomático. E deve ser considerado sintomático. E foi isso que nós consideramos como a principal hipótese aqui na nossa pesquisa.

Por que esses casos que seriam os mais simples, os mais fáceis de serem elucidados, são aqueles exatamente que permanecem na penumbra? (Depoimento de Michel Misse (UFRJ), durante a 9ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 07/04/2016)

Não há o empenho da Polícia Civil em esclarecer essas mortes, e os policiais eram categóricos em dizer que, de fato, não eram casos que eles estavam interessados em investigar. Seja porque eles trabalham na mesma área que aquele Batalhão de Polícia Militar atua, e dependem de uma parceria, seja porque eles não consideravam esses casos interessantes de serem esclarecidos. Afinal, como um policial disse “vagabundo tem que tudo morrer dentro de um pneu mesmo”. (Depoimento de Carolina Grillo, pesquisadora do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana – NECVU/UFRJ -, durante a 9ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 07/04/2016)

Os depoimentos acima são dos pesquisadores Michel Misse e Carolina Grillo, dois dos autores do livro “Quando a polícia mata” (Misse et al., 2013). O referido trabalho, que teve por objetivo analisar o processamento dos casos de autos de resistência pelo Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro, demonstrou que, via de regra, os inquéritos instaurados para apurar as mortes causadas por policiais possuem um grau de qualidade muito baixo, sobretudo, se levado em consideração o fato de que, ao contrário daquilo que ocorre na grande

maioria dos homicídios em geral, já de saída a autoria e a materialidade do fato são conhecidas.

As investigações em causa são conduzidas desde o primeiro momento a comprovar a legitimidade da versão policial sobre o ocorrido, que supostamente esclareceria as circunstâncias da morte, o que já havia sido apontado também por Cano (1997). As narrativas policiais seguem um padrão muito bem definido e afirmam sem muitas variações que suas ações se deram apenas em legítima defesa em face da “injusta agressão sofrida”. Em muitos casos, para conferir ainda mais credibilidade a declaração dos policiais, os delegados que presidem o inquérito solicitam a Folha de Antecedentes Criminais (FAC) da vítima, visando demonstrar por meio de possíveis anotações criminais pregressas que a vítima em questão tratava-se de um “criminoso” e que, portanto, em sendo assim, a ação policial teria sido legítima. Este mesmo procedimento, no entanto, não é adotado em relação aos policiais envolvidos.

Além disso, constitui prática comum que policiais “plantem” armas, munições e drogas (o “kit bandido”) junto ao corpo das vítimas para forjar um auto de resistência. A existência desses elementos, principalmente das armas, em posse da vítima contribui fundamentalmente para que a tese da resistência a ação policial prevaleça. Nem mesmo a análise feita pela perícia criminal, na maioria dos casos, pode refutar a versão policial, já que raramente conseguem determinar se há vestígios de disparo nas armas, embora consiga afirmar que o armamento é capaz de produzir tiro (Misse et al., 2013: 97)

A possibilidade de verificação da versão apresentada pelos policiais poderia se dar de diferentes formas, mas como apontam Misse et al., todas elas esbarram em distintos empecilhos. Em primeiro lugar, há uma ausência sistemática de testemunhas outras que não os próprios policiais envolvidos. Há o temor compreensível por parte de amigos, parentes, vizinhos ou qualquer outra pessoa que possa ter testemunhado o ocorrido de ser confundido como “X-9” (delator) e assim sofrer represálias de facções criminosas que operem nos territórios onde vivem, mas principalmente de ser vítima de retaliações dos policiais comprometidos com o caso.

[...] eles paravam na minha porta e ficam com o fuzil assim, ó, apontando. Durante um mês, enquanto a gente fazia reunião na associação de moradores que teve apoio da comunidade, da própria Patrícia, o pessoal que já estava na luta, o pessoal da Candelária, a gente era ameaçado na associação de moradores. Os policiais que tinha efetivado os tiros, que tinha feito a chacina eles cercavam as pessoas, batiam nas pessoas pra ninguém ir pra reunião. (Fala de Maria Dalva da Costa Correia, mãe de vítima de auto de resistência, durante a CPI dos “Autos de Resistência, 10/12/2015)

O relato acima é de uma das mães convidadas a falar na CPI, Maria Dalva da Costa Correia, cujo filho, Thiago da Costa Correia da Silva, e mais três jovens foram assassinados próximo a sua residência, no Morro Borel, em uma operação realizada por dezesseis homens do 6º BPM (Tijuca). Os laudos cadavéricos revelaram indícios de execução, ao apontar que as mortes foram causadas por disparos a curta distância e que havia ferimentos nos braços dos jovens, o que indica que os mesmos tentaram se defender dos tiros. Quase quinze anos após o episódio que ficou conhecido como “chacina do Borel”, mesmo após grande mobilização de moradores, que se ofereceram como testemunhas, nenhum dos policiais envolvidos foi punido.

Este, contudo, foi um caso à parte. Se por um lado há o medo que impede civis de irem até as delegacias, por outro, diligências externas a fim de intimar pessoalmente possíveis testemunhas não ocorrem, pois são consideradas supérfluas pelos policiais responsáveis pelo inquérito, seja por que julgam o caso como não relevante, seja pela avaliação de que este procedimento seria custoso do ponto de vista logístico-operacional, já que muitas destas mortes ocorreriam em “áreas de risco”.

Uma outra possibilidade de investigação seria o Exame de Local do Fato, cujo objetivo é a análise da cena do crime. Segundo o professor Misse, ouvido durante a 9ª reunião ordinária da CPI, no entanto, durante a sua pesquisa constatou-se que não há perícia de local e, mais grave ainda, que muitas vezes o corpo da vítima é removido, sob a alegação de prestação de socorro, “exatamente para modificar o local do crime”. O fato de constar em muitos Boletins de Atendimento Médico (BAM) que as vítimas já chegaram mortas aos hospitais constitui um indício de que estas já foram removidas sem vida dos locais do crime. Assim, de acordo com o pesquisador, não haveria elementos para que depois um exame de confronto de balística pudesse ter alguma validade. Isto foi confirmado pelo juiz Fábio Uchôa, atualmente juiz da 25ª Câmara Cível do Consumidor do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e pelo próprio diretor do IML Afrânio Peixoto, Dr. Reginaldo Franklin Pereira. Este último, que prestou depoimento na 6ª reunião ordinária da comissão, demonstrou preocupação com as práticas que dificultam o seu trabalho e de seus peritos:

Todos os vestígios devem ser coletados no local, principalmente aqueles vestígios que possam se contaminar ou se perder da cena do crime até o Instituto Médico Legal. E eu chamo a atenção já não é de agora. A pesquisa de polvoração ela tem que ser realizada no local, ela não pode ser deixada para ser realizada dentro do Instituto Médico Legal. A pesquisa de material genético colhido em geral da região sublingual tem que ser colhida no local, não pode ser deixado para ser colhido no Instituto Médico Legal, porque são vestígios que podem se perder, são vestígios que podem se contaminar.

