



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Luiz Kleber Rodrigues Farias

Milícias cariocas: construção social e problema de agenda pública

Rio de Janeiro

2021

Luiz Kleber Rodrigues Farias

Milícias cariocas: construção social e problema de agenda pública

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ribeiro

Rio de Janeiro

2021

Luiz Kleber Rodrigues Farias

Milícias cariocas: construção social e problema de agenda pública

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Banca:

Prof. Dr. Eduardo Ribeiro da Silva (Orientador)

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé

Prof. Dr. Dorian Luís Borges de Melo

Prof^a Dr^a Monique Batista Carvalho

Prof^a Dr^a Thais Lemos Duarte

DEDICATÓRIA

À Deus toda honra, toda glória, toda majestade e todo louvor!

“Tu és digno, Senhor e Deus nosso, de receber a glória, a honra e o poder.”

Apo 4:11

“Porque Dele, e por meio Dele, e para Ele são todas as coisas.

A ele, pois, a glória eternamente. Amém!”

Rom 11:36

Isso inclui Crystiane, um presente Dele que materializa toda Sua graça para com a minha pessoa, para tomá-la como esposa, companheira, orientadora e a prova concreta de que Ele me ama.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por mais este favor imerecido que me concedeu, fato que comprova que a Sua vontade é boa, perfeita e agradável sempre.

Agradeço a minha esposa Crys, por todo o seu amor, carinho, dedicação, companheirismo e abdicção que me permitiu, estimulou e suportou até aqui, e sem os quais não teria cumprido esta importante etapa de minha longa formação. Me sinto honrado em contar com uma esposa sábia ao meu lado, uma mulher que edifica a sua casa no cotidiano das tarefas mais simples aos sonhos mais ousados, como Provérbios 14 diz. Também agradeço à pequena Luiza Mell que, com sua inocência, carinho e compreensão – com a coerência de seus 12 anos completos – preenche mais um pilar do plano perfeito de Deus: a família, instituição basilar que me estimula, me completa e me traz felicidade, diariamente.

Agradeço a D. Maria Romana e S. José Almir, que com amor, dedicação e muito suor, construíram princípios e valores que fazem a diferença em tudo que penso, vejo e construo. Seus exemplos de pais abnegados, resilientes e perseverantes favorecem a pequena Luiza, porque o aprendizado construído adquiriu perenidade. Aproveitam-se disso também, Anderson e Mirla, jovens irmãos que rompem barreiras inimagináveis e servem de inspiração. Obrigado. Deus é bom!

Considerando um tanto *sui generis* o fechamento deste ciclo de formação, gostaria de agradecer imensamente ao PPCIS/UERJ, pelo suporte institucional e pela excelente relação estabelecida durante todos os anos de pós-graduação – especialização em sociologia urbana, mestrado e doutorado. Muito obrigado ao seu abnegado corpo docente, funcionários, assistentes e assessores, guerreiros na luta para manter o Programa em funcionamento e com o máximo de qualidade possível, aqui representados pelo grande Wagner e Sônia, especialistas em resolver situações-problemas.

Agradeço aos colegas de programa, sobretudo aqueles que compartilharam suas opiniões e experiências ao longo de vários anos, criticando, estimulando e ponderando temáticas relevantes ao objeto que em muito contribuíram para avançar na discussão.

Agradeço também aos professores Maria Josefina Gabriel Sant'Anna (Masé), João Trajano de Sento-Sé e Eduardo Ribeiro, por todo estímulo, confiança, apoio e companheirismo. Em especial ao meu amigo e orientador Eduardo, que aceitou o desafio de assumir um trabalho disforme e permeado por crises e, ainda assim, dar um rumo para ele. Isso fez e ainda faz toda a diferença. Muito obrigado!

Agradeço ainda a Profa. Dayse Miranda e ao Prof. Luiz Antônio Machado (*in memoriam*), por suas fundamentais reflexões e sugestões e reflexões no primeiro exame de qualificação, e aos Trajano e Thaís Duarte pelas provocações pedagógicas do segundo exame, as quais contribuíram de forma decisiva para definir os rumos deste trabalho.

O povo sabe o que quer
Mas o povo também quer o que não sabe
O povo sabe o que quer
Mas o povo também quer o que não sabe

O que não sabe, o que não saberia
O que não saboreia porque é só visão
E tão somente cores, a cor do veludo
Ludo, luz, brinquedo, ledão engano, tele
Teletecido à prova de tesoura
Que não corta, não costura, que não veste
Que resiste ao teste da pele, não rasga
Nunca sai da tela, nunca chega à sala

Que é pura fala, que é beleza pura
É a pura privação de outros sentidos tais
Como o olfato, o tato e seus outros sabores
Não apenas cores, mas saliva e sal
Veludo em carne viva, nutritiva
Não apenas realidade virtual
Veludo humano, pano em carne viva
Menos realce, mais vida real

O povo sabe o que quer
Mas o povo também quer o que não sabe
O povo sabe o que quer
Mas o povo também quer o que não sabe

O que não sabe, o que não saberia
Porque morreria sem poder provar
Como provar a pilha com a ponta da língua
Receber o choque elétrico e saber
Poder matar a fome é pra quem come, é claro
Não apenas pra quem vê comer
Assim feito a criança pobre esfarrapada
Come feijoadada que vê na TV

Essa criança quer o que não come
Quer o que não sabe, quer poder viver
Assim como viveu um Galileu, um Newton
E outros tantos muitos pais do amanhã
Esses que provam que a Terra é redonda
E a gravidade é a simples queda da maçã
Que dão ao povo os frutos da ciência
Sabores sem os quais a vida é vã

O povo sabe o que quer
Mas o povo também quer o que não sabe
O povo sabe o que quer
Mas o povo também quer o que não sabe

Música e letra "Rep", Gilberto Gil, Álbum O Sol
de Oslo, lançado em 1998.

RESUMO

FARIAS, L. K. R. Milícias cariocas: construção social e problema de agenda pública. Tese de Doutorado (Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. 219 p.

O presente estudo tem por objetivo promover uma reflexão sobre os processos de *agenda-setting* no Brasil, a partir da análise das correlações entre as agendas da mídia, opinião pública e decisória governamental, utilizando um tema sensível, dinâmico e complexo, como é o caso do fenômeno social das milícias cariocas. Para tanto, serão utilizados dois referenciais teóricos que nos auxiliarão na análise da trajetória percorrida pelo tema até que este se transformasse em um dos principais pontos de preocupação do poder executivo estadual fluminense, entre os anos de 2012 e 2013, a saber: o modelo denominado Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), de John Kingdon (2003), e o modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), de Baumgartner e Jones (1993). Nesta esteira, discutimos controle territorial extralegal carioca, representações discursivas sobre milícias, constituição de problemas e dinâmicas políticas concorrentes para manutenção do monopólio da violência, a partir de matérias jornalísticas publicadas do período compreendido entre 2000 e 2019.

Palavras-chave: Milícias. Construção social. Agenda-setting. Agenda pública.

ABSTRACT

FARIAS, L. K. R. *Militias from Rio de Janeiro: Social Construction and Public Agenda Problem*. Doctoral Thesis (Social Science). Graduate Program in Social Sciences, Institute of Social Science, State University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. 219 p.

The present study aims to promote a reflection on the processes of agenda setting in Brazil, from the analysis of correlations between agendas from the media, public opinion and decision-making governmental agendas, using a sensitive, dynamic, and complex topic, such as the social phenomena of Rio de Janeiro militias. Therefore, two theoretical references will be used, which will support the analysis of the theme's trajectory until it became one of the main points of concern to the Rio de Janeiro State Executive Power between 2012 and 2013, as follow: Multiple Streams Model, John Kingdon (2003), and Punctuated Equilibrium Theory, Baumgartner and Jones (1993). In this context, the author will discuss, from news articles published between 2000 and 2019, the extralegal territorial control in Rio de Janeiro, the discursive representations about militias, as well as the construction of concurring problems and political dynamics to maintain the monopoly of violence.

Keywords: Militias. Social Construction. Agenda setting. Public Agenda.

SUMÁRIO

Introdução.....	11
Capítulo 1. Situando o objeto: controle territorial cinquentenário no Rio de Janeiro e milícias como fenômeno sociológico, político e histórico	18
Capítulo 2. Agendamento que contribui para construção de sentido	43
Capítulo 3. Descortinando representações discursivas sobre as milícias no delineamento dos problemas e na construção de soluções e alternativas.....	97
Capítulo 4. Dinâmica político-institucional e convergência entre os fluxos.....	139
Capítulo 5. Considerações Finais: ascensão, queda e evolução da agenda	181
Referências Bibliográficas.....	206

Introdução

Esta tese consiste no estudo das apresentações discursivas sobre as milícias na mídia impressa carioca, buscando compreender como a construção de argumentos e conteúdos, para um fenômeno social amorfo, extremamente dinâmico e difícil de captar, permitiu que este se transformasse em pauta da agenda decisória governamental, entre 2012 e 2013, durante o segundo mandato do governador Sérgio Cabral. A reflexão, contudo, vai além e contempla o período compreendido entre 2000 e 2019. Nesta trajetória, tais narrativas dotam-no de sentido, sugerem discursos, moldam comportamentos, fomentam e, de certa forma, até instrumentalizam as abordagens dos diferentes atores sociais diretamente implicados nas dinâmicas cotidianas do fenômeno, a saber: as milícias cariocas.

Nossa reflexão sobre o tema, iniciada ainda no mestrado em Sociologia (Farias, 2007)¹, já apontava para uma correspondência bastante estreita entre controle territorial extralegal, corrupção policial e a opção estatal pelo combate às facções do tráfico de drogas. No entanto, duas questões fundamentais não haviam sido respondidas até então: por que alguns tipos de controle territorial extralegal, sabidamente existentes em determinados territórios cariocas, não despertavam a atenção da mídia impressa e nem das autoridades estatais, durante longo período de tempo? E, após despertarem essa atenção, cerca de 30 anos depois, como estes tipos de controle viraram pauta da agenda decisória governamental?

Historicamente, as agências estatais de repressão privilegiaram o combate às facções do tráfico de drogas em nível local, tanto do ponto de vista do varejo da droga, quanto em relação ao controle territorial, em detrimento de outras formas de crime violento contra o patrimônio e contra a pessoa humana. A nosso ver, isto se deu, entre outras razões, por dois motivos principais: a) por uma questão seletiva, cuja natureza é característica própria de qualquer sistema de segurança pública país afora e; b) por não haver, inicialmente, um entendimento de que as milícias representavam um tipo

¹ A dissertação de mestrado intitulada *Favela de Rio das Pedras: a imagem da paz como ensejo para crescer?* foi defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UERJ (PPCIS/UERJ) em 2007.

de problema que necessitasse de abordagem estatal, qualquer que fosse o objetivo desta. Arelado a este fato, as facções do tráfico de drogas rendiam muitos dividendos políticos, midiáticos e acadêmicos, para citar somente alguns adereços a este entendimento.

Por outro lado, alguns territórios também experimentavam estrutura de controle territorial extralegal, porém diverso daquele protagonizado pelas facções do tráfico de drogas. Não só por uma aversão à venda e ao consumo de entorpecentes no interior dos territórios², mas também pelo perfil da maioria dos seus membros, principalmente em posição de liderança, à época a saber: policiais militares, bombeiros militares, policiais civis e agentes penitenciários. Ou seja, colegas de farda que também representavam agências estatais imbuídas da promoção, bem como do funcionamento do próprio sistema de segurança pública brasileiro, conforme seus estatutos e regimentos.

Até então, considerado um mal menor que o tráfico de drogas no Rio de Janeiro (ALERJ, 2008), as milícias cariocas experimentavam uma relação de proximidade com estruturas públicas governamentais, que acabava por revelar certa conivência das autoridades com atividades alheias àquelas que deveriam ser coibidas pelos próprios membros das agências estatais, cujo poder espera-se concentrado. Ou seja, a não repressão ao pagamento obrigatório por segurança privada em territórios controlados, por parte de agentes públicos, ou o furto e distribuição ilegal de serviço sob concessão federal, como teve à cabo, para citar somente dois exemplos clássicos da forma de atuação destes grupos (Cano, 2008). Quando deveria coibir, o agente público na condição de miliciano, atua em nome do estado, mas defende interesses privados, próprios e/ou do seu grupo, prejudicando a dignidade da função pública, conforme preconizado em estatuto específico do funcionalismo público estadual

² Inicialmente, uma das principais características presentes no tipo de controle exercido pelas milícias era o combate à venda e ao consumo público de entorpecentes no interior dos territórios dominados, servindo inclusive como estratégia de marketing para tentar construir legitimidade junto ao público controlado. De todo modo, esta característica não representa mais a totalidade dos territórios dominados por alguns destes grupos, onde a venda de entorpecentes é parte integrante do portfólio de produtos e serviços compulsoriamente oferecidos.

fluminense (ALERJ, 1979)³ Fato é que essa forma de atuar apropriando privadamente da coisa pública, acaba por diluir o poder estatal por parte de agentes que deveriam preservar a concentração do mesmo, no exercício da função.

Max Weber (1922 [2000]) preconiza que a concentração do poder pelo Estado é amparada pelo direito racional e por leis estatutárias, sendo exercido forçosamente entre desiguais, de forma hierarquizada e piramidal, onde o topo emana poder sobre as bases. Desta forma, o Estado reclama para si o monopólio legítimo da violência, uma vez que a coação física é o meio apropriado e único, em alguns casos, para fazer valer as ordens vigentes, se manter forte diante dos oponentes e preservar poder ou pelo menos sua representação.

Um exemplo desta outra forma de controle pode ser o caso de Rio das Pedras. Uma favela localizada na zona oeste do Rio de Janeiro, e um dos raros territórios empobrecidos da cidade em que não havia e ainda não há atualmente (em 2021) registro sistemático da atuação das facções do tráfico de drogas. Também não há consumo público de entorpecentes em suas ruas e vielas. Não obstante, os moradores experimentam níveis diferenciados de controle e vigilância.

Essa prática foi identificada *in loco*, por ocasião do levantamento realizado pelo Laboratório de Pesquisa e Extensão, do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, do qual fizemos parte e que resultou em artigos publicados, monografias, livros, dissertações, muita experiência de pesquisa e conhecimento científico acumulado

³ O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, em seu capítulo III (das Proibições), art. 286, – ao funcionário é proibido: III – valer-se do cargo ou função para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função pública, foi publicado por meio do Decreto N^o 2.479, de 08 de março de 1979. Mais informações em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/968d5212a901f75f0325654c00612d5c/2caa8a7c2265c33b0325698a0068e8fb> Também o estatuto da polícia militar do estado do Rio de Janeiro, Seção II, art. 27, trata da ética policial-militar orienta o policial abster-se de fazer uso do posto ou da graduação para obter facilidades pessoais de qualquer natureza ou para encaminhar negócios particulares ou de terceiros, sob pena de cometer crime militar. Este foi publicado por meio da Lei Ordinária n^o 443, de 01 de julho de 1981. (ALERJ, 1981); mais informações em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument>

sobre a referida favela, por parte corpo discente daquele departamento,⁴ como foi o caso da dissertação de mestrado, cuja análise girou em torno do intenso processo de crescimento geográfico e demográfico experimentado pela favela a partir do papel desempenhado pelo poder público municipal, em diferentes momentos de sua história, bem como da problematização de uma imagem socialmente construída interna e externamente: a de que Rio das Pedras seria uma favela onde a paz predominaria de forma permanente, em detrimento de todas as outras favelas cariocas, que experimentam distintas formas de violência em seu cotidiano.⁵

A pesquisa identificou a centralidade de três atores sociais locais importantes na preservação da rotina dos moradores, cuja atividade e interação entre os mesmos fortalecia a reivindicação da imagem de favela diferenciada na cidade do Rio de Janeiro, a saber: Associação de Moradores e Amigos de Rio das Pedras (AMARP), o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) e a “Polícia Mineira”.⁶ Um imbricado conjunto de relações que permitiu uma conjugação eficaz entre associativismo comunitário e política local de promoção de segurança pública. Deu certo, e Rio das Pedras cresceu usufruindo da imagem positiva de que não havia cenas de tiroteios em seu interior e drogadição em suas vielas.

A partir de então, intrigado com as questões pertinentes a essa forma de paz controlada a partir de vigilância das relações sociais e comunitárias de maneira sistemática, na qual não havia espaço para venda e consumo públicos de entorpecentes em suas ruas e vielas, e nem para tiroteios ou disputas territoriais em seu interior, buscamos aprofundar a análise, objetivando apreender como se apresentavam estas relações sociais, comunitárias e de segurança pública, em que incidiam alguma forma de concentração do poder pelo estado e/ou por meio de algumas de suas agências estatais, oficiais ou extralegais, em face da sabida existência da *Polícia Mineira*.

⁴ Ver, por exemplo: Burgos (2002), *A Utopia da Comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*.

⁵ Farias (2007), *Favela de Rio das Pedras: a imagem da paz como ensejo para crescer?*

⁶ Idem;

Nesse contexto, o estado encontrava-se presente por meio de delegação, como veremos mais adiante, e não restava caracterizada sua ausência ou omissão, como é usualmente associada a territórios empobrecidos, marcados pelos fenômenos de crescimento geográfico desordenado e autoconstrutivo. Havia, entretanto, uma área cinzenta entre o cuidar da própria vizinhança, realizado por policiais civis e militares ali residentes, algo próximo ao termo “autodefesas comunitárias”, e impor aos moradores, vizinhos ou não, uma espécie de vigilância compulsória, com o fito de protegê-los das facções do tráfico de drogas ou, implicitamente, deles próprios. Se fazia necessário jogar luz sobre esta questão, correlacionando controle territorial extralegal com outros formatos de quadrilhas, grupos criminais e “donos” existentes na cidade do Rio de Janeiro, chamando atenção para a “novidade” dos grupos milicianos.

Em que pesasse a dificuldade de pesquisar as narrativas produzidas pelos próprios milicianos, sobretudo porque não podíamos ser identificados como categoria nativa, se fazia necessário refletir acerca da possibilidade de produção de sentido para um fenômeno social ainda carente de consolidação, a partir de um olhar externo ao mesmo, com todas as limitações e nuances que advém deste lugar de pesquisa. De todo modo, a ideia foi apreender a trajetória deste fenômeno sob o ponto de vista das narrativas produzidas pelo e para o próprio fenômeno, publicadas pela mídia impressa durante um longo período de tempo, em face da dificuldade de participar da dinâmica cotidiana no interior dos territórios controlados. Estas publicações foram cultivando um terreno fértil para que o fenômeno adquirisse centralidade e enorme visibilidade a ponto de pautar a agenda da mídia, influenciar a opinião pública e, em última instância, constituir-se como item de pauta da agenda decisória governamental. A confluência entre as agendas, bem como a trajetória do fenômeno social das milícias formam objeto de reflexão do presente estudo.

Em suma, essa tese teve por objetivo analisar como foram apresentadas as narrativas discursivas sobre as milícias, no cenário da segurança pública carioca, na confluência entre três agendas: da mídia, da opinião pública e decisória governamental, constituindo-se num veículo de persuasão e divulgação sistemática do ideário político de preservação do monopólio da violência estatal, bem como manutenção da paz e da ordem públicas. Com base nos recortes jornalísticos do

período – 2000 e 2019 – e a partir dos modelos de *agenda-setting* selecionados, procuramos compreender como a questão se tornou central, no meio do segundo mandato do governo Sérgio Cabral, com desdobramentos políticos nos governos posteriores.

A tese está estruturada de forma a refletir este objetivo. O primeiro capítulo busca situar o objeto a partir da apresentação de diferentes formatos de controle territorial extralegal na cidade de Rio de Janeiro desde a década de 1970, e se debruça sobre a apresentação sobre as milícias como fenômeno sociológico, político e histórico sem, no entanto, tentar explicá-lo, visto que estão mais para casos de polícia do que objeto de estudo, aludindo ao professor João Trajano, quando das primeiras discussões no contexto da disciplina de metodologia de pesquisa, no interior do PPCIS/UERJ.

O segundo capítulo estabelece as bases teóricas para o nosso estudo e apresenta a teoria de *agenda-setting* ao discutir modelos teóricos específicos para a análise da formação da agenda decisória governamental. Duas teorias recebem destaque por desenvolverem modelos que fornecem ferramentas para análise da complexa dinâmica pela qual algumas questões ganham acesso à agenda governamental, em detrimento de outras tantas, a saber: o modelo denominado Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), de John Kingdon (2003), e o modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), de Baumgartner e Jones (1993). A partir da análise destes modelos, discutiremos a construção das narrativas discursivas sobre as milícias, pelos diferentes atores, destacando a abordagem e metodologia que orientarão e organizarão a tese.

Os capítulos posteriores procuram investigar o processo de formação da agenda propriamente dito. No terceiro capítulo, a ênfase é destinada à investigação do processo pelo qual a milícia é reconhecida enquanto problema e como esta representação é apresentada ao público, quais os principais termos e palavras-chaves utilizadas, e como foram publicados os discursos que subsidiarão a construção das propostas de solução e alternativas com o intuito de equacionar o problema. Cabe antecipar que tais soluções, apresentadas por atores implicados ou não implicados diretamente no processo, não são desenvolvidas como respostas específicas aos problemas apresentados.

O quarto capítulo procura analisar em que medida a dinâmica institucional e política favoreceu (ou restringiu) o ingresso das milícias no conjunto maior de preocupações do poder executivo, ou seja, na agenda decisória governamental que, necessariamente, ocorre a partir da convergência de certos fluxos ou processos – problemas, alternativas e soluções, dinâmica político-institucional. O capítulo discute a trajetória das milícias até a transformação do tema em item de pauta da agenda decisória governamental, a partir da convergência entre os fluxos no segundo mandato do governador Sérgio Cabral (em 2012), passando pelo movimento posterior de dispersão dos fluxos, que acarretou em seu abandono, como uma das principais preocupações do governo, no ano seguinte. Finalmente, nas considerações finais, apresentaremos os principais resultados e contribuições da pesquisa.

Esperamos poder contribuir para o aprofundamento das reflexões acerca dos processos de *agenda-setting* no Brasil, a partir da análise das correlações entre as agendas da mídia, da opinião pública e decisória governamental, utilizando um tema sensível, dinâmico e complexo, como é o fenômeno social das milícias. Além disso, aspiramos lançar novas luzes sobre metodologias de formulação de políticas públicas, uma área fundamental para a compreensão de processos de natureza iminente política que, no entanto, carece de estudos sistemáticos no Brasil.

Boa leitura.

Capítulo 1. Situando o objeto: controle territorial cinquentenário no Rio de Janeiro e milícias como fenômeno sociológico, político e histórico

Há mais de cinco décadas a população carioca convive com algum tipo de controle de território alheio às agências estatais, ao menos enquanto forças públicas oficiais atuando de forma institucional. Tal controle territorial será classificado como extralegal neste trabalho e mesmo constitui crime. Entretanto, um crime usual e familiar no Rio de Janeiro, considerando o grande quantitativo de territórios dominados na cidade (e no estado) desde a década de 1970, sob diferentes formatos, grupos e atores sociais, cuja interação quebra rotinas e altera a previsibilidade cotidiana da população residente naquela determinada localidade.

Em geral, sua estrutura, perfil, motivação e forma de atuação deixava pistas de quem era o controlador, ou melhor, quais eram as organizações criminais que acionadas contribuíam para conquistar territórios, manter o domínio das relações econômicas, sociais e políticas de maneira irregular, conservar interesses locais ou regionais, assim como influenciar o cotidiano das pessoas que residiam no interior dos territórios controlados, sempre à revelia destas. Uma espécie de mandonismo, a partir de Vitor Nunes Leal (1948) atualizado nas últimas décadas do século XX, com o incremento de novas variáveis e formatos de domínio materializado por homicídios exemplares, ameaças físicas e morais, coerção e pressão psicológica.

Interessam, particularmente, duas grandes formas de organizações criminosas presentes no cenário carioca há pelo menos cinquenta anos, desde a década de 1970, a saber: as facções do tráfico de drogas e polícia mineira que passou a ser sinônimo de milícia.

Inicialmente, a representação social das facções encontrava-se distante daquela que identificava as milícias, sobretudo, porque as primeiras carregavam estigma de quadrilha e as outras de grupo paramilitar. Realidade que foi alterada a partir da mudança no perfil de atuação de ambos os grupos, bem como da maneira pela qual estes reagiram às abordagens externas que experimentaram ao longo das últimas duas décadas. Abordagens estas que acabaram por fornecer-lhes algum sentido.

As representações também se referem à produção de subjetividades, cuja análise precisa ser datada historicamente, não sendo, portanto, natural, visto que diz respeito à produção de modos de viver e existir socialmente.

Nessa perspectiva, as subjetividades, assim, são produzidas a cada momento da história, conforme certas conjugações de forças, e não se situam apenas no campo individual; seu campo é o de todos os processos de produção social e material. Eis porque tais processos são inevitavelmente coletivos e múltiplos (COIMBRA, 2001).

Data da década de 1970, o surgimento da organização criminosa Falange Vermelha, que posteriormente passou a ser chamada pela imprensa carioca como Comando Vermelho (CV). Esta facção tem como verdadeiro mito de origem a interação entre criminosos comuns e presos políticos, notadamente, assaltantes de banco com opositores do sistema de governo vigente à época, o Regime Militar, quando os mesmos encontravam-se cumprindo pena de detenção no então Presídio Cândido Mendes, na Ilha Grande (Barbosa, 2019). Nesse período, os presos eram enquadrados com base na Lei de Segurança Nacional⁷ que tratava a todos como inimigos ao regime, oferecendo tratamento estatal igualitário a atores sociais com realidades bem distintas e distantes, cuja interação presidiária teria contribuído para a formatação de uma espécie de associativismo criminoso, com desdobramentos importantes e presença marcante em vários territórios da cidade até o momento presente. Real ou não para o questão do mito fundacional, o fato é que a abordagem estatal no interior do sistema prisional se mostrou superficial, desatenta e inconsequente, sobretudo porque subestimou a capacidade de organização de alguns

⁷ Decreto-Lei nº 314, de 13 de Março de 1967, define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br;/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>

presos, que acabou por promover um ajuntamento capaz de promover atos orquestrados para além do interior do presídio. Estes criminosos demonstraram capacidade logística e operacional, além de recursos materiais, humanos e simbólicos para influenciar o cenário criminal carioca, servindo inclusive, de modelo para novas organizações, dentro e fora do estado do Rio de Janeiro.

A junção destes ativos permitiu o crescimento e a consolidação do CV como organização criminosa que promovia e ainda promove controle territorial armado e extralegal em bairros periféricos do Rio de Janeiro, tendo nos morros e favelas o local para o refúgio das práticas criminosas. O modelo deu certo. A partir desta experiência surgiram outras facções de tráfico de drogas, como por exemplo, Terceiro Comando (TC), do Amigo dos Amigos (ADA) e do Terceiro Comando Puro (TCP), para citar algumas das principais e mais conhecidas organizações criminosas do estado do Rio de Janeiro. Estas facções têm se envolvido em conflitos violentos entre si, em disputas pelos pontos de vendas de drogas, e com as agências estatais de segurança pública, sobretudo as polícias militar e civil, ou com outros grupos criminosos, como as milícias, ao longo dos últimos anos, em todo o estado do Rio de Janeiro.

As facções de tráfico de drogas são velhas conhecidas da academia, que já as analisou sob muitos recortes, vieses e vertentes, ao longo do tempo, sobretudo no campo das ciências sociais. Neste particular, foram realizadas várias pesquisas, estudos e levantamentos⁸ que resultaram em artigos, livros, teses, dissertações, documentários, roteiros de cinema⁹ e outros tantos materiais que apresentam o fenômeno sempre de forma consolidada, sem que seja possível pensar a cidade do Rio de Janeiro sem considerar a existência destes grupos e tudo que isso representa em termos de ideário popular, simbólico e social.

⁸ Oliveira e Zaverucha (2006), Zaluar (1994), Campos (2004), Justiça Global (2008), Lemgruber (2017), Leeds (1998), para citar somente alguns autores que formam as referências bibliográficas do presente trabalho.

⁹ Um dos filmes longa-metragem de maior bilheteria na cinematografia nacional foi “Tropa de Elite”, lançado em outubro de 2007. O filme foi dirigido por José Padilha e abordou o cotidiano de policiais militares no combate ao crime organizado carioca, tratando temáticas resultantes desse universo, tais como corrupção policial, prevaricação e tráfico de drogas.

E não é somente por causa das favelas, com suas características geográficas e históricas que, de certa forma, facilitariam a permanência destas facções em suas ruas e vielas, mas dos vários atores sociais envolvidos diretamente com estas dinâmicas, incluindo as próprias agências estatais, as políticas públicas direcionadas para estas áreas ao longo de sua existência, e os traficantes considerados de classe média que participam do varejo da droga, vendendo-a em bairros nobres da cidade. Trata-se de um tema complexo e bastante controverso, envolto quase sempre por uma visão parcial, que considera pontos de vista interessados.

Também a literatura, o cinema, as organizações não-governamentais, a grande imprensa (escrita, falada e televisiva), alguns jornalistas notáveis, autoridades legislativas, judiciárias e penitenciárias, além das agências governamentais, incluindo as polícias, as conhecem bem e a bastante tempo. Por conseguinte, estabeleceram algum tipo de relacionamento com as mesmas, positivo ou negativo, de modo sistemático ou pontual, por força de sua atuação profissional. E o fizeram de forma diferente com as diversas facções, buscando entender suas dinâmicas, controlar seus efeitos ou mesmo influenciar olhares internos e externos.

Essa forma de olhar contribuiu para a formatação de discursos ora favoráveis ora contrários ao fenômeno das facções do tráfico de drogas, cujo acionamento subsidiou abordagens ora hostis ora negligentes, em movimentos aparentemente cíclicos, cuja oscilação também serviu para delinear-lo, sobretudo a partir da grande imprensa, e de agências governamentais afetadas pelo cotidiano dessas organizações criminosas.

Já a chancela das facções de milícias, entendendo-as como continuidade da polícia mineira, tem por mito fundacional a década de 1970, na favela de Rio das Pedras, a partir da atuação de comerciantes e policiais residentes que não permitiam a instalação de pontos de venda de drogas no interior da favela, conforme relatos que ouvimos quando da realização daquele esforço de pesquisa supracitado.¹⁰ Tomando por base esse histórico, embora nascidas há tanto tempo quanto as facções do tráfico de drogas, as milícias são pouco conhecidas do grande público e possuem escasso material empírico produzido. Somente nos últimos anos chamaram atenção para si, a

¹⁰ Ver Burgos (2002).

partir de intensa disputa por território com as facções de tráfico de drogas, ao final de 2006. Estas ficaram mais de três décadas no anonimato e ainda confundem olhares desatentos a partir da criação de uma espécie de rótulo. Como indicou Cano (2008), a expressão que as identifica serve a um sem-número de situações não específicas do que seriam exatamente esses grupos, sobre as formas como atuam ou quais seriam os verdadeiros objetivos de cada domínio de território específico.

As milícias não se autodenominam comando A, B ou C, o que define e distingue os vários grupos, usualmente, é o nome do território dominado, como por exemplo, a milícia do Rio das Pedras, a milícia do Batan ou a milícia da Kelson's. Uma exceção pode ser feita à antiga Liga da Justiça, que nasceu em Campo Grande, dominando vários territórios naquela localidade, bem como extensas regiões de alguns municípios da Região Metropolitana, como Nova Iguaçu, por exemplo.¹¹

A Liga da Justiça passou a ser chamada “Bonde do Ecko” e tem emprestado seu *know how* a outras organizações criminosas de municípios mais distantes, como Itaguaí, por exemplo.^{12 13} Entretanto, não é usual um único grupo controlar extensos

¹¹ Segundo Relatório da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO), da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro (SEPOL), sobre os efeitos do *decisum* do Ministro Edson Fachin, do STF, na tutela provisória na ADPF 635, que tratou da não realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia da COVID-19, a partir de levantamento realizado pela Subsecretaria de Inteligência da mesma secretaria (SSINTE), as milícias atuavam em 278 áreas (19%). O referido documento se refere ao período de junho de 2020.

¹² O jornal O Globo, em abril de 2018, publicava matéria fazendo menção à milícia como “grupo” e chamava atenção para o fato de que a Liga da Justiça mudou de nome a partir da morte de seu antigo líder Carlinhos Três Pontes, que por sua vez havia herdado do ex-PM Ricardo Teixeira Cruz (Batman), que assumira o controle após a prisão dos irmãos políticos Natalino e Jerominho, como veremos adiante. Mais informações em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/ecko-e-considerado-chefe-da-principal-milicia-que-atua-no-rj-e-e-um-dos-principais-alvos-da-policia-atualmente.ghtml>

¹³ Até junho de 2021, este grupo miliciano se autointitulava “Bonde do Ecko”, sob a liderança do irmão do Três Pontes, Wellington da Silva Braga, mais conhecido como Ecko, um ex-servente de pedreiro que virou traficante e herdou a liderança da maior milícia no estado. Sob seu comando, esta quadrilha ampliou as áreas de atuação do grupo, incluindo tráfico de drogas e expandiu sua influência e controle

territórios em mais de um bairro, visto que sua ação, por natureza, é concentrada e localizada territorialmente.¹⁴

Por outro lado, não significa dizer que sua atuação é isolada ou sem interlocução, ao contrário, como os milicianos conhecem o funcionamento da máquina pública, sobretudo do ponto de vista administrativo e operacional, conseguem um nível de articulação jamais imaginado pelos traficantes junto às agências governamentais, como é o caso da alocação de profissionais gestores em unidades públicas de atendimento, como por exemplo escolas e postos de saúde, a fim de que estes mantenham assegurados os benefícios de “apadrinhamento” daquela gestão. E, desta forma, milicianos acabam por promover atividades notadamente públicas, tais como fechamento de ruas, autorizações para eventos culturais e/ou esportivos, liberação de alvarás de localização para abertura de empresas, loteamento de terrenos, venda de lotes, emissão de certidões cartoriais, entre outras tarefas que qualquer traficante carioca teria dificuldade de executar.

Nessa linha, a favela de Rio das Pedras pode servir como exemplo não somente pela relação de proximidade entre milicianos e poder público, mas porque aqui há uma inovação no padrão de relacionamento agente estatal *versus* liderança comunitária local. Ou seja, o primeiro subsidia o segundo na execução de uma política pública de habitação que faz com que a favela triplique o seu tamanho original em

para outros municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. A partir de operação policial realizada em 12 de junho, o líder miliciano foi morto quando visitava a família na comunidade Três Pontes, em Paciência, Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. Mais informações em:
<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/13/o-que-se-sabe-sobre-a-morte-de-ecko-o-miliciano-mais-procurado-do-rj.ghtml>

¹⁴ Tal como ocorre com as facções do tráfico de drogas, após a morte do antigo chefe têm ocorrido disputas territoriais pelo controle dos grupos milicianos, e pelo conseqüente “espólio” das atividades criminosas. A mídia imprensa reverbera tal disputa: https://O_Globo.globo.com/rio/apos-morte-de-ecko-disputa-por-poder-na-maior-milicia-do-rio-ja-pode-ter-deixado-ao-menos-sete-mortos-25102304;

pouco mais de 20 anos,¹⁵ e a transforma em um complexo de moradias populares dos mais densamente povoados da cidade.¹⁶

Esta proximidade pode ser considerada como exceção à regra, em comparação com a relação historicamente estabelecida entre estado e favela no restante da cidade. Tal relação é usualmente marcada por vieses de segregação e pela ausência de políticas públicas reguladoras de habitação. Via de regra, estes espaços são reconhecidamente sinônimos de autoconstrução, crescimento desordenado, ocupação irregular de encostas e áreas impróprias para edificação de moradias, com o estado atuando apenas na mitigação de problemas decorrentes de um ambiente pouco ordenado ou organizado de forma conveniente a interesses, cujas particularidades beneficiam pequenos grupos, sobretudo do ponto de vista urbanístico. No que se refere à política habitacional, segundo Caiado (1998):

A política habitacional revela claramente a face excludente das políticas urbanas no Brasil, assumindo o Estado o papel de promotor e consolidador da especulação imobiliária, ao garantir o acesso à moradia apenas às classes médias em detrimento das classes mais necessitadas, através de subsídios oriundos do FGTS que, de certa forma vêm dos trabalhadores (formais, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT) [...] Além disso, com a política de construção de grandes conjuntos residenciais nas periferias desassistidas de infraestrutura e serviços básicos, o Estado cria a valorização de áreas ainda não consolidadas, ao mesmo tempo em que deixa excluída do mercado formal da habitação, grande parcela da população que se vê obrigada a recorrer à produção informal em favelas, cortiços e loteamentos irregulares (CAIADO, 1998:461).