O corpo não pode ser mexido, sobretudo nas vestes, e aqui a gente entra quase que numa discussão científica com os peritos criminais, e eu vou defender aquilo que a ciência médico legal defende. Uma coisa é a perinecropsia, outra coisa é necropsia. E eu vejo alguma coisa dentro da busca desses vestígios, uma confusão do que é a perinecropsia e o que é a necropsia. A ferida no cadáver não pode ser explorada no local do crime. O cadáver tem que ser fotografado na posição que se encontra, a roupa não pode ser tirada, as vestes têm que lá permanecer, não se pode levantar as vestes. O cadáver deve ser manipulado dentro de um padrão e ser encaminhado para o médico legal. [...] senão esse vestígio pode estar falseado, porque nós temos o vestígio verdadeiro, o vestígio ilusório e o falso vestígio. O que a gente busca é o vestígio verdadeiro, e se ele for falseado, lá no Instituto Médico Legal a gente vai ver que esse vestígio foi falseado.

Vejo com muita preocupação. Lamento se isso não vem sendo realizado com rigor. Nós estamos dentro do Instituto Médico Legal. Nós não estamos acompanhando. (Depoimento do Dr. Reginaldo Franklin Pereira, diretor do IML Afrânio Peixoto, 25/02/2016)

Há, portanto, uma série de procedimentos que devem ser seguidos para a correta apuração das circunstâncias em que ocorrem não só homicídios causados por policiais, mas todos os tipos de homicídio. Nenhum deles, porém, é respeitado, embora o Coronel PM Corregedor da Polícia Militar Vitor de Souza Yunes, tenha garantido à CPI que durante a formação todos os policiais militares são alertados sobre a importância da preservação do local do crime para o não comprometimento das investigações. A justificativa mais usual para o não cumprimento é a de que, mais uma vez, os locais onde esses supostos confrontos ocorrem são áreas dominadas pelo tráfico, de modo que a remoção da vítima ao hospital torna-se imperativa em vista do risco iminente.

Eliminada então a alternativa da perinecropsia, o exame do cadáver no local, o corpo da vítima será objeto de outro tipo de perícia, a necropsia (o exame cadavérico), a ser realizada no instituto médico legal mais próximo. Em tese, estes dois procedimentos deveriam ser complementares, mas segundo o Dr. Reginaldo Franklin, na prática, o trabalho dos médicos legistas no IML carece das informações sobre as circunstâncias da morte que deveriam ser colhidas na perícia criminal, o que, inclusive, tem sido uma regra para os homicídios de maneira geral. Ademais, a falta de informações chegaria ao cúmulo de os médicos legistas não possuírem sequer qualquer tipo de dado que lhes permita saber se o caso que tem em mãos trata-se ou não de um auto de resistência ou de um homicídio comum.

Soma-se a estas circunstâncias ainda, os já mencionados problemas de infraestrutura enfrentados pelos peritos, a falta de material humano – atualmente, no Afrânio Peixoto, instituto que atende a toda cidade do Rio de Janeiro, apenas dois peritos trabalham por turno – e o alto volume de trabalho. Este último ponto está diretamente relacionado a uma prática corrente nos hospitais da rede estadual de saúde: muitos encaminham cadáveres ao IML para simples “verificação de óbito”, um procedimento simples que poderia ser feito pelos

profissionais destas unidades sem maiores problemas e que não faz parte das incumbências do instituto, que por sua vez, deveria ser voltado exclusivamente a investigações relativas a mortes violentas. De acordo com o diretor do IML Afrânio Peixoto, 90% dos corpos que chegam ao instituto se enquadram neste tipo de caso.

Mesmo em meio a esta adversa conjuntura, o Auto de Exame Cadavérico (AEC) produzido pelo IML assume a condição de principal peça técnica na tentativa de confrontar a versão policial. Este tipo de exame é responsável por identificar as causas da morte e descrever o estado do cadáver. O AEC pode identificar, por exemplo, a presença de orla de tatuagem com esfumaçamento, isto é, uma zona de contusão localizada ao redor do orifício de entrada do projétil de arma de fogo, que possibilita indicar a que distância um disparo foi efetuado ou demonstrar se a vítima realmente tinha probabilidade de apresentar sinais de vida no momento de sua remoção ao hospital, ou ainda, apresentar escoriações no corpo, podendo evidenciar outros tipos de agressão e tentativas de defesa por parte da vítima. Entretanto, mesmo os resultados destes exames podem ser relativizados pelas circunstâncias em que os tiroteios ocorrem dentro das favelas, como pontuado pelo professor Misse (9ª reunião ordinária).

Além disso, a eficácia do exame cadavérico ainda pode ser atenuada pela ausência de provocação do investigador responsável pelo caso. Apesar de sua autonomia técnica, o IML necessita ser provocado, isto é, precisa ser requisitado pela polícia judiciária para prestar esclarecimentos e informações importantes que poderiam auxiliar na elucidação do crime. Nesse sentido, as pesquisadoras Carolina Grillo (UFRJ) e Lena Azevedo (Justiça Global) sugeriram a autonomia da perícia em relação à Polícia Civil.

A autonomia das perícias já havia sido motivo de debate durante a 6ª reunião ordinária da CPI, quando o deputado Paulo Ramos instigou o assessor do Instituto de Criminalística Carlos Éboli, Márcio Costa, e a presidente da Associação dos Peritos do Estado do Rio de Janeiro, Denise Rivera. Na ocasião, o parlamentar ponderou as reivindicações dos peritos por autonomia em relação à Polícia Civil argumentando que de uma forma ou de outra, a perícia continuaria a necessitar de provocação da autoridade policial para realizar seu trabalho. Isto, sem dúvida se trata de uma verdade, dado que este procedimento assim está previsto no Código de Processo Penal. Entretanto, o pleito da categoria dos peritos por autonomia busca além de viabilizar um reforço institucional e logístico, uma necessária independência dos órgãos policiais a fim de garantir o máximo possível de imparcialidade e rigor científico. E, embora nenhum convidado da classe tenha declarado, quando questionados por membros da CPI, algum tipo de constrangimento sofrido para enviar suas investigações, a própria

existência dessa possibilidade no atual modelo já estimula a uma reflexão um pouco mais cautelosa acerca do tema.