¹⁵ Tal crescimento permitiu a anexação de localidades do entorno imediato da favela original – área mais antiga e central da ocupação da favela, caracterizada por espaços ordenados, ruas asfaltadas, construções mais estruturadas e habitações mais valorizadas que as outras situadas do outro lado da Avenida Engenheiro Souza Filho, caracterizada por terreno de turfa, impróprio para habitação;

¹⁶ Ver Farias (2007);

Para além do não planejamento e execução de políticas públicas habitacionais que contemplassem os estratos populacionais menos abastados, considerando algumas áreas geográficas de alto valor imobiliário, como regiões centrais por exemplo, houve combate à autoconstrução, à luz da discussão realizada por Valladares (2005).

Entre a remoção dos primeiros cortiços no final século XIX e a consolidação das favelas no imaginário social carioca como uma realidade, incluindo a realização do primeiro Censo das Favelas da Prefeitura do Distrito Federal e do Censo Demográfico de 1950, decorreram-se algumas décadas no início do século XX. Entretanto, persistiu a opção estatal pelo não ordenamento dos espaços.¹⁷

Interessa aqui a presença estatal na organização dos crescimentos de Rio das Pedras como exceção à regra, em comparação a execução de políticas públicas habitacionais para o restante da cidade. Nessa favela, o estado nunca esteve ausente, mas presente de forma delegada, negociando, orientando e regulando a expansão, a partir da transferência de responsabilidades para a AMARP, com a finalidade de que esta assumisse a tarefa de lotear o terreno, organizar a ocupação, escolher os beneficiários e fiscalizar todo o processo.¹⁸

Por meio de delegação, o poder público municipal se fez presente durante todo processo de crescimento da favela, quando este esteve composto por etapas ordenadas, inaugurando uma forma de relação até então inédita na cidade do Rio de Janeiro.¹⁹

O estudo do processo de ampliação do território de Rio das Pedras revela que, movido pelo pragmatismo político e pela total falta de planejamento, o Poder Público acabou patrocinando a construção da favela. Nessa estranha lógica, a favela não surge como decorrência da

¹⁷ Vários autores discutem a presença estatal nas favelas, problematizando o crescimento demográfico e geográfico destes espaços e sua relação com a cidade. Ver, por exemplo, Machado da Silva (1967; 2002), Valladares (1978; 2005);

¹⁸ Ver Farias (2007);

¹⁹ Ver Burgos (2002);

falta de política habitacional, mas como resultado de uma política habitacional deliberada, que delega à associação de moradores local o papel de organizar uma nova ocupação e regular o espaço (Burgos, 2002: 45)

Atrelado ao crescimento populacional, geográfico e territorial de Rio das Pedras encontrava-se uma estratégia de preservação do espaço contra as facções do tráfico de drogas e todas as atividades inerentes a este tipo de ocupação. Esta preservação se dava principalmente por uma vigilância velada, não ostensiva e acintosa, baseada em observação a partir de pontos estratégicos na favela, por vezes situados em lojas comerciais de propriedade dos próprios milicianos e de conhecimento de todos da localidade, como era o caso do Restaurante Estação Azul, por exemplo.²⁰

Além daquela vigilância velada, os milicianos de Rio das Pedras também desfrutavam de ligação orgânica com a favela, relações de parentesco e laços consanguíneos, construídos a partir de um cotidiano de nascimento e moradia. Realidade que os tornou referência também para resolução de conflitos domésticos e entre vizinhos. Não sem crise, mas com alguma legitimidade.²¹ A esse tipo de envolvimento comunitário, o então prefeito da cidade do Rio de Janeiro Cesar Maia classificou como “autodefesas comunitárias”, aludindo a ideia de que policiais civis e militares protegeriam a área onde residiam da invasão por criminosos e inimigos externos.²² Esta expressão repercutiu de forma intensa nos veículos de comunicação

²⁰ Este imóvel comercial encontrava-se localizado em uma das principais entradas da favela e também funcionava como referência para atendimentos, encontros e reuniões, com públicos internos e externos à favela, principalmente em períodos eleitorais;

²¹ A prática de resolução de conflitos é muito comum em favelas e periferias que experimentam cotidianos controlados. A diferença aqui reside na legitimidade que os controladores desfrutavam junto aos moradores que, em muitos casos, acionavam aqueles para encaminhar as questões. Este fato ficou claro em alguns momentos durante a realização daquele esforço de pesquisa supracitado. Ver Farias (2007) e Burgos (2002);

²² Ao tentar explicar a existência de controle territorial extralegal em áreas próximas às arenas esportivas que sediariam jogos panamericanos de 2007, o então prefeito se referiu aos milicianos como autodefesas comunitárias e ficou marcado como uma espécie defensor das milícias, embora negasse

em massa, às vésperas da realização dos Jogos Panamericanos de 2007, na cidade do Rio de Janeiro e se tornou emblemática porque fazia conexão direta com o mito funcional das milícias em Rio das Pedras, onde o próprio prefeito Cesar Maia tinha vínculos político-eleitorais históricos.²³

Um dos maiores expoentes deste formato de controle em Rio das Pedras, talvez tenha sido o ex-policial civil Felix Tostes, que se transformou em uma das lideranças mais atuantes nesse processo que, em entrevista,²⁴ classificou de “cangaço” que atuava na favela desde a década de 1980.

“(...) era um cangaço bom, pois não deixava entrar bandido, vagabundo, mas depois começou a ‘inchar’ [ultrapassar limites] e a explorar os moradores. Então, foi preciso acabar com o cangaço, em 1996”.

Alguns dos *cangaceiros* foram presos, outros mortos, mas o controle continuou sendo exercido por policiais civis e ex-policiais, moradores de Rio das Pedras, sob a liderança de Felix. Assim sendo, o conceito do cangaço continuaria existindo, mas agora sob formato de um controle mais sistemático e mais facilmente confundido com policiamento ostensivo, a partir da presença de policiais militares do batalhão da área (18º BPM), sob nova classificação, a saber: polícia mineira.

Trocava-se um discurso cuja linguagem remetia a fenômeno reconhecidamente de banditismo, crimes e violência, ocorrido em quase todo sertão nordestino brasileiro, e sobre o qual havia muita recriminação, por um termo sutil, menos pejorativo e mais propositivo, que incluía a palavra polícia em sua descrição, sob os auspícios de uma

o rótulo, afirmando que a expressão não constituía invenção própria. Quando indagado sobre a assertiva, atribuiu juízo de valor às autodefesas comunitárias, classificando-as como um “*problema menor, muito menor, que o tráfico.*” (jornal o globo, 09/12/2006. Atualizado em 10/04/2012. *online*);

²³ César Maria foi a primeira autoridade a proferir uma declaração favorável às milícias na grande mídia;

²⁴ Entrevista concedida em Rio das Pedras, na extinta RP Mil Casa de Show, no dia 1 de junho de 2001, no contexto de um *survey* realizado pelo Laboratório de Pesquisa e Extensão, do Departamento de Ciências Sociais, da PUC-Rio;

atuação discreta, sorrateira, sem levantar suspeitas. A *polícia mineira* ou apenas *mineira*, como era conhecida essa categoria nativa, ampliou sua atuação na favela a partir da realização de vigilância sistemática, percebida e aprovada por parte da população local, à época da realização da pesquisa.

“O mal da mineira aqui é que se eles cismarem com a cara de fulano, eles vão até o fim para descobrir o que faz e o que não faz... se descobrir que não faz nada, aí eles esquecem [...] eles ficam rodando, no caso agora, eu nunca mais vi nenhum [...] eles moram aqui mesmo, sempre moraram aqui” (Mira).

“Por exemplo, tá um monte de garoto andando junto, eles já vem com ignorância querendo saber” (Bruna)²⁵

Nos dois relatos, mesmo reconhecendo exageros e classificando como errada a atuação da *mineira*, há certa legitimação das medidas tomadas contra moradores considerados malfeitores porque cometiam infrações ou quebravam códigos locais de convivência estabelecidos entre os próprios moradores. Nas palavras de outro morador: “(...) tem que ser na base da conversa, aí sim, se a pessoa não tem jeito”.

O mesmo discurso foi identificado por Aragão (2004) em seu trabalho sobre a territorialização dos migrantes nordestinos no Rio das Pedras:

Caso alguma ameaça possa surgir de algum dos membros da comunidade, este é ‘expulso do paraíso’, como foi dito várias vezes nas entrevistas: ‘aqui não se pode fazer bagunça, senão tem que sair’ (Aragão, 2004:99).

Esta autoridade imposta pela *Mineira*, embora extralegal, era legitimada pelos moradores, em alguma medida, em função de servir ao propósito da manutenção da ordem pública e da paz na favela, como evidenciou Renato, para quem a prática de vigilância encontraria reforço no medo que os moradores possuíam do chamado “*modo das drogas*” (categoria nativa) e de todas as consequências que estas acarretavam no cotidiano das pessoas, principalmente pelos conflitos armados relacionados às disputas por pontos de venda, com a incidência de tiroteios, algo

²⁵ Ver Farias (2007)

impensável em Rio das Pedras. Desta maneira, “(...) os moradores preferem denunciar quem tiver praticando um crime ou utilizando droga do que perder a tranquilidade” (Sr. Renato).²⁶

A favela de Rio das Pedras ocupa lugar relevante neste trabalho, visto que o controle territorial exercido nesta localidade está diretamente implicado à existência do fenômeno das milícias, não somente pelo fato de o mesmo ocorrer em uma favela de grande porte e de forte expressão na cidade, mas também porque esta configura um “caso de sucesso” em termos da consecução e êxito das estratégias milicianas de *marketing*, a partir da perspectiva de que estas últimas seriam uma espécie de continuidade evolutiva da *mineira*, aqui apresentada como sinônimo de autodefesa comunitária, para utilizar aquela expressão cesariana.

Assim sendo, considerando a existência de controle territorial em Rio das Pedras desde a década de 1970, é possível argumentar que em quase 50 anos da presença de “milícias” controlando territórios na cidade do Rio de Janeiro, vários episódios e acontecimentos influenciaram a construção de discursos, cuja dinâmica social sofreu alterações importantes em curtíssimo espaço de tempo. Estas alterações estiveram fundadas em representações contextualizadas a partir de conjunturas oscilantes, ora hostis ora familiares, dispensadas a estes grupos, sobretudo por conta da vinculação estatal de vários de seus principais membros.

Um dos principais resultados desse movimento midiático foi tornar mais conhecido o fenômeno em si, bem como a existência de vários e diferentes grupos de milícias. Estes, por sua vez, se sentiram estimulados a investir seus conhecimentos, recursos, equipamentos, rede de relações e *know-how* na tentativa de conquistar

²⁶ Uma análise desta relação entre controle territorial e promoção da paz e ordem pública, pode ser encontrada em Farias (2007).

novos domínios territoriais,²⁷ inclusive fora do estado do Rio de Janeiro,²⁸ a despeito do aumento do número de prisões efetuadas país afora. De todo modo, as prisões não extinguiram os domínios.

A partir de 2005, com a criação da alcunha *milícia* como algo inovador e inscrito no universo das possibilidades do combate às facções do tráfico de drogas, com perspectiva de ganhos financeiros reais a partir do controle territorial, foi crescente o número de áreas invadidas e pleiteadas militarmente por diferentes grupos armados no Rio de Janeiro, transformando o fenômeno em um intenso movimento de disputa por controle territorial, em diferentes bairros da cidade, com números expressivos tanto de pessoas sofrendo as consequências de tal controle, quanto de recursos financeiros, políticos e sociais envolvidos nas disputas.²⁹ Recursos estes com capacidade para influenciar o cenário político local e regional, como ocorreu e ainda acontece em alguns pleitos eleitorais, que contam com a participação dos próprios milicianos, seja na condição de candidatos, seja na instalação de currais eleitorais.

Não raro, líderes ou sócios das quadrilhas ainda se candidatam a cargos eletivos, seja no legislativo municipal, estadual e federal, ou mesmo no executivo municipal. Investigações e prisões mostraram que alguns milicianos conseguiram se eleger e influenciar o quadro político carioca e fluminense, como é o caso dos irmãos políticos Jerominho (ex-vereador pelo Rio de Janeiro, entre 2001 e 2008) e Natalino

²⁷ A matéria publicada em 04/12/2013, pelo jornal O globo, sob o título: “Milícia controla 45% das favelas” apontava que de cerca de 1.000 comunidades na cidade do Rio de Janeiro, cerca de 18% tinham UPPs, enquanto as milícias estariam presentes em 454 comunidades. (Barcellos e Zaluar, 2014).

²⁸ Matéria publicada pelo jornal O Globo, sob o título: “Milícias se alastram pelo país: paramilitares atuam em, pelo menos, 11 estados; na Bahia, políticos são investigados”, dia 30/10/2011.

²⁹ A matéria publicada pelo jornal O Globo, em 10/04/2018, p. 16, sob título “Ação bem-sucedida contra milícia tem de prosseguir: estima-se que 2 milhões de pessoas vivam em comunidades controladas por paramilitares” repercutiu uma ação conjunta de várias delegacias da Polícia Civil, que prendeu 149 pessoas, em uma festa em Santa Cruz, acusadas de pertencimento à milícia local;

Guimarães³⁰ (ex-deputado estadual pelo Rio de Janeiro, entre 2006 e 2008), ex-líderes da Liga da Justiça, com atuação fortemente marcada em Campo Grande, bairro suburbano da zona oeste do Rio de Janeiro.

A falta de um entendimento preciso em torno do significado do fenômeno social das milícias, apontada, por exemplo, por Cano (2008), talvez encontre respaldo na conjunção de vários fatores coerentes com uma dinâmica de funcionamento fluída e complexa, como é o caso de fenômenos deste tipo. Estes possuem alta capacidade criativa de se reinventar, não só para dificultar a repressão, mas também para ampliar seus domínios e o lucro decorrente dos mesmos. Ao se reinventarem, as milícias tornariam mais embaraçosa a percepção geral sobre si própria, motivando a construção e divulgação de discursos imprecisos ou distantes da realidade, como foi no caso da mídia impressa, por exemplo, que narrava fatos ocorridos principalmente a partir das abordagens estatais, delineando um discurso com base no entendimento das milícias como um problema de segurança pública quase que exclusivamente e, portanto, delegando às agências estatais de cunho coercitivo o principal trabalho de abordagem ao fenômeno, mais próximo das ações de repressão.

De todo modo, embora muito presente na agenda da mídia, com relevantes impactos na agenda da opinião pública a partir de 2005, o fenômeno das milícias não conseguiu ser delineado com precisão, num conceito que restringisse e classificasse legalmente seu escopo. Exemplo dessa lacuna foi a abordagem legislativa adotada ao se inserir ramificação no Artigo 288, do Código Penal, que trata especificamente do assunto, conforme extrato exposto a seguir:

“Constituição de milícia privada:

³⁰ A CPI das Milícias identificou vários políticos com envolvimento em práticas de milícia, talvez o mais famoso destes, tenha sido o Deputado Estadual Natalino Guimarães, preso em casa, com ampla repercussão midiática. O próprio jornal O Globo fez extensa cobertura do fato, apresentando dados, práticas e volume de recurso que o referido parlamentar movimentava, a partir das investigações realizadas pela polícia civil e ministério público estadual, como por exemplo, esta matéria na capa do jornal, dia 23/07/2008, sob o título “Deputado de milícia, tinha arsenal em casa: grupo de parlamentar, que é o partido do prefeito, fatura R\$ 1,8 milhão por mês;

Art. 288-A. Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código³¹

Do ponto de vista legal, ao não explicitar o que se entendia por milícia privada e qual seria sua atividade típica, o legislador federal abriu margem interpretativa para a doutrina e a jurisprudência na área do Direito Penal, quanto ao estrito cumprimento da Lei. Este fato pode potencialmente gerar problemas na aplicabilidade da norma, visto que sua generalização compromete a análise e a imputação de penas baseadas no arcabouço legal.

Mesmo antes do que ocorreu no Congresso Nacional em Brasília, com a aprovação e publicação daquela ramificação do art. 228, a dificuldade em definir o fenômeno já estava presente na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), por ocasião da realização de uma CPI destinada a investigar a ação dessas novas “milícias”, no âmbito do estado, presidida pelo então Deputado Estadual Marcelo Freixo, conforme consta em seu relatório final – 2008.³²

Desde que grupos de agentes do Estado, utilizando-se de métodos violentos passaram a dominar comunidades inteiras nas regiões mais carentes do município do Rio, exercendo à margem da Lei o papel de polícia e juiz, o conceito de milícia consagrado nos dicionários foi superado. A expressão milícias se incorporou ao vocabulário da segurança pública no Estado do Rio e começou a ser usada frequentemente por órgãos de imprensa quando as mesmas tiveram vertiginoso aumento, a partir de 2004. Ficou ainda mais consolidado após os atentados ocorridos no final de dezembro de 2006, tidos como

³¹ Esta redação foi dada pela Lei 12.720/12. Por outro lado, o Artigo 288, do Código Penal brasileiro (Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940) define o seguinte: Associarem-se três ou mais pessoas para o fim específico de cometer crimes: Pena - reclusão de 1 a 3 anos (Redação dada pela Lei nº 12.850, de 2013) (Vigência). Parágrafo único. A pena aumenta até a metade se a associação é armada ou se houver participação de criança ou adolescente.

³² CPI das Milícias, instaurada pela Resolução nº 433/2008.

uma ação de represália de facções de narcotraficantes à propagação de milícias na cidade (ALERJ, 2008: 32).

A CPI das Milícias investigou a atuação do fenômeno social das milícias no estado do Rio de Janeiro, no segundo semestre de 2008³³. Em cinco meses de funcionamento, a CPI conseguiu reunir especialistas, autoridades policiais, judiciárias e políticas, lideranças comunitárias, entidades cuja atuação incidia de alguma forma junto ao fenômeno e, sobretudo, milicianos – alguns ainda não reconhecidamente criminosos³⁴.

A comissão mapeou de forma pormenorizada a atuação destes grupos em várias regiões do estado, por meio de depoimentos e entrevistas pessoais, oitivas, recebimento de denúncias,³⁵ solicitação de informação a entidades implicadas na natureza dos serviços explorados pelos grupos, como por exemplo, a ABTELMIN³⁶, e trabalho de inteligência das forças policiais estaduais e federais. Por conseguinte, a CPI se tornou uma das principais arenas de discussão acerca do tema, fornecendo dados para matérias jornalísticas país afora, bem como pautando apurações políticas, policiais e midiáticas. Muita informação foi gerada nesse período.

³³ A CPI foi instalada em 13/06/2008, pelo Ato E/GP/Nº 018/2008, assinado pelo então Presidente da ALERJ, Deputado Jorge Picciani. Com prazo regimental inicial de 90 dias, os deputados conseguiram aprovar uma única prorrogação de 60 dias, passando a vigorar a data limite de 14/11/2008.

³⁴ Como foi o caso do Vereador Nadinho de Rio das Pedras, que prestou depoimento como testemunha da atuação do grupo em Rio das Pedras, inclusive denunciando vários de seus membros e depois foi acusado de fazer parte de um grupo dissidente, que estaria disputando espaço com seu grupo original. Disputa esta que resultou em várias mortes.

³⁵ Por ocasião da CPI foi criada uma linha telefônica exclusiva para recebimento de denúncia. Nos moldes do Disque-Denúncia (www.disquedenuncia.org.br), o disque-milícia funcionou entre 30 de junho e 31 de outubro de 2008, e acolheu 1.162 denúncias, conforme consta no relatório final da comissão.

³⁶ Associação Brasileira de Empresas de Telecomunicações e Melhoria de Imagem e Atividades Afins, que deveria fiscalizar uma das principais e históricas fontes de renda das milícias no controle territorial: a distribuição ilegal do sinal de TV por assinatura, conhecida pela categoria nativa “gatonet”.

Na área acadêmica, um dos primeiros esforços de pesquisa que buscaram mapear a atuação destes grupos foi empreendido por Cano (2008), em um estudo exploratório acerca do fenômeno. Naquela ocasião, os pesquisadores colocaram que:

Tentar definir o conceito de milícia no Rio de Janeiro é se embrenhar num exercício de ambiguidade. Não existe uma noção consensual nem na imprensa nem na sociedade sobre o que seja uma milícia. Podemos considerar 'milícia' uma etiqueta que vem sendo aplicada nos últimos dois ou três anos a um conjunto de cenários diferentes. Uma parte destes cenários corresponde a modos de dominação existentes há muitos anos, enquanto a outra parte apresenta alguns traços inovadores, tanto do ponto de vista qualitativo quanto, sobretudo, do quantitativo" (CANO, 2008:80).

Também a mídia impressa, notadamente os jornais *odia e oglobo*, publicou inúmeras matérias, reportagens únicas ou em séries exclusivas, buscando apresentar o fenômeno sob o olhar da opinião pública a partir de uma agenda própria e retroalimentando um debate público que, ao que tudo indica, ainda não terminou.

Ainda que, de forma difusa e imprecisa, o fenômeno social das milícias foi adquirindo notoriedade, visibilidade e tratamento diferenciado por parte de atores sociais culturalmente motivados, e com recursos organizacionais para tornar públicas as suas demandas. Estas encontram-se circunscritas em um campo de disputa capaz de constituir um debate público, que chegou a pautar as agendas midiática, pública e decisória governamental.

Por outro lado, a carência de objetividade acerca do entendimento do fenômeno social entre os diversos atores em destaque, notadamente, estado, academia e mídia impressa, contribuiu para um debate público cujo tom oscilou entre a discricionariedade e a restrição de entendimento, intercalada por intensas disputas por influência junto à opinião pública e interesses corporativos, por vezes, diametralmente opostos uns com os outros. Este fato dificultava e ainda prejudica a consolidação de uma imagem notória que representasse o fenômeno de maneira definitiva e consolidada – se isso for mesmo possível –, visto que as milícias constituem um fenômeno amorfo, dinâmico ao extremo e que se adaptam às

circunstâncias na mesma velocidade e proporção em que se tornam conhecidos e/ou abordados, seja para enfrentamento, seja para endossamento.

De todo modo, esta imprecisão não diminuiu o volume de crescimento e fortalecimento de vários dos grupos conhecidos no estado do Rio de Janeiro, que passaram a ocupar um número maior de territórios, controlando vários serviços de natureza pública, bem como regulando relações sociais e de consumo. O território é peça central nessa complexa engrenagem social. Nesse sentido, a categoria território é aqui entendida como

Espaço definido e delimitado pelas relações de poder, sendo, portanto, um recorte politicamente conformado. O território, aqui abordado, é produto de processos de controle, dominação e/ou apropriação do espaço físico, por agentes estatais e não-estatais, e não deve, portanto, ser reduzido à sua dimensão jurídico-administrativa. O território é, portanto, no escopo do presente estudo, a entidade geográfica cuja forma e o conteúdo influenciam a conformação de eventos violentos. (GONÇALVES, 2017: 04)

Tanto as facções do tráfico de drogas quanto as milícias prescindem de uma base espacial que dê vazão a seus processos de controle e dominação, para seguirem defendendo seus negócios e interesses próprios: é o dono do morro ou o chefe da milícia:³⁷

A territorialidade do crime, nestes termos, é a expressão espacial das práticas dos grupos criminosos. A sua forma, contudo, varia de grupo a grupo, bem como os mecanismos utilizados no processo de territorialização, ou, em outros termos, de apropriação e domínio do espaço. O peso atribuído a referências simbólicas na demarcação das fronteiras e limites, bem como o uso da força e da coação, são estratégias que os grupos criminosos lançam mão nesse processo (Souza e Silva, Fernandes e Braga, 2008:17).

³⁷ Mesmo considerando a mudança de perfil das milícias, como veremos nas próximas seções, os milicianos necessitam do território como base para sua operação;

É a partir do território que estas organizações materializam seu domínio e, a despeito de alterações em seu *modus operandi*, ainda o fazem sob um aspecto segregacionista, baseado na coerção e intimidação armada, considerando a necessidade de manutenção de seus poderes e áreas de influência. Essa realidade denota uma frágil capacidade estatal de manutenção da paz e da ordem social. Sob uma perspectiva weberiana, o estado não detém o monopólio da violência no Rio de Janeiro como forma de garantir regimes políticos, econômicos e sociais (Weber, 1922 [2000]). Quando muito, tais atores (milicianos), arrolando-se da condição de agentes públicos, negociam essa capacidade em nível local, mas agem em defesa de interesses alheios à coisa pública, principalmente em territórios mais empobrecidos e com pouco apelo para pautar agendas midiáticas. Essa condição cria procedimentos de abordagem aleatórios, protocolos alternativos e dependentes do papel social que cumpre o interlocutor. Ou como diria José Mariano Beltrame, ex-secretário de estado de segurança pública do Rio, em evento temático do setor: “(...) um tiro em Copacabana é uma coisa. Um tiro na favela da Coreia, no Complexo do Alemão, é outra”.³⁸

Esse tipo de fala expõe um olhar diferenciado dirigido ao *script* do que pode ser considerado politicamente incorreto: o tratamento desigual perante a lei, por parte de agências governamentais que não deveriam envidar esforços para fazer cumpri-la de forma equânime a todos. Um verdadeiro axioma paradoxal. Do ponto de vista operacional, não há mesmo como executar operações policiais de forma similar em territórios tão desiguais, incluindo características geográficas e de uso e ocupação do solo, mas, à despeito dos manuais de abordagem, a revelação de uma forma de atuação pulverizada na ponta e padronizada de forma irregular em suas bordas, abre margem para fragilizar ainda mais o monopólio estatal da violência, já fragmentado e carente de legitimidade. E isso, partindo de um gestor tido como especialista em

³⁸ A FGV-Rio promoveu um seminário sobre gestão pública de segurança, em outubro de 2007 e o referido secretário fez o pronunciamento que acabou por revelar publicamente um pressuposto no tratamento desigual dispensado aos diferentes territórios. Várias entidades de classe se pronunciaram contra a fala do secretário;

planejamento estratégico do Departamento de Polícia Federal, denota uma clara tentativa de corroborar/justificar a existência de um sem-número de procedimentos de abordagem.

A partir de debate na Rádio Nacional, em junho de 2016, Jaqueline Muniz afirma que:

Nossa tradição [brasileira] é usar violência para conter violência, que é algo incompetente e desqualifica uma atividade fundamental da polícia, que é a atividade repressiva qualificada. Existe lugar para as ações repressivas dentro do mundo democrático, este mundo não é sem lei, regras e instrumentos regulatórios. Contudo, eles estão subordinados a estes dois limites, legalidade e legitimidade. O uso comedido e qualificado da força qualifica e distingue as organizações policiais dos exércitos e outras formas combatentes (Muniz, 2016)³⁹

Não se trata de acasos, visto que em jogo estão interesses, recursos materiais, capitais políticos, sociais e econômicos, além de referenciais simbólicos de demarcação de fronteiras que privilegiam uma opção governamental de enfrentamento arbitrada nestes termos. Concorrem nesse escopo, políticas públicas de segurança, corporações policiais, secretarias e autarquias do poder público, entidades de classe, sociedade civil organizada, judiciário, políticos profissionais, abordagens midiáticas, empresas de segurança privada e um histórico de interlocução que, por vezes pauta e por outra se deixa pautar pelas organizações criminais.

Voltando às respostas estatais aos problemas territoriais que acometiam e ainda acometem o Rio de Janeiro, aquelas de tipo repressor, envolvem ações de caráter bélico e de contorno militarizado que não pretendem retomar os territórios de seus controladores extralegais. Nem têm como fazê-lo do ponto de vista operacional

³⁹ O programa de debates Tema Livre, veiculado na Rádio Nacional diariamente, é apresentado por Dylan Araújo e aconteceu em 14 de junho de 2016 com tema “controle de milícias em comunidades do Rio”, em que também participaram a professora da UFF Elizabeth Albernaz e o Cel. Ubiratan Ângelo, Coordenador de Segurança Humana da Viva Rio, e ex-comandante geral da PMERJ. Mais informações em <https://radios.ebc.com.br/tema-livre/edicao/2016-06/milicia-no-estado-do-rio-de-janeiro>;

e logístico. Em geral, o estado extingue momentaneamente uma disputa entre facções pelos pontos de venda de drogas, efetua prisão ou cumpre mandados de busca e apreensão a partir de operações policiais pontuais, mas necessariamente de alto impacto, com o emprego de muitos homens, recursos e equipamentos e utilizando de violência para conter violência, aludindo a Muniz (2016), em uma lógica espiral crescente que pressupunha cada vez mais o emprego de mais violência. Este tipo de abordagem, fatalmente, implica na morte de muitas pessoas, incluindo inocentes, desavisados ou não, naquela consequência prática que ficou conhecida como “bala perdida”.⁴⁰

Ou seja, pensar uma cidade como o Rio de Janeiro, cuja população acostumou-se a conviver com áreas sob domínio e controle territorial extralegal, presenciando ou ouvindo falar sobre o fato, e acreditar que se trata de uma ausência estatal, é propor uma leitura superficial e limitada dos fenômenos experimentados pelos cariocas, na área de segurança pública. A situação é mais profunda e as dinâmicas sociais envolvidas, mais complexas, haja vista o fato de que o estado nunca esteve ausente em nenhum dos tipos de controles territoriais existentes no Rio de Janeiro. De uma forma ou de outra, agentes públicos estatais, por vezes atuando em nome do próprio estado, favoreceram a instalação e/ou permanência de tais controles, a partir de motivação de todo tipo, à despeito de todas as limitações institucionais que os governos usualmente possuem.

Do ponto de vista político, o exercício deste poder está relacionado ao estado, que detém monopólio do uso legítimo da força/coação física, sob a perspectiva weberiana (Weber, 1922 [2000]). Note-se que à definição weberiana de poder, subjaz esse modelo teleológico de ação, pressupondo que os indivíduos estabelecem objetivos e escolhem os meios apropriados para realizá-los – uma espécie de racionalidade estratégica – vinculando o sucesso da ação a sua capacidade de provocar no mundo o estado de coisas desejado, o que depende da vontade do outro

⁴⁰ A expressão *bala perdida* refere-se a um disparo por arma de fogo que alcançou uma vítima inocente que não deveria estar naquele lugar àquela hora. Infelizmente, na história política recente do estado do Rio de Janeiro, quase sempre há morte de pessoas sem nenhum envolvimento com criminosos ou policiais. Para muitos, seria o custo (justificável) da guerra;

e, por isso mesmo, deve o ator ter à disposição meios que o induzam ao comportamento desejado. Se consegue, manifesta poder.

As milícias subvertem o poder legalmente instituído e, em sua forma mais elementar de atuação, reivindicam para si o monopólio do uso legítimo da violência e de mecanismos de coação física. Seria uma espécie de dominação racional-legal, para citar Weber (1922 [2000]), mas com uma lógica reversa e paradoxal, onde a estrutura formal das normas, diretrizes e a hierarquia clara e definida atenderiam ao interesse de um pequeno grupo, composto por agentes do próprio estado, supostamente à revelia deste.

Estes grupos, ao agir em nome da lei reivindicam para si próprios benefícios que seriam da coletividade por definição e do poder público pelo pressuposto constitucional. E neste ato reivindicatório, estes milicianos corrompem e são corrompidos, expondo uma prática vexatória de algumas instituições públicas – agentes públicos da área de segurança – que, ao contrário, deveriam zelar pelo fortalecimento do estado a partir do bom funcionamento da coisa pública, inclusive processando de forma satisfatória os conflitos e os crimes no âmbito da Justiça, sem permitir soluções de força privadas ou ilegais, mas fortalecendo o estado, vez que

não é possível, não é imaginável que um país que tenha a capacidade de processar razoavelmente os conflitos e os crimes no âmbito da Justiça, assista à demanda, cada vez maior, hoje presente tanto na mídia quanto em expressivos segmentos da população, para soluções de força privadas ou para soluções de força ilegais (justiçamentos, tortura, fazer a justiça com as próprias mãos). (MISSE, 2008:374)

A territorialidade constitui outro ponto central da discussão de Weber sobre a formação do estado moderno, assim como a criação de fronteiras e a formação de um exército permanentemente subjugado ao seu poder. De acordo com Dreifuss (1993), *“o estado foi bem-sucedido num processo em que tem procurado monopolizar o legítimo uso da força física como meio de dominação dentro de um território”*.

Desta forma, em Weber, é possível inferir que tanto a territorialidade quanto a capacidade sistemática de exercer força ou coação física (policial/militar) são elementos constitutivos da dominação e aspectos inerentes e centrais ao estado.

O uso da violência e do aparato repressivo como emblema do estado moderno e instrumento de dominação e manutenção do poder parece estar cada vez mais distante da realidade atual nas sociedades modernas, uma vez que a violência se configura de maneira difusa, multifacetada e também emana de grupos privados que reivindicam para si o seu uso. Seria uma espécie de superação do modelo weberiano para o monopólio da violência. Não sem crise. Não se trata apenas da utilização ilegal da violência por grupos estranhos ao estado, mas de mudanças substanciais no processo de socialização e uma fragmentação da governabilidade, vide o caso da contratação de policiais, da ativa e da reserva, para atuação em segurança privada. Estes agentes públicos da área de segurança, especialistas em suas funções, utilizam-se do poder de polícia que detém individualmente para promover a defesa de interesses e patrimônio particular de terceiros.

Por outro lado, não significa dizer que o estado perdeu ou nunca conseguiu exercer o monopólio da violência por conta de tal conflito de interesses, mas sim que esse desvio da função primária do agente público, contribui substantivamente para também obscurecer o exercício do poder de polícia estatal e, conseqüentemente, informar ao estado que ele se encontra em uma espécie de crise de identidade, vez que provê o cargo público, dando posse ao agente para determinada função, capacita este profissional, proporciona-o experiência, dota-o de fé pública para a função de relevância pública com vistas à promoção da paz e da ordem públicas, ao mesmo tempo que não consegue criar as condições necessárias para que o serviço de segurança pública – dever do estado e direito e responsabilidade de todos⁴¹ – tal como previsto em suas atribuições legais, seja de fato ofertado a todos, incluindo os próprios operadores da área. Neste caso, o agente público passa a oferecer esse *know-how* de forma privada, sem abdicar de suas prerrogativas públicas, ao contrário, valendo-se das mesmas para se qualificar frente à oferta do serviço.

A perda gradativa do exercício do poder de polícia para fins de manutenção da paz e ordem públicas, disseminado para e entre terceiros, parece contribuir para o surgimento de novos moldes de sociabilidade, nos quais a violência, a corrupção, as

⁴¹ Art. 144 da Constituição Federal, promulgada em 1988, como já visto.

relações de compadrio e a fragilidade dos laços de subordinação e hierarquia no interior das corporações policiais são peças fundamentais e permanentes dessa nova estrutura social, em que o uso da força e coação física alcança novos patamares de influência no cotidiano das pessoas, especialistas ou cidadãos comuns.

Conflitos armados nos territórios nunca acabam sem deixar sequelas, sejam físicas, morais ou emocionais, sejam prejuízos materiais, familiares e/ou nas organizações, para aqueles que participam direta ou indiretamente dos mesmos. As incertezas presentes nos momentos de disputas por territórios, o cerceamento à livre circulação, as várias perdas, em geral, impactam negativamente na dinâmica cotidiana da população atingida. Onde tem tiroteio, tem vidas em perigo, tem hábitos modificados, tem quebra de previsibilidade das rotinas, tem rejeição a todos os participantes ativos na disputa, seja de que lado estejam. Nesse caso, não cabem as relações dicotômicas bem *versus* mal, visto que ambos podem ser considerados negativos, tendo em vista o fato que, em promovendo conflitos, há quebra da previsibilidade das rotinas cotidianas. As operações policiais constituem um exemplo singular ao trabalharem a lógica do combate ao inimigo, cujas forças estaduais investem equipamentos, recursos materiais, humanos e financeiros em direção ao abate do opositor. Não à toa, existem várias propostas, tratados, resoluções internacionais, projetos de reformas e códigos diversos, desde o fim da segunda grande guerra, que visam disciplinar e reduzir práticas arbitrárias e abusivas de ações policiais. Esta constitui uma preocupação das mais latentes em alguns organismos internacionais que atuam na área, sobretudo a Organização das Nações Unidas (ONU), que tem na segurança pública uma de suas mais fortes linhas de atuação.⁴²

A questão da quebra da previsibilidade das rotinas era e ainda é algo tão sério no interior dos territórios controlados, que a simples ausência de confrontos armados sistemáticos gera tranquilidade para aquela população local. Uma realidade muito

⁴² A ONU é uma organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais, em 1945, no contexto do pós-segunda grande guerra mundial. Atualmente desenvolve projetos humanitários em diversos países sintetizados na promoção dos ODS: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O Brasil é signatário e possui representação fixa desde 1947.

valorizada, a despeito de ainda existirem controles e todos os problemas daí decorrentes. Ou seja, com a inexistência de confrontos armados, as pessoas conseguem manter suas rotinas e programações diárias sem correr riscos de terem suas vidas ou a de pessoas próximas ceifadas ou suas residências invadidas para servir de refúgio para aqueles que estão na disputa.

Esta é uma realidade no Rio de Janeiro e a grande repercussão dos confrontos armados possui apelo midiático que os apresenta em tempo real, sempre que possível, inclusive na televisão aberta ou pela internet, a partir de reportagens ou material gravado pelos próprios moradores. Ambos os tipos de materiais são exibidos em programas jornalísticos e constituem fatos com os quais o carioca já está acostumado a experimentar, residindo ou não no interior destes territórios. A divulgação deste tipo de conteúdo específico contribui para manter o tema na agenda da opinião pública, com todas as nuances e interesses pertinentes a esses fatos. De outro modo, tiro vende jornal.

Segundo Coimbra (2001:21) *“Sabemos que as notícias veiculadas por qualquer órgão de informação não são isoladas; elas são desdobramentos e complementação de outras que aparecem na TV, no radiojornalismo e/ou na imprensa escrita”*.

Neste particular, a imprensa possui papel-chave quando promove abordagens sistemáticas em territórios controlados e dá voz e popularidade a estas personagens criminais, não somente para vender mais jornais, mas para influenciar na percepção da realidade por parte do grande público, ‘naturalizando’ estruturas de poder em que o sistema seria o algoz. Para o caso dos traficantes, embora bandidos temidos e inimigos do sistema, estes acabariam se transformando em produtos do próprio sistema, na condição de vítimas que teriam optado pela vida criminosa em uma relação de causa e efeito. Já para os milicianos, sua condição superior os colocaria em outro patamar na disputa com os traficantes. Conquanto criminosos, são especialistas, conseguem interagir e influenciar o sistema a seu favor. Não são vítimas do sistema, mas operadores que realizam a defesa de seus interesses, manipulando o próprio sistema. Tais posicionamentos foram abordados de forma diferentes pela grande imprensa, em passado recente, com implicação no cotidiano das agendas midiática, opinião pública e decisória governamental.

Capítulo 2. Agendamento que contribui para construção de sentido

A grande imprensa carioca adotou o pressuposto da violência como estratégia de atuação, chegando ao ponto de criar setores nas redações para apuração de crimes violentos pela cidade, em uma espécie de movimento que retroalimentava a atuação estatal:

Alguns jornalistas que entrevistamos refletiram especificamente sobre essa atribuição e sobre a importância dos jornais num país como o Brasil. “A imprensa sempre teve esse papel de deflagrar processos e descobrir informações, mas eu acho que no Brasil ele é muito mais valorizado justamente pela falta de outros sistemas. Como a polícia não funciona, e só investiga o que realmente tem repercussão, a imprensa acaba funcionando como polícia às vezes. Há muitos casos em que se a imprensa não investigar, a polícia, por incompetência ou por desleixo, acaba não investigando”, disse André Luiz Azevedo.

(RAMOS E PAIVA, 2008:37)

Como veremos em detalhes, a imprensa pauta agências estatais ou, pelo menos uma parte delas, sobretudo quando o assunto possui apelo e mobiliza a opinião pública, mas ela também é pautada pela necessidade de produção da notícia, assim como pelo próprio Estado. As agendas midiática, da opinião pública e governamental estão imbricadas (Capella, 2004). O crime violento gera notícia e notícias de crimes violentos podem gerar mais violência, mais operações policiais e, no limite, mais conflitos armados e disputas por controle territorial.

Essa dinâmica de produção de notícia sob a perspectiva do agendamento, acaba por inserir a mídia como peça-chave no modelo conhecido por *agenda-setting*.

A aplicação do modelo nos últimos 30 anos, em diversas situações empíricas, e os dados obtidos em mais de 300 investigações, em vários países, vem reforçando consistentemente a tese de que a mídia de massa é capaz de estruturar e organizar as imagens, ao mesmo tempo contingentes e permanentes, tanto no plano sociológico (construção social da realidade e de padrões de sociabilidade), como político (formar a opinião pública e escolha eleitoral) (AZEVEDO, 2004:43).

Mais especificamente, em relação aos parâmetros contidos na noção de *agenda-setting*, Azedo (2004) nos traz que:

(...) a ideia-força implícita na noção de *agenda-setting* é a de que: a) a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; b) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminência entre esses objetos; c) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; d) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período de tempo (AZEVEDO, 2004: 52).

A imprensa ao criar espaço em suas redações para apuração de crimes violentos – assegurando recursos, equipamentos e profissionais – constrói atributos que favorecem a primazia dos mesmos frente a outros tópicos considerados menos importantes. Isso também tem a ver com a valorização das fontes policiais junto às redações, em detrimento de fontes de outro tipo. O jornalista é interlocutor do policial-informante e vice-versa.

Ao transformar as forças de segurança em origem da maioria esmagadora das matérias, a imprensa também incorpora a agenda destas instituições, pautada pelo combate ao tráfico de drogas e pela manutenção da ordem pública. Reduz, assim, a sua capacidade de produzir análises e reportagens sobre outros conflitos cotidianos da nossa sociedade (RAMOS e PAIVA, 2008: 136).

Neste caso em particular, também o Jornal Extra⁴³ entrou na discussão e ampliou o escopo de cobertura dos acontecimentos nestes territórios controlados, mas

⁴³ Empresa que pertence ao Grupo Globo de Telecomunicações, cujos direitos estão reservados à Editora Globo S/A. Maiores informações sobre a criação da Editoria de Guerra, ver: <https://extra.globo.com/casos-de-policial/guerra-do-rio/isso-nao-normal-21711104.html>

o fez a partir da criação de uma editoria cujo título já demonstrava a forma de olhar a questão: *Editoria de Guerra*, conforme explica seu editor, o jornalista Octavio Guedes:

A partir de hoje [16/08/2017], o leitor do EXTRA passará a encontrar, em nossas páginas do jornal impresso e no site, uma expressão que, até então, nossos jornalistas evitavam: guerra do Rio. Não se trata de uma simples mudança na forma de escrever, mas, principalmente, no jeito de olhar, interpretar e contar o que está acontecendo ao nosso redor.

O EXTRA continuará a noticiar os crimes que ocorrem em qualquer metrópole do mundo: homicídios, latrocínios, crimes sexuais... Mas tudo aquilo que foge ao padrão da normalidade civilizatória, e que só vemos no Rio, estará nas páginas da editoria de guerra. Um feto baleado na barriga da mãe não é só um caso de polícia. É sintoma de que algo muito grave ocorre na sociedade. A utilização de fuzis num assalto a uma farmácia não pode ser registrada como uma ocorrência banal. A morte de uma criança dentro da escola ou a execução de um policial são notícias que não cabem mais nas páginas que tratam de crimes do dia a dia.

A criação da editoria de guerra foi a forma que encontramos de berrar: isso não é normal! É a opção que temos para não deixar nosso olhar jornalístico acomodado diante da barbárie.

Temos consciência de que o discurso de guerra, quando desvirtuado, serve para encobrir a truculência da polícia que atira primeiro e pergunta depois. Mas defendemos a guerra baseada na inteligência, no combate à corrupção policial, e que tenha como alvo não a população civil, mas o poder econômico das máfias e de todas as suas articulações.

Sabemos que não há solução fácil nem mágica para o problema. Guerra pressupõe vitórias, derrotas, avanços, recuos, acertos e erros. É preciso paciência e consciência de que nada será resolvido a curto prazo. Mas temos a esperança de perder, um dia, o título de ser o único diário do planeta a ter uma editoria de guerra num país que se recusa a reconhecer que está em guerra.

(Jornal Extra, online, publicado em 16/08/2017)

A decisão de criar uma editoria direcionada à cobertura do crime violento que ocorre fora dos “padrões da normalidade civilizatória” na cidade, com um título de impacto como este, repercutiu muito entre as autoridades, especialistas e sobretudo nas polícias cariocas. Principalmente, porque passou a constituir um discurso orientado a chamar atenção para brutalidade dos acontecimentos violentos na cidade, com a perspectiva de novamente pautar as agendas públicas e agências estatais, mas principalmente, desnaturalizar o problema, como disse seu editor: “isso não é normal”. Ou seja, com a recorrência de episódios violentos pela cidade, não se poderia deixar que a opinião pública considerasse usual e até normal eventos como “a utilização de fuzis num assalto a uma farmácia”. Segundo Coimbra (2001),

Sabemos que as notícias veiculadas por qualquer órgão de informação não são isoladas; elas são desdobramentos e complementação de outras que aparecem na TV, no radiojornalismo e/ou na imprensa escrita. Ao descrever a mídia enquanto um dispositivo de funcionamento em rede, consideramos que seus diferentes pontos têm relação direta ou indireta com os demais: a entrada em qualquer um deles permite que se ingresse em todo o sistema, em toda a rede. (COIMBRA, 2001:19)

Assim, quando um jornal de grande circulação, dirigido a um público com perfil mais popular, se posiciona de forma firme e incisiva sobre uma questão complexa no cenário social do Rio de Janeiro, ainda que não seja possível a mensuração do impacto desta decisão jornalística no cotidiano dos territórios controlados, seja frente aos populares, seja perante as agências estatais, o fato é que tal posicionamento serve para criação de novos discursos a partir da publicidade dada a narrativas até então veladas no interior dos territórios, qual seja: uma propaganda diária de experimentação cotidiana dos chamados episódios de guerra, segundo a nova editoria jornalística.⁴⁴ Novos discursos recobrando antigas narrativas.

⁴⁴ O jornal recuou com essa editoria sem explicar publicamente os motivos que o levou à decisão, porém manteve o recorte do tema a partir de uma subseção dentro da Editoria de Polícia. Formato que permanece até hoje. Isso talvez se explique pela dificuldade em classificar e tornar inteligível aqueles crimes que o jornal considera “fora dos padrões da normalidade civilizatória” e que sejam assim interpretados por seus leitores.

Ainda que a proposta discursiva seja “desnaturalizar a barbárie” , o simples fato de narrar episódios de violência urbana na cidade diariamente, por vezes, analisando e atribuindo juízos de valor, ressignifica o fenômeno como parte essencial do mundo contemporâneo e, portanto, algo a ser produzido como objeto natural que, acaba por forjar subjetividades percebidas também como naturais e da essência dos indivíduos. Na imagem veiculada, o homem seria mal por natureza ou, parafraseando Thomas Hobbes (2014), no clássico *Leviatã*, com a divulgação da célebre frase "o homem é o lobo do homem". Ainda segundo Coimbra (2001) ao fazerem apologia à violência, tais veículos terminariam por produzir, reproduzir e fortalecer certas subjetividades sobre o assunto.

A partir desse tipo de leitura, poderiam ser justificados o armamento pesado circulando livremente pela cidade de forma oficial ou irregular, as disputas sangrentas, o abate dos inimigos, e as cenas violentas de atentado à vida, que têm como resultado as altas taxas de mortes violentas, quebras intempestivas de rotinas cotidianas, agressões, abordagens avessas à ordem democrática e republicana, entre outros elementos que evidenciam a presença ainda marcante da Doutrina de Segurança Nacional, comentada por Coimbra (2001).

Comportamentos e discursos moldam-se de acordo com a conveniência da ocasião, das representações sociais que conseguissem construir e das histórias contadas a partir de trajetórias oportunistas, ao longo da história e a partir de seus lugares de origem no interior do território. Em cena, ainda está presente a antiga metáfora da guerra, cuja disposição e consequência dos fatos, justificaria a presença dos elementos supracitados.

Ainda em 2003, antes mesmo da entrada em cena das facções de milícia na agenda da mídia, em artigo publicado no jornal *O Globo*, o professor João Trajano Sento-Sé, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, já afirmava ser lamentável e inadmissível que autoridades legalmente constituídas endossassem a metáfora da guerra como pressuposto para suas ações, visto que:

O Rio de Janeiro, decididamente, não vive uma situação de guerra e seria crucial que as autoridades públicas se dessem conta disso, tornando pública sua rejeição a este tipo de abordagem. Não resta menor dúvida de que vivemos com índices de mortes violentas, com

enfretamentos armados e com sentimento de insegurança brutais. Do mesmo modo, é indiscutível que os índices de criminalidade observados nos últimos anos provocam perdas humanas e econômicas terríveis, exatamente como ocorrem em lugares que se encontram em guerra declarada. Finalmente, se considerarmos a guerra como um dos maiores (senão o maior e mais perverso) flagelo com que a espécie humana tem lidado, a carga dramática da expressão tem um efeito jornalístico indisputável. No entanto, as analogias param por aí.

[...]

No caso carioca, especificamente, temos uma espécie de radicalização das consequências advindas da perda quase completa, por parte do Estado, dos mecanismos de controle do uso da força e de afirmação da autoridade instituída. A insuficiência do Estado brasileiro é de tal ordem que não há controle da ação nem mesmo de seus próprios agentes, o que é comprovado pelo farto número de casos de agressões perpetrados por autoridades e agentes estatais das mais variadas esferas.⁴⁵

A intenção de criar editorias jornalísticas exclusivas para tratar de assuntos considerados violentos e corriqueiros de uma cidade de grande porte, como é o caso do Rio de Janeiro, patrocina e legitima, com algum grau de eficácia, a assunção dos mesmos na agenda pública, não somente pelo teor e conteúdo dos temas veiculados, que em si possuem grande apelo midiático e popular, mas também pela recorrência destes nas pautas diárias, deslocando o olhar do grande público ao lançar luz para assuntos tão específicos como, por exemplo, as milícias.

Como veremos mais adiante, ao empreender o tema, a mídia impressa se tornou a principal porta-voz do mesmo na agenda decisória governamental, e acabou por pressionar o poder público a apresentar respostas, permitindo que o tema não saísse da agenda pública. De certa forma, tal atuação parece ter construído e legitimado uma imagem. A identificação da milícia como problema social, por sua vez, destacou a necessidade de intervenção estatal.

⁴⁵ Matéria publicada no referido jornal em 12/04/2003, p. 7.

Mas não é apenas destaque que a imprensa promove aos assuntos ligados a crimes violentos, é mais difuso, ela acaba por promover e dotar de sentido o problema, ao mantê-lo em evidência, na medida em que vai, como por espelho, construindo personagens criminais quase míticas, que robustecem o fenômeno ao se tornarem referenciais, para o bem ou para o mal, dos territórios controlados. A figura do bandido temido, do chefe do morro, do homem raivoso e sanguinário que merece ser exterminado, são todas imagens que vão aos poucos chamando atenção para questões sociais mal resolvidas historicamente no interior dos próprios territórios. Para utilizar Zaluar (1994: 265), “a República apostou na polícia para mudar a sociedade violentamente. A questão social foi, de fato [reduzida a], uma questão de polícia”.

E uma questão de polícia estampada diariamente nos jornais, com imagens, histórias e narrativas, cenários e números convincentes, a partir de informações colhidas com fontes especiais, cujo protagonismo é orientado para a construção daquelas personagens. Quanto maior a interação entre jornalista e policial, maior sua interdependência e a conseqüente diminuição da capacidade crítica de ambos.

Apesar das frequentes reclamações das autoridades do setor sobre críticas da imprensa, a verdade é que o noticiário sobre violência e criminalidade é principalmente composto por registros de ações policiais: prisões, apreensões, apresentações de criminosos etc. A imprensa tem exercido um papel fundamental na fiscalização da atuação das forças de segurança. No entanto, em grande parte dos textos, a imprensa divulga sem questionar os atos cometidos pelas polícias. E são inúmeros exemplos de ações policiais equivocadas – muitas vezes feitas na pressa de oferecer uma satisfação à opinião pública – que encontram destaque nas páginas de jornais (RAMOS e PAIVA, 2008: 38)

A atuação da imprensa, dirigida ou factual, ao mesmo tempo em que ilumina o problema dos crimes violentos, fornece substratos para construção de relações antagônicas, entre bem e mal, cujos limites são balizados pela atuação das polícias e das facções, respectivamente. Como se houvesse um perfil cristalizado em ambas as organizações. Aqui há um sentido finalístico que simplifica a realidade social e a torna impossível de se manter real.

Aludindo a Ernesto Laclau (1993, 2000 *apud* MENDONÇA, 2014) para quem a ideologia é materializada no discurso e o social é significativo e simbólico, passível de ser compreendido a partir de uma miríade de possibilidades de alcançar “certezas” múltiplas, contingentes e precárias, cabe nota que,

(...) o real, como possibilidade de ser perscrutado, conhecido verdadeiramente, como uma positividade transparente, é uma impossibilidade, tendo em vista que esse é significado de diversas maneiras, a partir das lentes sobredeterminadas dos sujeitos. (MENDONÇA, 2014:149)

Assim, esse real construído promove esgarçamento do tecido social ao optar pelos atos violentos, em substituição a outras formas de resolução de conflitos sociais, permitindo que a agenda midiática influencie as outras agendas, a da opinião pública e a decisória governamental, a partir do concurso de ideias que competem entre si por atenção e legitimação. Esse processo em que pautas, temas e assuntos são identificados e reconhecidos como problemas sociais, e concorrem para galgar posições e conquistar a atenção da mídia, do público e dos altos escalões governamentais, respectivamente, é chamado de *agenda-setting*.

Metodologicamente, as pesquisas em *agenda-setting* têm se desenvolvido em torno de três eixos: análises sobre a agenda midiática (*media agenda-setting*); estudos sobre agenda pública (*public agenda-setting*) e; pesquisas sobre a agendas de políticas públicas (*policy agenda-setting*):

A agenda midiática é definida como o estudo do conjunto de questões enfatizadas pelos meios de comunicação, enquanto a agenda pública constitui-se na investigação da importância atribuída pelo público em geral a determinadas questões. A agenda de políticas governamentais abrange a análise das questões relevantes para formuladores de políticas governamentais. (CAPELLA, 2004: 09)

As pesquisas sobre a agenda midiática fazem parte dos estudos precursores na análise do processo de *agenda-setting*, com objetivo de “testar empiricamente os efeitos da comunicação de massa na preferência política e eleitoral do público” (Azevedo, 2004:42). O termo *agenda-setting* foi cunhado pelos pesquisadores

McCombs e Shaw (1972) no início dos anos 1970. Isso se deu a partir da publicação de uma pesquisa realizada com eleitores norte-americanos durante a campanha presidencial de 1968 nos EUA. A ideia era validar a hipótese anterior, de Traquina (1995), de que embora a imprensa, pelo menos na maior parte das vezes, não conseguisse necessariamente dizer às pessoas como estas deveriam pensar, ela tinha, no entanto, uma grande capacidade de dizer aos seus próprios leitores sobre o que pensar.

A pesquisa de McCombs e Shaw (1972) mostrou forte ligação entre os temas apresentados pela mídia e aqueles percebidos como mais importantes para os eleitores entrevistados durante o período pré-eleitoral. A partir de então, os autores concluíram que os eleitores compartilhavam as questões estabelecidas pela mídia como mais importantes e que, portanto, a mídia tinha um papel fundamental no processo de *agenda-setting*. A partir da agenda midiática, o processo de *agenda-setting* pode ser resumido nos seguintes pontos, segundo Azevedo (2004:52):

- 1) a mídia ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros definiria quais os temas, acontecimentos e atores (ou objetos) são relevantes para a notícia;
- 2) ao enfatizar certos temas, acontecimentos e atores sobre outros estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos;
- 3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos constrói atributos (positivos e negativos) sobre esses objetos; e
- 4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes em determinado período de tempo.

Para além do foco na agenda midiática, várias pesquisas em *agenda-setting* privilegiam a relação entre agenda midiática e agenda da opinião pública, dando menor destaque ao estudo da formação da agenda de políticas governamentais (*policy agenda-setting*). Nessa direção, Timothy Cook (1998) publicou trabalho em que analisa a relação entre a agenda de políticas governamentais e as demais agendas. O autor afirmou que a mídia exerce influência direta sobre as percepções da opinião pública com relação ao governo e também na percepção dos próprios atores políticos sobre suas ações.

De outro modo, o Cook (1998) também entende que atores políticos influenciam grande parte das coberturas midiáticas. Em uma cobertura midiática, os jornalistas buscam questões que possam ser, ao mesmo tempo, interessantes (*newsworthy*) e importantes. Para determinar quais são as questões interessantes, estes avaliam o potencial da história, enquanto para a identificação das questões importantes, contam com o apoio de funcionários públicos. Desta forma, o governo exerceria influência direta sobre a mídia, por meio da definição das questões consideradas importantes.

Por outro lado, a forma pela qual os jornalistas exploram as notícias influencia a atuação desses mesmos funcionários públicos. O autor mostra que, uma vez que os jornalistas determinam quais são as questões importantes, os atores políticos têm um forte incentivo para selecionar questões de forma que estas se tornem atraentes aos jornalistas. Assim, a mídia influencia o processo de formação da agenda governamental.

A partir do foco nas questões em si, para além das teorias vinculadas às áreas da comunicação social, e considerando o agendamento algo bem menos automático, outros pesquisadores procuram investigar o processo de *agenda-setting* focalizando a saliência e expansão dos temas. Neste sentido, a pesquisa de Roger Coob e Charles Elder (1972) pode ser considerada precursora nos estudos que relacionam agenda pública e agenda de políticas governamentais.

Os autores distinguem dois modelos de agenda: uma agenda sistêmica, que envolve todas as questões consideradas pelo público num determinado momento; e uma agenda formal, composta pelo conjunto de questões que estão no foco das atenções em uma instituição governamental. A partir daí, analisaram as formas pelas quais essas duas agendas se relacionavam, buscando compreender como as ideias se moviam da agenda sistêmica para a agenda formal.

Baseados nas elaborações sobre a expansão de conflitos, que constituem a base da atividade política, os Coob e Elder (1972) mostraram que a mídia desempenhava papel fundamental na transmissão de questões de uma agenda para outra. Um assunto chegava à agenda formal quando seus proponentes se engajavam em sua defesa, definindo a questão por meio de símbolos, com o objetivo de atrair a audiência e, desta forma, mobilizar apoio. Os autores enfatizaram que a mídia não tinha necessariamente o poder de criar pautas, mas contribuía, no entanto, de forma

significativa na expansão de um tema, difundindo símbolos que potencializavam a mobilização da atenção pública em torno de uma determinada ideia. A definição da questão, ou a forma pela qual os problemas são percebidos e discutidos, é entendida como fundamental na análise do processo de formulação da agenda governamental. Este seria o elo que une as três agendas na perspectiva dos autores.

Seguindo esta perspectiva de Coob e Elder (1972), estudos sistemáticos procurando focalizar as relações entre a agenda de políticas governamentais e as agendas midiática e pública têm sido desenvolvidos nas últimas décadas, buscando se concentrar especificamente no estudo da formulação da agenda governamental e analisando a forma como algumas questões se tornaram proeminentes para os formuladores de políticas. Neste capítulo, analisamos as reflexões mais atuais sobre a formulação da agenda governamental, tomando como base, sobretudo, os estudos de John Kingdon (2003) e Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).

Estes autores procuram demonstrar a relevância das ideias no processo político, enfatizando que interpretações, discursos e argumentos exercem influência substantiva na formulação de políticas públicas. O papel da mídia, da opinião pública e seus efeitos sobre a formação da agenda governamental são analisados, ainda que com ênfase diferenciadas.

A partir do estudo do processo de *agenda-setting* nas políticas de saúde e transporte no governo norte-americano, Kingdon (2003) discute o papel da mídia, embora não considere que os meios de comunicação constituam fator fundamental na formulação da agenda de políticas governamentais. Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, investigaram diversas políticas públicas (de energia nuclear, política de pesticidas, antitabagistas, de segurança automobilística, entre outras), mostrando que, em alguns casos, mídia e opinião pública têm papel relevante no direcionamento da atenção do público e dos formuladores de políticas sobre uma questão.

Nos modelos supracitados, a mídia, tomada como elemento isolado, não é responsável pela inserção de tópicos na agenda, como sugerido por Cook (1998). Uma série de variáveis, como veremos mais adiante, é apresentada em cada um dos modelos. Essas variáveis, incluindo mídia e opinião pública, mas não apenas elas, quando relacionadas, e em determinadas circunstâncias, elevam certas questões a agendas de políticas governamentais, ou restringem o acesso de questões à agenda.

Os modelos teóricos escolhidos abordam a questão da formação da hipótese de *agenda-setting* privilegiando perspectivas que permitem a investigação do porquê e do como uma questão se torna importante em determinado período de tempo, focalizando a atenção da opinião pública e, conseqüentemente, passando a integrar a agenda governamental. O campo de pesquisa em *agenda-setting* desenvolveu-se originariamente na área de comunicação, tendo sido aplicada também em ciência política recentemente.⁴⁶

(...) *agenda-setting* se insere na tradição funcionalista dos estudos norte-americanos em comunicação, que tem como ponto nodal a análise e detecção das funções e dos efeitos causados pelos meios de comunicação sobre a audiência (MAIA e AGNEZ, 2010).

Interessou particularmente para este trabalho o recorte de *agenda-setting* tal como apresentado por Traquina (1995), que o correlaciona com a perspectiva teórica da construção social da realidade, também designada construcionismo, a partir do processo de produção da notícia.

A hipótese do agendamento midiático ou *agenda-setting*, no original em inglês, para Wolf (1999), em alusão a Donald Shaw (1979), defende que

em consequência da ação dos jornais, da televisão e dos outros meios de informação, o público sabe ou ignora, presta atenção ou descarta, realça ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas têm tendência para incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os *mass media* incluem ou excluem do seu próprio conteúdo. Além disso, o público tende a atribuir àquilo que esse conteúdo inclui uma importância que reflete de perto a ênfase atribuída pelos *mass media* aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas [...] os *mass media* pretendam persuadir. Os *mass media*, descrevendo e precisando a realidade exterior, apresentam ao público uma lista daquilo sobre que é necessário ter uma opinião e discutir (WOLF, 1999).

⁴⁶ Como foi o caso da tese da Capella (2004), já apresentada.

Ainda segundo o autor, o pressuposto fundamental do *agenda-setting* é que a compreensão que as pessoas têm de grande parte da realidade social lhes é fornecida, por empréstimo, pelos *mass media*. Estes não podem dizer como o público deve pensar determinados assuntos, mas podem dizer sobre que assuntos este público deve emitir alguma opinião, a partir do processo de produção de notícias direcionado para assuntos de seu interesse, por algum motivo alheio ao público (consumidor e formador de opinião) dos assuntos.

O empréstimo fornecido pelos *mass media* para compreensão da realidade social é, antes de tudo, uma interpretação de uma realidade social específica, construída pelo *mass media* em detrimento da liberdade do público em escolher sobre o que discutir e quando discutir. Cumpre papel de destaque os processos simbólicos e comunicativos nos quais os *mass media* estão inseridos.

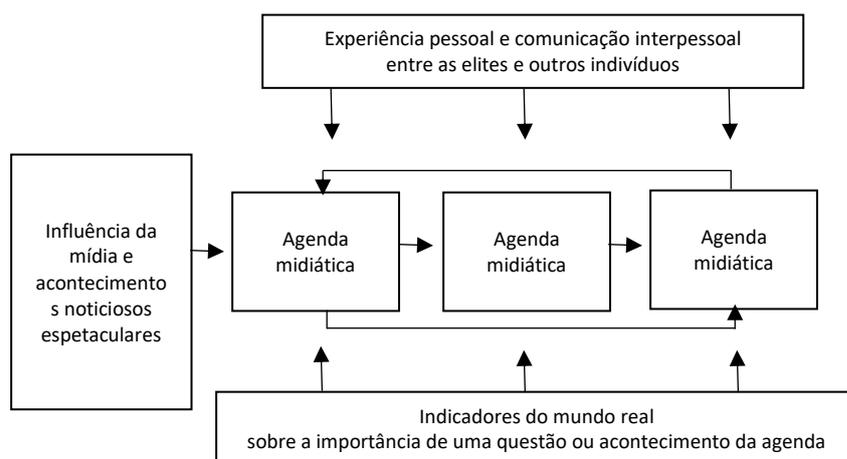
(...) a mídia, ao descrever a realidade ou narrar acontecimentos, sugere direta ou indiretamente ao público uma lista sobre o que é necessário ter uma opinião ou discutir (...) A hipótese do *agenda-setting* implica na ideia de que a produção de notícias demanda uma operação de enquadramento que se realiza, na rotina produtiva da imprensa, através da adoção de critérios de relevância para organizar acontecimentos, temas, aspectos e problemas. Nestes termos, a produção da notícia é, sociologicamente falando, um processo de construção da realidade na medida em que oferece um quadro interpretativo (*frame*) ao público. (AZEVEDO, 2004:02)

Fora as discussões sobre os limites da hipótese do *agenda-setting*, a serem tratados mais adiante, cumpre destacar que, apesar de selecionarem os temas, não se pode afirmar que os *mass media* definem os temas de forma desconectada do contexto social ao qual estão inseridos, mas o fazem com os elementos que estão disponíveis a sua volta. Há uma intensa disputa entre temas disponíveis para composição ou definição da agenda (*agenda-setting*), que é o processo a partir do qual ideias competem pela atenção da mídia, público e governo (CAPELLA, 2004:09). Os três eixos das pesquisas de *agenda-setting* têm relevância para esse trabalho, que enfatiza, entretanto, o agendamento midiático e sua relação com a agenda pública, à despeito das imbricações que um eixo possui com o outro e vice-versa.

Frequentemente estudos apontam as imbricações destes três campos de análise: questões emergentes na agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública, tendo também abrangência sobre a agenda governamental (CAPELLA, 2004:09)

A autora ainda apresenta um esquema do fluxo e relacionamento entre as diferentes agendas, com base em uma discussão travada por Traquina (1995):

Figura 1: Fluxos de questões e ideias e interrelações entre as agendas



Adaptado de Capella (2004:10)

Assim, o processo de agendamento pode ser descrito como um processo interativo, cuja forma de influência possui variação de acordo com o tipo de agenda em questão, por exemplo, a influência da agenda pública sobre a agenda da mídia é um processo gradual através do qual, em longo prazo, se criam critérios de noticiabilidade, enquanto a influência da agenda da mídia sobre a agenda pública é direta e imediata. E a conversa possui papel relevante nesta última influência. Ou melhor, as pessoas que conversam sobre os assuntos levantados pelos meios de comunicação sofrem mais impacto da agenda da mídia do que aquelas que não conversam. Este fato pode promover alterações na maneira pela qual estas interpretam sua realidade e pautam a agenda pública.

A conversa também possui centralidade na perspectiva de Berger e Luckmann (2012), quando estes afirmam que a mesma se constitui na ferramenta mais importante para conservação e modificação da realidade. “Pode-se considerar a vida cotidiana do indivíduo em termos do funcionamento de um aparelho de conversa, que

continuamente mantém, modifica e reconstrói sua realidade subjetiva” (BERGER e LUCKMANN, 2012:196)

E os jornais são os principais promotores da agenda da mídia. Definem amplamente o âmbito do interesse público, porém, os noticiários televisivos não são totalmente desprovidos de influência. A televisão tem um certo impacto, a curto prazo, na composição da agenda do público.

O melhor modo de descrever e distinguir essa influência será, talvez, chamar «*agenda-setting*» à função dos jornais e «ênfatização» (ou *spot-lighting*) à da televisão. O carácter fundamental da agenda parece, frequentemente, ser estruturado pelos jornais, ao passo que a televisão reordena ou ressystematiza os temas principais da agenda.

(Wolf, 1999: 6)

A partir da influência da agenda da mídia sobre a agenda pública, criou-se uma espécie de dependência cognitiva dos *mass media*, onde a hipótese do *agenda-setting* toma como postulado um impacto direto, mesmo que não imediato, sobre os destinatários, que se configura em dois níveis:

a) a ordem do dia dos temas, assuntos e problemas presentes na agenda dos *mass media*; b) a hierarquia de importância e de prioridade segundo a qual esses elementos estão dispostos na ordem do dia. O modo de hierarquizar os acontecimentos ou os temas públicos importantes, por parte de um sujeito, assemelha-se à avaliação desses mesmos problemas feita pelos *mass media*, apenas se a agenda dos *mass media* for avaliada num período longo de tempo, como um efeito cumulativo (WOLF:1999: 102).

Porém, nem todos os assuntos ou acontecimento estão suscetíveis a compor a agenda, ainda segundo o autor,

são apenas aqueles que revelam uma importância político-social. Por isso, os *mass media* tematizam dentro de limites que esses temas e esses acontecimentos não definem, num território que não delimitam, que apenas reconhecem e alqueivam. Quanto ao efeito de *agenda-setting*, a tematização apresenta-se, pois, como uma possibilidade

limitada pela seleção dos assuntos passíveis de ser tematizados. Enquanto, em princípio, é possível pensar-se num efeito de *agenda-setting* a propósito de qualquer série de assuntos, contanto que seja extensivamente coberta pelos *mass media*, a tematização (com conseqüente *agenda-setting*) só deveria ser possível em domínios já providos de uma relevância “institucional” própria. (WOLF, 1999)

A base metodológica dos estudos sobre *agenda-setting* possui dois procedimentos principais, a análise de conteúdo dos meios de comunicação e a pesquisa de opinião. Há muitas variáveis independentes nestes dois procedimentos que acabam por acarretar discussão com relação aos determinantes dos efeitos, limites e problemas de cunho metodológico da hipótese do *agenda-setting*, que contribuem para um não aproveitamento de suas potencialidades teóricas.