Submetida a uma condição bastante similar, a perícia criminal também tem prejudicada a sua capacidade de contribuir para as investigações dos autos de resistência, sendo subordinada do mesmo modo à provocação do delegado de polícia. Como explicitado por Misse et al (2013) e confirmado pelo promotor da auditoria da Justiça Militar, Paulo Roberto Melo Cunha Júnior, ouvido durante a 7ª reunião ordinária da CPI as armas dos policiais envolvidos nestes casos não são apreendidas como determinam a Portaria Nº 553/2011, da Chefia de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e a Resolução Conjunta Nº 2, do Conselho Superior de Polícia e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil. Há uma apreensão apenas “virtual”, de modo que os próprios policiais autores do homicídio se comprometem, por meio do registro de um auto de apreensão e de um auto de depósito, a levar a arma utilizada no fato ao ICCE para ser periciada. Em consequência, muitas armas demoram a chegar até a perícia ou, no limite, sequer chegam a ser analisadas.

No âmbito da CPI, quando questionada sobre esta prática, a Polícia Militar se justificou, por meio do seu então Chefe de Estado Maior, Coronel Robson Rodrigues, afirmando que a efetiva apreensão de armamento de seus agentes poderia deixar batalhões inteiros desguarnecidos, redundando na vulnerabilidade da PM. A Polícia Civil, por seu turno, foi mais evasiva em sua resposta. O então Chefe de Polícia Civil Fernando Veloso admitiu o problema em torno da apreensão das armas, mas alegou que: por um lado, não poderia deixar os batalhões sem armamento, chegando a afirmar que se esta prática fosse levada a cabo, “em poucos dias” alguns batalhões ficariam sem armas; por outro, não poderia arbitrariamente ordenar a todos os delegados de polícia “que todas as armas devem ser apreendidas e ponto”, pois estes lhe estão subordinados apenas administrativamente e não juridicamente.

Há, por conseguinte, em ambas as falas, de representantes do alto escalão das duas polícias, o reconhecimento explícito de que as normas não são cumpridas, embora, paradoxalmente, o ex-Chefe de Polícia Civil se utilize justamente de um argumento normativo para justificar tais práticas. Além do mais, em ambas as ponderações há o reconhecimento implícito do uso desproporcional da força, dada a possibilidade de “batalhões inteiros ficarem desguarnecidos”, o que só pode ocorrer com uma unidade cujos policiais estejam frequentemente envolvidos em casos de autos de resistência.

Outro problema tem a ver com o tipo de armamento utilizado pelas polícias no Rio de Janeiro. Os fuzis .762 dos quais se valem as corporações fluminenses disparam projéteis transfixiantes, que não se alojam no corpos das vítimas. Como as perícias raramente vão ao

local do fato, a arrecadação desses projéteis não ocorre e, portanto, não há possibilidade de exames de confronto de balística, uma vez mais dificultando o acesso a elementos probatórios.

Os graves e complexos problemas em torno destes casos, todavia, não são produtos apenas das práticas policiais, das políticas de segurança encampadas e da grande anuência com que contam as violações de direitos humanos por parte da população. É necessário considerar ainda o papel capital do Ministério Público e do Poder Judiciário na conservação deste quadro.

Muito embora seja uma de suas funções constitucionais a fiscalização das instituições policiais, o que foi reforçado por meio de resoluções do CNMP, visando o impedimento de excessos e o correto cumprimento da lei, o Ministério Público vem atuando, ao menos no que diz respeito aos homicídios decorrentes da ação policial, com a mesma tolerância que as Polícias Militar e Civil. Como demonstrado por Cano (1999) e Misse et al. (2013), tanto na Justiça Militar quanto na Justiça comum desfecho rotineiro dos inquéritos instaurados a partir de “Homicídios Provenientes de Auto de Resistência” é o arquivamento, solicitado pela maior parte dos promotores e geralmente aceito sem maiores objeções pelos juízes. Raros são os casos em que o pedido de arquivamento é recusado. Mesmo quando isto ocorre, a qualidade das informações coletadas pela investigação oficial é tão precária, que uma possível determinação de novas diligências por parte do promotor a quem o caso tiver retornado possivelmente não impedirá um novo pedido de arquivamento baseado na falta de elementos comprobatórios da ilicitude da ação policial e na demonstração de informações que comprovem a resistência ilegal da vítima.

O promotor Paulo Roberto Melo Cunha reconheceu o problema de fiscalização da atividade policial e apresentou uma visão mais abrangente e sistêmica sobre a produção dos autos de resistência:

Os autos de resistência são, via de regra, pessimamente mal (sic.) investigados, quando são investigados. E evidentemente que isso não é responsabilidade única e exclusiva da Polícia Militar. Isso passa pela Polícia Civil, isso passa pelo Ministério Público, isso passa pelo Poder Judiciário, isso passa até pela sociedade. Porque, no Judiciário, o julgamento é pelo Tribunal de Júri, são cidadãos que julgam. E em muitos casos de autos de resistência, nós pudemos presenciar algumas absolvições absurdas.

Então, esse é um problema que reflete um mau funcionamento do sistema de persecução penal como um todo. Ele começa lá na formação do policial, pela Polícia Militar, que ele é mau formado; ele não tem conhecimento próprio do que ele pode fazer, do que ele não pode fazer; muitas vezes, ele atua com medo; ele não é preparado para o que ele vai enfrentar. Evidentemente, estou dizendo isso na minha experiência.

Falha quando vai à delegacia e a delegacia não investiga propriamente o auto de resistência; falha quando vai para o Ministério Público e o Ministério Público não fiscaliza isso e não exige a investigação como tem que exigir; falha quando passa pelo Judiciário, e muitas vezes o juiz corrobora o arquivamento do auto de resistência que não foi devidamente investigado. E, em várias situações, quando o Ministério Público funciona e o Judiciário funciona, falha a sociedade quando absolve, na minha opinião, absurdamente um policial que nem sequer se dá ao trabalho de dizer que não executou. (Depoimento do promotor da auditoria da Justiça Militar, Paulo Roberto Melo Cunha Júnior, ouvido durante a 7ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 03/03/2016)

Segundo Paulo Roberto, há basicamente quatro motivos que orientam os sistemáticos pedidos de arquivamento oriundos do Ministério Público. O primeiro deles seria a falta de experiência e a “falta de malícia” necessária para problematizar a versão policial e questionar a ideia de confronto. Ou seja, em outras palavras, para se fazer valer a lei, não bastam os conhecimentos formais adquiridos ao longo da formação de promotor, é necessário também aprender com as práticas correntes que nem sempre são tão óbvias e demandam maior “experiência” para serem apreendidas. Em segundo lugar, a atividade do promotor exige que este seja simultaneamente um parceiro da Polícia e um agente de fiscalização de suas atividades, o que na visão de Paulo Roberto geraria uma “esquizofrenia difícil de administrar”:

[...] você cria uma relação de empatia com o policial com o qual você trabalha. Você o utiliza para fazer uma diligência; você o utiliza para combater o tráfico, a levantar informações. E, em uma determinada ocorrência você bate palmas, diz que ele está certo, foi uma atuação maravilhosa. E na ocorrência seguinte, você vai investigar e muitas vezes denunciá-lo por homicídio. (Depoimento do promotor da auditoria da Justiça Militar, Paulo Roberto Melo Cunha Júnior, ouvido durante a 7ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”, 03/03/2016)

Em terceiro lugar, mas não menos importante, está o próprio receio dos promotores, sobretudo após o caso da juíza Patrícia Acioli⁴⁴, em denunciar policiais. Na opinião de Paulo Roberto, trata-se de uma questão de segurança: muitas vezes o promotor não se sentiria suficientemente seguro para oferecer denúncia contra policiais por temer represálias. Por fim, o promotor da auditoria da Justiça Militar admitiu que sendo o Ministério Público formado por pessoas que fazem parte da “nossa realidade”, há aqueles que acreditam que “bandido bom é bandido morto”.