Há alguns problemas e limites inerentes à hipótese de agenda-setting: [...] a exigência que começa a fazer-se sentir com acuidade, neste setor, é a necessidade de uma estratégia teórica de pesquisa que substitua o empirismo tático até agora seguido (McCombs, 1981). Enquanto a pesquisa de *agenda-setting*, à semelhança de grande parte da pesquisa, se ressentir de insuficiências metodológicas, os seus problemas fundamentais são de tipo conceptual. (Wolf, 1999)

Segundo Barros Filho (2001), uma primeira questão problemática das pesquisas de *agenda-setting* diz respeito ao período de eficácia, do tempo de duração de seu efeito ótimo. Segundo o autor, não há harmonia na definição de prazos para a constatação dos efeitos. Uma segunda questão seria a falta de rigor na utilização dos termos. O autor aponta que a falta de rigor teria início na própria noção de agendamento:

O que é a determinação da agenda (*agenda-setting*)? Trata-se de dar a conhecer ao receptor (que, não fosse pelos meios, não se inteiraria do fato)? Ou se trata de uma hierarquização temática (quando os meios determinam qual a importância a dar a este ou àquele fato)? Ou ainda de impor uma abordagem específica ao fato, enfocando o tema desta ou daquela maneira? (BARROS FILHO, 2001: 180)

O autor questiona a pouca diversidade de temas estudados pelas pesquisas comprobatórias, indicando que os “pesquisadores têm grande fascínio por estudos que envolvam as campanhas eleitorais, negligenciando outros temas, como por exemplo, esporte, economia, variedades” (BARROS FILHO, 2001:181). No Brasil o cenário não se encontra de modo diverso deste, embora a hipótese do agendamento constitua assunto de interesse recente no país. Segundo Maia e Agnez (2010),

a temática do *agenda-setting* no Brasil (ou do agendamento, quando traduzido) ganhou espaço a partir da década de 1990, especialmente com trabalhos publicados em Portugal ou por portugueses no Brasil, como o livro Teorias da comunicação, do italiano Mauro Wolf, e Poder do Jornalismo e O estudo do jornalismo no século XX, de Nelson Traquina, e por brasileiros, como Ética da Comunicação, de Clovis Barros Filho, e de artigos em periódicos e capítulos de livros (HOHLFELDT, 1997; TRAQUINA, 2000; AZEVEDO, 2004). A partir da publicação de obras ou artigos em português, que facilitaram a questão do idioma e até mesmo o acesso à abordagem, o *agenda-setting* foi disseminado no Brasil. [...] O *agenda-setting* ganhou destaque no Brasil no período em que o país viveu a abertura política e o crescente papel da imprensa nos debates públicos, desde a campanha das “Diretas Já” até a primeira eleição direta para presidente e seu posterior impeachment. O crescimento do papel da mídia na sociedade contemporânea, especialmente após o processo de abertura política, e a busca constante por reforços que justificassem o “poder da imprensa” podem ser apontados como fatores para a utilização dessa abordagem entre pesquisadores brasileiros (MAIA e AGNEZ, 2010:05,07).

Ainda segundo as autoras, muitas pesquisas se desenvolveram no país a partir dos pressupostos do agendamento, porém, o fizeram valorizando as análises de conteúdo em detrimento de questões pertinentes a reflexões teóricas, como os efeitos deste sobre o público, por exemplo.

O sucesso do paradigma do agendamento no Brasil revela como a identificação de um efeito palpável e discernível e um amplo poder da mídia sobre as pessoas ainda assombram as mentes e os corações da academia. Essa primazia dos estudos sobre conteúdo, com conclusões

sobre um suposto efeito das mídias, pode estar relacionada com as peculiaridades das pesquisas em Jornalismo. [...] Ao restringir sua análise sobre o produto jornalístico, dotado de uma materialidade e com dimensões temporais e espaciais definidas, o pesquisador facilita seu trabalho. Entretanto, apesar das suas fragilidades conceituais, epistemológicas e metodológicas, o *agenda-setting* tinha a virtude de se interessar ao mesmo tempo pelo produto final do jornalismo e pela audiência do produto jornalístico. Apesar da abordagem restritiva e da relação causal, faz parte do paradigma a verificação sincrônica da mídia e do público. (MAIA e AGNEZ, 2010:08)

O potencial da hipótese do *agenda-setting* no Brasil ainda é pouco explorado, e se restringe às análises de conteúdo, embora seja vasto o campo para o desenvolvimento desta matéria, sobretudo porque ainda estão em discussão alguns conceitos fundamentais para a consolidação da hipótese, tanto do ponto de vista epistemológico, quanto metodológico e conceitual, no campo dos estudos em comunicação social. A exemplo do esforço empreendido por Hohlfeldt (1997) ao apresentar alguns conceitos básicos para a compreensão das pesquisas na área de agendamento da mídia.

Acumulação – capacidade que a mídia tem de dar relevância a um determinado tema, destacando-o do imenso conjunto de acontecimentos diários que serão transformados posteriormente em notícia e, por consequência em informação;

Consonância – apesar de suas diferenças e especificidades, as mídias possuem traços em comum e semelhanças na maneira pela qual atuam na transformação do relato de um acontecimento que se torna notícia. Consequentemente, alguns princípios gerais podem ser aplicados, independentemente de suas idiosincrasias;

Onipresença – um acontecimento que, transformado em notícia, ultrapassa os espaços tradicionalmente a ele determinados se torna onipresente. Por exemplo, quando a página policial acaba por se ocupar de um assunto desportivo (o recente episódio envolvendo a corrupção de juízes por dirigentes de futebol);

Relevância – ela é avaliada pela consonância do tema nas diferentes mídias, ou seja, se um determinado acontecimento acaba sendo noticiado por todas as diferentes mídias, independentemente do enfoque que lhe venha a ser dado, ele possui evidente relevância;

Frame temporal – quadro de informações que se forma ao longo de um determinado período de tempo da pesquisa e que nos permite a interpretação contextualizada do acontecimento. Ele cobre todo o período de levantamento de dados das duas ou mais agendas (isto é, a agenda da mídia e a agenda dos receptores, por exemplo);

Time-lag – é o intervalo decorrente entre o período de levantamento da agenda da mídia e a agenda do receptor, isto é, como se pressupõe a existência de um efeito de influência da mídia sobre o receptor, ela não se dá mágica e imediatamente, mas necessita de um certo tempo para se efetivar e ser constatável (...);

Centralidade – capacidade que as mídias têm de colocar como algo importante determinado assunto, dando-lhe não apenas relevância quanto hierarquia e significado. Há muitos assuntos que são noticiados constantemente, mas que não são conscientizados como centrais (isto é, decisivos) para a nossa vida, enquanto outros assim se tornam;

Tematização – é o procedimento implicitamente ligado à centralidade, na medida em que se trata da capacidade de dar o destaque necessário (sua formulação, a maneira pela qual o assunto é exposto), de modo a chamar a atenção. Um dos desdobramentos da tematização é a chamada suíte de uma matéria, ou seja, os múltiplos desdobramentos que a informação vai recebendo, de maneira a manter presa a atenção do receptor naquele assunto;

Saliência – valorização individual dada pelo receptor a um determinado assunto noticiado, que se traduz pela percepção que ele venha a emprestar à opinião pública;

Focalização – a maneira pela qual a mídia aborda um determinado assunto, apoiando-o, contextualizando-o, assumindo determinada linguagem, tomando cuidados especiais para a sua editoração, inclusive mediante a utilização de chamadas especiais, chapéus, logotípias, etc.

(Hohlfeldt, 1997:49)

O presente estudo, cujo objetivo consiste na compreensão da formação da agenda governamental relacionada às apresentações discursivas sobre as milícias na mídia impressa carioca, enfatizará modelos de *agenda-setting* que permitem analisar a formação da agenda decisória governamental nesta área. Mais do que verificar as relações entre as três agendas, temos como enfoque básico concentrar nossa atenção da formação da agenda governamental sem, no entanto, desconsiderar as demais agendas e sua importância neste processo.

Um dos principais teóricos do *agenda-setting* foi o pesquisador americano John Kingdon (2003), que a partir de análises nos sistemas públicos de transporte e saúde norte-americanos criou a teoria dos *Multiple Streams*, que se mostrou central para o entendimento da trajetória percorrida pelo tema das milícias no imaginário social até que o fenômeno passasse a fazer parte das agendas midiática, pública e governamental.

Kingdon (2003) baseou sua teoria no *Garbage Can Model* (modelo Lata de Lixo) de escolha organizacional, proposto por March, Olsen e Cohen (1972), adequando o processo de escolha racional ao argumento principal quando da definição de uma agenda governamental: preferências problemáticas, tecnologia pouco clara e participação fluída dos atores envolvidos. Segundo estes autores, estas constituem as propriedades gerais de organizações que se apresentam como anarquias organizadas e operam em condições de grande incerteza e ambiguidade. Desta maneira, uma organização é vista como uma “lata de lixo” por meio da qual os participantes escolhem ou depositam soluções e problemas sobre um determinado assunto. Para que haja uma decisão é necessário que uma solução, um problema e um participante, aleatoriamente, se encontrem e estabeleçam relação.

Do ponto de vista das preferências problemáticas, as pessoas não definem sua predileção de forma precisa ou planejada. Na verdade, agem por impulso. Por outro lado, quando ocorre um mínimo de precisão, há um choque entre as preferências. O resultado disso, segundo o modelo, são organizações compostas por um conjunto disperso de ideias que, frequentemente, discordam umas das outras.

Já a tecnologia é pouco clara e mal compreendida pelos participantes em um processo decisório no interior das organizações. Os indivíduos possuem visão fragmentada e rudimentar sobre processos mais amplos. Estes não sabem porque

estão fazendo o que estão fazendo e como seus trabalhos se encaixam em um panorama mais geral da organização. Trabalham mais por tentativa e erro, aprendendo com a experiência, do que pela elaboração de planejamento estratégico.

Por fim, a última propriedade comum das anarquias organizadas é uma participação considerada fluída e instável no processo decisório, principalmente em função da alta rotatividade nas posições chave e da incompatibilidade entre cargo e função. As pessoas não compreendem a organização da qual fazem parte.

Vinculadas a estas características há o que os autores chamam de *oportunidade de escolha*. Analogamente, uma oportunidade é uma “lata de lixo” na qual os vários tipos de problemas e soluções são despejados pelos próprios participantes que os geram. A mistura desse “lixo” permite que uma decisão seja tomada. Não obstante, na ausência de um desses “lixos”, o processo fica incompleto e não há o que escolher. Kingdon (2003) descreveu:

A choice opportunity thus is “a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene.”

(KINGDON, 2003: 85)

Nessa perspectiva, Kingdon (2003) adapta este modelo à análise de políticas públicas sob um aspecto incremental, cuja formulação está contida em um processo eminentemente político, no qual as percepções e interesses dos atores estão presentes em todos os momentos. Estes pressupostos fornecem elementos-chave para a compreensão da maneira pela qual o governo do estado do Rio de Janeiro tratou os grupos de milícias, inserindo-os e retirando-os da agenda decisória governamental. A aleatoriedade e a relativização da racionalidade do processo de escolha se encaixam sobremodo neste esforço de análise.

A disputa dos assuntos para compor as agendas, sobretudo aquela governamental é acirrada e exige plausibilidade, principalmente porque se transformar em item de pauta, a partir dos preceitos de Kingdon (2003), significa fazer parte de uma seleta lista de temas ou problemas que demandam algum tipo de enfrentamento

da parte do governo por um lado e, por outro lado, significa chamar atenção da opinião pública, da sociedade civil organizada e dos grupos de interesses, em um determinado período de tempo, em detrimento ao conjunto de todos os outros assuntos imagináveis ou problemas para os quais estes atores poderiam prestar atenção.

Os três eixos contemplados pelas pesquisas em *agenda-setting* – *media agenda-setting*, *public agenda-setting* e *policy agenda-setting* – também possuem confluência para o estudo em tela, como destaca a literatura específica. A migração por parte dos grupos de milícias de um contexto social para outro – o das milícias como fenômeno social e histórico com certa legitimidade e endosso popular, e o das milícias como problema social –, sem necessariamente respaldar-se em um referencial concreto de realidade, pode constituir um exemplo de tal confluência.

Kingdon (2003) investigou a formulação de políticas públicas americanas nas áreas de transporte e saúde norte-americanos, na década de 1970, procurando entender como um determinado assunto chama atenção do governo a ponto de ser eleito um item de pauta de uma agenda decisória governamental. Também analisou as formas pelas quais soluções e alternativas eram construídas, orientando a ação do governo naquele assunto, investigando ainda como uma ideia se inseria no conjunto de preocupações do poder executivo, podendo, inclusive, compor uma política pública.

Este autor promoveu o acompanhamento da ascensão e queda de determinados itens da pauta política norte-americana nas áreas de saúde e transporte, a fim de determinar porque alguns assuntos e alternativas foram proeminentes na agenda, enquanto outros foram negligenciados. Para tanto, investigou como os eventos foram constituídos, definidos e reconhecidos pelos diferentes atores envolvidos no processo, bem como de que forma se conectaram em determinados momentos críticos. O resultado desta análise compreendeu a Teoria dos *Múltiple Streams*, que pretende contribuir para uma compreensão mais completa acerca dos processos de formulação das agendas decisórias governamentais, em momento anterior à execução das ações.

Para o autor, uma etapa fundamental nesses processos são os chamados estágios pré-decisórios, em geral esquecidos pelos estudiosos. Estes compreendem a *agenda-setting* e a *policy formulation* – a escolha das alternativas para resolução

dos problemas que compõem a agenda governamental. Kingdon (2003) desejava entender o motivo pelo qual um assunto chamava mais atenção que outro, porque as agendas mudam de uma hora para outra e como são escolhidas determinadas alternativas em detrimento de outras tantas possibilidades temáticas.

Why do decision makers pay attention to one thing rather than another? I've seen situations in which the Secretary has been dealing with absolute junk when he should be working on some really significant issue. I've always wondered why (...) This book attempts to answer that question. In these pages, we will consider not how issues are authoritatively decided by the president, Congress, or other decision makers, but rather how they came to be issues in the first place. We will try to understand why important people pay attention to one subject rather than another, how their agendas change from one time to another, and how they narrow their choices from a large set of alternatives to a very few. (Kingdon, 2003:02)

A definição da agenda se constitui na primeira etapa do conjunto de processos que compreendem uma política pública, seguida pela especificação das alternativas a partir das quais serão feitas as escolhas, pela seleção autoritária de uma dessas alternativas pelas autoridades competentes e, por fim, pela implementação desta decisão. Grosso modo, estas etapas compreendem a construção de uma política pública, segundo Kingdon e, nestes processos, as ideias e os atores-chave ocupam lugar de destaque.

No primeiro caso, Kingdon (2003) argumenta que, de forma usual, as ideias são mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de alguns atores-chave, como grupos de interesse, por exemplo. Tais atores são os próprios grupos, o presidente, congresso, burocratas do poder executivo e várias forças de fora do governo, como por exemplo, a sociedade civil organizada e o público em geral.

Com base nesse modelo de tomada de decisão, caracterizado por ambiguidades, incertezas e aleatoriedade, existem três fluxos relativamente autônomos, embora interdependentes, responsáveis pela ativação dos processos que abrangem a formação da agenda governamental e que influenciam a construção de

uma política pública, sobretudo, quando convergentes. Estes são os problemas, soluções ou alternativas, e as políticas.

O fluxo dos problemas (*problems streams*) demonstra como ou em que condições os assuntos se transformam e passam a ser reconhecidos enquanto problemas, que poderão ou não fazer parte da agenda governamental. Tal fato dependerá de sua capacidade de captar a atenção das pessoas em detrimento a outros problemas, que também estão disputando espaço.

Em se tratando de um processo seletivo, uma vez que alguns problemas irão compor a agenda enquanto outros não, Kingdon (2003) pressupõe que alguns fatores influenciam na captação da atenção dos formuladores de políticas como, por exemplo, a existência de indicadores desfavoráveis, a realização de eventos ou o *feedback* das ações governamentais.

No caso dos indicadores, estes são responsáveis pela mensuração da qualidade de uma política e permitem, tanto ao governo quanto aos que estão fora deste, o monitoramento de uma situação ou condição específica que possa mostrar a existência de um problema. Como exemplo, os indicadores de eficiência (custo-benefício), eficácia (objetivos/metast) e efetividade (impacto) de um programa podem revelar para os formuladores da política a existência e magnitude de um problema, bem como deixá-los cientes da necessidade de mudanças. De todo modo, embora um indicador constitua um instrumento poderoso, este por si não determina a existência concreta de um problema, constitui antes interpretação de fatos ou dados, cuja metodologia de coleta e a maneira como é divulgado são determinantes para transformação da condição em problema.

O segundo fator que influencia são os eventos de grande magnitude, como catástrofes ou crises. Também são inclusos aqui símbolos fortes ou uma experiência pessoal marcante, de um formulador de políticas. Por vezes, as crises e catástrofes deslocam problemas para a agenda, porém, não o fazem de forma isolada, mas atuam no sentido de reforçar uma percepção preexistente de um problema que já estava “*in the back of people’s minds*” (Kingdon, 2003: 98).

Nesse sentido, Kingdon (2003:96) afirma que “*potential agenda items sometimes languish in the background for lack of a crisis that would push them forward.*” A experiência pessoal de um formulador também pode despertar mais

interesse em relação a determinado assunto e influenciar sua transformação em problema, como foi o caso dos diferentes modais de transportes coletivos americanos, como avião e ônibus. O autor identificou que, no primeiro caso, por se tratar um modal bastante utilizado no cotidiano dos formuladores, era possível realizar avaliações sistemáticas que contribuía para manter uma boa qualidade dos serviços prestados. O mesmo não era possível afirmar em relação à utilização de ônibus. Estes formuladores não podiam emitir quaisquer juízos acerca da utilização de ônibus, por não conhecerem a dinâmica de funcionamento da prestação deste tipo de serviço.

Em suma, havia uma clivagem de classe social no despertar da atenção dos formuladores em relação aos transportes de passageiros aéreo e terrestre, visto que estes últimos eram mais utilizados por pessoas pobres e com baixo grau de influência política. O resultado foi o baixo número de entrada do transporte terrestre de passageiros na agenda decisória governamental americana, em comparação com o transporte aéreo de passageiros.

Finalmente, o terceiro fator de influência na captação da atenção dos formuladores de políticas é o *feedback* dos programas. As autoridades governamentais, no decurso normal dos acontecimentos, recebem informações acerca do andamento da execução das políticas, como por exemplo, falhas no atendimento das metas, monitoramento da operacionalização dos programas, avaliação da qualidade destes imprevistos com consequências negativas, entre outros mecanismos que podem contribuir para trazer o problema para o centro das atenções.

De todo modo, assim como ocorre com os demais fatores, o *feedback* por si só não transforma automaticamente condições em problemas, vez que estes são interpretações com forte conteúdo social e resguardam grandes interesses políticos.

If you have only four fingers on the hand, that's not a problem: that's a situation. Conditions become defined as problems when we come to believe that we should do something about them. Problems are not simply the conditions or external events themselves; there is also a perceptual, interpretative element. (KINGDON, 2003:109)

A forma como os problemas são definidos e reconhecidos juntos aos políticos tomadores de decisão é fundamental para que estes ascendam à agenda decisória governamental, sobretudo, porque problemas não faltam para os governos, e prestar

atenção a apenas uma fração deles significa realizar um processo seletivo altamente competitivo que depende, fundamentalmente, da forma como foram combinados aqueles fatores de influência supracitados para composição da *agenda-setting*.

O segundo tipo de fluxo que influencia a formação da agenda são as soluções ou alternativas (*policies streams*). Estas estão disponíveis em comunidades políticas, formadas por servidores públicos, especialistas, pesquisadores, planejadores e analistas de grupos de interesses. Segundo Kingdon (2003), estas ideias flutuam nas comunidades, algumas se tornam proeminentes e outras não após um longo período de aprimoramento, tal como ocorre em um processo biológico de seleção natural. O autor ilustra a flutuação das ideias nas comunidades especializadas comparando-as ao processo pelo qual passam as moléculas que flutuam em torno do que os biólogos chamam de “sopa primordial”. As *policies streams*, como ideias, projetos de lei, discursos e propostas, também “flutuam” numa espécie de sopa primordial política.

Algumas ideias ao flutuarem na sopa política são alteradas quando entram em contato com outras ideias do mesmo tipo e voltam a flutuar novamente recombinação elementos preexistentes e se tornando mais viáveis, vez que o processo é evolutivo e envolve recombinação de elementos familiares em uma nova estrutura ou uma nova proposta que ocorre mutuamente no confronto entre as ideias.

Ideias recombinações e mais viáveis são refinadas até que entrem em uma fase de decisão mais séria. Aquelas ideias que não conseguem interagir são descartadas e saem de cena, dando lugar a novas ideias. Outrossim, uma solução não surge a partir ou para atender a um problema específico, mas com base nos preceitos do modelo da “lata de lixo”, resultam do aprimoramento de antigas ideias que estão disponíveis naquela sopa política. Quanto mais a ideia atender a critérios de viabilidade técnica e custo aceitável, mais tempo sobrevive e é capaz de prosperar.

Por outro lado, o surgimento de ideias que compreendam soluções ou alternativas não está diretamente correlacionado com o fluxo dos problemas, Kingdon (2003) cita o exemplo da política de desregulamentação de transporte americana:

Deregulation proposals in transportation were enacted only after years of academic economists “educating” various policy makers and activists about the issue, followed by years of presidential initiatives that “failed” but paved the way for eventual success. (KINGDON, 2003:128)

A atuação das comunidades políticas se dá, principalmente, por meio de mecanismos de persuasão e de difusão de algumas ideias compartilhadas por membros da mesma comunidade em diferentes fóruns, alguns especializados, outros mais amplos. Esta atuação contribui para o aprimoramento das ideias até que estas estejam devidamente amadurecidas a ponto de servirem como fator de influência na formação da agenda. Nesse processo não há necessidade de consenso, apenas acordos entre as partes já basta para que ocorra o aprimoramento.

O último fluxo é composto pela dimensão política (*politics streams*) cujo conceito está próximo do que Kingdon (2003) chamou de definição intra-Washington, pertinente aos conteúdos trabalhados pelo governo americano. Esta dimensão estabelece de forma restrita o entendimento de que política é fundamentalmente a relação entre o político e o universo de eleitores, opositores e líderes dos grupos de pressão. Nesse sentido, esse fluxo possui importantes elementos de influência sobre a agenda: clima ou humor do público, campanhas de grupos de pressão, resultados das eleições, distribuições partidárias ou ideológicas no Congresso e mudanças na administração.

O autor acredita que este fluxo possui efeito poderoso sobre as agendas, influenciando decisivamente na movimentação de determinados itens da pauta, principalmente por conta do grande volume de negócios do governo, da dinâmica de construção de consenso e estudo do preço (custo político) que os políticos terão que pagar pelos conflitos. A construção de consenso em uma arena política tem lugar por intermédio de um processo de intensa negociação. O fluxo político constitui importante promotor ou inibidor de itens de pauta que poderão compor a agenda decisória governamental.

Em relação aos elementos de influência, Kingdon entende humor ou clima nacional como a similaridade de pensamento de um número bastante grande de pessoas em torno de certas ideias ou sentimentos comuns por um certo período de tempo. Estes sentimentos se alteram vez por outra de maneira perceptível e tais mudanças podem ter impactos relevantes na agenda.

Embora envolva sentimentos de um grande número de pessoas, o humor ou clima nacional não residem no público de massa, e seu processo de detecção funciona a partir da relação entre os políticos eleitos e seus eleitores, bem como nos políticos

não eleitos a partir do que ouvem daqueles com mandato, ou seja, a captação de um espírito nacional tem consequências importantes e podem impactar o cotidiano das relações políticas, assim como afetar o sucesso do governo em fazer novas propostas. O humor ou clima nacional seria uma espécie de “solo fértil” onde germinam ideias ou mesmo um pêndulo onde um humor favorável cria incentivos para que questões cheguem à agenda e outras não (KINGDON, 2003).

As forças políticas organizadas formam o segundo elemento do fluxo político. Estas são exercidas, fundamentalmente, pelos grupos de pressão em arenas políticas que, de acordo com seus interesses, apoiam ou fazem oposição a uma determinada ideia, contribuindo para um conflito ou consenso. Quando conseguem construir consenso, o ambiente se torna altamente favorável ao encaminhamento de uma proposta. Quando ocorrem discordâncias, os defensores de determinada questão analisam o custo político e o equilíbrio de forças na arena, visando detectar potenciais simpatizantes as suas ideias. Quando o conflito se instaura não há, necessariamente, o abandono de uma ideia, mas a certeza de que haverá custos no processo.

Segundo Kingdon (2003), durante grande parte do tempo, há um equilíbrio entre as forças organizadas que mitigam qualquer mudança. Este fato contribui para a inércia governamental, uma vez que o governo consegue conquistar uma clientela favorável aos seus programas implantados, que passam a fazer papel de defensores dessas iniciativas, reduzindo a margem para entrada de novos programas.

Once a government program is established, the clientele it benefits organizes into an impressive collection of interest groups whose major purpose is to protect the program from which they draw their sustenance. Not only this clientele fend off attacks on the program, but it also makes consideration of proposals that might change the program difficult. (KINGDON, 2003: 152)

O terceiro e último elemento do fluxo político são as mudanças e a rotatividade do governo. Mudanças em posições-chaves na estrutura governamental promovem alterações de agenda, com a retirada ou bloqueio de itens da gestão anterior e inclusão de outros que possam caracterizar a administração atual. O início de um mandato ou de um novo governo, para Kingdon (2003), é um momento especial para mudanças na agenda.

Outro evento com grandes efeitos sobre a agenda é a mudança nos limites de jurisdição ou de competência de cada setor do governo, estabelecida por novos estatutos, regulamentos, cartas ou regimentos. Se alguns setores são afetados por novas competências, itens de pauta da agenda podem ser redimensionados, confirmados ou até ignorados pelo desenho dos novos limites de atuação. Ou seja, a disputa sobre jurisdição e a mudança de pessoal em posições-chave afetam a definição da agenda. E o momento pelo qual ocorre tal definição Kingdon (2003) chamou de “janelas de oportunidades” (*policy windows*). Aqui acrescenta-se o adjetivo “políticas”, por entendermos que todo escopo de abertura de uma janela de oportunidades, envolve uma dimensão eminentemente política por natureza.

When you lobby for something, what you have to do is put together your coalition, you have to gear up, you have to get your political forces in line, and then you sit there and wait for the fortuits event.

(KINGDON, 2003: 165)

Uma janela de oportunidades políticas constitui ocasião privilegiada para alteração nas agendas, a partir da ocorrência de algum evento nos fluxos dos problemas ou político. Uma janela aberta permite que defensores de propostas de itens de pauta defendam suas ideias, tanto para despertar a atenção dos outros quanto para tentar inseri-las na agenda. Assim, uma janela é o ponto de convergência entre problemas, soluções e contexto político que permite a movimentação de entrada de itens de pauta na agenda. Estas se abrem e se fecham rapidamente, de forma cíclica e transitória e, para aproveitá-las, os formuladores necessitam tomar conhecimento de um problema, identificar uma solução potencial disponível na comunidade política, e ainda construir um contexto político favorável para que suas propostas sejam ouvidas. Caso contrário, deverão aguardar até que novas convergências surjam, gerando novas oportunidades. Segundo Kingdon (2003), a escassez e a curta duração de uma janela de oportunidades acaba por criar um poderoso imã para os fluxos dos problemas e soluções.

The opening of a window often establishes the priority in the queue. Participants move some items ahead of others, essentially because they believe the proposals stand a decent chance of enactment. (KINGDON, 2003: 167)

O autor cita como exemplo a década de 1970 nos Estados Unidos, onde havia várias propostas de desregulamentação dos transportes em compasso de espera para entrar na agenda decisória governamental. A administração Carter decidiu colocar a aviação à frente de todos os outros assuntos, não porque sua proposta estava conceitualmente mais bem estruturada, mas sim porque tinha mais chance de entrar em pauta, principalmente por já contar com o apoio de influentes senadores, como Edward Kennedy e Howard Canon, da agência reguladora da aviação civil, da indústria e de grupos de interesse.

Em suma, um ambiente propício que favoreceu a ascensão deste assunto à pauta da agenda decisória governamental, em detrimento dos outros que deveriam aguardar nova oportunidade. De outra forma, a aviação havia conquistado a atenção de atores chaves que influenciavam a definição da agenda. Estes atores gastaram tempo, energia, recursos de variados tipos e capital político para estabelecer suas prioridades, porque acreditavam que poderiam colher frutos com tal iniciativa, uma vez que o problema foi bem definido, soluções estavam disponíveis, e o contexto político permitiu a convergência. Restava disputar espaço na arena política. Se a probabilidade de vitória não for alta, os atores sentem-se desestimulados e não se envolvem, pois em muitos casos, estes defensores concluem que não vale a pena o esforço para promover determinados assuntos e decidem por abandoná-los. Esta dinâmica é promovida pelos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*).

Os atores considerados chave na teoria dos *Multiple Streams* são os responsáveis por promover a conexão entre problemas, soluções e contexto político favorável para que as mudanças aconteçam. Os empreendedores de política, assim como nos negócios, são aqueles que optam por investir diferentes recursos e capital político nas ideias em que acreditam, seja por interesses materiais, simbólicos ou emocionais. A atuação destes empreendedores se dá em diferentes arenas, fóruns e espaços que permitam a “flutuação” de suas ideias.

Um empreendedor de política, geralmente, é um especialista na matéria que defende e seu nível de influência no governo ou fora dele pode ser decisivo para o sucesso de sua empreitada, principalmente porque estes trabalham e consolidam as ideias a ponto destas se tornarem viáveis e mais aceitáveis. A partir da perspectiva incremental, Kingdon (2003) acredita que estes processos podem demorar anos para se concretizar. De todo modo, quando uma janela de oportunidades políticas se abre, os empreendedores estabilizam sua posição, tendo já trabalhado para que problemas, soluções e contexto político sejam convergentes e a mudança na agenda aconteça.

Whithout the presence of an entrepreneur, the liking of the streams may not take place. Good ideas lie fallow for lack of an advocate. Problems are unsolved for lack of a solution. Political events are not capitalized for lack or inventive and developed proposals. (KINGDON, 2003: 182)

Existem dois tipos de atores-chave nesta teoria, segundo classificação kingdoniana: atores visíveis e atores invisíveis. No primeiro caso, estão aquelas pessoas que recebem atenção da imprensa e do público em geral, e influenciam diretamente a definição da agenda, em maior ou menor grau, como o presidente, os membros do primeiro escalão do governo, os membros do poder legislativo e do poder judiciário, os membros dos grupos de interesse, os partidos políticos, a mídia e a opinião pública.

Já no segundo caso, os atores invisíveis são os servidores públicos de carreira, analistas dos grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, consultores e pesquisadores. Estes atores são responsáveis pela geração de alternativas e pela implementação das propostas. Sua maior preocupação reside na administração de políticas que já existem e na proposição de alternativas, diferente do que ocorre com os atores visíveis, que atuam junto na definição da agenda, principalmente na construção dos problemas e do contexto político.

No caso da questão das milícias, podem ser considerados atores chaves o poder executivo estadual, o poder legislativo estadual, o poder judiciário estadual e a mídia impressa. Em todos esses espaços institucionais há atores visíveis e invisíveis.

Embora constitua referência na construção de agendas, a Teoria dos *Multiple Streams* enfrentou críticas, algumas reconhecidas pelo próprio criador, como a crítica à fluidez do modelo. Segundo os formuladores desse viés crítico, essa fluidez abriria espaço para uma “excessiva” aleatoriedade dos processos com os quais os fluxos se movimentam. Kingdon (2003) rebateu esta crítica afirmando que seria um grave erro concluir que tais processos seriam essencialmente aleatórios, além do grau de padronização das três vertentes fundamentais: os processos dentro de cada fluxo, os procedimentos de convergência destes e as restrições gerais do sistema.

Ainda segundo o autor, nem todo problema tem chance igual de ascender à agenda, principalmente porque a qualidade na definição deste constitui condição *sine qua non* para que se obtenha condições de disputa. A qualidade na definição do problema influencia a transformação deste em um fluxo com reais probabilidades de incidir na definição da agenda.

Por outro lado, nem todas as questões sociais se transformam em problemas, sobretudo aquelas que não entram em conflito com valores importantes ou que são classificadas em uma categoria inadequada para serem traduzidas em problemas concretos. No fluxo político os contextos políticos são favoráveis ao entendimento de que propostas que atendem às normas de viabilidade técnica, rigor orçamentário, aceitabilidade em termos de valores, aquiescência do público e boa receptividade dos políticos, são mais prováveis de sobreviverem do que aquelas que não possuem alguma ou muitas destas qualidades.

Alguns grupos não têm os mesmos recursos do que outros, assim como algumas convergências são mais prováveis do que outras. Kingdon (2003) utiliza como exemplo o fato de que uma janela de oportunidades pode se abrir, mas uma solução pode não estar disponível no fluxo político, ou um empreendedor inábil pode não conseguir unificar um problema a uma proposta inserida no fluxo político.

Kingdon (2003) destaca ainda que o sistema proposto possui várias limitações que proporcionam uma estrutura básica dentro da qual os participantes jogam um jogo em que a escassez de janelas de oportunidades abertas acaba por provocar constrangimento. Estes atores disputam um espaço limitado nas agendas, a partir de ideias que possuem forte conteúdo probabilístico e estão inseridas em uma estrutura que abrange a definição de problemas e a geração de alternativas.

Segundo Capella (2004), Kingdon rompe com esquemas interpretativos deterministas e assume um modelo cuja lógica é contingencial, no qual o que acontece depende do que aconteceu anteriormente. Nessa perspectiva, o modelo permite lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens mais racionalistas. Ainda assim, o modelo recebeu propostas de alterações. Uma das mais significativas das modificações introduzidas no modelo de *Multiple Streams* foram desenvolvidas por Zahariadis (1995).

Em sua análise sobre o processo de privatização na Inglaterra e França, o autor propõe três adaptações ao modelo original. Primeiramente, enquanto Kingdon instrumentaliza o modelo para análise de processos pré-decisionais, Zahariadis (1995) estende o modelo até a fase de implementação. Em segundo lugar, o autor aplica o modelo para o estudo comparativo de políticas públicas, estudando e relacionando políticas semelhantes em países distintos.

Analisando o caso inglês, Zahariadis (1995) mostra que, diferente do governo federal norte-americano, sobre o qual Kingdon se debruçou, o governo inglês não compartilhava muitas das características do modelo *garbage can*. Mesmo lidando em um contexto de preferências menos problemáticas entre os tomadores de decisão, participação menos fluída e tecnologia mais clara, o autor mostrou a aplicabilidade do modelo naquele país.

Finalmente, a terceira alteração introduzida ao modelo de Kingdon consistiu na mudança da unidade de análise. O modelo de *Multiple Streams* toma como unidade de análise toda a extensão do governo federal e analisa diversas questões que circulam por entre as estruturas de governo. Zahariadis (1999) focaliza sua atenção em uma única questão, a privatização, e sua movimentação no processo decisório. Uma última alteração, de caráter metodológico, promovida pelo autor consistiu na combinação das três variáveis do fluxo político – humor nacional, grupos de interesse e mudança no governo (*turnover*) – em uma única variável, a qual nomeou “ideologia”.

Estas considerações não alteram a lógica fundamental do modelo de Kingdon (2003), que não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios sequenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida para aquele problema, sendo implementadas e revistas. O modelo focaliza a dinâmica das ideias, e o desenvolvimento de políticas

é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma lógica contingencial.

A mudança na agenda depende da combinação de problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. Tomando esta perspectiva, uma das maiores vantagens do modelo é permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulações de políticas:

It [multiple streams] describes a situation tha traditional normative theories of choice condemn as phatological ans usually treat as an aberration (...) Complexity, fluidity, and fuziness are particular appropriate characterizations of policy-making at the national level. (Zahariadis, 1999: 98).

Estas mesmas características são frequentemente criticadas por diversos autores, relacionando fluidez e estrutura, aprofundando a questão anteriormente apresentada. Estes autores afirmam que o modelo é muito fluído em sua estrutura e operacionalização (Sabatier, 1997), e que emprega um nível de abstração muito elevado (Mucciaroni, 1992). A estrutura fluída do modelo, que não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas, deriva das características da ideia de *garbage can*, que se propõe a trabalhar numa lógica bastante diferente do determinismo presente nas abordagens de sistemas fechados. Kingdon (2003) responde às críticas afirmando haver uma estrutura no modelo de *garbage can*, sendo esta, bastante diferente das teorizações convencionais:

One reason that some readers find it difficult to appreciate the structure in something like the garbage can model is that its structure is not familiar. A Marxist-style class structure, for instance, or a bureaucratic hierarchy, or a constitutional order is all more familiar. But that doesn't mean that the sort of model developed in this book has no structure; it's just an unfamiliar and unorthodox sort of structure (Kingdon, 2003: 223).

A ausência de estrutura seria responsável, de acordo com Mucciaroni (1992: 473), por um tipo de explicação que caminha entre uma sucessão de eventos fortuitos e aleatórios, além de tornar o modelo inviável para previsão de mudanças na agenda.

(...) the point is that to develop meaningful explanations and predict agenda change, one needs to go beyond the abstract formulation of garbage can model (Mucciaroni, 1992: 464).

Enquanto Mucciaroni (1992) recomenda a criação de variáveis intermediárias para complementar as variáveis apresentadas por Kingdon (problemas, soluções e política), que seriam, segundo o autor, muito abrangentes e amplas, e assim habilitar o modelo a prever mudanças na agenda, Sabatier (1997) propõe o desenvolvimento de um modelo explícito de ação individual: “*(...) the casual drivers are underspecified, in part because there are no clear models of the individual*” (SABATIER, 1997:07).

Quanto à estrutura, embora o modelo reserve espaço para eventos acidentais, essa característica não reflete sua essência. Há certo padrão na dinâmica interna de cada um dos fluxos, não sendo eles totalmente aleatórios. No fluxo de problemas, por exemplo, nem todos os problemas são igualmente passíveis de capturarem a atenção dos formuladores de políticas. Para que um problema seja entendido como tal, vimos que o modelo aponta alguns pré-requisitos, como indicadores, eventos focalizadores e *feedback*, caso contrário esses problemas não passarão de condições.

Da mesma forma, no fluxo de alternativas (*policy streams*), nem todas as propostas são igualmente possíveis. Propostas que são viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos, por exemplo, têm maiores chances de sobreviver.

Finalmente, no fluxo político, nem todos os eventos são igualmente prováveis. Algumas mudanças no humor nacional são mais prováveis que outras num determinado contexto, da mesma forma que determinadas mudanças nas forças políticas organizadas dentro do governo são mais bem aceitas e mais prováveis do que outras. Podemos pensar nestas condições como variáveis intermediárias, agindo dentro de cada fluxo.

Quando observamos o mecanismo pelo qual os fluxos são reunidos, é possível perceber que o modelo não é exclusivamente aleatório. Algumas possibilidades de

junção dos fluxos são mais prováveis do que outras. Dependendo do momento em que uma questão chega a um determinado fluxo, esta tem maiores ou menores chances de convergência (*coupling*). Uma oportunidade pode surgir enquanto uma solução não está disponível na *policy stream* e, neste caso, a janela se fecha sem a junção dos três fluxos. Por outro lado, uma solução pode estar disponível na *policy stream* sem encontrar condições políticas favoráveis. Novamente, as possibilidades de mudanças são limitadas. Desta forma, "(...) *everything cannot interact with everything else*", diz Kingdon (2003: 207)

O modelo *garbage can* é desenvolvido fundamentalmente para lidar com condições de ambiguidade. A adaptação de Kingdon mantém essa característica, ao mesmo tempo em que procura desenvolver uma estrutura, que pode ser percebida nos dois casos acima mencionados. Respondendo às críticas sobre estrutura, Kingdon (2003:222) afirma: "*in my view, the model (...) is structured, but there also is room for residual randomness, as is true of the real world*".

Essa aleatoriedade residual garante que o modelo assuma o processo de formulação de políticas como sendo imprevisível, mesmo que completamente. Assim, o modelo fornece ferramentas para compreensão deste processo, mais do que para a previsão de eventos futuros. Compreender o porquê de algumas questões chegarem à agenda enquanto outras eram negligenciadas é mais importante, para o modelo de *multiple streams*, do que prever mudanças na agenda. Também entender por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras é mais importante do que prever quais as alternativas disponíveis ou quais delas serão finalmente adotadas.

Zahariadis (1999), no entanto, assinala que o modelo também pode prever mudanças na agenda, levando em consideração os eventos que se desenrolam no interior de cada fluxo, e da participação dos atores no processo de *agenda-setting*:

The lens predicts, for example, that the ideology of political parties will be an important factor in raising issues to the top of the government's agenda (...) And it predicts that bureaucrats will be more likely to shape alternative solutions than to manipulate the government's agenda.
(Zahariadis, 1999)

Outro ponto controverso reside na interdependência dos fluxos. O modelo se baseia em três fluxos independentes, perpassando todo o sistema decisório. É central ao modelo a independência dos fluxos, o que significa que cada um segue sua dinâmica própria em relação aos demais. Soluções não dependem de problemas para serem desenvolvidas, a dinâmica política segue seu próprio curso, independente das soluções produzidas pelos especialistas etc. Apenas em momentos críticos, os empreendedores de políticas conectariam problemas a soluções e ao contexto político, unindo os fluxos (*coupling*).

Embora os fluxos sejam independentes, eles parecem se conectar mesmo antes desses momentos críticos. Entre os critérios de sobrevivência das ideias nas comunidades de política (*policy communities*), por exemplo, figura a antecipação, pelos especialistas, de aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo político (*politic streams*) e o de soluções e alternativas (*policy stream*). Mudanças de pessoas-chave no governo e mudanças no humor nacional (*political stream*) podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico (*problem stream*).

Mucciaroni (1992) sustenta que a manutenção da ideia de independência dos fluxos deve ser abandonada, em benefício de uma visão de interdependência dos fluxos, o que, segundo ele, contribuiria para reduzir o caráter aleatório do modelo e torná-lo mais estratégico e intencional. Desta forma, sugere que o modelo procure mostrar como os eventos em um fluxo influenciam os acontecimentos nos demais fluxos, investigando convergências (*coupling*) durante o processo e não apenas no estágio final da formação da agenda. Por outro lado, Zahariadis (1999), afirma que a vantagem da independência dos fluxos é fundamental para preservar a lógica do modelo de *garbage can*, e assim manter uma perspectiva diferenciada com relação aos modelos racionalistas:

(...) the advantage of Independence is that it enables researchers to uncover rather than assume rationality; that is, one does, not assume that solutions are Always developed in response to clearly defined problems (Zahariadis, 1999: 82)

Em suas reflexões mais recentes, Kingdon (2003) efetuou uma rediscussão quanto à independência dos fluxos inicialmente proposta. Ele manteve a ideia de independência, mantendo-se fiel ao modelo de *garbage can*, mas passou a aceitar a hipótese da existência de conexões entre os fluxos em outros momentos que não aqueles em que as janelas de oportunidades (*policy windows*) se abrem e se opera a união dos fluxos (*coupling*).

I think one amendment (...) is reasonable: there are some links between these streams at times other than the open Windows and the final couplings. (...) Couplings are attempted often, and not just close to the time of final enactment. But the Independence of the streams is still noticeable in the real world and postulating the Independence in building theories still has its uses. (Kingdon, 2003: 229)

Além desta revisão, Kingdon (2003) também reconhece recentemente a importância das instituições no processo de formulação de políticas, embora não proponha alterações substantivas ao modelo nesse sentido. Esta questão já havia sido levantada por Mucciaroni (1992), que chamou a atenção para a necessidade de incorporar a dimensão institucional do modelo de agenda-setting proposto por Kingdon:

Even if we assume the existence of a process that resembles garbage can model, we still need to trace out specifically what kinds of institutional structures facilitate or constrain various problems and solutions from reaching the agenda (...) there had be a pre-existing institutional capacity that underpinned the efforts of reformes when the situational variables (problems, solutions, and political conditions) were favorable for pushing their ideas forward (Mucciaroni, 1992: 467)

Embora Kingdon (2003) não aprofunde a reflexão sobre as instituições, um outro modelo de *agenda-setting*, que também foi desenvolvido no campo das políticas públicas, pode lançar luzes sobre esta questão. O modelo do equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993), que veremos a seguir, traz considerações importantes sobre a relação entre formulação da agenda e a dinâmica institucional, complementando as ideias de Kingdon.

Os autores buscaram construir um modelo que permitisse o exame tanto de períodos de estabilidade, quanto de momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas,

Punctuated-equilibrium theory seeks to explain a simple observation: political processes are often driven by a logic of stability and incrementalism, but occasionally they also produce large-scale departures from the past (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Na proposta, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, seriam interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Esta ideia é aplicada às agendas, que mudam de forma rápida devido ao que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras questões que se difundem rapidamente, num efeito cascata (*bandwagon*). Algo parecido com o que descreve Kingdon (2003) no processo de difusão das ideias no interior das *policy communities*. Quando isso ocorre, algumas ideias se tornam populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por outras ideias, abrindo espaço para novos movimentos políticos.

Such policy diffusion can be described by a logistic growth curve, or a schaped curve. Policy adoption is slow at first, the very rapid, the slow again as the saturation point is reached. During the first phase, adoption may be very slow as ideas are tried and discarded. Then a positive feedback phase takes place for some programs, as the rapidly diffuse. Finally, negative feedback is reestablished as the saturation point is reached. (Baumgartner e Jones, 1993: 17)

Originalmente, este modelo foi desenvolvido para a análise do processo político norte-americano, buscando entender a forma como se alternam momentos de rápida mudança, com períodos de estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e o processo de *agenda-setting*.

Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada (*bounded rationality*), para lidar com uma multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos.

Estes subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrossistema) ocupam-se de questões proeminentes. Assim, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (semelhantes às *policy communities* de Kingdon), e lá permanecem. Outras acabam por integrar o macrossistema, promovendo mudanças na agenda.

Quando um subsistema é dominado por único interesse, os autores o caracterizam como um monopólio de políticas (*policy monopoly*), nos quais os indivíduos participantes do processo decisório compartilham um mesmo entendimento sobre uma mesma questão:

Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding (Baumgartner e Jones, 1993: 06)

Existem duas características fundamentais que definem e constituem os monopólios: uma estrutura institucional demarcada, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma ideia fortemente associada com a instituição, relacionada com os valores políticos daquela comunidade. A chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e mudança, segundo Baumgartner e Jones (1993), reside na forma como uma questão é definida, considerando que esta definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas, em detrimento de outras.

Para instrumentalizar a análise, os autores criaram o conceito de *policy image*, que basicamente se refere a como uma política é vista, entendida e discutida. As *policy image* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, ou seja, um processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema. Assim, “(...) *the creation and maintenance of a policy monopoly is intimately linked with the creation and creation and maintenance of a supporting policy image*” (Baumgartner e Jones, 1993: 26).

Isso significa que quando uma imagem é largamente aceita, um monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam determinadas imagens enquanto seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio.

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nesses “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia.

Os autores exemplificaram este tipo de situação na questão nuclear norte-americana. Enquanto a imagem predominante estava associada ao progresso econômico e científico, um *policy monopoly* existia em torno da questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem mudou, focalizando as ameaças de segurança e degradação ambiental, o monopólio em torno desta questão se esgotou. Novas imagens podem atrair novos participantes (ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover questões (ou desencorajar outras).

De maneira similar a Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993) entendem que condições políticas e sociais não se transformam em problemas, necessária e automaticamente. Para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política efetue a ligação entre o problema e uma possível solução (Baumgartner e Jones, 1993: 27).

A criação de uma imagem, por sua vez, é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Para citar um exemplo, quando há a incidência de desastre causado pelos fenômenos da natureza e este não resta caracterizado por negligência ou omissão estatal, não há demanda por este tipo de intervenção. Entretanto, se as mesmas condições resultam de uma não-atuação estatal, conseqüentemente, há pressão popular para que ocorra intervenção estatal, a questão tem grandes possibilidades de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de condições em problemas.

A disputa em torno do entendimento de uma política – ou da *policy image* – é considerada pelos autores como sendo crucial na luta política. Os formuladores de políticas empenham-se na construção de imagens, calculando os ganhos advindos da consolidação de um dado entendimento. No entanto, eles não têm controle sobre os impactos dessas imagens no sistema político. Também não exercem controle sobre as possíveis soluções que podem ser apresentadas para os problemas.

As pesquisas executadas por Baumgartner e Jones (1993) ratificam a concepção de Kingdon (2003) acerca do fato de que soluções e problemas percorrem trajetórias distintas. Os autores mostraram que a focalização de um problema não garante que uma solução específica seja selecionada. A conexão entre soluções e problemas precisa ser assegurada por um empreendedor político para que, desta forma, mudanças sejam produzidas na agenda. Neste processo, os autores chamaram a atenção novamente para a importância da argumentação e da criação de um novo entendimento sobre uma questão:

Policymaking is strongly influenced not only by changing definitions of what social conditions are subject to a government response (...) but also and at the same time by changing definitions of what would be most effective solution to a given public problem.

(Baumgartner e Jones, 1993: 29)

A *policy image* é central tanto para a definição de problemas quanto para a seleção de soluções no modelo proposto pelos autores, devendo ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida, no que os autores chamam de *policy venue*. Para Baumgartner e Jones (1993: 32) *“policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning to a given issue”*.

Algumas questões estão associadas à jurisdição de uma única instituição, enquanto outras podem estar submetidas a várias jurisdições ao mesmo tempo. Além disso, os autores mostram que, no sistema de governo norte-americano, as mudanças nas jurisdições de uma questão são bastante frequentes e envolvem também os níveis federativos. Dadas estas características, ao mesmo tempo em que os formuladores de políticas procuram assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, procuram também influenciar as instituições que têm jurisdição sobre estas questões.

Uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, enquanto outra instituição pode aceitar mais facilmente a mesma. A busca por arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (*venue shopping*) e a criação de *policy images* estão, portanto, fortemente vinculadas.

Nos sistemas prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais, que configuram uma situação de equilíbrio reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo – questões que não se difundem para além dos limites deste sistema. As decisões, em muitos sistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum (*policy image*) sobre uma questão e criam monopólios (*policies monopolies*), limitando o acesso de novos atores, e restringindo o surgimento de novas ideias. Sistemas são caracterizados pela estabilidade, propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo, pouco ganho dos atores políticos com relação ao investimento, resultando em equilíbrio e mudança incremental.

Em alguns “momentos críticos” o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Tais momentos têm início quando a atenção a uma questão rompe os limites do sistema e chega ao macrossistema político ou à agenda governamental, no modelo de Kingdon. Mudanças na percepção das condições, transformando-as em problemas ou eventos que focalizam atenção (*focusing events*), ou mudanças na opinião pública, podem levar uma questão de um sistema para o macrossistema.

Ao contrário dos sistemas, os macrossistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política, diferentes *policy images* e *feedback* positivo. Como indicam Baumgartner e Jones (1999: 102), “*macropolitics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback*”.

Quando uma questão ascende ao macrossistema, o sistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público a uma questão pode levar à introdução de novas ideias e novos atores naquele sistema. Momentos críticos podem estabelecer novas imagens e reorganizações institucionais (novas *policy venues*) que reestruturam o subsistema. Novas ideias e instituições tendem a permanecer no tempo (*policy legacy*), criando novo estado de equilíbrio no sistema que, após algum tempo, tende a voltar à estabilidade.

Temos, assim, no modelo de equilíbrio pontuado, uma explicação tanto para estabilidade quanto para a mudança no sistema político, que enfatiza, ao mesmo tempo, o processo de *agenda-setting* e a dinâmica institucional na qual as ideias são geradas e difundidas.

Uma vez apresentados ambos os modelos, convém analisar similaridades e distinções entre os *multiple streams* e *punctuated equilibrium*. Ambos os modelos compartilham muitas características com relação ao processo de *agenda-setting*, como, por exemplo, a relevância na definição de uma questão (*issue definition*), expressa numa imagem ou símbolo para formação da agenda.

A manipulação das imagens, com efeitos diretos sobre a mobilização de indivíduos e grupos, liga o equilíbrio dos sistemas às mudanças repentinas no macrossistema. Kingdon (2003), por outro lado, enfatiza as estratégias dos empreendedores de políticas, na tentativa de capturar a atenção de indivíduos influentes no governo e nas comunidades em geral. Já Baumgartner e Jones, (1993) trabalham o conceito de *policy image* como uma das forças que impulsionam a mobilização de atores previamente indiferentes, ocasionando mudança na agenda.

Kingdon (2003) denomina “eventos focalizadores” (*focusing events*) as imagens relacionadas a uma política. Fazem parte desses eventos as crises, desastres, símbolos e a experiência pessoal dos formuladores de políticas. Baumgartner e Jones (1993) destacam os componentes empíricos e valorativos (*tone*) desses eventos. O processo de argumentação, a criação de narrativas e histórias causais, utilização de números e estatísticas, são citados pelos autores como formas de representar problemas e mais tarde, ligá-los a soluções.

Esta ligação entre problemas e soluções também é analisada pelos dois modelos, que consideram não haver necessariamente um vínculo entre estes dois momentos. Vimos que, para Kingdon (2003), a abertura de uma janela de oportunidades cria possibilidades de junção dos fluxos de problemas, soluções e políticas. O *Punctuated Equilibrium Model* relaciona a definição de um problema a sua imagem (*policy image*) e ao seu contexto institucional (*policy venue*). Essas duas características são então ligadas à solução, num processo aparentemente menos fluído do que aquele imaginado por Kingdon.

Em relação aos principais atores sociais diretamente implicados na definição das agendas, o presidente da nação desempenha papel de relevância em ambos os modelos no processo de *agenda-setting*, considerando o fato de que este ator possui a sua disposição, recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública. Mais especificamente, o modelo de *Multiple Streams* considera o chefe do poder executivo nacional como o ator de maior influência sobre a formação de agenda.

Embora Baumgartner e Jones (1993) estejam mais preocupados em mostrar a forma pela qual arenas institucionais (*policy venues*) se relacionam com imagens (*policy images*), e considerando a estrutura do poder executivo apenas como uma, entre as diversas arenas existentes, os autores também consideram o chefe do executivo como o ator com maior preponderância sobre o processo de *agenda-setting*. Para eles: “*no other single actor can focus as clearly or change the motivations of such great number of those actors, as the president*” (Baumgartner e Jones, 1993: 241). Assim, ambos os analistas do sistema político norte-americano destacam a influência presidencial no processo de formação da agenda.

Mudanças no governo são vistas por Kingdon (2003) como fatores que influenciam, no fluxo político, alterações na agenda decisória governamental. A eleição de novos membros para o Congresso e para os cargos eletivos no Poder Executivo, bem como a nomeação de altos funcionários e assessores nessas duas esferas criam condições para que algumas questões cheguem à agenda, ao mesmo tempo em que restringem outras. A visão de ciclos políticos como elemento crítico no processo de *agenda-setting* não é compartilhada por Baumgartner e Jones (1993). Embora os estudos conduzidos pelos autores apontem, em alguma medida, para a ideia de ciclos políticos, o modelo rejeita essa ideia devido ao “legado institucional” do processo de *agenda-setting*:

As subsystems are created, new institutions are created the structure future policymaking and influence of outside groups. These institutional changes need bear no resemblance to those that existed a generation or two previously because each involves a fresh definition of political issues (...) a punctuated equilibrium model of the political system differs dramatically from type of dynamic equilibrium model implicit in any discussion of cycles (Baumgartner e Jones, 1993: 244).

Além das mudanças no governo, a questão jurisdicional é outro fator influente no fluxo político, segundo o modelo de *Multiple Streams*. Uma mudança dos limites de jurisdição pode levar a uma situação de imobilidade governamental, mas Kingdon (2003) avalia que essas disputas levam à inclusão de questões na agenda principalmente quando se trata de algum assunto com forte apelo popular. Neste caso, a competição jurisdicional retoma outras forças já em ação. Vimos que a questão jurisdicional também é crítica no modelo de Baumgartner e Jones (1993), embora, diferentemente de Kingdon, os autores enfatizam o aspecto institucional (*policy venues*) na mudança da imagem de uma questão.

Alguns atores desempenham papéis muito diferentes nos modelos em análise. Os grupos de interesse, por exemplo, são considerados por Kingdon (2003) como um dos atores mais importantes fora da estrutura governamental. No entanto, sua atuação se dá mais no sentido de bloquear questões do que levá-las à agenda. Mesmo que atuem de forma positiva, Kingdon afirma ser difícil relacionar a emergência de uma questão na agenda exclusivamente à ação dos grupos de interesse.

Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, acreditam que os grupos de interesse desempenham papel relevante na definição de questões, especialmente quando essas questões afetam a opinião pública, influenciam os termos de debate, e determinam *policy venues*. Analisando as políticas de pesticidas e tabaco, por exemplo, os autores verificaram que grupos de interesse mobilizados formaram uma coalizão de defesa (*advocacy coalition*) em torno de uma questão, atraindo novos atores e pressionando por mudanças na agenda. Em suma, "*mobilization of interest groups appears to play an important role in determining policy images, venues and outcomes*" (Baumgartner e Jones, 1993: 184).

A mídia também recebe ênfase diferente nos dois modelos analisados. Enquanto para Kingdon (2003) a mídia geralmente retrata as questões que já estão se movendo na agenda decisória governamental, não tendo grande influência em sua estruturação, Baumgartner e Jones (1993) enfatizam a capacidade da mídia em direcionar a atenção para diferentes aspectos de um mesmo assunto ao longo do tempo, bem como de um assunto para o outro. Mudanças na atenção também podem contribuir para conectar as diferentes *policy venues*:

Venues are often tightly linked and shifts in attend in one are likely quickly followed by shifts in others. The media help link all the other venues together, for they are the privileged means of communication, the way by which disjointed actors keeps tabs on each other and on what they consider the public mood. These features help to explain why policy entrepreneurs have such incentives to influence what is presented in the media.
(Baumgartner e Jones, 1993: 107)

As principais características dos modelos de *agenda-setting* que fundamentam nosso estudo estão sintetizadas no quadro abaixo. Os modelos apresentam grandes similaridades, complementando-se em alguns pontos como, por exemplo, na análise da dinâmica institucional destacada por Baumgartner e Jones (1993), e ausente no modelo de Kingdon (2003).

Ambos tratam do processo decisório numa perspectiva que poderíamos chamar de “pós-positivista”, enfatizando as ideias que movem soluções e problemas, tratadas de forma independente (sem relação de causa e efeito). Importante notar ainda que os dois modelos de *agenda-setting* também abordam tanto a ação individual, na figura dos *policy entrepreneurs*, quanto a estrutura, o sistema político e os sistemas de comunidades, permitindo vislumbrar restrições e oportunidades de mudanças.

As diferenças residem nas ênfases que os modelos depositam em determinadas características do processo. Estas diferenças podem estar relacionadas à metodologia aplicada pelos autores na condução de seus estudos. Enquanto Kingdon (2003) coletou dados por meio principalmente de entrevistas com a elite governamental, mas também através de estudos de caso, durante um período de quatro anos, Baumgartner e Jones (1993) codificaram centenas de artigos publicados pela mídia e audiências no Congresso relacionadas às políticas em estudo de quarenta a cem anos. De forma geral, os dois modelos são bastante pertinentes ao nosso objeto de estudo, auxiliando e instrumentalizando a análise do processo de *agenda-setting* das milícias cariocas.

Quadro 1: Comparação entre os modelos de Kingdon e Baumgartner/Jones:

	Kingdon (2003) <i>Multiple Streams Model</i>	Baumgartner e Jones (1993) <i>Punctuated Equilibrium Model</i>
Problemas	Não há vínculo causal entre problemas e soluções.	Não há vínculo causal entre problemas e soluções.
	Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.	Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos.
	Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.	Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão.
	Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.	Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.
Soluções	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.
	Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>), no processo de amaciamento (<i>soften up</i>)	Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>)
	Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.	Soluções têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>), têm maiores chances de uma chegar ao macro-sistema.
Dinâmica político-institucional	O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.	O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.
	“Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.	Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.
	Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.	Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.
Atores	O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda.	O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.
	Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda.	Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.
	A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.	A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.
Mudança na Agenda	Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.	Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças (<i>punctuations</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i> , imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais nesse processo.

Considerando nosso foco de estudo, as apresentações discursivas sobre as milícias na mídia impressa carioca, e a orientação desta pesquisa, a formação da agenda decisória governamental relacionada a essas apresentações, os modelos de *agenda-setting* apresentados representam ferramental analítico que parece útil à investigação deste processo. Estes modelos e seu repertório teórico-conceitual auxiliaram na compreensão do porquê e do como as ideias em torno das abordagens midiáticas sobre as milícias, ganharam prioridade, deixando de serem conduzidas de forma fragmentada e estável, sendo “pontuadas” e ganhando espaço na agenda governamental.

Também poderemos compreender por que o governo fluminense acionou determinadas alternativas para lidar com essa questão em detrimento de outras. Os modelos permitirão, ainda, analisar a formação da agenda de políticas governamentais (*policy agenda*), com base na compreensão da forma pela qual problemas são definidos e alternativas são apresentadas, considerando a dinâmica política e institucional do governo do estado do Rio de Janeiro.

Em busca de uma estratégia metodológica que nos permita combinar e aplicar os conceitos desenvolvidos pelos modelos para a análise de nosso objeto de estudo e nossos materiais empíricos, definimos quatro questões fundamentais, a saber:

- (1) Como e por que o tema das milícias ascende à agenda decisória governamental?
- (2) Quais são as interpretações de problemas acerca das milícias?
- (3) Quais são os eventos que mudam o “tom” das abordagens?
- (4) Como é feita a junção dos fluxos (problemas, alternativas e política) para o encaminhamento da solução do problema?

Nosso esquema interpretativo emprega como eixo básico o modelo de *agenda-setting* proposto por Kingdon (2003), buscando compreender como a questão da milícia ascende à agenda decisória governamental na metade do segundo mandato do governo Cabral (em 2012), por meio da análise da combinação dos fluxos de problemas, soluções e a interação destes com o fluxo político.

Investigamos a trajetória percorrida pelo tema das milícias na imprensa carioca, quais foram as narrativas empregadas e como os discursos moldavam os comportamentos de atores estratégicos, como agências da Segurança Pública, por exemplo.

Também analisamos como as alternativas propostas para o enfrentamento do problema foram apresentadas e executadas, e de que forma a dinâmica política e institucional criou o “solo fértil” para essas ideias. Para tanto, a partir do modelo de kingdoniano, organizamos a análise em torno de três categorias de variáveis: problemas, alternativas e política, conforme o esquema a seguir:

- **Problemas**
 - Definição e representação dos problemas e produção de *policy images*;
- **Alternativas**
 - Geração e difusão das ideias nas *policy communities* e produção de *policy images*;
- **Política**
 - Contexto político e institucional e articulação dos atores políticos.

Para analisar as duas primeiras categorias de variáveis (problemas e alternativas), o método de coleta de dados envolve a análise de documentos produzidos pela mídia impressa carioca.

A condução de entrevistas, principal método de coleta de dados empregado por Kingdon (2003), não se mostra particularmente viável para os objetivos desta pesquisa, em face do alto grau de insegurança física apresentado em algumas visitas técnicas realizadas em duas áreas de controle miliciano, a saber: favela de Rio das Pedras (em 2006) e favela da Kelson’s (em 2007).

Nossa intenção foi compreender a definição de problemas e soluções apresentadas pelos principais atores envolvidos no fenômeno das milícias, no contexto das abordagens midiáticas, estatais e científicas e, para tanto, consideramos relevante a análise dos efeitos da cobertura midiática sobre o tema na formação da agenda decisória governamental, como sugerem Baumgartner e Jones (1993).

A abordagem estatal ao fenômeno das milícias tem origem nas agendas pública ou midiática e não na agenda decisória governamental (*policy agenda*). Empregamos, em nossa análise, reportagens, séries, editoriais e artigos publicados na mídia impressa, selecionados com o intuito de privilegiar o tema e buscar compreender a forma como estava nominado, qual o tom das matérias e que eventos contribuíram para consolidá-lo no cenário estadual da Segurança Pública do Rio de Janeiro.

Os documentos selecionados para este estudo podem ser categorizados em duas fontes, a partir dos veículos de comunicação que os produziram: reportagens, séries e editoriais dos jornais O Dia e O Globo. Este conjunto de textos representa uma mostra das principais ideias sobre o tema no período analisado, encampadas por dois dos maiores veículos de comunicação do país.

O exame destes materiais nos permitiu verificar a forma pela qual o fenômeno foi interpretado no cenário estadual naquele determinado momento, comunicando expressamente uma maneira de enxergar a realidade por parte de atores sociais estratégicos e dotados da capacidade para influenciar milhares de cidadãos com suas ações/opiniões, demonstrando quais valores e crenças estavam embutidos na respectiva concepção de problemas e alternativas sobre o tema.

Para análise deste material, o estudo está balizado pela identificação e observação das ideias a respeito de problemas e soluções. No modelo de Kingdon (2003), estas ideias são consideradas independentes, cada qual seguindo sua própria lógica no interior de fluxos distintos – *problems streams* e *policy stream*. Detalhando as categorias mais gerais de análise, problemas e alternativas, a partir dos modelos de Kingdon (2003) e Baumgartner/Jones (1993), elegemos as seguintes categorias para orientar o presente estudo:

Quadro 2: Categorias analíticas e esquemas interpretativos gerais

		Categorias de Análise	
		Problemas	Alternativas
Esquemas Interpretativos	Eventos focalizadores e símbolos	Congruência com valores da comunidade e aceitação pública	
	Utilização de indicadores	Difusão das ideias (<i>soften up</i>)	
	Utilização do feedback governamental	Utilização de estudos de viabilidade técnica	

Baumgartner e Jones (1993) compartilham com Kingdon (2003) o pressuposto de que problemas estão desconectados de soluções, sendo unidos por meio das *policy images*. Tais imagens, como vimos, são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*) e, portanto, representam a retórica argumentativa desenvolvida em torno de um programa de ação

governamental, contribuindo tanto para a transformação de condições em problemas, quanto para a mobilização em torno de propostas.

Em seus estudos, no entanto, Baumgartner e Jones (1993) não desenvolvem um conjunto de categorias analíticas para a avaliação dessas imagens. Por trabalharem majoritariamente com dados obtidos junto à mídia, os autores analisam as *policy images* com base na frequência de artigos relacionados a uma questão ao longo do tempo, e do tom empregado nestas coberturas, atribuindo valores aos apelos positivos, negativos e neutros.

Apesar de não descreverem variáveis e categorias relacionadas a problemas e soluções, ao desenvolverem o conceito de *policy image*, os autores fazem referência ao trabalho de Deborah Stone (2002). Embora não se proponha a desenvolver um modelo de *agenda-setting*, a autora se debruça sobre as diferentes formas de definição de problemas no discurso de elaboração de políticas.

A definição de problemas, segundo Stone (2002), envolve diferentes usos simbólicos da narrativa (narrativas de declínio, progresso, controle), a aplicação da sinédoque, metáforas e outras figuras de linguagem e a utilização de narrativas numéricas, baseadas em indicadores e dados estatísticos, dispostos de forma a reforçar concepções de problemas. Quanto às soluções, a autora mostra que as propostas de ação representam formas de exercer o poder e, nesse sentido, as estratégicas mais comuns consistem em indução, estabelecimento de regras, persuasão a respeito da versão dos fatos, entre outras variáveis.

Desta forma, para tratar as publicações e matérias dos jornais sobre milícias, analisamos a retórica e as narrativas contidas na argumentação sobre problemas e soluções – as *policy images*. Já o conjunto de variáveis e categorias sugerido por Kingdon (2003) é extremamente pertinente ao presente estudo. Entretanto, considerando as diferenças metodológicas entre o estudo kingdoniano e o nosso, basicamente: entrevistas *versus* publicações específicas em periódicos, durante período pré-determinado, as considerações de Baumgartner e Jones (1993) e Stone (2002) podem auxiliar a trabalhar com a análise do conteúdo textual, uma vez que os materiais empíricos coletados são similares.

Por outro lado, há uma correspondência bastante acentuada entre os conjuntos de categorias apresentados por esses autores, a saber: os indicadores, e os mecanismos de *feedback* governamentais mencionados por Kingdon (2003), como forma de ilustrar problemas, correspondem à análise de Stone (2002), sobre as “narrativas numéricas”. Já a forma como os eventos focalizadores e os símbolos, assinalados por Kingdon (2003) e Baumgartner/Jones (1993), ajudam a delinear a concepção de problemas podem ser apreendidos por meio da análise das modalidades de narrativas empregadas nos textos. Assim, propomos o seguinte esquema interpretativo para o exame da presente narrativa: categorias de análise para as variáveis “problemas” e “alternativas”.

Quadro 3: Categorias analíticas e esquemas interpretativos específicos

CATEGORIAS GERAIS		
Problemas	Alternativas	
Identificação da definição de problema	Identificação das propostas apresentadas	
CATEGORIAS ESPECÍFICAS		
Esquemas Interpretativos	<p>Eventos focalizadores e símbolos</p> <p>(1) Análise e identificação da estrutura narrativa (narrativas de declínio, progresso, controle, responsabilização, vitimização);</p> <p>(2) Análise e identificação do tipo de estratégia persuasiva (emprego de metáforas, sinédoque, estabelecimento de relações causais).</p>	<p>Congruência com valores da comunidade e aceitação pública</p> <p>(1) Análise da estratégia persuasiva com relação à imagem da proposta;</p> <p>(2) Identificação da criação de vínculos entre representação das soluções, questões técnicas e valores políticos.</p>
	<p>Utilização de indicadores e feedback da ação governamental</p> <p>(1) Análise da utilização da estratégia de mensuração como estratégia narrativa;</p> <p>(2) Análise da estratégia persuasiva e estabelecimento de relações causais baseada nessas categorias</p>	<p>Congruência com valores da comunidade e aceitação pública</p> <p>(1) Identificação e análise da estratégia de difusão das propostas nas comunidades especializadas e junto ao público.</p>
		<p>Utilização de estudos de viabilidade técnica</p> <p>(1) Análise da argumentação em torno da aplicabilidade das propostas;</p> <p>(2) Verificação do estabelecimento de vínculo entre propostas e problemas como estratégia para elevação do tema na agenda.</p>

A análise das reportagens publicadas, desta forma, permite a geração de indicadores para as duas primeiras categorias do estudo: problemas e alternativas. Mas há ainda uma terceira categoria sob análise – a dinâmica política. Para o estudo desta questão, empregamos outra abordagem metodológica: a análise de série de reportagens sobre as milícias.

Neste tópico, concentramos a atenção na forma pela qual certas categorias apresentadas por Kingdon (2003), e mais a questão institucional apresentada por Baumgartner e Jones (1993), influenciaram na formação da agenda decisória governamental, tornando o ambiente propício para as definições de problemas e soluções. Esta categoria de análise é a “variável política”.

Quadro 4: Categorias específicas para análise da dinâmica política

CATEGORIA GERAL	
Dinâmica Política	
Categorias Específicas	Clima nacional (<i>national mood</i>) [clima político]
	Mudanças no governo
	Forças políticas organizadas e sua participação
	Relação entre contexto institucional (ministérios, jurisdições, estados) e <i>policy image</i>

Uma vez identificadas e analisadas estas três categorias básicas (problemas, alternativas e política), analisamos a forma pela qual estes fluxos se reúnem, destacando a abertura das janelas de oportunidade de mudança (*policy windows*) e a atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) durante o processo. Desta forma, foi possível compreender como as variáveis e categorias sob análise se combinavam, produzindo mudanças reais na agenda.