Para além do pedido de arquivamento, há um outro tipo de procedimento em que os inquéritos policiais destinados a investigar casos de auto de resistência pode incorrer quando ainda sob responsabilidade do Ministério Público. Trata-se do chamado “pingue-pongue”

⁴⁴ A juíza Patrícia Acioli sofreu um atentado na porta de sua casa e foi assassinada por policiais ligados a milícias e grupos de extermínio em São Gonçalo. O ato teria sido uma represália às condenações impostas pela juíza a membros destes grupos.

(Misse et al., 2013: 70), que consiste na tramitação dos inquéritos entre Ministério Público e delegacias sem que haja muito esforço para investigá-los, num processo que pode se arrastar por anos. Analisando o fluxo processual dos casos ocorridos no período compreendido entre 2010 e 2015, a CPI chegou ao seguinte resultado: em média, um a cada três inquéritos está tramitando em “pingue-pongue”.

Por fim, naquilo que diz respeito ao Poder Judiciário, como já mencionado anteriormente, em se tratando das mortes provocadas por policiais, a regra tem sido a aceitação sistemática dos pedidos de arquivamento. É preciso ponderar este fato lembrando a baixa qualidade dos inquéritos, a ausência de elementos probatórios, as circunstâncias adversas para a realização das perícias, a sobrecarga de trabalho a qual estão submetidos todos os agentes públicos envolvidos no processamento desses casos.

No entanto, o altíssimo índice de arquivamento, que beira os 100% nessas ocorrências, sugere que o que é mesmo decisivo para a chancela da versão policial é o consenso tácito entre policiais, promotores e juízes segundo o qual há casos que não merecem ser investigados e indivíduos que são matáveis (Agamben, 2003) e, portanto, não passíveis de luto público (Butler, 2015). A investigação centra-se todo o tempo na incriminação do suposto opositor. Prevalece então a caracterização moral da vítima, esta cristalizada na condição de criminosa e responsável pela resistência que levou o policial a assassiná-la. que chega a ocorrer em determinados casos. Desta forma, temos corroborada a lógica segundo a qual “bandidos”, ou melhor, aqueles que personificam a imagem estereotipada do “bandido” e do “mal” no imaginário social dominante, merecem morrer.

Nesse sentido, pode-se dizer que as instituições do Sistema de Justiça Criminal fluminense operam a partir do pressuposto de que alguns cidadãos podem ter seus direitos – inclusive o seu direito à vida – suspensos para que a “justiça” seja garantida. Poder-se-ia questionar esta percepção alegando que as polícias das grandes cidades no Brasil enfrentam uma situação de “guerra urbana” ou simplesmente ponderando se o trabalho policial por sua natureza não é passível de ações que suspendam direitos individuais. Estes, porém, seriam questionamentos desatentos a história da polícia brasileira, que utiliza a violência ilegítima, como seu padrão regular no controle da população. Uma violência que não atinge a todos igualmente, concentrando-se nas favelas e nas periferias e incidindo majoritariamente sobre pretos e pobres, além de se voltar com certa regularidade contra os próprios policiais.

A ideia subjacente a esta intrincada teia de práticas e discursos é a de que a ordem e a autoridade só são conquistadas mediante o uso da violência, não raro ilegal. Seu resultado, no entanto, paradoxalmente, é a persistência da violência e a deslegitimação das próprias

instituições responsáveis pela ordem, na medida em que oferece um baluarte para o recurso a práticas ilegais, tanto de agentes privados como de agentes públicos, que obliteram o papel do Estado enquanto mediador de conflitos e enquanto detentor do monopólio da violência.

Em suma, as conclusões as quais a CPI chegou já haviam sido apontadas por estudiosos do tema, sobretudo por Cano (1997; 1999) e Misse et al. (2013), cujas constatações e reflexões constituíram mesmo uma base para a condução da investigação e para a formulação do relatório. Não há nenhuma novidade na conclusão a que se chegou, desde o perfil socioeconômico das vítimas até às práticas envolvidas no processamento desses casos.

Visando contribuir para uma mudança de paradigma, dentro dos seus limites de atuação, a CPI elaborou um conjunto de vinte propostas a diversas instituições que de alguma maneira podem colaborar para o enfrentamento dos altos índices de letalidade policial:

- A começar pela própria Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, foram recomendados:
 1. Aprovar o Projeto de Lei 1246/2015, que internaliza o Protocolo das Nações Unidas para o Uso Progressivo da Força e assegura maior transparência à atividade policial.
 2. Legislar acerca de parâmetros para reparação material e psicológica às vítimas ou familiares de violência institucional no estado do Rio de Janeiro.
 3. Alterar a Lei nº 5.061 que veda o acesso da Polícia Militar a informações acerca dos autos de resistência, assegurando o sigilo das informações da vítima, seus familiares e testemunhas.

- À Secretaria de Estado de Segurança Pública,
 4. Determinar que, em caso de homicídio em decorrência de intervenção policial, o inquérito seja acompanhado pela corregedoria da corporação à qual o autor seja vinculado. Caso o autor seja desconhecido e o fato tenha ocorrido em operação conjunta das polícias civil e militar, o inquérito deverá ser acompanhado pela Corregedoria Unificada das Polícias.
 5. Criar Comissão de Prevenção à Letalidade Policial, nos moldes da Comissão Especial para Redução da Letalidade em Ações envolvendo Policiais do estado de São Paulo, com a participação do Ministério Público e da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

- À Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

6. Implementar e fortalecer o Índice de Aptidão para o Uso da Força Policial com vistas à formação e “reciclagem” de agentes policiais que apresentem mal uso de armamentos.
7. Assegurar acompanhamento psicológico aos policiais militares envolvidos em ações violentas com vítimas.
8. Instalação de câmeras nos capacetes dos agentes policiais, bem como o devido armazenamento das imagens para fins de controle da atividade policial.
9. Afastar, preventivamente, das ações na rua, os policiais militares identificados como autores de homicídios em decorrência de intervenção policial, até que as investigações sejam concluídas.
10. Criação de ouvidoria de polícia independente.
11. Implementar mecanismo de controle efetivo de armas de fogo de alta potência, tais como fuzis e armas automáticas, em operações policiais.
12. Implementar mecanismo de controle efetivo dos depósitos de armamentos com vista à prevenção de desvios.
13. Obrigação de acautelar as armas particulares dos policiais antes da saída para operação.