Examinamos o fluxo de problemas (*problems stream*) na formulação da abordagem do tema das milícias, bem como o fluxo de alternativas e soluções (*policy stream*) e, por fim, o fluxo político (*political stream*), nos capítulos subsequentes. Ao final, no último capítulo, observamos como estes três fluxos convergem, possibilitando ao tema das milícias ascender à agenda decisória governamental. Também apresentamos uma discussão sobre a saída do tema da agenda, a partir de 2013, quando a dinâmica fundamental destes fluxos é alterada.

À despeito de as formulações teóricas do presente estudo encontrarem-se situadas mais próximas do campo da comunicação social, relevante será confrontar a

possibilidade de sua utilização para os efeitos deste trabalho, sobretudo nas seções que tratarão da reflexão acerca das abordagens que o fenômeno social das milícias obteve nos dois veículos de comunicação analisados durante o período 2000-2019, conforme traz o próximo capítulo.

Capítulo 3. Descortinando representações discursivas sobre as milícias no delineamento dos problemas e na construção de soluções e alternativas

A notícia, como qualquer outro produto, também participa no capitalismo do processo de mercantilização. Daí a afirmação de que as notícias são produtos que estão à venda e como produtos são forjados, apresentados e embalados para atrair a atenção do chamado público, no sentido de serem melhor deglutidos e engolidos. Um acontecimento pode ser importante para alguns segmentos sociais; entretanto, se não for apresentado pelos *mass media* como forma de atrair a atenção, ele não será notícia (COIMBRA, 2001:68).

A realidade é fruto de uma contínua atividade de interpretação dos sentidos das ações que são empreendidas no dia a dia. Ninguém percebe a realidade da mesma forma que os outros, sejam o homem da rua ou o filósofo – para citar Berger e Luckmann (2012). E a atribuição de sentido pode ser trabalhada a partir de constructos mentais externalizados sob a forma de discursos. No entanto, cabe a consideração de Barthes (1977), de que:

(...) o exemplo não é a “própria coisa”, e a coisa linguageira não pode ser tida e contida nos limites da frase. Não são somente os fonemas, as palavras e as articulações sintáticas que estão submetidos a um regime de liberdade condicional, já que não podemos combiná-los de qualquer jeito; é todo o lençol do discurso que é fixado por uma rede de regras, de constrangimentos, de opressões, de repressões, maciças ou tênues no nível retórico, sutis e agudas no nível gramatical: a língua afluí no discurso, o discurso reflui na língua, eles persistem um sob o outro, como na brincadeira de mão. A distinção entre língua e discurso não aparece mais, senão como uma operação transitória – algo, em suma, a “abjurar” (BARTHES, 1977:31)

Todo o discurso, desde os proferidos pela escola, pelo Estado (na forma de suas várias instituições), até mesmo o que constitui as opiniões correntes ou uma canção, encarrega-se de repetir a linguagem até o momento em que os sentidos das palavras pareçam naturais aos membros de uma mesma comunidade linguística, como se a linguagem existisse antes mesmo do surgimento das sociedades e de suas construções de poder.

Para além das repetições, ainda segundo Barthes (1977), também os silenciamentos operados pelo discurso manifestam uma relação de poder. Os discursos que circulam no espaço social são submetidos à ordem do poder e não são todos equivalentes. Os usos linguísticos podem ser o espaço da pertença, mas também o da exclusão, da separação e até da eliminação do outro. Por isso, a língua não é um instrumento neutro de comunicação, mas é atravessada pela política, pelo poder, pelos poderes.⁴⁷ Nesse ponto, o discurso é colocado como um desafio ao leitor, pois, apresenta uma forma tanto de servidão, quanto de poder.

Esse mesmo discurso possui o método da linguagem, está contido nela. O autor, ao defender seu ponto de vista inaugural na disciplina de Semiologia Literária, no *College de France*, afirma que “*todo método é uma ficção*” (BARTHES, 1977:43).

A linguagem apareceu-lhe como o instrumento da ficção: ele seguirá o método da linguagem: a linguagem se refletindo. O que eu gostaria de renovar, a cada um dos anos em que me será dado aqui para ensinar, é a maneira de apresentar a aula ou o seminário, em suma, de manter um discurso sem o impor: esta será a aposta metódica, a *questio*, o ponto a ser debatido. Pois o que pode ser opressivo num ensino não é finalmente o saber ou a cultura que ele veicula, são as formas discursivas através das quais ele é proposto. Já que este ensino tem por objeto, como tentei sugerir, o discurso preso à fatalidade de seu poder, o método não pode realmente ter por objeto se não os meios próprios para baldar, desprender, ou pelo menos aligeirar este poder. (BARTHES, 1977:43).

⁴⁷ Para este autor, a literatura, entendida como a prática de escrever, pelos deslocamentos que produz, é uma forma de trapacear a língua, desvelando os poderes nela inscritos;

Entende-se, assim, que o discurso pode ser o mesmo, porém, sua forma enunciativa é diferente para cada um que o profere. De outra forma, para uma mesma formação ideológica há diferentes maneiras enunciativas, uma vez que o enunciado pode ser repetido em situações estritas, a enunciação jamais. O que permite ao enunciador se deslocar de acordo com seus interlocutores.

Segundo Foucault (2008),⁴⁸ o discurso não é um conjunto de signos, elementos significantes que remetem a conteúdos e representações. Discursos são práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. A linguagem não é correlata ao social, mas sim constitutiva dele. Não há uma correlação entre a estrutura da língua e a da sociedade, o que há é uma construção conjunta do linguístico e do social. Por isso, o discurso não é simplesmente algo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação da sociedade, o discurso seria aquilo pelo que se luta.

(...) o discurso não tem apenas um sentido ou uma verdade, mas uma história, e uma história específica que não o reconduz às leis de um devir estranho. Deve mostrar, por exemplo, que a história da gramática não é a projeção, no campo da linguagem e de seus problemas, de uma história que seria, em geral, a da razão ou de uma mentalidade; de uma história que, de algum modo, ela compartilharia com a medicina, a mecânica ou a teologia; mas que ela comporta um tipo de história – uma forma de dispersão no tempo, um modo de sucessão, de estabilidade de reativação, uma rapidez de desencadeamento ou de rotação – que lhe pertence particularmente, mesmo se estiver em relação com outros tipos de história. Além disso, o a priori não escapa à historicidade: não constitui, acima dos acontecimentos, e em um universo inalterável, uma estrutura intemporal; define-se como o conjunto das regras que caracterizam uma prática discursiva: ora, essas regras não se impõem do exterior aos elementos que elas correlacionam; estão inseridas no que ligam; e se não se modificam com o menor dentre eles, os modificam, e com eles se transformam em

⁴⁸ A referência a este autor baseia na obra *Arqueologia do Saber*, entendendo esta como uma construção epistemológica de uma espécie de método das fontes e dos objetos, centrando na relevância que o discurso, como objeto de estudo, passa a ter para as Ciências Sociais e Humanas Aplicadas.

certos limiares decisivos. O a priori das positivities não é somente o sistema de uma dispersão temporal; ele próprio é um conjunto transformável. (FOUCAULT, 2008: 144)

Ainda segundo Foucault (2008:36), um discurso possui quatro hipóteses que compõem a sua unidade, a saber:

- 1) o que faz a unidade de um discurso não é o objeto ao qual este se refere. Por exemplo, não é a unidade do objeto loucura que constitui a unidade da psicopatologia, ao contrário, é a loucura que foi constituída pelo que se disse a seu respeito, pelo conjunto dessas formulações, que contribuem para se formula sua unidade;
- 2) a organização de um discurso não é presidida por sua forma de encadeamento, uma forma constante de enunciação ou um estilo. Trata-se, antes, de um grupo de enunciações heterogêneas em coexistência numa disciplina, como a clínica médica, por exemplo;
- 3) a unidade do discurso não pode ser buscada na caracterização de um sistema fechado de conceitos compatíveis entre si, que seria o núcleo de base a partir do qual os outros seriam derivados e que formaria uma espécie de “arquitetura conceitual”. Se faz necessário explicar o aparecimento de novos conceitos, alguns até incompatíveis com os outros, o que segundo o Foucault só é possível pela definição de um sistema das regras de formação dos conceitos;
- 4) finalmente, não é a presença de um mesmo tema que serve de princípio de individualização dos discursos.

Estas hipóteses contribuem para o estabelecimento do discurso em torno de certos saberes, como estes foram construídos em determinadas épocas e sua interação com outros discursos, complementares ou antagônicos entre si, que acabam por transformar e influenciar estes saberes, como por exemplo, os discursos médicos e os jurídicos. Interessa entender a construção de discursos em torno do poder, naquilo que está implícito na dominação do homem pelo homem (FOUCAULT, 2008).

Sob outra perspectiva, Bourdieu (1983) desloca a centralidade do discurso para o “lugar” do enunciatador, cuja autoridade sobrevém à linguagem “de fora”, pela razão que esta é necessariamente tomada em trocas simbólicas, e não em simples trocas

comunicativas. A força do discurso provém de uma adequação entre as propriedades do discurso, do locutor e da instituição que o autoriza a pronunciar o discurso. Não basta falar, é preciso estar autorizado a falar. Não é a ordem dada que faz sua execução, mas sim quem dá esta ordem.

Em suma, o poder da fala provém das condições institucionais de sua produção e sua recepção. A questão, no que diz respeito ao impacto de um dado discurso, não é ver por quais processos linguísticos ele consegue agir sobre o auditório; o que mais importa é saber qual a situação do orador e a legitimidade institucional conferida a sua fala. A imagem produzida pelo discurso deve estar em conformidade com aquela que decorre da posição do locutor, e é a posição prévia da qual ele tira sua legitimidade, e não a força do raciocínio, que confere à linguagem o seu poder. A linguagem está imbuída de poder simbólico. Para ser validada precisa deste capital cultural.

A forma pela qual as milícias foram assim classificadas, para além de pertinência técnica e conceitual que justifique uma imagem decorrente do discurso produzido e apresentado sobre elas, se materializa como figura interpretativa de parte de uma realidade socialmente construída. Enquanto tal, esta realidade, entendida “como uma qualidade pertencente a fenômenos que reconhecemos terem um ser independente de nossa própria volição (não podemos desejar que não existam)” (BERGER e LUCKMANN, 2012:11), é repleta de significação subjetiva e facticidade objetiva, para utilizar os termos destes autores.

Desta maneira, a realidade é fruto de uma contínua atividade de interpretação dos sentidos das ações que são empreendidas no dia a dia. Novamente, ninguém percebe a realidade da mesma forma.

Ambos os modelos que orientaram o estudo reservam espaço destacado para investigação da definição de problemas na formulação de uma política governamental, fato que, para a realidade das milícias, está diretamente relacionado com a formulação de discursos nessa direção, ainda que à posteriori. Esta questão se tornou central para análise das milícias no processo de *agenda-setting*. Assim, a definição de um problema, entendido como tal ou que necessite sofrer intervenção na máquina pública, envolve a transformação de suas condições, dinâmicas sociais geralmente existentes, mas que ainda não demandam ação governamental, em problemas que capturam a atenção do público e do governo, ensejando ações concretas de transformação,

operadas por meio de processos simbólicos de representação. Condições podem ser classificadas como problemas, por meio de mecanismos que estabelecem valores e comparações (Kingdon, 2003) e imagens que comunicam de forma simples e direta, ideias compartilhadas sobre uma política (Baumgartner e Jones, 1993).

A partir de então, as questões adquirem uma interpretação específica, focalizando atenção em determinados aspectos de uma política, construindo uma explicação e estimulando a ação governamental. A revisão das estratégias de representação de problemas inseridas nas reportagens jornalísticas sobre as milícias, pode lançar luzes sobre um processo complexo de formulação de políticas públicas, sobretudo, as de tipo repressor.

Entender a forma como são definidos os problemas nos textos selecionados para análise, nos permite compreender como determinadas questões, dentro do universo de ideias ligadas à segurança pública, se tornaram importantes e passaram a ocupar a preocupação de agências e gestores públicos. Também foi pertinente identificar as ideias expostas nos veículos analisados que compuseram o corolário de soluções e alternativas para resolução do “problema das milícias”.

Nesse sentido, este capítulo descreve brevemente quando e como as milícias passaram de fenômeno social positivado à condição de problema de segurança pública com impacto na agenda decisória governamental. Apresenta ainda quais foram algumas das propostas de soluções e alternativas desenhadas pela mídia impressa que poderiam concorrer para resolução do assunto. O capítulo traz as *policy images* em destaque nos discursos dirigidos às milícias, e o processo de construção das abordagens e percepções compartilhadas sobre as mesmas, durante o período estudado.

Em relação ao fluxo dos problemas, nas matérias e reportagens jornalísticas analisadas, o tema sofreu alteração na representação social até então apresentada ao grande público e passou a modular um tipo de discurso que desconstruiu aquela imagem inicial, caminhando na direção de apresentá-lo como problema e estabelecendo novos significados para os termos miliciano, paramilitar e milícia, a saber: criminosos e quadrilha, respectivamente.

Partindo destas definições, analisamos o processo de transformação de condições em problemas, procurando compreender de que maneira o fluxo dos

problemas (*problems streams*) se estrutura e se constitui, para que, mais adiante, em conjunto com o fluxo das soluções e alternativas (*policies streams*) pudesse contribuir para que o tema ascendesse à agenda decisória governamental durante governo Cabral,⁴⁹ mesmo existindo desde a década de 1970, ainda antes da fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro, ocorrida oficialmente em 1975.

A nosso ver, as milícias alcançaram a culminância em sua classificação enquanto problema que necessitava algum tipo de enfrentamento por parte do poder público em 2012, quando foi promulgada a Lei Federal das Milícias (Lei Federal Nº 12.720/12)⁵⁰. Contudo, o entendimento sobre tal classificação ocorreu alguns anos antes, por força da ocorrência de vários eventos que marcaram sua entrada como item de pauta na agenda da mídia, com consequências na agenda da opinião pública.

A entrada do tema das milícias na agenda da mídia ocorreu sete anos antes da aprovação da Lei Federal das milícias, quando a mídia impressa, notadamente o jornal O Globo, publicou a ocorrência da cobrança por taxa de segurança em determinados territórios da cidade e chamou os transgressores de grupo de milícia. Utilizando pela primeira vez o termo para se referir ao cometimento de desvios de conduta de policiais militares no exercício da função ou por força deste.

De todo modo, a jornalista Vera Araújo, mesmo ainda sem entender muito bem o que era ou do que se tratava, classificou um crime de peculato, cometido por um grupo de agentes públicos no exercício da função, atribuindo aos mesmos o termo milícia, ainda que não houvesse qualquer previsão legal para tanto,⁵¹ por conta do envolvimento de policiais militares no caso. Caracterizada estava uma das funções dos *mass media*, segundo Coimbra (2001), a de atribuir determinado status a pessoas, organizações e até movimentos sociais, formatando a notícia como um

⁴⁹ Governador Sérgio Cabral Filho exerceu o mandato entre 2006 e 2014, quando renunciou ao cargo para disputar eleições para o Senado Federal, em abril de 2014.

⁵⁰ A Lei Nº 12.720, de 27 de setembro de 2012, dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Encontra-se disponível na íntegra, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12720.htm

⁵¹ A previsão legal só passou a existir mais de sete anos após a publicação do referido artigo, com a regulamentação da lei supracitada.

produto com alto valor de mercado. Presente no cenário político desde então, mesmo considerando as novas configurações e *modus operandi*, o termo (e o fenômeno) não sairá do cenário policial. Logo, é também um “produto midiático” que vai permanecer, mesmo que adquirindo novas roupagens e diferentes estratégias de promoção.

Apesar de toda indefinição e ambiguidade existente no exercício de classificar os grupos e agentes que protagonizam as dinâmicas do controle territorial extralegal no Rio de Janeiro, é possível argumentar que as milícias constituem um fenômeno social com quase 50 anos de existência, mas que, apenas a partir do momento em que receberam essa alcunha, no ano de 2005, passaram a existir para a opinião pública, influenciando a agenda desta, com alguns reflexos na agenda midiática. Ainda que, inicialmente, tais reflexos não se encontrassem permeados de expressões pejorativas ou entendimentos negativos.

De outro modo, antes esparso e sem paralelo na história política recente do campo da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, a partir do momento em que o fenômeno ganhou a alcunha de milícia, todo crime cometido por grupos que não fossem reconhecidamente formados por traficantes, passaram a receber a classificação de milícia. O número de casos e de ocorrências aumentou, assim como a publicação destes na mídia impressa, como mostrou Cano (2008). E a recorrência na imprensa promoveu certo movimento de pressão sobre a agenda pública, mas ainda como fenômeno que poderia vir a se tornar um problema. Mais notoriedade, conduzindo a um número maior de territórios invadidos, à maior presença de controladores e mais apoio popular na luta contra as facções do tráfico de drogas, visto que estas constituíam o inimigo a ser abatido por todos e, principalmente, pelo Estado.

As milícias constituem um daqueles fenômenos sociais que possuem aderência histórica e forte apelo midiático, que acabou, por sua vez, por moldá-las e dotá-las de sentido. A existência de discursos orientados na direção positiva, por determinado período de tempo e, na direção contrária, no período seguinte, acabou por dar início a ações políticas e midiáticas de alto custo, circunscritas em um campo de disputa capaz de constituir debate público. Nesse sentido, torna-se pertinente compreender os processos e a realidade socialmente construída.

Para nossa finalidade será suficiente definir “realidade” como uma qualidade pertencente a fenômenos que reconhecemos terem um ser independente de nossa própria volição (não podemos “desejar que não existam”), e definir “conhecimento” como certeza de que os fenômenos são reais e possuem características específicas. É neste sentido (declaradamente simplista) que estes termos têm importância tanto para o homem da rua quanto para o filósofo. O homem da rua habita um mundo que é “*real*” para ele, embora em graus diferentes, e “*conhece*”, com graus variáveis de certeza, que este mundo possui tais ou quais características. O filósofo naturalmente levantará questões relativas ao *status* último tanto desta “*realidade*” quanto deste “*conhecimento*”. Que é *real*? Como se *conhece*? Estas são algumas das mais antigas perguntas não somente da pesquisa filosófica propriamente dita, mas do pensamento humano enquanto tal. (BERGER e LUCKMANN, 2012:11).

As respostas a estas questões clássicas, que extrapolam os domínios da filosofia e inserem-se também no universo das Ciências Sociais, têm a ver com a maneira pela qual o homem constrói seu próprio conhecimento acerca da realidade imediata que o cerca, a partir da interação entre o seu pensamento, visão de mundo e o contexto social no qual ele próprio encontra-se inserido. Esta interação, ao mesmo tempo em que molda o conhecimento desta realidade, é por ela moldada.

Até março de 2005, ocorrências indicando desvios de conduta de policiais, sobretudo militares, restavam enquadrados em crimes de peculato, corrupção ativa e passiva e formação de quadrilha, para a maioria dos casos. Os principais casos envolviam o transporte alternativo.

Não raro, os jornais publicavam reportagens detalhando o pagamento de propina por motoristas de vans do transporte alternativo aos policiais, aludindo a um dos casos mais comuns no fim dos anos 1990, quando houve a proliferação das cooperativas de transporte coletivo na cidade. Eram muitos carros operando diariamente, em vários bairros do Rio de Janeiro, sob a perspectiva de suprir a demanda por transporte público em áreas não assistidas pelas empresas regulares, incluindo outros modais de transporte coletivo de passageiros, como por exemplo os ônibus.

Embora muito presentes no cenário carioca, as vans, bem como suas cooperativas, não estavam regulamentadas e autorizadas pelo poder público a operar na cidade. Mesmo assim o faziam em larga escala, a partir de acordos locais e, em alguma medida, com a conivência do patrulhamento policial da área, conforme matéria de capa publicada pelo jornal O Globo, em sua edição do 10 de dezembro de 2000, um domingo, com o seguinte título: “PMs controlam 70% das vans do Rio”⁵² ⁵³. A matéria chamava atenção para os desvios de conduta cometidos por policiais militares em patrulhamento nas ruas da cidade, autorizando a circulação de vans e kombis do transporte alternativo mediante o pagamento de propinas e até diárias.

Esse tipo de notícia rendia matérias, suscitava debates e promovia o veículo que as publicava com um discurso direcionado, na maioria das vezes, para o desvio de conduta do policial militar, deixando claro o tipo de crime cometido, como foi o caso de outra reportagem publicada na capa do mesmo jornal, em 27 de junho de 2004, intitulada: “Crimes de PMs começam a derrubar comandantes”⁵⁴ ⁵⁵. Novamente, tratava-se de caso de corrupção ativa envolvendo policiais militares, nada novo no cenário da Segurança Pública carioca, na qual desvios de conduta praticados por policiais corruptos, naquela que ficou conhecida popularmente como a “banda podre” da polícia militar, eram comuns.⁵⁶

⁵²<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&ordenacaoData=dataDescendente&allwords=PMs+controlam+70%25+das+vans+do+Rio&anyword=&noword=&exactword=>

⁵³ Nesta mesma semana, o referido jornal noticiou a prisão de policiais envolvidos com a chamada “máfia das vans”.

⁵⁴<https://acervo.OGlobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&pagina=&ordenacaoData=dataAscendente&allwords=Secretaria+de+Seguran%C3%A7a+decidiu+apertar+o+cercos+aos+comandantes&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000&anoSelecionado=&mesSelecionado=&diaSelecionado=>

⁵⁵ Segundo a referida matéria, a exoneração de alguns comandantes de Batalhões de Polícia Militar se deu em função da publicação sequencial de vários crimes cometidos por policiais militares sob o comando destes coronéis, acusados, principalmente, de cobrarem propina.

⁵⁶ A referência à expressão “banda podre” diz respeito à conduta irregular individualizada de alguns policiais militares no exercício da função, durante o patrulhamento de rotina nas ruas. Não se trata de um posicionamento institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Para além da construção da notícia como um produto que, segundo Coimbra (2001), necessita ser autoexplicativo, a fim de atrair a atenção do público e, então, alcançar a condição de produto viável para venda, se faz necessário acrescentar o fato de que à toda notícia subjaz um ato de linguagem, um discurso que, segundo Charaudeau (2006a) deve obedecer a três princípios:

- 1) o da alteridade, pois só é possível a tomada de consciência de si quando se está perante o outro;
- 2) o da influência, quando se convence alguém a agir de algum modo, ou até mesmo dizer ou pensar segundo a intenção do emissor;
- 3) o da regulação, se esta pessoa que recebe o discurso reage, e também quer exercer, por seu turno, alguma influência sobre o outro, o emissor.

O autor entende que a linguagem é constitutiva da ação política, mas que esta não se resume àquela. A linguagem exerce papel mediador entre a instância cidadã e a instância política, contribuindo para assegurar a legitimidade da representação política. Isso não impede que ela seja instrumentalizada no exercício do poder político, por meio de regulamentação e de sanção. Ainda que se conceba a política e o exercício do poder como, essencialmente, uma questão de ação, essa só pode ser levada a cabo se houver um discurso que a motive e que lhe atribua sentido.

Charaudeau (2006a) entende que não existe liberdade total quando se fala. Sempre há restrições nas situações de comunicação ou nos atos de linguagem. Neste sentido, por sua natureza dialógica, o discurso comporta, como qualidade intrínseca, a capacidade de agir sobre o outro, de influenciá-lo.

Sem dúvida, é preciso manter a distinção entre a estratégia de persuasão programada e a tendência de todo discurso de orientar as maneiras de ver dos interlocutores. No primeiro caso, o discurso manifesta uma orientação argumentativa: o discurso eleitoral ou a publicidade constituem exemplos flagrantes disso. No segundo caso, ele comporta simplesmente uma dimensão argumentativa.

Nesse sentido, a mídia impressa, notadamente, o jornal O Globo, ao criar uma chancela ou rótulo, parafraseando novamente Cano (2008), para um sem-número de situações e realidades distintas, envolvendo agentes do sistema de Segurança Pública, como se configurassem o mesmo tipo de fenômeno social, transforma em produto uma multiplicidade de casos, crimes e expressões completamente díspares.

Na prática, cria-se um discurso que objetiva simplificar uma realidade social complexa e pujante, com o fito de tornar mais inteligível o fenômeno junto ao grande público, mas também operando o dispositivo do espetáculo, como foi o caso da jornalista Vera Araújo ao denominar “milícia de PMs” toda e qualquer atividade promovida por grupos desviantes, compostos por agentes públicos membros de diferentes agências que compõem o sistema de segurança pública, como se apenas policiais militares fossem. Não era o caso.⁵⁷

Embutida em tal representação encontrava-se extorsão, corrupção, formação de quadrilhas, ameaça, coerção, controle de relações comerciais em favelas, mortes por encomenda, justificações, imposição de taxas de segurança privada, e outros tantos crimes contra a pessoa e contra o patrimônio praticados a partir de um território controlado. Todo crime cuja participação envolvesse algum policial, a partir de 20 de março de 2005, passou a ser classificado como delito praticado por milícia, mesmo que ainda não se soubesse claramente o que realmente representava o fenômeno, muito menos houvesse um tipo penal qualificado no Código Penal Brasileiro.

A jornalista cunhou a expressão milícia, relacionada aos territórios cujo controle contivesse participação de policiais, e acabou por criar uma expressão discursiva emblemática para justificar o que não propôs explicar, ou seja, o fato de policiais participarem do controle territorial de inúmeras áreas da cidade, ao arrepio da lei, não os caracterizava como força auxiliar armada oficial, com mandato para exercer tal controle, ainda que muitos de seus membros estivessem capacitados pessoalmente a exercerem autoridade no exercício da função pública na área da segurança. Coletiva e irregularmente não.

Desta forma, a alcunha “milícia” criou um cariz homogeneizante para situações e realidades completamente distintas, influenciando a construção de uma imagem de ordem que reverberava publicamente, e trazia consigo muitos problemas, distanciando-se do entendimento de alguns pesquisadores, como Zaluar e Conceição

⁵⁷ Com o descortinar do fenômeno, tomou-se conhecimento que em suas fileiras, além de policiais milhares de diversas patentes, também havia membros de outras agências de segurança pública, como por exemplo, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar, agentes penitenciários, militares das forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), assim como seguranças de empresas privadas e até cidadãos comuns, sem anotação de ficha criminal.

(2007), por exemplo, mas aproximando-se da formulação de outros, como Bobbio, Matteucci e Paquino (1998).

A palavra *militia* tem raízes latinas que significam ‘soldado’ (*miles*) e ‘estado, condição ou atividade’ (*itia*) e que, juntas, sugerem o serviço militar. Mas *milícia* é comumente usada para designar uma força militar composta de cidadãos ou civis que pegam em armas para garantir sua defesa, o cumprimento da lei e o serviço paramilitar em situações de emergência, sem que os integrantes recebam salário ou cumpram função especificada em normas institucionais. Podem ser tanto os que exercem a atividade de defesa de uma comunidade (pessoas, propriedades e leis) como os homens habilitados a cumprir esta atividade e que podem ser chamados a usar as armas em tais situações. Esse conjunto de pessoas pode também ser chamado de Guarda Nacional ou Forças de Defesa do Estado, em geral terrestres. (ZALUAR E CONCEIÇÃO, 2007:89)

Os autores do Dicionário de Política (1998) em Verbetes escrito por Alfio Mastropaolo – *Máfia* – fazem menção ao termo “*milícia privada*” para se referir a grupos formados até por delinquentes, que teriam a função de garantir o cumprimento de um código de leis não escritas que regulava as relações entre proprietários de terras e camponeses, na cidade italiana da Sicília, antes da década de 60. Estes grupos eram assalariados e foram considerados os precursores da Máfia Italiana, atuando em pequenos grupos para garantir, quase que secretamente, a estabilidade das relações econômicas e sociais em uma determinada região:

Fenômeno criminoso típico da Sicília ocidental, cujas origens devem ser relacionadas com as formas de exploração do latifúndio, que constituía estrutura básica da economia nesta parte da ilha. A exploração do latifúndio consiste numa complexa e urdida especulação, organizada de maneira rigidamente piramidal. O vértice é representado pelo proprietário, que habitualmente vive de renda na cidade e prefere passar a gestão do feudo a um grande arrendatário, o *gabelloto*, que concentra em suas mãos as responsabilidades maiores: subdivide a terra em lotes menores que depois subarrenda, controla a quantidade e qualidade das colheitas, se interessa pela cobrança das prestações

anuais e dos impostos (gabella). Ao redor dele, a nível executivo, gira toda uma corte de superintendentes, olheiros e arrendatários menores, enquanto os únicos a trabalhar a terra com as próprias mãos, garantindo assim o proveito de todos, são os camponeses e os trabalhadores braçais, que representam a base da pirâmide.

Um código de leis não escritas regula as relações que vão do proprietário aos arrendatários e camponeses. Para que estas normas fossem respeitadas, antes da década de 60, os barões costumavam assalariar verdadeiras milícias privadas, formadas até de delinquentes comuns. Depois da unificação da Itália, de que certo modo marca um limite ao superpoder da classe agrária, se formam, em troca, pequenos grupos, chamados *cosche*, de que fazem parte poucos indivíduos, que se encarregam de garantir, quase secretamente, a estabilidade das relações econômicas e sociais numa determinada região. Este é o registro de nascimento da Máfia; forma de monopólio da violência que substitui os poderes do Estado e se encarrega de manter a “ordem” além da lei. Normalmente a Máfia intervém através de “acordos entre amigos” ou, nos casos mais difíceis, pelo uso da força, assegurando, dessa forma, a sobrevivência de um sistema agrário feudal no interior de um Estado que se proclama liberal. (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998:726).

Há que se discutir o grau de influência desta representação social criada acerca dos fenômenos de controle territorial extralegal, experimentado em algumas localidades da cidade do Rio de Janeiro, protagonizado por agentes da área de Segurança Pública, junto aos diferentes públicos implicados pela dinâmica social do fenômeno. Entretanto, a jornalista, ao cunhar uma única expressão para identificá-lo mais facilmente, conseguiu promover e influenciar o debate público exercendo importante papel de agendamento das políticas públicas na área de segurança e, a partir de então, jogou luz sobre um fenômeno social adormecido e obscuro há mais de 30 anos no Rio de Janeiro.

Novamente recorrendo a Charaudeau (2006a), há três lugares distintos de fabricação do discurso: o da elaboração de sistemas de pensamento, o dos atos de comunicação entre atores da cena política e o lugar onde se produz o comentário, em

princípio alheio ao campo da ação política. Tais lugares não são estanques. Os discursos políticos, como os de qualquer outra formação discursiva, circulam no interior dos grupos que os constituem e entre diferentes grupos sociais e, ao se difundirem, se transformam.

Aos três lugares de fabricação do discurso político corresponderão a instância política, a instância cidadã e a instância midiática. O papel dessa última é ambíguo, na medida em que seus integrantes, legitimados de antemão como informantes, buscam também a captação de novos adeptos, em razão das condições do mercado de comunicações. Assim, paralelamente ao dispositivo de exibição que almeja a construção da credibilidade, opera o dispositivo de espetáculo, que visa a cooptação e que pode acabar constituindo a vocação preponderante da mídia, segundo Charaudeau (2006a).

Na ocasião na publicação da matéria sobre o fenômeno, a jornalista conseguiu fabricar um discurso influente nas esferas social, política e midiática, de forma positiva, estabelecendo como contraponto a expulsão de facções de traficantes de favelas e a possibilidade de os policiais revelarem suas identidades em seus locais de moradia. Caracterizada estava a ratificação das autodefesas comunitárias, sob o título: *“Milícias de PMs expulsam tráfico”*, trazendo como subtítulo: “grupos de policiais assumem o controle em 42 favelas, mas há denúncia de abusos”.

Na contramão da violência produzida em áreas pobres controladas por traficantes, 11 grupos, seis deles chefiados por policiais militares, estão impondo uma nova ordem que conseguiu banir o tráfico de 42 favelas do Rio, em Jacarepaguá e Barra. Depois da fase de esconder a identidade nas comunidades conflagradas onde moram, das quais alguns foram até expulsos, esses policiais formaram grupos armados e resolveram tomar os pontos dominados por traficantes. O Subprefeito de Jacarepaguá Fernando Modolo, define o grupo como milícias armadas e faz um alerta: houve uma redução sensível no número de favelas controladas pelo tráfico na região. Essas milícias armadas formadas por policiais têm seus aspectos positivos, mas podem se tornar nocivas a longo prazo, pois você tem a ausência do poder constituído. São “xerifes” se prevalecendo da força – explicou o subprefeito. Se esta é a única alternativa ao tráfico, que eles continuem

a tomar conta das favelas, mas o ideal é que os “xerifes” não fossem necessários.⁵⁸

A análise desenvolvida neste trabalho tem como pressuposto que os discursos selecionados e publicados na mídia impressa, notadamente jornais O Globo e O Dia, durante o período compreendido entre janeiro de 2000 e outubro de 2019, são coordenados por representações sociais dominantes em cada período, sempre em termos comparativos com as facções do tráfico varejista de drogas.

Inicialmente, tais representações caminhavam na direção do combate ao tráfico de drogas, com alto custo político a ser pago como estímulo àquelas ocupações iniciais, protagonizadas pelas milícias em algumas áreas de controle do tráfico. Ao mesmo tempo, a imprensa, ao publicar um corolário de invasões, como se receituário fosse, acabou por criar determinadas representações sobre o fenômeno das milícias, dotando-o de sentido. O fez a partir de linguagens próprias e dirigidas a públicos específicos, de dentro e de fora dos territórios, vez que a seleção, organização, abordagem e forma de apresentação do “produto notícia”, como fato consumado, são realizados com base em sua política editorial. Esta, por seu turno, sofre influência direta e indireta tanto de patrocinadores, incluindo o Estado, quanto do público leitor.

Intencionalmente ou não, a imprensa ao cunhar a expressão *milícia*, parece ter acabado por delinear o fenômeno, estimular seu crescimento, reforçar sua consolidação e o promover como mercadorias. Mas não o fizera de maneira homogênea, visto que temas, abordagens e formas de escrita têm intrínseca relação com o diálogo que tais veículos estabelecem com seus leitores. Em outros termos:

⁵⁸ Matéria de página inteira, com chamada de capa, infográfico e nota sobre Rio das Pedras, utilizando a expressão “mineira”, cujo subtítulo era: “Em Rio das Pedras, a mineira é a lei”, publicada no jornal oglobo, dia 20 de março de 2005, no Caderno Rio. Disponível em:

<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=pagina&pagina=2&ordenacaoData=dataAscendente&allwords=+milicias+20+mar%C3%A7o+2005&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=2000;>

(...) o que é veiculado nas mídias não é fruto de uma posição normativa e meramente definida por sua editoria ou por seus profissionais. Logo, o que é divulgado é resultado de uma relação dialógica entre os veículos de mídia e o público que acessa as informações providas por eles. Visa-se realçar com essas considerações que na divulgação de notícias há escolhas, tematizações, abordagens etc. que são produções realizadas pelas mídias, mas que contemplam, em seu núcleo, uma necessidade de comunicação e interação com o público que acessa o conteúdo produzido. (PALERMO, 2018: 215)

Seguindo este entendimento, as milícias não passaram de condições a problemas no primeiro ano de sua existência midiática, visto que o combate às facções do tráfico de drogas, de certa forma, justificava a construção de um argumento que favorecia o apoio popular às milícias em vários setores da população carioca, dos especialistas aos cidadãos comuns, sobretudo em razão dos discursos formatados para fins de apresentação do fenômeno junto ao grande público.