- À Polícia Civil

14. Instalação de câmeras nos capacetes dos agentes policiais, bem como o devido armazenamento das imagens para fins de controle da atividade policial.
15. Emitir portaria que determine a obrigatoriedade da anexação da Folha de Antecedentes Criminais (FAC) dos agentes policiais envolvidos em casos de homicídios em decorrência de intervenção policial nos respectivos inquéritos policiais.
16. Implementar mecanismo de controle efetivo de armas de fogo de alta potência, tais como fuzis e armas automáticas, em operações policiais.
17. Elaborar protocolo de uso de armas em helicópteros que autorize a sua utilização apenas em caso de risco iminente à vida da tripulação ou de terceiros.
18. Determinar a atribuição das delegacias de homicídio para investigar todos os casos de homicídio em decorrência de intervenção policial nas respectivas áreas de abrangência.

- À Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos

19. Fortalecer o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas – PROVITA.
20. Elaboração e implementação de política pública para atendimento psicossocial a vítimas e familiares de vítimas de violência estatal.

Dado o caráter objetivo e transparente de todas as propostas, não há necessidade de debatê-las ponto a ponto. Como é possível perceber, todas as recomendações são bastante oportunas e estão concatenadas com os discursos técnicos ou acadêmicos sobre os principais problemas envolvidos na letalidade policial, especialmente no caso da implementação do Índice de para o Uso da Força Policial, criado por meio de uma parceria entre a própria Polícia Militar e o Laboratório de Análises da Violência. Tal índice, que leva em consideração quatro dimensões (1) aptidão física; 2) aptidão psicológica; 3) aptidão técnica; e 4) histórico de uso da força letal), tem por objetivo reduzir o emprego da força letal através da utilização de armas de fogo, analisando os policiais individualmente e os batalhões a partir dos respectivos consumos de munição. Aqueles policiais que não obtiverem um resultado satisfatório devem receber treinamento específico e, em última instância, serem afastados da rua.

Não é possível afirmar, por enquanto, se estas medidas serão acatadas e qual será o seu impacto. No entanto, se tomado em conta o recente histórico das CPIs que foram instauradas tanto a nível estadual como federal, o cenário pode ser considerado como não animador. Mesmo no caso da CPI das Milícias, que fora presidida pelo deputado Marcelo Freixo e que teve grande repercussão midiática, resultando no indiciamento de mais de 200 pessoas, posteriormente não houve grande mobilização das outras instâncias competentes. Quase dez anos após o fim desta comissão, as únicas medidas concretas foram as prisões efetuadas e a tipificação da milícia como crime no Código Penal.

Relativamente à CPI dos “Autos de Resistência”, o contexto político mais abrangente pode não ajudar na implementação de providências por parte do poder público. Desde o início da comissão havia a avaliação interna de que era um risco o desenvolvimento de uma comissão que trataria de um assunto tão delicado e urgente às vésperas das eleições municipais. Além disso, o estado já se encontrava em grave crise econômica e política. A conjunção destes fatores estornava muito altas as chances de desvio na atenção da mídia, da opinião pública e dos próprios deputados.

De fato, a CPI não teve grande respaldo da mídia. Embora as notícias sobre a comissão fossem veiculadas com regularidade, não havia destaque. Mesmo quando autoridades como as cúpulas das polícias e o secretário de segurança estiveram presentes, ocasiões extremamente favoráveis, a ênfase recaiu sobre em temas transversais, como no caso da declaração do Coronel PM Robson Rodrigues sobre o fracasso da política de “guerra às drogas”⁴⁵ ou quando o secretário José Mariano Beltrame defendeu a regulamentação das drogas⁴⁶.

Nem mesmo a tragédia ocorrida no caso que ficou conhecido como a chacina de Costa Barro, que teve repercussão mundial, no final de 2015, foi o suficiente para alçar o tema dos autos de resistência à prioridade na agenda política do estado. Na ocasião, cinco jovens, Roberto de Souza Penha, de 16 anos, Carlos Eduardo da Silva de Souza, 16, Cleiton Corrêa de Souza, de 18, Wilton Esteves Domingos Júnior, de 20, e Wesley Castro Rodrigues, de 25 anos, foram fuzilados por 111 tiros disparados por policiais militares do 41º BPM, justamente um dos batalhões com o maior índice de letalidade do estado.

Neste sentido, até mesmo a falta de comprometimento dos próprios deputados pode ser vista como sintomática. Como já assinalado o deputado Flávio Bolsonaro abandonou os trabalhos da comissão sem maiores justificativas, mas também não foi substituído por outro parlamentar. Em entrevista, Bolsonaro afirmou que “esperava uma análise isenta do assunto”. Não se pode afirmar que a frustração de suas expectativas o afastaram da CPI, pois o deputado sabia muito bem que na condução da comissão estava o seu maior opositor político. De qualquer forma, internamente, a desistência de Bolsonaro foi tratada como não-positiva para a CPI, já que este deputado era capaz de exercer maior antagonismo à perspectiva dominante na comissão, que era a de Freixo. Ao contrário, o seu distanciamento poderia significar que “a CPI não estava incomodando como deveria”, conforme afirmou um assessor.

Até mesmo o presidente da comissão, o deputado Rogério Lisboa, passou a freqüentar com menos assiduidade as reuniões, deixando cada vez mais o protagonismo ao deputado Marcelo Freixo, sempre o mais inquiridor e mais propositivo.

Ainda assim, a CPI foi capaz de produzir uma investigação orientada por princípios muito mais técnicos do que políticos, com perspectivas distintas sobre a mesma problemática, produzindo um marco na atuação do Poder Legislativo na segurança pública. No entanto, apesar de a iniciativa em si constituir um avanço, resta saber, o que é o mais importante, como

⁴⁵ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/11/regulacao-da-droga-e-caminho-sem-volta-diz-coronel-da-cupula-da-pm-rj.html>

⁴⁶ <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-05-24/beltrame-defende-regulamentacao-das-drogas-em-cpi-na-alerj.html>

ela irá contribuir objetivamente para o enfrentamento do problema que se dispôs a investigar e como incidirá sobre a política de segurança pública.