Essa formatação discursiva possui relevância, uma vez que a forma como foram apresentadas promoveu impacto substantivo juntos aos eventos focalizadores, como veremos mais adiante. Segundo Kingdon (2003), a mudança de status em uma determinada questão que, potencialmente, poderá existir como ponto de pauta das agendas, saindo de condição e passando a ser classificada como problema, é fundamental para o entendimento do processo de *agenda-setting*. Se não virar problema, não alcança o status em agenda alguma.

Para o autor, condições são transformadas em problemas por meio de três mecanismos, a saber: eventos focalizadores (*focusing events*), indicadores e feedback governamental. Por outro lado, também Baumgartner e Jones (1993) consideram a definição de problemas como questão central para o estudo do processo de *agenda-setting*. Para a compreensão da forma como condições são transformadas em problemas, os autores destacam a importância dos componentes empíricos e valorativos na representação de um problema (*tone*). Para tanto, enfatizam a análise do processo de argumentação empregado, bem como a utilização de histórias causais e o emprego de números e estatísticas como forma de definição de problemas.

Nessa pesquisa, devido a não termos entrevistas como base para análise, tal como preconizado por Kingdon (2003), foi bastante útil proceder a análise das linguagens simbólicas representadas por meio das narrativas apresentadas nas publicações jornalísticas, metodologia empregada por Baumgartner e Jones (1993). Baseada nas ideias de Kingdon (2003), os autores desenvolvem uma crítica à perspectiva racionalista do processo decisório, dando lugar à dinâmica das ideias.

Mais detidamente, para Kingdon (2003), eventos focalizadores são um dos mecanismos pelos quais os problemas são definidos. Eventos como catástrofes e grandes desastres auxiliam na transformação de condições em problemas, focalizando a atenção do governo em determinadas questões. Estes eventos podem ser também simbólicos.

Assim sendo, utilizando o esquema analítico que busca observar de que forma os problemas são representados e definidos por meio do estudo dos mecanismos de definição de problemas apresentados por Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), buscamos compreender de que forma é operada a transformação de condições em problemas nas matérias e reportagens sobre as milícias, veiculadas pelos jornais pesquisados.

A definição de problemas consiste numa representação estratégica de situações. É uma representação porque toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis. É estratégica porque essa descrição é deliberadamente escolhida para promover um determinado curso de ação. Desta maneira, a definição de um problema é, portanto, essencialmente política. Tal definição é realizada por meio de representações simbólicas, a partir das quais são oferecidas interpretações sobre um problema, ao mesmo tempo em que estas ideias são defendidas contra possíveis interpretações conflitantes.

Com base nas reportagens analisadas foi possível acompanhar o desenvolvimento dessas narrativas, cujo eixo pode ser classificado por intermédio de dois registros. Inicialmente, desenvolveu-se em torno da ideia da milícia como um “mal menor” que o tráfico (condição), incluindo ausência de matérias ou publicações em número reduzido sobre o tema nas mídias impressas analisadas. Depois da ocorrência de alguns eventos focalizadores, passou a ser apresentado como grupo paramilitar que merecia ser submetido a algum tipo de controle (problema).

Em ambos os casos, ainda como condição e depois como problema, as milícias sofreram tratamento diferenciado por parte dos dois veículos analisados – O Globo e O Dia, cujas abordagens apresentaram distinções entre si, não somente no estilo de linguagem ou no enquadramento temático, como também na seleção e apresentação de conteúdos ao cobrir um mesmo acontecimento. Comentando as diferenças nas linhas editoriais e discursivas de veículos de imprensa, Palermo (2018) destaca que,

ainda que essas distinções se apresentem algumas vezes de formas sutis, há que se destacar que contribuem para se pensar o papel e atuação de cada veículo na vida social e política, assim como, por outro lado, a influência da sociedade em cada um deles (Palermo, 2018).

Há várias dessemelhanças que podem ser citadas aqui, a começar pela abrangência e tiragem de cada veículo, como por exemplo, O Dia⁵⁹ possui pouco mais de 40 mil exemplares diários e O Globo⁶⁰ mais de 320 mil. Tendo o primeiro alcance estadual e o segundo nacional. Outra característica pertinente diz respeito ao público-alvo de cada veículo. Enquanto o jornal O Dia pode ser considerado um veículo mais popular direcionado para as classes, C e D, o jornal O Globo destina-se a público composto por membros das classes mais abastadas A, B e pretende influenciar os formadores de opinião.

Outra dessemelhança entre ambos os veículos, é que O Globo apresenta estilo de linguagem mais formal, menos coloquial e conteúdos apresentando mais dados e, quando possível, com diferentes pontos de vista ou falas de personalidades ou especialistas nos temas.

⁵⁹ Segundo a Associação Latino-americana de Publicidade (ALAP), o jornal O Dia encontra-se na 27ª posição no ranking de jornais com maior circulação no país, com pouco mais de 42 mil edições diárias. <http://alap.com.br/>

⁶⁰ Segundo o site especializado Meio e Mensagem, o Jornal O Globo encontrava-se na 2ª posição como o veículo de maior circulação no Brasil, na categoria jornal, com tiragem diária de cerca de 323.172 exemplares, sendo superado apenas pela Folha de São Paulo, com média mensal de 328.438 exemplares de acordo, a partir de ranking organizado pelo IVC. <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2020/01/21/circulacao-dos-maiores-jornais-do-pais-cresce-em-2019.html>

Já O Dia, se caracteriza por um estilo mais coloquial, embora não adote tons jocosos em suas manchetes, como outros periódicos de linha editorial mais popular. Em geral, suas reportagens apresentam muitas informações sobre o tema abordado.

Um exemplo que materializa tais dessemelhanças pode ser registrado na cobertura realizada sobre a primeira vez em que ambos divulgaram o controle territorial extralegal exercido por grupos armados compostos por policiais. De outro modo, quando e como ambos os veículos utilizaram a expressão *milícia* em suas publicações matinais:

- O jornal O Globo publicou matéria em 20 de março de 2005, sob o título “Milícias de PMs expulsam tráfico: grupos de policiais assumem o controle em 42 favelas, mas há denúncia de abusos”;
- O jornal O Dia, publicou matéria no dia 3 de setembro de 2006, sob o título: “*População cria milícia contra os traficantes: sem a proteção do Estado, morador de favela e conjuntos habitacionais têm a sua própria ‘força de segurança’*”.

Ambas as matérias foram publicadas em reportagens de capa, em um domingo, considerado dia nobre para jornais impressos, com o desdobramento em página inteira e imagens ilustrativas. Para o caso de O Globo, a reportagem trazia ainda um infográfico apresentando as áreas dominadas e uma nota sobre Rio das Pedras, considerado o “berço das milícias”, como já vimos. Fazia-se menção direta ao fato de não se encontrar facções de traficantes no interior da favela, a partir da existência da “Mineira”. Nesse caso, “Mineira” e “Milícia” foram apresentados como sinônimo.

O jornal O Dia utilizou a expressão *milícia* pela primeira vez cerca de 18 meses após a publicação de O Globo, entretanto, ainda em 2005, não deixou de reportar desvios de conduta de policiais, acusados de cometer crimes de assassinato, extorsão e coação a quem se recusava a pagar taxas por proteção. O veículo caracterizava o *modus operandi* da milícia, embora não tivesse recorrido ao uso da expressão.

Talvez a não utilização da expressão devesse ao fato de que a mesma ainda não gozava de qualquer precisão conceitual, além de ter ficado claramente demarcada pelo outro veículo, que a criou. Tratava-se de uma forma de tratamento dada pelo O Globo, apenas por ele, para retratar episódios de desvios de conduta até então considerados comuns no cenário carioca da Segurança Pública.

Na ocasião das matérias, os jornalistas de O Dia denominavam os autores dos desvios, a partir das funções que desempenhavam, como por exemplo: “Suspeitos de tortura e morte: dois policiais militares e dois seguranças têm prisão decretada sob acusação de assassinar cinco pessoas que se recusaram a pagar por proteção” (jornal O Dia, 08/12/2005, p.12).

Por seu turno, o jornal O Globo, ainda em janeiro de 2006, noticiava em matéria de capa de domingo, a existência de 72 áreas dominadas, a partir do seguinte título: “*Milícias armadas tomaram 72 favelas do tráfico no Rio: grupos de policiais da ativa e reformados dominam comunidades pela força*” (jornal O Globo, 29/01/2006). Essa mesma reportagem apresentava como subtítulos cenários emblemáticos de atuação dos grupos de milícias, como por exemplo, “o triângulo do mal: milícias demarcam território em comunidades onde vendem ‘proteção’ ao estilo da máfia”; “milícia cobra por venda de imóveis”; “feirantes também sofrem extorsão”; “PMs são maioria entre os investigados”, denotando a linha editorial que abordava mais com dados do que informes, a fim de subsidiar os formadores de opinião.

Essa mesma semana ainda seria marcada por publicações diárias sobre o tema, massificando o mesmo junto à opinião pública carioca, incluindo um editorial intitulado: “*Poder Paralelo*”, publicado dia 31 de janeiro de 2006, que se posicionou claramente contrário ao fenômeno que já se encontrava em vias de consolidação na cidade.

Poder Paralelo. A tomada de comunidades pobres por milícias de policiais é um processo em expansão, primeiro constatado e revelado pelo Globo em março do ano passado. Já eram então 42 comunidades, em Jacarepaguá e Barra da Tijuca, dominadas por 11 grupos (formados na maioria por policiais e ex-policiais, sendo seis chefiados por PMs). De início foram bem-vindos, por terem livrado os moradores do terror do narcotráfico, mas logo ficou claro que tinha havido apenas uma troca de tiranos. Passaram a cobrar “proteção” dos comerciantes locais, ao estilo da máfia, assassinando quem resistia.

De lá pra cá, a situação se agravou, e muito. Há dois dias este jornal informou que, às 42 favelas dominadas por essas milícias, somaram-se mais 30. Totaliza mais de 200 mil pessoas a população da área onde imperam. Sua atividade não cessa de se expandir: já cobram taxas

sobre vendas de imóveis, fazem agiotagem e exploram centrais clandestinas de tv a cabo. Têm procedimento semelhante ao da máfia italiana, mas com uma diferença crucial: aqui são policiais. É o braço do Estado formado para dar proteção a sociedade, que se antes já exibia um alto grau de corrupção – a notória “banda podre” – agora praticamente institucionaliza a atividade marginal, dominando comunidades inteiras, que são vítimas de extorsão e violência.

Sem dúvida, é correto o diagnóstico do deputado petista Carlos Minc: nada disso poderia ter acontecido se o Estado não fosse omissivo. Mas o remédio que ele propõe – criação de uma super corregedoria para investigar a atuação de policiais nesses grupos – se necessário é também insuficiente. A questão ganhou tal dimensão que torna necessária a intervenção do poder central: Ministério Público, Executivo, Justiça e mesmo Congresso precisam agir para impedir que o poder dessas milícias cresça a ponto de, como é sua intenção, financiar campanhas de candidatos à Assembleia do Rio e até à Câmara dos Deputados.

Difícilmente terá a ALERJ eficácia e disposição para atacar o problema com o vigor necessário. Todo o poderio do Estado precisa ser acionado para combater a bandidagem, fardada ou não, antes que se concretize a ambição de ganhar representação política.

(jornal O Globo, 31/01/2006. Editorial)

O posicionamento do jornal, por meio de seu editorial, com um enquadramento esboçando preocupação e que classificava as milícias enquanto problema que se agravava na cidade, mostrava que o periódico assumia posição crítica sobre o fenômeno, e buscava influenciar a opinião pública, a fim de que a mesma também tomasse posição. Parecia uma espécie de ‘proclame midiático’ para solucionar um problema público, constatado e revelado pelo próprio jornal, como dito no editorial. Sugeriu, inclusive, propostas de solução para o problema, embora as milícias ainda não tivessem sofrido tal transformação, visto que ainda eram apenas condição. Não deu certo. A agenda midiática não sofreu influência e as milícias continuaram aumentando suas áreas de domínio, com discurso libertário contra as facções do tráfico de drogas e, conseqüentemente, gozando de amplo apoio popular.

Discursivamente, aliás, ao combater o tráfico, as milícias devolviam dignidade e cidadania aos moradores, sobretudo aos policiais que antes precisavam viver no anonimato, por conta da sua condição de agente de segurança pública residindo em território hostil. Essa foi uma peça de marketing estratégica que funcionou muito bem, pois trazia consigo um elemento novo para discussão: a expulsão de traficantes de suas áreas de domínio. Algo até então inovador, ousado e inimaginável. Uma façanha jamais alcançada pelas agências de segurança do Estado e já testada com sucesso em Rio das Pedras, como vimos.

Essa favela voltou para agenda midiática quando ambos os veículos pesquisados deram publicidade à fala do ex-prefeito sobre as milícias, publicando no mesmo dia, 22 de setembro de 2006, levantamento realizado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, acerca da existência de 34 áreas sob domínio de milícias, nos seguintes termos:

- Jornal O Globo publicou na seção Rio a matéria com o seguinte título: *“Milícias de policiais chegam à Zona Norte: a apresentar levantamento, Cesar Maia reconhece que é mais fácil lidar com esses grupos, mas estuda como agir”*;
- O jornal O Dia, em matéria de capa, publicou o mesmo levantamento com o seguinte título: *“Rio: milícias já dominam 34 regiões. Prefeitura tem lista de comunidades sob o controle ilegal de policiais e ex-policiais”*.

Ambos os periódicos demonstraram certa aceitação popular para o controle exercido pelas milícias, e também a necessidade do poder público se adaptar a esta nova realidade, incluindo aspas do prefeito, que teria afirmado ser menos constrangedor à autoridade pública o convívio local com policiais, em O Globo:

Essas milícias são mais percebidas pela população e pelo próprio poder público como muito melhores que o tráfico de drogas. É mais fácil penetrar na organização policial, que se associa também com a polícia formal. Você tem uma relação de muito menos constrangimento para a autoridade e para as pessoas. Mas existe uma situação de irregularidade grave, uma segunda tributação cobrada dos moradores. (jornal O Globo, 22/09/2006, p.26)

A forma como foi enquadrada a divulgação do levantamento da prefeitura, por parte de O Globo, incluindo as aspas do prefeito, acabou por imputar ao alcaide uma espécie de defesa das milícias, naquela que se convencionou ser a primeira manifestação pública de uma importante autoridade constituída na cidade, em favor das milícias. Mas a análise do texto, enquanto prática discursiva não deixa clara tal defesa. Ao que parece, aqui experimenta-se a prática discursiva retratada em Fairclough (2001), quando a mesma contribuiu para reproduzir a sociedade e para transformá-la, como texto e como prática social que se produz ativamente e se entende com base em procedimentos de senso comum compartilhados.

Ao que pareceu, o prefeito Cesar Maia reverberou o senso comum, a partir do conhecimento que o mesmo possuía de Rio das Pedras, inclusive com atuação política, vez que o ex-presidente da AMARP (Associação de Moradores e Amigos de Rio das Pedras) e vereador, Josinaldo da Cruz, o Nadinho, pertencia aos quadros de seu partido. Isso fica claro em outro momento da publicação, quando se refere à força eleitoral das milícias, em comparação aos traficantes:

As áreas onde a mineira se instalou produzem votos. Traficante não têm voto. Ele lança seu advogado, por exemplo, que têm votos na comunidade do traficante. Agora esses grupos de policiais mostraram que têm votos”. (jornal O Globo, 22/09/2006. Editoria Rio) (grifo nosso)

A notícia de policiais defendendo seus próprios locais de moradia contra traficantes, rendeu a imagem positiva que os milicianos precisavam para avançar com as estratégias de invasão e ocupação de novas áreas. Aliado a isso, em praticamente todas as publicações sobre o tema, nesse período, os periódicos retratavam lucros astronômicos obtidos por meio do controle de relações comerciais ou cobrança por taxas de segurança nos territórios dominados. Algo altamente motivador para novos grupos arriscarem novas invasões.

Detectou-se também a cobrança de taxas da comunidade e de ágio sobre o gás e o transporte alternativo, além da exploração de TV a cabo clandestina – atitudes reprovadas pela Prefeitura. O estudo [levantamento realizado pela Prefeitura, op. cit.] estima que, numa comunidade de 3 mil casas, o mínimo arrecadado seria de R\$ 280 mil por mês, podendo chegar a R\$ 1 milhão (jornal O Dia, 22/09/2006, p.6).

Milícia fatura 1 milhão por mês: verba é arrecadada com taxa de segurança, venda de gás e TV a cabo.

(jornal O Globo, 11/12/2006, p. 10)

O que se viu no último trimestre de 2006, foi uma acirrada disputa por territórios, protagonizada por diferentes grupos milicianos contra as facções do tráfico de drogas, em várias áreas da cidade. Tal disputa resultou em sangrentas batalhas, que motivaram ações de vandalismo e vingança orquestradas por parte das facções contra as delegacias de polícia civil e postos autônomos da polícia militar, espalhados em vários bairros da cidade.

Segundo os materiais publicados pelos veículos analisados, o principal objetivo dos traficantes era espalhar terror e pânico, além de chamar atenção para as derrotas que estavam sofrendo para os milicianos com a consequente perda dos territórios. Reforçava-se de forma ainda mais positiva a imagem das milícias. O jornal O Globo detectou essa aceitação, a partir de levantamento próprio, realizado com 2016 internautas e publicado em dezembro de 2006:

Uma pesquisa realizada pelo Globo online sobre a atuação dos grupos mostrou que a maioria dos internautas que opinaram no site (62%) demonstraram concordância ou tolerância em relação às milícias que agem na cobrança de taxas dos moradores de comunidades carentes em troca de proteção. Ao todo, 2.016 internautas votaram.

A opção “não é o ideal, mas pelo menos elas (as milícias) dão paz às comunidades” foi escolhida por 35% dos leitores. Outros 28% escolheram a resposta “eu apoio e pagaria pela proteção, se fosse necessário”. A única opção da múltipla escolha que era integralmente contrária às milícias teve a preferência de 37% dos internautas. Eles optaram por definir esse tipo de atividade como “uma ilegalidade que deve ser tão combatida quanto o tráfico”.

(jornal O Globo, 19/12/2006, p.16)

Os ataques das facções do tráfico de drogas repercutiram na mídia internacional, principalmente por conta da proximidade com as festividades tradicionais de réveillon, que têm lugar na cidade.

O jornal O Globo fez menção a publicações em vários periódicos internacionais, como “New York Times”, “Washington Post”, “Le Monde”, “El País” e “La Nacion”, entre outros. Desta forma, as milícias se transformaram em assunto de conhecimento mundial.

Internamente, no estado do Rio de Janeiro, as milícias consolidavam seus domínios, embora a ampla divulgação das disputas territoriais, com todas as nuances de violência que engendravam, denotava preocupação por parte de agências e entidades de Direitos Humanos, sobretudo estrangeiras, que pressionavam o poder público carioca a produzir enfrentamento como forma de obter respostas.

Na prática, embora houvesse indicadores que expressassem o volume e a grandeza da questão, sobretudo na agenda midiática, os eventos focalizadores registrados até então (2007), não conseguiram transformar as milícias em problema, a despeito das 260 matérias publicadas durante o ano 2007, especificamente sobre milícias, considerando ambos os periódicos analisados.

Os discursos fabricados e veiculados estavam mais próximos do entendimento de máfia, presente no verbete de Mastropaolo (op. cit). Estes buscavam ainda organizar um sistema de pensamento que tentasse explicar o fenômeno. Adicionalmente, tentava-se orientar a comunicação entre os atores na cena política, as agendas da opinião pública e decisória governamental, a partir de sua classificação e entendimento do fenômeno (e da condição) como problema.

Nesse sentido, o jornal O Globo publicou uma série de reportagens falando sobre violência, práticas de tortura e cerceamento de liberdade nas áreas sob controle do crime organizado no Rio de Janeiro, a partir de agosto de 2007, intitulada: “Brasileiros que ainda vivem na ditadura”. Em uma das matérias utilizou a seguinte manchete de capa: “Tráfico, milícia e polícia do Rio torturam nas favelas: grupos formam tribunais paralelos para impor suas leis”. Além de equiparar a forma de atuação irregular e violenta dos grupos, incluiu a polícia em práticas de tortura e desaparecimento, “o número de desaparecidos e, atualmente (20/08/2007), pelo menos 54 vezes maior que o registrado durante o regime militar”.

Esse movimento de pressão da agenda midiática começou a reverberar no fim de 2007, com a ocorrência de duas prisões de relevância relacionadas à disputa territorial e prática de milícia, ainda que não houvesse tal crime tipificado no Código

Penal. A prisão do ex-presidente da AMARP e vereador pelo Rio de Janeiro Josinaldo Francisco da Cruz, o Nadinho de Rio das Pedras⁶¹ e do policial civil licenciado e vereador pelo Rio de Janeiro Jerônimo Guimarães Filho, o Jerominho.⁶² Além de denúncia ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, pelo Ministério Público Estadual, da participação do deputado estadual Natalino José Guimaraes, como chefe da Liga da Justiça, à época considerada a maior milícia do estado, junto com o irmão Jerominho.⁶³

A partir da recorrência na publicação de matérias sobre o fenômeno em ambos os veículos analisados e a forma de enquadramento escolhida, principalmente pelo jornal O Globo, a produção de discursos midiáticos contribuía para revelar as estruturas de poder existente nas práticas milicianas. Essa recorrência chamava atenção do interlocutor e passava a influenciar sua percepção da realidade, para citar Foucault (2008). Encontrava-se delineado um quadro da realidade social carioca, perversa, contraditória e controlada, tanto por policiais como por alguns políticos com mandato ativo nos legislativos carioca e fluminense⁶⁴. A realidade social também se

⁶¹ Nadinho de Rio das Pedras foi preso acusado de ser o mandante do assassinato do policial civil Felix dos Santos Tostes, chefe da milícia que controlava a favela de Rio das Pedras, área de atuação de ambos. Segundo investigações publicadas no jornal O Globo, dia 24/12/2007, o crime teria sido motivado pela disputa eleitoral-territorial que se aproximava, uma vez que Felix mostrou interesse em se candidatar a vereador pelo Rio de Janeiro, colocando em risco a reeleição de Nadinho de Rio das Pedras. Ambos teriam a mesma base eleitoral.

⁶² A tipificação do crime de milícia, com agravo de pena para participação em milícia, foi apresentada como Projeto de Lei Nº 370/07 (PL) e sancionado somente em 2012, quase cinco anos após o episódio da prisão da autoridade municipal, passando a se chamar “Lei Federal das Milícias Privadas” – Lei Nº 12.720/12. Ainda em 2007, já era inegável a participação ativa de policiais na formação destes grupos.

⁶³ Na ocasião, o deputado Natalino negou as acusações, afirmando que estava sendo perseguido por policiais corruptos da Polinter, a partir de denúncia que fez na tribuna da ALERJ sobre existência de uma “caixinha” para liberar visitas aos detentos. Pela atuação como deputado, Natalino tinha direito a foro privilegiado.

⁶⁴ As milícias foram tema de reportagem do Programa Fantástico, da Rede Globo de Televisão, à época [2007], considerado programa de maior audiência da televisão brasileira, com abrangência nacional e internacional. Na matéria foram reveladas escutas telefônicas sobre negociação de armas, esquema de cobrança de taxas de moradores e comerciantes, bem como a forma de atuação do grupo, envolvendo os irmãos e políticos Natalino e Jerominho.

mostrava tolerável, seletiva e complacente em relação às representações discursivas das milícias.

A publicação de cartas de leitores favoráveis às milícias, bem como a utilização das expressões “paramilitar” ou “mineira”, como sinônimos de milícias, em uma espécie de posituação do termo, para além da cobertura das disputas, prisões, mortes etc., acabava por revelar certa dicotomia em tal cobertura, isto é, apresentava-se o cometimento de uma série de crimes sem que seus autores fossem considerados criminosos. Algo paradoxal. Não obstante, este tipo de comportamento por parte dos veículos analisados também ajudava a explicitar o papel e atuação de cada veículo na vida social e política da cidade, por um lado, e a influência da sociedade em ambos os veículos, por outro lado.

O quadro normativo apenas começa efetivamente a mudar em desfavor das milícias quando o assunto passou a ser temática repetida na publicação dos periódicos analisados, cujas matérias e reportagens retratavam a usual prática de extorsão, ameaças, mortes e disputas envolvendo os grupos como algo de maior destaque que o “caráter libertador” das tomadas de território contra o tráfico de drogas. Aquela estratégia de marketing assertiva e muito eficaz no início das disputas, já não gozava da mesma credibilidade, embora produzisse algum impacto junto a alguns segmentos.⁶⁵ Aqui passa a ocorrer um deslocamento da *policy image* inicialmente construída, deixando o papel de “libertador” para assumir o papel de “oportunista”.

Também a notícia acerca da prisão de parlamentares da cidade do Rio de Janeiro e, meses depois, do sequestro e tortura de uma equipe de jornalistas do jornal O Dia, na favela do Batan, zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, impactaram de forma decisiva a agenda da opinião pública, que passou a exigir movimentação governamental como resposta à existência dos grupos, sobretudo porque o sequestro e tortura de uma equipe de jornalistas no exercício de sua função foi considerado atentado à liberdade de imprensa, algo caro para a democracia brasileira.

⁶⁵ As milícias, gozavam de apoio por parte de policiais, políticos e segmentos mais conservadores da população, que se expressavam por intermédio da seção de carta aos leitores do jornal O Globo, por exemplo.

A partir de então houve muita repercussão na agenda midiática, com reflexo direto na agenda decisória governamental. Restava caracterizar a figura dos grupos de milícia enquanto problema.

A análise desenvolvida permite examinar as formas pelas quais condições são transformadas em problemas (Kingdon, 2003) e as *policy images* que contribuíram para essa transformação (Baumgartner e Jones, 1993). Para tanto, foi necessário adaptar mecanismos apresentadas por Kingdon (indicadores, símbolos, eventos focalizadores e feedback governamental) para análise textual, a partir de categorias criadas especialmente para este trabalho, visando facilitar a leitura daquele processo de transformação. Nesse sentido, propomos o esquema explicativo do Quadro 5.

Particularmente, o número de áreas dominadas pelos milicianos constituía uma discussão a parte. Órgãos e esferas governamentais diferentes tinham levantamentos próprios e metodologias nada transparentes para realizar essa contagem.

Em maio de 2008, por exemplo, o então Prefeito Cesar Maia defendia, a partir da atualização de um levantamento realizado pela Prefeitura do Rio, que o número de áreas controladas por milicianos teria diminuído de 98 em 2007 para 63 localidades. Esse número era distinto daquele apresentado pela Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro (SESEG/RJ), que informara ao jornal O Globo o número de 115 localidades (O Globo, edição do dia 27/02/2008). Como não foi divulgada, em nenhum dos dois casos, a metodologia adotada nos levantamentos, não há como precisar quais foram os critérios adotados para que chegassem a tais números. No mesmo ano, em edição do dia 31/07/2008, O Globo publicou o número de 171 localidades, também cedido pela SESEG/RJ.

A mesma inconsistência apareceu no caso do jornal O Dia. Em 2007, por exemplo, o veículo publicou duas estatísticas 57 e 92 (mesmo reportado pelo jornal O Globo no ano anterior), teoricamente provenientes da Prefeitura do Rio. Já em 2008, outras duas cifras foram reportadas: 80 e 171. Como ocorreu com O Globo, o veículo publicou reportagem informando o número de áreas com domínio miliciano, porém enfatizando o vazamento do relatório da SESEG, quando o mesmo foi enviado à CPI das Milícias, na ALERJ. Mais relevantes que a precisão das cifras é a tendência de recrudescimento da atuação dos grupos, o interesse pela cobertura e a demanda por dados e informações que, em si, já configura uma pressão midiática sobre governos.

Quadro 5: Mecanismos, variáveis e categorias analíticas observadas

Mecanismos (Kingdon)	Variáveis			Jornal o Globo				Jornal O Dia			
				2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Indicadores	Nº de áreas dominadas			42	92	98	63/115/171	0	34	57/92	80/171
	Nº de matérias publicadas			1	18	63	119	0	4	38	122
	Manifestações de autoridades em manchetes			1	10	14	24	0	1	19	97
Eventos Focalizadores	Disputas sangrentas (a partir de dezembro de 2006, tornando-se muito intensa durante todo o ano de 2007)										
	Presença marcante na agenda midiática (a partir de 2007)										
	Sequestro dos jornalistas como atentado à liberdade de imprensa em 2008 (um mal maior que a violência que o pressupõe)										
	Ataque à 35ª Delegacia de Polícia Civil (Campo Grande), entendido como uma grande afronta ao Estado										
Feedback Governamental	Publicação de discursos do governador e secretário de Seg. Pública informando investigações e prisões de policiais envolvidos com milícias										
	Prisão de parlamentares cariocas (as primeiras foram ocorridas em 2007)										
	Investigação sobre a prática de curral eleitoral em 2007 (com a participação do Departamento de Polícia Federal)										
	Ocupação da favela do Batan (como resposta imediata do sequestro aos jornalistas)										
	Aprovação de Projeto de Lei que tipifica o crime de milícia e altera o Código Penal, em 2008, na Câmara Federal ⁶⁶										
Policy Images	Milícias de PMs	Milícias armadas ≠ Tráfico de Drogas	Paramilitares em prática de curral eleitoral	Milícias	Segurança particular	Grupos armados	Milícia	Milícias = Grupos paramilitares			

⁶⁶ Projeto de Lei, N.º 370-D, DE 2007, do Deputado Federal Sr. Luiz Couto. Mais informações:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E47B82C283C1BB1C0C3B2E23AF36B949.proposicoesWebExterno1?codteor=677549&filename=Avulso+-PL+370/2007

Embora classificada como milícia a partir de março de 2005, sua caracterização enquanto problema restava mais próxima ao final de 2007, sobretudo considerando o posicionamento público de várias autoridades a respeito do tema, com reflexos na agenda pública. Ainda que não conseguissem precisar o real significado e o impacto do fenômeno frente ao público mais amplo, a agenda midiática sinalizava preocupações decorrentes das práticas milicianas antidemocráticas, como por exemplo, o favorecimento eleitoral de candidatos ligados à área de Segurança Pública, com consequência direta no resultado das eleições – a existência de currais eleitorais em favor de candidaturas ligadas a estes grupos ou seus próprios líderes como titulares nos pleitos.

Uma análise das matérias e reportagens publicadas nos veículos pesquisados entre março de 2005 e dezembro de 2008, mostrou que a principal imagem dessa mudança de classificação (das milícias como problema), esteve fortemente vinculada à concepção dos milicianos como mafiosos, paramilitares, violentos e clandestinos, superando a condição de mal menor em relação aos traficantes de drogas.

Quadro 6: Palavras-chave por ano 2005 a 2008

2005	2006	2007	2008
O Globo			
Milícias de PMs	Mineiras Paramilitares Proteção Imposta Máfia Milícias de Policiais Milícias Milícias Armadas Milicianos	Políticos Bombeiros Paramilitares Milicianos Segurança Privada Milícia Milícias	Mercadores da desilusão PMs matadores Segurança clandestina Milicianos torturadores Bandidos Grupos de milícias Milícia Milícias Integrantes de milícias
O Dia			
Policiais Militares Espancadores	Milícias População cria milícias	Tráfico x Milícias Ex-militar Milicianos Milícia/Milícias	Matador da milícia Grupos paramilitares Braço político Crime organizado Candidatos da milícia Segurança clandestina Milícia de bandidos Paramilitar/paramilitares Milícia/Milícias Milicianos

Nas manchetes das matérias publicadas pelo jornal O Globo entre 2005 e 2008, as milícias ganharam destaque por sua forma de atuação de alto impacto e por seu estilo mafioso. Nas reportagens publicadas pelo jornal O Dia durante o mesmo período, a imagem dos milicianos esteve vinculada à bandidos, paramilitares, matadores e políticos, que necessitam da atenção por parte das agências repressoras do Estado.

Principalmente em seus editoriais, os veículos passaram a elencar alternativas de solução para equacionar o problema de um ponto de vista estrutural, levando em consideração um contexto amplo e sem responsabilização direta. De outro modo, desenha um discurso com linguagem que busca influenciar o leitor, porém, sem efetividade.

Em ambos os periódicos analisados, os eixos básicos que caracterizaram as milícias enquanto problema, foram abordados de forma subliminar, expondo nas entrelinhas um entendimento acerca da dificuldade de combater os criminosos milicianos, sobretudo porque a classificação dos mesmos ainda se encontrava cercada de imprecisão – paramilitar, grupo de milicianos, milícia de policiais, milícia de bandidos. Tratavam ainda da (in)disposição estatal em enfrentar o problema, face à perspicácia destes grupos em utilizar o sistema a seu favor, e própria proximidade e conivência das forças de segurança.

O discurso posterior à caracterização de problema é construído em torno de dois eixos, sempre em contraponto às facções do tráfico: a) imprecisão de um fenômeno amorfo e volátil; b) alta capacidade organizativa e recursal que dispunham. Isto explicaria, de certa forma, a abordagem estatal dirigida aos milicianos pós-classificação: hostil discursivamente, mas pouco efetiva na prática, sobretudo, porque todo recorte esteve alinhado com a questão da Segurança Pública, desconsiderando o caráter múltiplo e complexo do assunto.

Voltando ao Kingdon (2003) e seus *Multiple Streams*, o fluxo de problemas define estrategicamente as milícias como assunto de Segurança Pública e estabelece os termos do debate nessa direção, como já vimos. Contudo, para que seja possível compreender como se deu a chegada das milícias à agenda decisória governamental, é preciso analisar também o fluxo de soluções e alternativas, visto que nos modelos de *agenda-setting* empregados neste estudo, este constitui mais um dos fatores essenciais para a entrada de uma questão na agenda decisória governamental.

Nesse sentido, as soluções e alternativas publicadas nas matérias e reportagens nos veículos analisados, são aquelas apresentadas no segundo semestre de 2008 – considerando de junho a dezembro, as quais se tornaram mais intensas e solenes nesse período, por conta de todos os acontecimentos já assinalados. Entretanto, desde o primeiro trimestre de 2007 são levantadas possibilidades de solução para a questão das milícias, mesmo antes destas alçarem sua classificação enquanto problemas, ratificando um dos pressupostos do modelo de Kingdon (2003), onde problemas e soluções não possuem, necessariamente, conexão direta.

Com base nos modelos de *agenda-setting* que fundamentam nossa análise, concentraremos a atenção na forma como as principais ideias a respeito das milícias são abordadas e publicizadas na agenda da mídia, e não especificamente na busca das origens de tais propostas⁶⁷. Torna-se mais pertinente para defesa do argumento central aqui a maneira pela qual as soluções são apresentadas na agenda da mídia, com reflexo direto na agenda pública, do que propriamente se estas carecem de validade técnica ou capacidade de resolução definitiva da questão.

Desta forma, nosso objetivo consiste em observar a maneira pela qual as questões a respeito das soluções são definidas e representadas, tanto nas comunidades especializadas quanto ao nível do homem da rua. Por outro lado, também se torna relevante analisar o formato pela qual estas mesmas soluções são difundidas pela mídia impressa, notadamente, os jornais O Dia e O Globo, durante o período analisado, e o posicionamento de autoridades sobre o tema.

As ideias de soluções e alternativas para as milícias, começaram a ser veiculadas pela mídia impressa analisada a partir de fevereiro de 2007, considerando a publicação de matérias dando visibilidade ao recrudescimento das sangrentas disputas por territórios, protagonizadas por milicianos e traficantes, incluindo ataques a delegacias policiais e coletivos de transporte público. Como já vimos, as milícias gozavam de apelo popular, configurando uma

⁶⁷ A análise sobre as origens das propostas de abordagem ao tema das milícias, publicadas a partir do segundo semestre de 2008, possui conexão direta com a área de Segurança Pública, reverberando a realização de operações policiais, investigações criminais e prisões;

policy image de benfeitores em uma espécie de cruzada contra as facções do tráfico de drogas.