CONCLUSÃO

Este trabalho se dedicou a compreender de que maneira o Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro vem contribuindo para as questões relacionadas à violência e segurança pública. Para tanto, foram analisados os projetos legislativos produzidos na primeira metade da atual legislatura e realizada pesquisa de campo na CPI dos “Autos de Resistência”.

A despeito de ter sido restrita a um período relativamente pequeno e sobre um tema específico, a análise dos projetos de lei relacionados à violência e segurança pública indica algumas questões que no mínimo podem ser melhor tratadas num futuro programa de pesquisa. Isto porque a produção legislativa independentemente do tema é muito grande. Em dois anos foram submetidos quase 4 mil projetos à apreciação.

Dentro deste universo, àqueles voltados ao tema analisado constituíram um número não desprezível (8%), se levada em conta a multiplicidade de temáticas que podem ser abordadas pela atividade legiferante - educação, saneamento básico, saúde, habitação, transporte, esportes, economia, etc. Nesse sentido, é significativo que quase todos os parlamentares (64 de 70) tenham participado da autoria de pelo menos um projeto. Isto indica que violência e segurança pública são temas que mobilizam as bancadas e praticamente todos os deputados na ALERJ.

Considerando os parlamentares individualmente, a deputada Martha Rocha foi de longe a mais produtiva, subscrevendo exatos 60 projetos, quatro vezes mais do que o deputado com a segunda melhor marca. Na esfera dos partidos, destacaram-se, entre os cinco mais representados o PMDB (53), o PDT (47), o PSD (45), o PT (44) e o PSOL (35). Vale lembrar que o PMDB tem a maior bancada da assembléia e que, curiosamente, a deputada Martha Rocha é a grande responsável pela figuração de PDT, seu atual partido, e PSD, sua antiga legenda, nesse ranking. Em seu primeiro mandato foram 37 projetos. Após a transferência possibilitada pela janela partidária, no início de 2016, foram mais 27. A parlamentar ainda foi aquela com o maior número de projetos aprovados no período analisado.

A análise dos dados também permitiu concluir que embora produza muitas propostas de novas normatizações, há pouquíssimas aprovações, pelo menos naquilo que concerne ao tema aqui estudado. Apenas 36 projetos receberam o crivo do parlamento fluminense até o momento. Por outro lado, o número de desaprovações também é baixo, somente 39 não foram aprovados. A grande maioria dos projetos encontra-se ainda “em tramitação”, aguardando

parecer das comissões, sendo que boa parte aguarda uma posição da Comissão de Constituição e Justiça, a mais importante e mais disputada das comissões, justamente por permitir o controle da agenda da Casa. Pesquisas futuras poderão fornecer subsídios mais consistentes para concluir se de fato a maioria dos projetos tende a permanecer num limbo, sem qualquer movimentação relevante, sem ser apreciada nem rejeitada. Deste modo, a indicação de uma proposta à anexação a um projeto submetido em anos anteriores pode ser uma variável importante.

Outra conclusão que abre caminho para novas investigações é a constatação de que o capital político dos deputados influencia mais na aprovação de um projeto do que o seu próprio conteúdo, que na verdade, não possui relevância alguma para determinar se uma proposta será ou não aprovada. De acordo com os resultados alcançados, os projetos com mais de um autor, que envolvem alianças e, por conseguinte mobilizam mais interesses e maior capital político envolvido, têm 5, 4 vezes mais chances de serem aprovados do que aqueles com apenas um autor.

Entretanto, ainda que nenhum tema tenha facilitado a aprovação de um projeto, há entre os parlamentares uma leve preferência por determinados temas. Os projetos de cunho corporativista e aqueles dedicados aos direitos das mulheres sobressaíram-se frente aos demais. Contudo, enquanto os primeiros encontram-se mais bem distribuídos em uma quantidade razoável de parlamentares, aqueles que versam sobre as mulheres são produto em sua maioria da atuação das mulheres, minoria na assembleia.

Ademais, muito embora haja indubitável relevância em ambos os temas, é possível perceber maior concordância entre as medidas dedicadas às mulheres e as agendas de movimentos feministas e de pesquisas no campo da violência contra a mulher, do que naquelas que se dedicam a legislar sobre os órgãos de segurança pública em relação às agendas prioritárias de estudiosos da área. Em sua grande maioria, os projetos pertencentes a este último eixo não contemplam temas de grande relevância como a formação de agentes de segurança pública e o controle da atividade policial. De maneira diversa, se aposta na garantia de direitos e no estabelecimento de novos benefícios, sobretudo, a policiais, configurando um conjunto de propostas corporativistas. Há certa preferência, ainda que isto não garanta aprovação, por temas menos complexos e mais concatenados com o senso comum, distanciando assim a atividade legislativa daquilo que técnicos apontam há bastante tempo como sendo temas de ordem primeira.

Como hipótese explicativa, sugiro, com base na análise dos projetos e em percepções de campo, que, salvo algumas exceções, há certa resistência por parte dos parlamentares em

movimentos de aproximação com pesquisadores do campo da segurança pública. Esse questionamento, inclusive, esteve presente durante a CPI dos “Autos de Resistência”, que, na contramão do que foi observado em regra na ALERJ, abriu um espaço fundamental para a colaboração de pesquisadores da área das ciências sociais. O questionamento ao qual me refiro partiu exatamente do professor Michel Misse, na 9ª reunião ordinária da CPI:

Então, é muito difícil, fica muito difícil se não há uma aproximação dos especialistas universitários com os órgãos. Isso já ocorre em todas as áreas: ocorre na área de economia, ocorre na área social, ocorre na área de saúde, ocorre na área de educação. Por que na área de segurança pública ainda há tanta rejeição a essa aproximação? É esse que é o ponto. (Depoimento do Professor Michel Misse (UFRJ), 9ª reunião ordinária da CPI dos “Autos de Resistência”)

Mas a CPI, em sendo um espaço natural de disputa política e ideológica, também propiciou questionamentos em sentido contrário. O deputado Flávio Bolsonaro, por exemplo, buscando ironizar os argumentos do professor Ignacio Cano, após a sua apresentação à comissão, indagou: “como você pode condenar o policial da ponta e analisar dados numa sala fechada?” Este tipo de provocação, no entanto, longe de buscar qualquer tipo de aproximação ou, no mínimo, ser propositivo, busca se estabelecer enquanto única autoridade possível de uma dada realidade, afirmando: “somente aqueles que ‘conhecem’ o ‘verdadeiro sofrimento’ do policial na ponta podem realmente opinar sobre seu trabalho”.

Em contrapartida, o grupo de trabalho formado para pensar os melhores caminhos para a CPI, embora bastante seletivo, o que pode se compreender dado o objetivo investigativo, foi marcado pelo diálogo entre diferentes atores da sociedade política e da sociedade civil. Foi exatamente a partir desse movimento que a investigação parlamentar pôde lançar mão de uma perspectiva múltipla, em que profissionais de segurança, familiares de vítimas, representantes da sociedade civil organizada e do Estado puderam ser ouvidos.

Como resultado, o inquérito apontou para o que diversas pesquisas, há décadas, vêm assinalando. A alta letalidade da ação policial é produto de uma conjunção de fatores que escapam a mera ação dos agentes policiais ou a uma “cultura policial”. Trata-se de um conjunto de práticas deliberadas disseminadas em diversas instituições que se retroalimentam e compõem o quadro de violações que se impõe a uma população bastante específica, que tem CEP, cor e idade. A síntese foi apresentada pela pesquisadora Carolina Grillo:

[...] temos a Polícia Militar, que mata; a Polícia Civil, que não investiga; o Ministério Público não fiscaliza e pede arquivamento; a Justiça aceita; e a sociedade assiste indiferente ao que acontece.

Ou seja, em outras palavras a ausência de fiscalização da atividade policial é o fulcro central dessa dinâmica. A arbitrariedade policial, cuja representação máxima está na execução sumária forjada como confronto, só é possível com a convivência de investigadores, promotores e juízes, isto é, o Sistema de Justiça Criminal. O fortalecimento de controles externos, então, surge como uma condição *sine qua non* à consolidação democrática. Nesse sentido, as medidas sugeridas pela CPI, se implementadas corretamente, podem contribuir decisivamente para a atenuação das mazelas apresentadas e de maneira muito mais efetiva que grande parte dos projetos de lei que foram analisados neste estudo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. Os Barões da federação. Lua Nova no. 33 São Paulo Aug. 1994.

_____. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec. 1998.

ADORNO, Sergio; PASINATO, Wânia. Crime, violência e impunidade. In: Com Ciência, Revista Eletrônica de Jornalismo Científico n° 98, 2008.

AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exeção. São Paulo: Boitempo, 2003.

ALVES, José Eustáquio Diniz (Org.). PINTO, Céli Regina Jardim (Org.). JORDÃO, Fátima (Org.). Mulheres nas eleições 2010. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 520p.

AMES, B. 2001. Institutions and Politics in Brazil. Ann Arbor: University of Michigan.

AMORIM NETO, Octavio. Cabinet Formation and Party Politics in Brazil. Trabalho apresentado na reunião da Latin American Studies Association — LASA, Atlanta, 1995 apud FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e Políticas no Controle do Executivo. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, n° 4, 2001, pp. 689 a 727.

_____. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ANISTIA INTERNACIONAL. Você matou meu filho!: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.

ARAÚJO, C. 1999. Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres brasileiras. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

_____. 2001. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 155-195.

_____.; MIRANDA, Isabel ; PERES, Maria América. As mulheres e o poder legislativo no Estado do Rio de Janeiro: lugares, perfis e experiências municipais. Cadernos Cedim Série Pesquisa, Rio de Janeiro, n.2, 2003.

BAYLEY, David H. Padrões de policiamento. São Paulo: Edusp, 2001.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BULOS, Uadi Lammêgo. Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001.

BUTLER, Judith. Quadros de guerra: Quando a vida é passível de luto? Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRETAS, Marcos Luiz . “Policiar a Cidade Republicana”. Revista da OAB-RJ, nº 22, pp. 45-60.

CALDEIRA, César. “Políticas de Segurança Pública no Rio: Apresentação de um Debate Público”. Archè, Ano 7, nº 19, pp. 13-37, 1998.

CALDEIRA, Teresa P. do R. A Política dos Outros. São Paulo, Brasiliense, 1984.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. “Mídia e política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados”. Opinião Pública, v. 15, p. 478-509, 2009.

_____. Revista Brasileira de Ciência Política, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, pp. 315-347. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-3352201415011>

CANO, Ignácio. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

_____. CANO, Ignácio. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro – a atuação da Justiça Militar. Rio de Janeiro: ISER, 1999.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais Lemos. A Mensuração da Impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro. In: Segurança, Justiça e Cidadania. – Ano II, 2010, n.04. Brasília, DF.

_____; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (org.). Os “donos do morro”: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

CARVALHO, Glauber S. de. Abordagens Teóricas da Violência Criminal: Respostas das Ciências Sociais a um Momento Político. Dissertação de Mestrado em Sociologia, São Paulo, FFLCHUSP, 1999.

CARVALHO, José Murilo De. Cidadania no Brasil. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, N. R. E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

DOS SANTOS, Daniel. (2004). Drogas, Globalização e Direitos Humanos. Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política, nº 16, Niterói, 1º sem, p.21 – 53.

FAUSTO, Boris. Getúlio Vargas: o poder e o sorriso – São Paulo, Companhia das Letras, 2006.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. X Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo 2016.

[[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_site_18-11-2016 retificado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_site_18-11-2016%20retificado.pdf). Último acesso: 26/12/2016].

Figueira, Josefina. Menores Infratores no Rio de Janeiro: 1964-1971. Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa, IUPERJ, 1973.

FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e Políticas no Controle do Executivo. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, 2001, pp. 689 a 727.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. "Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional". Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29. 1995.

_____. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].

Fischer, R. M. e Adorno, Sérgio. "Políticas Penitenciárias, Um Fracasso?". Lua Nova, vol. 3, nº 4, abr./jun., pp. 70-79, 1987.

FLORY, Thomas. Judge and Jury in Imperial Brazil, 1808-1871: Social Control and Political Stability in the New State. Austin: University of Texas Press, 1981.

FRADE, Laura (2007). O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade. Tese (Doutorado em Sociologia). Brasília: Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília.

GARCIA, Posenato Leila. FREITAS, R. S. Lúcia. HÖFELMANN, Aparecida Doroteia. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, 22 (3): 383-394, jul-set, 2013.

HOLLOWAY, Thomas. **A polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997 [1993].

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Relatório: O papel do Legislativo na segurança pública: análise da atuação da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados em 2013. São Paulo, 2014.

_____. O papel do Legislativo na Segurança Pública: análise da atuação do Congresso nacional em 2015. São Paulo, 2016.

JOHNSON III, Ollie A. (1998). "Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983–1999". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 40, n. 4, pp. 97-118.

KANT DE LIMA, Roberto de. Legal Theory and Judicial Practice: Paradoxes of Police Work in Rio de Janeiro City. Tese de Doutorado, Harvard University. Ann Harbor: University Microfilms International, 1986.

_____. “Cultura jurídica e práticas policiais: A tradição inquisitorial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol 10, no 4, pp. 65-84. 1989.

_____. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. (2a ed.). Rio de Janeiro, Forense, 1995.

KAHN, Túlio. “Pesquisas de Vitimização”. *Revista do Ilanud*, nº 9, São Paulo, 1999.

KANT DE LIMA, Roberto. MISSE, Michel. MIRANDA, Ana Paula Mendes. **BIB**, Rio de Janeiro, n.º 50, 2.º semestre de 2000, pp. 45-123.

LAMOUNIER, Bolivar. *Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro*. RBCS – *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 2, n.4, p. 43-64, 1987.

LEMGRUBER, Julita. “A Face Oculta da Ação Policial”. *Ciência Hoje*, vol. 5, nº 28, 1987.

LIMONGI, Fernando. *Estudos Legislativos*. In: *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. Coordenador geral: Carlos Benedito Martins; Coordenador de área: Renato Lessa, São Paulo, ANPOCS, 2010.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred (Ed.). *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

MAGALONI, Beatriz. CANO, Ignacio. *Determinantes do uso da força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016.

MAINWARING, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais*. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap (29), mar. 1991.

_____. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University, 1999.

MARCUS, George E. *Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography*. *Annual Review of Anthropology*, Palo Alto, California, vol.24, 1995, pp. 95-117.

MIGUEL, L. F. *Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro*. *Revista Sociologia Política*, n. 20, 2003.

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

MISSE, M.; VARGAS, J. D. *A produção decisória do sistema de justiça Criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar*. In: *31º REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 2007*, Caxambu. *31º Reunião Anual da ANPOCS*. Caxambu, 2007.

MUNIZ, Jacqueline. *Ser Policial É, sobretudo, uma Razão de Ser*. *Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ. 1999.

NETO, Lira. Getúlio: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945) / Lira Neto – 1ª. ed – São Paulo: Companhia das Letras 2013.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philip; WHITEHEAD, Laurence (Ed.). Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 4v., 1986.

PAIXÃO, Antônio L. “Crimes e Criminosos em Belo Horizonte: 1932-1978” . In: Pinheiro, P. S. (org.), Crime, Violência e Poder. São Paulo, Brasiliense, 1983.

PAIXÃO, Marcelo e CARVANO, Luiz. Eds. Relatório Desigualdades Raciais (2007-2008). Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

PANDOLFI, Dulce (Org.). Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.

PINTO, Andréia Soares (Org.); MORAES, Orlinda Cláudia R (Org.). Dossiê Mulher 2016. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública (RJ), 2016.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989). Coleção 'Manuais de Legislação Atlas', 2011.

ROSA SILVA, Stanley Plácido da. O Rio de Janeiro e a Guanabara nos anos 1970: a fusão, o chaguismo, o amaralismo. MNEME – REVISTA DE HUMANIDADES, 11(28), 2010 – Ago/Dez. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufrn.br/ojs/index.php/mneme>>.

SANTOS, Fabiano. O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2001.

SANTOS, Margaret de Oliveira Valle Dos. CPI e Violações ao Direito Fundamental à Privacidade. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 2004.

SENTO-SÉ, João Trajano. “Imagem da Ordem, Vertigens do Caos. Debate sobre as Políticas de Segurança Pública no RJ nos Anos 80 e 90”. Archè, Ano 7, nº 19, pp. 41-73, 1998.

_____. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4 – nº 3 - JUL/AGO/SET 2011 - pp. 501-521.

SOARES, Luiz Eduardo; RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; SENTO-SÉ, João Trajano; RODRIGUES, José Augusto de Souza & CARNEIRO, Leandro Piquet. Mapeamento da criminalidade letal. Em: SOARES, Luis Eduardo (org.) Violência e Política no Rio de Janeiro. ISER. Relume Dumará, 1996.

SOARES, Luiz E. e SENTO-SÉ, João T. “O Que Aconteceu com o Rio de Janeiro em 93 e 94, Segundo os Dados sobre Criminalidade?” In: Soares, L. E. et alii, *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ISER, 1996.

_____. Congresso Nacional e segurança pública: a produção legislativa na 54ª legislatura (2011-2014). In: FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. VIII Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo 2014. [http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2014_20150309.pdf]. Último acesso: 26/12/2016].

TOMIO, Fabricio e RICCI, Paolo. "O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais", *Revista de Sociologia e Política*, vol.20, n.4. 2012.

Uninegro. Balanço eleitoral do voto étnico negro e presença dos negros no parlamento. Belo Horizonte: União de Negros Pela Igualdade, 2011.

VERANI, Sérgio. 1988. (Tese para habilitação a Livre Docência). *Assassinatos em nome da lei: uma prática ideológica do direito penal*. Rio de Janeiro. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

VIEGAS, J. M. & FARIA, S. 2001. *As mulheres na política*. Oeiras: Celta.

WASELFISZ, Julio Jacob. *Mapa da Violência 2012 – Os novos padrões da violência homicida no Brasil*. 1ª edição. São Paulo, Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <http://mapadaviolencia.org.br/mapa2012.php>

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: As organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

APÊNDICE – Roteiro de entrevistas com os deputados da ALERJ

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS DEPUTADOS DA ALERJ

1 - Perfil e trajetória

- Nome.
- Idade.
- Sexo
- Cor ou etnia
- Local onde mora.
- Escolaridade
- Trajetória profissional
- Religião.
- Filiação político-partidária.
- Vinculação a movimentos sociais ou grupos organizados da sociedade civil.

2 – Atuação profissional

- Quais são as atividades desenvolvidas? Como é o dia a dia?
- O que você considera como o escopo da sua atuação? Qual a área que mais te sensibiliza?
- O senhor possui interação com instituições ligadas à violência?

3 - Percepções sobre a violência e a segurança pública

- Como o senhor vê a segurança pública hoje no estado do Rio de Janeiro? Cite três problemas.
- Quais seriam as possíveis alternativas? Cite três alternativas.
- O senhor já sofreu ou participou de alguma situação de violência criminal?
- O que o senhor pensa sobre:
 - a atuação da polícia;

- pena de morte;
- redução da maioridade penal;
- desmilitarização da polícia;
- unificação das polícias;
- UPPs;
- atuação das milícias;

- ➔ Já formulou ou participou de alguma política (projeto de lei, comissões, etc.) relacionada à violência e segurança pública?
- ➔ De que maneiras o Legislativo pode incidir sobre a política de segurança pública do Rio de Janeiro? Qual a mais efetiva?

4 – Percepções sobre a CPI

- ➔ Quais são os procedimentos sobre a abertura de uma CPI na Alerj? Como funciona?
- ➔ Como surgiu a CPI dos Autos de Resistência?
- ➔ Como o senhor chegou a esta CPI?
- ➔ Como foi a sua relação com outros deputados da CPI?
- ➔ Qual o objetivo desta CPI? O que o senhor espera sobre esta comissão?
- ➔ Qual o seu papel nesta CPI, deputado? Como o senhor contribuiu para o desenvolvimento desta comissão?