Por conta daquelas disputas amplamente divulgadas pela mídia, inclusive no exterior do país, e também da já notória participação de agentes do sistema de Segurança Pública nas milícias, inclusive em posição de liderança, uma das primeiras orientações estatais publicadas pelo jornal O Dia, trazia notícia sobre a determinação do então secretário de segurança pública, José Mariano Beltrame, solicitando desarquivamento de 167 processos administrativos sobre desvios de condutas envolvendo policiais civis e militares em todo o estado do Rio de Janeiro, até então arquivados nas respectivas corregedorias de ambas as corporações.⁶⁸

Este foi um dos primeiros atos do recém-chegado secretário, que assumia publicamente o interesse em realizar investigações mais aprofundadas acerca do tema, sobretudo por envolver subordinados de várias corporações sob sua liderança. Não obstante, investigar os grupos também forneceria substratos para o levantamento de informações mais profundas acerca dos grupos e suas dinâmicas de funcionamento. Dados que poderiam subsidiar o processo de tomada de decisão mais adiante. Uma atitude coerente para um gestor público que até então encontrava-se fora do universo da Segurança Pública do estado, visto que fora oriundo do Departamento de Polícia Federal.

As ideias de solução para a questão das milícias aqui apresentadas, foram veiculadas na agenda da mídia, notadamente, nos jornais O Dia e O Globo, no período compreendido entre fevereiro de 2007 e dezembro de 2008, antes mesmo da caracterização das milícias enquanto problema, como já vimos. Fato que corrobora os pressupostos do modelo da lata de lixo, onde soluções e problemas sobre o mesmo assunto encontram-se depositados pelos geradores destes problemas, no mesmo espaço e só se conectam por força da confluência dos fluxos. Interessa aqui a maneira pela qual essas soluções vão sendo apresentadas e contribuem para dar sentido ao fenômeno, ao mesmo tempo que vai sendo construído mais conhecimento sobre o assunto.

⁶⁸ Matéria publicada pelo jornal O Dia, dia 07/02/2007, p.10, sob o título: “Processos serão desarquivados”.

Nessa direção, dada a peculiaridade do assunto das milícias e a participação direta de agentes da área de Segurança Pública, todas as soluções e alternativas propostas por diferentes atores sociais implicados de alguma forma na dinâmica do fenômeno, dentro ou fora das comunidades de especialistas, prescindiam do envolvimento direto do Estado e suas agências na implementação das mesmas. Ou seja, não havia qualquer ação em que não se propusesse o envolvimento direto do Estado, sobretudo daquelas instituições de tipo correcional.

Algumas das principais sugestões publicadas em ambos os periódicos analisados – O Dia e O Globo – podem ser agrupadas em três grandes eixos ou grupos diferenciados de atuação, a partir da perspectiva complementar que possuem e do caráter múltiplo que carregam, a saber:

- 1) Realização de investigações criminais e organização de operações policiais focalizadas nos diferentes grupos, com atuação em vários territórios espalhados pela cidade, porém concentrados em áreas periféricas;
- 2) Publicação de editoriais e artigos de opinião com conteúdo macropolítico;
- 3) Matérias e reportagens versando sobre a questão política mais propriamente, incluindo aquela de cunho mais partidário e eleitoral.

No primeiro caso, as soluções e alternativas apresentadas nas matérias e reportagens enfatizavam a realização de investigações criminais com vistas a qualificar o conhecimento sobre o perfil dos grupos, e instrumentalizar a dinâmica das operações policiais realizadas nos territórios controlados pelos milicianos, a partir de relatórios de inteligência policial.

Como toda investigação criminal, seu objetivo principal era servir de lastro para formação da convicção, para coleta de indícios suficientes de autoria e materialidade da infração penal,⁶⁹ para fins de instauração do inquérito policial, consubstanciando a expedição de mandados de prisão pela justiça e a consequente execução dos mesmos pelos próprios agentes de segurança

⁶⁹ A maior infração penal imputada às milícias, nesse período, era formação de quadrilha, concussão, peculato, corrupção, entre outros.

pública, alcançando seus líderes e até políticos no exercício de seus mandatos. As principais temáticas abordadas neste eixo sugeriram o seguinte:

- a) realização de investigação criminal e uso da inteligência policial, contando com a participação de outras polícias, como o Departamento de Polícia Federal, para levantar, por exemplo: perfil dos diferentes grupos; tipo de armamento utilizado; local de baseamento dos grupos; atividades desenvolvidas; volume de recursos arrecadados com extorsão e serviço compulsório; tamanho dos diferentes grupos; relacionamento e dinâmica de cooperação entre os grupos;
- b) prisão dos participantes, incluindo líderes e políticos, como forma de desarticular os grupos.

O ponto central na argumentação nesse eixo sugere a necessidade estatal de conhecer melhor o fenômeno social, ainda apresentado como “*mal menor*” que o tráfico, sobretudo porque encontrava-se ainda amorfo e de caráter múltiplo, sendo apoiado por vários agentes do próprio sistema de segurança pública estadual.⁷⁰

As soluções destacadas aqui seguiam na direção da resolução do problema de forma sistemática pelo viés criminal, com o fito de desarticular os grupos, com base na quebra da dinâmica dos relacionamentos construídos por força do domínio exercido no interior dos territórios. Nesse sentido, uma vez conhecidos os participantes e membros designados em funções estratégicas nos grupos, se fazia necessário prendê-los. E assim sucedeu uma das principais linhas de atuação estatal a partir do segundo semestre de 2008.

Já para o caso da publicação dos editoriais, estes representavam um posicionamento institucional dos veículos de comunicação analisados, frente ao assunto abordado. Para o caso das milícias, tanto O Dia quanto O Globo promoveram abordagem no campo macropolítico, sugerindo que as forças policiais do governo retomassem os locais de controle miliciano para promoção de ações mais próprias do estado democrático de direito, como por exemplo:

- a) imposição da lei e a ordem em nível local;

⁷⁰ Este tipo de entendimento e seu consequente comportamento perdurou mesmo após a publicação do episódio do sequestro e tortura dos jornalistas.

- b) reforço policial permanente nas ruas e nas favelas, ampliando a jornada de trabalho dos policiais e o policiamento ostensivo;
- c) promoção de políticas sociais que garantissem transporte, moradia, saneamento e lazer;
- d) aumento do controle dos armamentos adquiridos pelos grupos;
- e) realização de choque de ordem para reprimir construções irregulares (Favela do Batan/Realengo).

Neste eixo, o posicionamento institucional dos veículos de imprensa analisados esteve mais próximo das reivindicações de conteúdo histórico que tiveram lugar nos movimentos sociais populares na cidade do Rio de Janeiro, a partir da década de 1960, quando se iniciaram as primeiras ocupações de morros e encostas na cidade. A maioria dos quais ainda não se efetivaram em sua plenitude em todos os territórios da cidade. Exemplo disso é o caso do saneamento básico, que ainda constitui um desafio nacional.⁷¹ Não raro, a promoção de políticas públicas de cunho mais social fez parte do corolário de atuação das milícias, a partir da oferta e exploração comercial de transporte público alternativo, ocupação de lotes e construção de moradias populares, para citar somente alguns.⁷²

As publicações enfatizando uma abordagem de cunho político partidário deslocaram o debate para temas mais próximos de questões relacionadas à representação legislativa e partidária, tanto por conta do envolvimento direto de parlamentares municipais, de várias cidades da região metropolitana e capital, quanto pelo fato de que alguns deputados estaduais se encontravam na condição de réus ou também defensores das milícias, como era o caso de

⁷¹ Para citar somente o caso do saneamento básico no Brasil, este ainda constitui um desafio nacional em 2020. Segundo dados do Instituto Trata Brasil, organização da sociedade civil de Interesse Público, formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país (www.tratabrasil.org.br), o Rio de Janeiro tem índices acima da média nacional em abastecimento de água (97,4%), mas em termos de coleta de esgoto 85,1% da população instalada em territórios regulares da capital fluminense recebe esse atendimento e, destes, apenas 42,9% dos esgotos do Rio de Janeiro são tratados. Tal realidade se torna ainda mais preocupante se consideramos os territórios informais, favelas e periferias. <http://www.tratabrasil.org.br/blog/2020/03/03/os-desafios-do-saneamento-no-rio-de-janeiro/>;

⁷² Essas práticas milicianas perduram até o presente momento.

Natalino e Jorge Babu. Neste eixo, estavam inclusas linhas de solução conforme os seguintes assuntos:

- a) Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ/RJ) aceitou denúncia do Ministério Público Estadual (MPE/RJ) contra o Deputado Estadual Natalino José Guimaraes;
- b) Instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito para investigação política das milícias no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), com apoio de promotores do MPE/RJ;
- c) Garantia de trânsito livre para imprensa em todos os lugares, visto que não há democracia sem liberdade de imprensa;
- d) Suspensão das funções partidárias de deputado estadual (Jorge Babu) no interior do partido político que pertencia, por conta da acusação de envolvimento em milícia;
- e) Discussão política sobre cassação de deputados estaduais e vereadores (em Rio de Janeiro e São Gonçalo);
- f) Um dos principais resultados da CPI das milícias, na ALERJ, foi o indiciamento e notificação criminal de 150 e a prisão de mais de 100 pessoas, entre policiais, agentes penitenciários, políticos, comerciantes e empresários;
- g) Realização de seminário na câmara federal para abordar violação dos direitos fundamentais dos favelados;
- h) Plano nacional para desarticular as milícias;

A divisão das propostas em eixos distintos, porém complementares, nos permite realizar um exercício de aproximação entre soluções que pretendiam contemplar alternativas de enfrentamento ao problema das milícias, ainda que sob uma perspectiva parcial, dada a complexidade do tema. De acordo com o modelo de *multiple streams*, são muitas as ideias e as propostas de soluções colocadas em circulação ao mesmo tempo.

Neste processo, que Kingdon (2003) chama de “caldo primordial de políticas”, algumas soluções são selecionadas e levadas em consideração, enquanto outras são simplesmente descartadas. O que faz uma determinada solução permanecer e se expandir é a formulação desta no interior de uma

comunidade de políticas (*policy communitie*) ou subsistemas (*policy subsystems*), como enfatiza Kingdon (2003). O autor analisa o processo de formulação de soluções dentro dessas comunidades, destacando que ideias se transformam em soluções quando correspondem a alguns critérios, como a congruência de valores, viabilidade técnica e custos toleráveis. Por sua vez, Baumgartner e Jones (1993) destacam a formação de monopólios de políticas (*policy monopolies*), situação na qual um único interesse, capturado em uma imagem (*policy image*), é compartilhado por toda uma comunidade.

Com vistas à análise do fluxo de soluções, discutiremos, a seguir, a formação de uma comunidade de política muito ativa durante a divulgação das propostas e alternativas de solução, visto que a interação entre seus membros originou um “caldo primordial” genuíno, quando envolveu uma instituição frontalmente implicada na caracterização do problema das milícias: a ALERJ/RJ.⁷³

Desta forma, a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), aprovada por unanimidade e rapidamente instalada, permitiu a criação de um espaço de discussão de grande visibilidade. Durante seu funcionamento, o tratamento político dado ao assunto permitiu o desenvolvimento de várias ideias de abordagem operacional para as milícias, propondo mecanismos pelos quais as soluções se difundiram na agenda da mídia, com influência na agenda pública.

Para Kingdon (2003), as comunidades de política (*policy communities*) são compostas por especialistas em determinadas questões, sejam eles consultores, acadêmicos, burocratas ou membros de comitês parlamentares. Estes, não necessária ou exclusivamente, devem ser membros do governo, e frequentemente mantém visões distintas sobre soluções. O que os mantém unidos é a preocupação com uma série de políticas específicas (*policy area*).

Da mesma forma, para Baumgartner e Jones (1993), os especialistas, que também não necessariamente pertencem aos quadros governamentais, se reúnem em torno de uma questão, formando os subsistemas (*policy subsystems*). Em nosso caso, elegemos como principal comunidade de política

⁷³ Alguns de seus membros foram acusados de participação direta nos grupos, algo que restou comprovado pouco tempo depois deste período (julho de 2008);

para discussão de ideias e propostas de solução, os deputados estaduais no interior de uma investigação política.

A atuação política e investigativa destes deputados, de distintos matizes ideológicas, conseguiu mobilizar especialistas e acadêmicos de várias universidades e centros de pesquisa social (UFRRJ, UERJ, CESEC, PUC/RJ, UFRJ/IFCS, UFF, IUPERJ, IBPS, IETS), além de membros das polícias militar, civil e federal (delegados, agentes, coronéis e corregedores), políticos, gestores públicos, entidades de classe (ABI, OAB, entre outras) e membros do Judiciário.

Muitas ideias surgiram no interior dessa comunidade durante todo período de seu funcionamento. Não raro, várias propostas fizeram parte da proposição de medidas contra os grupos, apresentadas no relatório conclusivo da comissão. Entretanto, aquelas ideias que compartilharam valores e tiveram maior aceitação pública, conseguiram prosperar e acabaram por atrair a atenção dos especialistas estiveram diretamente ligadas ao trabalho executado pelas polícias estaduais.

Por outro lado, os deputados estaduais, também reservaram considerável espaço para levantamento de informações acadêmicas sobre os grupos, principalmente acerca da dinâmica de funcionamento das milícias, utilizando-se do trabalho de pesquisadores renomados em matéria de Segurança Pública no estado, a fim de alcançar maior credibilidade ao fazê-lo. Foi o caso de Zaluar e Conceição (2007) e Cano (2008) que coordenaram dois dos primeiros estudos exploratórios sobre o tema.

Este levantamento dos grupos também chegou por meio de Delegados de Polícia de Civil do estado que, naquele momento, conduziam investigações criminais contra grupos que atuavam na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. Estes também ajudaram aos deputados estaduais a entenderem melhor como se organizavam aqueles grupos. A necessidade de dar respostas e a dificuldade de delimitar o fenômeno com precisão, talvez tenha sido o valor mais compartilhado entre os atores envolvidos neste desafio. E tal como define Kingdon (2003), isso os mantinha mobilizados.

Por seu turno, também a mídia imprensa pode ser considerada uma comunidade de política diretamente acionada para congregar valores e partilhar visões de mundo acerca das milícias, para o público mais geral.

Antes publicavam matérias em momentos mais esparsos, depois do episódio da tortura e sequestro dos jornalistas, sentindo frontalmente afetados, passaram a reagir com mais frequência e intensidade. Seguindo o nosso entendimento, a recorrência da publicação destas matérias afetava a agenda da mídia mais geral, com reflexo na agenda da opinião pública, como por exemplo, o artigo abaixo, publicado no jornal O Globo, intitulado “Poder Paralelo”:

A tomada de comunidades pobres por milícias de policiais e um processo em expansão. De início forem bem-vindos, por terem livrado os moradores do terror do narcotráfico, mas logo ficou claro que tinha havido apenas uma troca de tiranos. São mais de 200 mil pessoas submetidas aos milicianos. Tem procedimento semelhante ao da máfia italiana, mas com uma diferença crucial: aqui são policiais. E o braço do Estado formado para dar proteção à sociedade, que se antes já exibia um alto grau de corrupção – a notória “banda podre” – agora praticamente institucionaliza a atividade marginal, dominando comunidades inteiras, que são vítimas de extorsão e violência.

Todo o poderio do Estado precisa ser acionado para combater a bandidagem, fardada ou não, antes que se concretize a ambição de ganhar representação política.

(Editorial, O Globo, Opinião, 31 janeiro, 2006, p. 06)

No modelo de Kingdon, dois elementos podem ser considerados fundamentais para transformação de uma ideia em solução, a saber: a) participação ativa de um empreendedor (*policy entrepreneur*) e; b) o processo de difusão e “amaciamento” das ideias (*softening up*). O deputado estadual Marcelo Freixo assumiu claramente o papel de empreendedor de políticas, da maneira como Kingdon (2003: 212) define esse papel: como um indivíduo cuja característica principal consiste em investir seus recursos (tempo, energia, prestígio, reputação) em função de uma ideia.

Vale lembrar que a instalação da comissão parlamentar de inquérito consistiu no primeiro ato administrativo do então deputado de primeiro mandato, que recém-chegado e sem conhecer a fundo a dinâmica de funcionamento da casa, viu seu pedido ser arquivado, sob justificativa de caráter normativo daquela casa de leis, a despeito da gravidade do problema que se avizinhava.

Freixo foi favorecido no ano seguinte, após a ocorrência de eventos focalizadores, como já vimos. Ao utilizar com maestria o papel de presidente da comissão concedido a ele, o deputado Freixo soube utilizar a mídia impressa como poucos o fizeram em contextos similares. Todas as oitivas alcançavam destaque em vários canais de mídia, em distintas plataformas, sempre com depoimentos, opiniões e “aspas” do deputado. Sua atuação como *policy entrepreneur* foi fundamental no processo que Kingdon (2003) chama de “amaciamento (*softening up*), que consiste na divulgação das ideias em diferentes fóruns.

As soluções e alternativas propostas para as milícias foram definidas, desde o início da publicação da criação do termo, como uma frente de enfrentamento bélico, sob responsabilidade direta do Estado e de suas agências de Segurança Pública. De qualquer forma, independentemente do processo de saturação dessas ideias, várias propostas estavam disponíveis, mas apenas algumas foram selecionadas.

Para uma ideia ser seriamente considerada, e posteriormente selecionada, alguns critérios, como viabilidade técnica, congruência com os valores da comunidade, aceitação pública e limitações orçamentárias são apontadas por Kingdon (2003) como fundamentais. Além disso, para que as soluções sejam aceitas, é necessário que elas sejam compartilhadas pela comunidade de especialistas.

As soluções também não apresentaram relação de causa e efeito com o outro modelo de Kingdon – a dinâmica política. No entanto, sem um contexto político e institucional favorável, tanto soluções quanto problemas podem ser definidos e difundidos sem provocarem mudanças na agenda. São estas questões que conduzirão nossa análise no próximo capítulo.

Capítulo 4. Dinâmica político-institucional e convergência entre os fluxos

Ao lado dos fluxos de problemas e de soluções, os eventos que se desenrolam no contexto político são essenciais para a compreensão da forma pela qual uma questão chega à agenda governamental. Estes eventos são relacionados às instituições e à dinâmica de negociação política que envolve uma dimensão *policy* das milícias.

No modelo de Kingdon, o fluxo político (*politics stream*) segue sua lógica própria, independente do reconhecimento dos problemas (*problems stream*) ou do desenvolvimento de soluções (*policy stream*), e abrange eventos que têm efeitos importantes sobre o processo de *agenda-setting*. Acontecimentos como os resultados eleitorais, o início de uma nova gestão e a atuação de grupos de interesse, afetam profundamente a agenda.

Novos integrantes de um governo, destacando algumas concepções sobre problemas e defendendo algumas propostas específicas, alteram a agenda, inserindo novas questões ou bloqueando outras. Os processos eleitorais e o humor nacional, o conjunto de percepções compartilhadas pelos atores sociais, criam condições para que algumas questões se destaquem na agenda. A atuação de grupos de interesse, da mesma forma, pode criar condições para a emergência de um tema ou mesmo dificultar algumas iniciativas. Assim, eventos que se desenrolam no fluxo político constituem o solo fértil sobre o qual determinadas ideias a respeito de problemas e soluções encontram maior ou menor propensão ao desenvolvimento.

Cada fluxo em destaque possui dinâmica de atuação própria, sendo relativamente independentemente dos demais, segundo o modelo de Kingdon (2003). Fato que significa dizer que o modelo não estabelece uma relação de causa e efeito entre, por exemplo, problemas e soluções, ou entre soluções e dinâmica política. Esta lógica de “anarquias organizadas” (March, Olsen e Cohen, 1972) nos leva a uma compreensão do processo de *agenda-setting* como um complexo conjunto de fatores que se combinam em determinados momentos, promovendo pontuações em situações de prévio equilíbrio e gerando rápidas mudanças na agenda (Baumgartner e Jones, 1993).

De todo modo, efetivar a análise do último fluxo, apresentando-a em convergência com os demais, ilustra e materializa o que Stone (2002) defende,

quando fala sobre a classificação dos problemas. Para a autora, não existe uma definição que não seja política, vez que esta envolve a mobilização de interesses e a constituição de alianças. Cabe ressaltar que estas alianças são construídas e articuladas no fluxo político-institucional.

Da mesma forma, não há proposição de alternativas que não seja política, já que a forma como as ideias são apresentadas envolvem teorias mais ou menos implícitas sobre o governo (Majone, 1989). Estas ideias se desenvolvem nas comunidades de especialistas. Sob essa perspectiva, embora os fluxos sejam autônomos e possuam dinâmica própria, há uma ascendência do fluxo político sobre os demais. Kingdon (2003) entende que os três fluxos (problemas, soluções e político-institucional) são essencialmente políticos, sobretudo porque envolvem construção de consensos sobre problemas, soluções e oportunidades políticas. A diferença é que, enquanto nos fluxos de problemas e soluções a mobilização se dá por difusão e persuasão, no fluxo político, a mobilização se dá por negociação e barganha entre coalizões e grupos de interesse.

Este capítulo tem como objetivo focalizar estas questões, procurando compreender em que medida a dinâmica político-institucional favoreceu o ingresso das milícias no conjunto mais amplo de preocupações do governo, ou seja, na agenda decisória governamental. E em um segundo momento, pretende analisar a convergência destes três fluxos na forma de abordagem estatal frente às milícias, permitindo que o tema ganhasse relevância nacional, a partir deste ingresso na agenda decisória governamental, no segundo mandato do então governador Sérgio Cabral (em 2012).

Voltando ao fluxo das dinâmicas político-institucionais das milícias no Rio de Janeiro, a formação de grupos de agentes públicos com objetivos não republicanos, desrespeitando o estado democrático de direito em sua condição de agentes estatal, não configura propriamente uma novidade nacional, antes consiste em práticas que ocorreram de tempos em tempos, ao longo da história política recente do estado, como é o caso da existência de um modelo estrutural de violência que, se dá a partir da articulação de três elementos:

- 1) O aparato policial que compõe os grupos e assassina;
- 2) O financiamento por grupos econômicos; e
- 3) O suporte de políticos que garantem o funcionamento do grupo e se valem dos seus serviços.

O desgaste deste projeto, no final do período ditatorial, ensejou a introdução do elemento civil na operacionalização das execuções, no início dos anos de 1980. Trajetórias bem-sucedidas de assassinos proporcionaram projetos políticos igualmente bem-sucedidos. A Baixada assistiu à chegada dos matadores ao poder na justificativa totalitária do “bandido bom é bandido morto”. A deterioração da segurança pavimentava o sucesso eleitoral dos que a partir do voto.

(ALVES, 2020: 12)⁷⁴

Ou a partir da referência aos grupos de extermínio surgidos em meados dos anos 1950 do século passado, na cidade do Rio de Janeiro, conhecidos popularmente como “Esquadrão da Morte”. O primeiro grupo, formalmente chamado de “Grupo de Diligências Especiais”, foi criado pelo chefe de polícia da época e tinha como função principal, embora velada, a execução de criminosos (MISSE, 2011).

Essa tendência de grupos de policiais semilegais praticando execuções sumárias continuou pelas décadas seguintes, sob a justificativa totalitária do “bandido bom é bandido morto”. O resultado gerou um número impressionante de homicídios e desaparecimentos. No final da década de 1980, foram mortas cerca de 3 mil pessoas ao ano, apenas na Baixada Fluminense. Ainda nessa década, começou uma relação comercial entre esses grupos de extermínios e comerciantes locais, que pagavam para matar pequenos criminosos para que estes mantivessem a área segura para o comércio.

Concomitantes aos grupos de extermínios, foram criados novos conjuntos de policiais e ex-policiais oferecendo uma nova modalidade de serviços aos comerciantes, a saber, o serviço de proteção, geralmente, compulsório e de contribuição constante. Esses grupos são reconhecidos como “Polícia Mineira”.

No formato atual, estas práticas ensejam uma perspectiva mais bem consolidada daqueles matadores de aluguel de outrora, com atuação marcadamente territorial, mas com envolvimento direto de personagens centrais e implicação orgânica junto à máquina da administração pública municipal e/ou

⁷⁴ José Claudio Souza Alves (2008, 2020) entende as milícias como um modelo mais bem-acabado dos grupos de extermínio e matadores de aluguel existentes no estado, sobretudo na Baixada Fluminense.

estadual. Visto que algumas das lideranças dos maiores e mais emblemáticos grupos de milícias do estado atuavam como políticos no exercício de seus mandatos parlamentares, como foi o caso do deputado Natalino e de vereadores de vários municípios do estado, tal como apresentado na CPI das milícias.

Quando este envolvimento alcançou notoriedade e passou a influenciar a agenda da mídia, alguns parlamentares passaram a adotar discurso de defesa das milícias, ao falar sobre dos grupos, sobretudo em fóruns com grande visibilidade, como foi o caso do plenário da ALERJ – ou as redações de alguns veículos jornalísticos, principalmente os periódicos aqui analisados, a fim de pautar a própria agenda da mídia, buscando pormenorizar a atuação dos mesmos. Um exemplo pode ser dado em relação às discussões que precederam a instalação da CPI das milícias no âmbito daquela Casa de Leis,⁷⁵ como foi o caso do deputado Brazão, em à parte concedido pelo deputado Luiz Paulo, quando este defendia seu voto pela criação e instalação da CPI das milícias.

Nobre Deputado, sem fazer defesa, porque acho que todos que estão às margens da lei precisam ser combatidos, mas acho que é um exagero também comparar ao tráfico. Vou dar um exemplo bem prático: hoje temos na Assembleia Legislativa uma sala em homenagem a Tim Lopes, que caiu nas mãos dos traficantes. Certamente, se esses jornalistas tivessem caído nas mãos de traficantes estariam mortos. Acho que deve ser combatido, mas temos que admitir que não é, nem de longe, comparável ao tráfico de drogas. (deputado Domingos Brazão. Plenário ALERJ, 04/06/2015)

Ao retomar a palavra, o deputado Luiz Paulo chamou atenção para o fato da ilegalidade do assunto e destacou a necessidade de instalação da CPI das milícias,

Sr. Deputado Domingos Brazão, respeito a opinião de v. exa., mas afirmo o que já disse aqui durante muitos anos: se é uma ilegalidade, é face da mesma moeda. Não podemos concordar

⁷⁵ A CPI das milícias já foi referenciada anteriormente, embora estas discussões tenham explicitado posicionamentos políticos de parte da bancada de deputados envolvidos com assuntos relacionados à Segurança Pública fluminense.

nem com uma e nem com a outra. Pode existir uma dosimetria diferente, mas são faces da mesma moeda. Quando se joga uma moeda pode cair cara ou coroa, são faces diferentes da mesma moeda. A ilegalidade, a violência, a espoliação, o corte democrático da liberdade de ir e vir.

O Deputado Marcelo Freixo, em 2007, apresentou a esta casa um pedido de CPI, por meio de projeto de resolução, para apurar a ação das milícias em nosso estado. Na época havia dezenas de outras CPIs pedidas e a casa só deliberou o funcionamento de sete. Fui autor, inclusive, de uma delas, a CPI da arrecadação.

Hoje, não há CPI funcionando nesta Casa. Teremos uma reunião na mesa diretora, quando o presidente, deputado Jorge Picciani, vai verificar em todas as CPIs existentes aquelas que guardam o seu objeto compatível e se há razões técnicas para elas serem estruturadas.

Considero que há razões de sobra, deputado Marcelo Freixo, para ser instalada a CPI para se apurar as milícias no Estado do Rio de Janeiro, de autoria de v.exa. ***Porque isso pode fazer uma radiografia, fazer um diagnóstico, propor soluções mitigadoras, para que os três poderes possam agir.*** [grifo nosso] E com isso libertará muitas comunidades do pagamento de pedágios, de compra de produtos mais caros, facilitará a liberdade de imprensa e até mesmo o processo político-eleitoral nessas comunidades. Porque fico abismado quando leio nos jornais que na comunidade do Batam, por exemplo, iria se fazer um cadastro de todos os eleitores e que, se chegassem à conclusão que lá existisse dez mil eleitores, isso iria ser ofertado a alguém que pudesse comprar aqueles votos lá existentes. E só esse que comprasse poderia se relacionar com o eleitor e obter esses votos. Isto é um absurdo. Isso mutila a democracia, mutila a livre liberdade de escolha do cidadão eleitor. (deputado Luiz Paulo, Plenário da ALERJ, 04/06/2015)

Embates oficiais em plenário a partir de recortes mais ideológicos, por parte de parlamentares, compõem o cotidiano de sessões legislativas em qualquer casa de leis mundo afora. Quanto mais sensível e causal um tema,

mais paixão desperta entre os interessados no mesmo, seja por força de sua atuação profissional (policiais etc.), seja baseado em motivações políticas.

Em se tratando de ALERJ, e do fato de que as milícias constituíram um tema caro ao próprio parlamento, esta dinâmica não poderia ter sido diferente. Ao contrário, envolveria uma perspectiva mais passional de atuação de alguns parlamentares diretamente envolvidos no funcionamento de grupos de milicianos. Por seu turno, havia parlamentares, cujos discursos encontravam-se mais próximos à defesa das milícias, sobretudo quando ocorria comparação destas com as facções do tráfico de drogas.

Também foi possível conhecer parlamentares que solicitavam tratamento igualitário, por parte do Estado, no que dizia respeito à apuração dos desvios e aplicação das sanções legais, tanto para traficantes quanto para milicianos, classificando ambos os segmentos como criminosos. O fato é que parlamentares de ambos os lados – pró e contra milícias – trocaram impressões, pontos de vista e posicionamentos políticos ora mais explícitos ora menos, com interlocuções políticas de bastidor, cada qual tentando influenciar os demais para que sua posição prevalecesse, sobretudo considerando o ambiente antecipatório para possível instalação da CPI das milícias.

Toda essa movimentação acabou por fortalecer o pedido de instalação da comissão e, ao fazê-lo, transformou o fenômeno social das milícias em algo mais visível e notório para públicos alheios ao cotidiano político e policial. Adicione-se também a influência exercida pela agenda da mídia, com reflexos diretos na agenda da opinião pública e efeito de pressão popular.

Em virtude do alto volume de informações veiculadas a partir dos acontecimentos de junho de 2008, uma resposta rápida e efetiva se fazia necessária por parte do poder público, a fim de aplacar o impacto negativo que aqueles eventos focalizadores provocaram junto ao fenômeno, para o grande público, assim como todos os problemas decorrentes da consolidação do fenômeno na cidade do Rio de Janeiro. Mas não sem rugas, sobretudo em algumas comunidades especializadas. E o foco era o argumento do combate às facções do tráfico de drogas, que constituía uma necessidade histórica e uma política de alto custo para algumas agências do Estado, como visto.

O fato é que havia demanda histórica e ainda presente no cenário carioca sobre o fim do controle territorial extralegal, com o “resgate” de territórios militarmente controlados por forças alheias às estatais, notadamente, as facções do tráfico de drogas. Valendo-se de uma condição própria de atuação, as milícias conseguiam expulsar ou matar traficantes e assim “restituir” os territórios e, a partir de então, formar um discurso baseado na “ajuda” ao Estado como força efetiva de combate às facções do tráfico de drogas.

Grifamos o verbo “restituir” e o substantivo “ajuda”, considerando o fato de que ambos estavam presentes no imaginário popular, mas, no entanto, restou mais que comprovado que a atuação miliciana não produzia qualquer contribuição efetiva às agências públicas estatais de combate ao crime organizado, ao contrário, travestia e dissimulava sua própria condição transgressora.

Por sua vez, a presença das milícias era algo aprovado e, por vezes, até incentivado por autoridades públicas de forma notória, a julgar pelo apoio público que recebiam, tanto do pessoal especializado, agentes públicos da área de segurança, quanto de populares, como cidadãos comuns residentes nas áreas sob domínio. Para estes últimos, a dimensão moral presente no discurso e nas práticas milicianas favorecia a opção pelos milicianos, sobretudo no que dizia respeito à utilização de drogas em áreas públicas nos territórios controlados.

À época, as milícias eram consideradas um “mal menor” em comparação às facções do tráfico. Exemplo foram as autodefesas comunitárias, classificação polemizada na fala do prefeito César Maia. Atualmente, em 2021, há grupos de milicianos que já exploram o narcotráfico e, por isso, fazem jus a uma atualização da alcunha milícia para narcomilícias.

Milícias de policiais chegam à Zona Norte: ao apresentar levantamento, Cesar Maia reconhece que é mais fácil lidar com esses grupos, mas estuda como agir.

Um levantamento feito por policiais que assessoram o prefeito Cesar Maia mostra que as milícias de PMs, bombeiros e agentes penitenciários, ativos e inativos, estão expandindo seu domínio de forma acelerada há cerca de um ano e meio, já tendo chegado a comunidades da Zona Norte. O estudo lista 34 favelas controladas

por milícias. As mais recentes são Quitungo, na Vila da Penha, e o Conjunto Habitacional Guaporé, em Cordovil.

Cesar reconheceu que é mais fácil para a autoridade e para os moradores atuar e viver nessas comunidades do que naquelas dominadas pelo tráfico. Ele disse que a prefeitura está começando a discutir como deve se comportar em relação a esta situação.

- Essas milícias são mais percebidas pela população e pelo próprio poder público como muito melhores que o tráfico de drogas. É mais fácil penetrar na organização policial, que se associa também com a polícia formal. Você tem uma relação de muito menor constrangimento para a autoridade e para as pessoas. Mas existe uma situação de irregularidade grave, uma segunda tributação cobrada dos moradores – afirmou o prefeito. Ele chamou atenção ainda para a força eleitoral das milícias e a comparou com a dos traficantes.

- As áreas onde a “Mineira” se instalou produzem votos. Traficante não tem voto. Ele lança o seu advogado, por exemplo, que têm votos na comunidade do traficante. Agora esses grupos de policiais mostraram que têm votos.

LUCRO MÍNIMO DE MILÍCIA É DE R\$250 MIL POR MÊS

A Secretaria de Segurança Pública informou ontem que a Delegacia de Repressão ao Crime Organizado (Draco) não tem nenhum inquérito para apurar a existência de milícias chefiadas por policiais. Ainda de acordo com a secretaria, quando há denúncias isoladas, as corregedorias das polícias investigam.

Um policial que assessora o prefeito contou que as milícias estão tendo lucros grandes com a cobrança de “taxas” de segurança sobre botijões de gás, transporte alternativo e “gatos” de TV a cabo, entre outros serviços. Uma estimativa feita numa comunidade com cerca de três mil residências da conta de que um grupo desses arrecada pelo menos R\$380 mil por mês, incluindo apenas “taxas”.

- Esse lucro pode ser maior se contabilizarmos outros ganhos. É o caso, por exemplo, do dinheiro repassado por postos de gasolina para que tenham a exclusividade pelo abastecimento da frota de vans da comunidade – disse o policial.

A maioria das comunidades controladas por policiais e que foram listadas pela prefeitura fica em Jacarepaguá e Itanhangá. Mas policiais conseguiram assumir o controle paralelo de áreas antes dominadas por traficantes em Santa Cruz, Campo Grande e Sepetiba, como os Conjuntos João XXIII, Guandu, Chatuba e Nova Sepetiba. Mais recentemente, chegaram a favelas de Pedra de Guaratiba, Vila da Penha e Cordovil.

- É a própria associação de moradores dessas comunidades que se investiu com a presença de policiais ativos e inativos, de um poder que a população percebe como benéfico – comentou o prefeito. (Selma Schmidt, Editoria Rio, Jornal O Globo, 22/09/2006, p. 26)

O responsável pelo levantamento no qual foram apresentadas 34 áreas dominadas por grupos milicianos foi o Coronel Marcos Antônio Amaro, Coordenador do Gabinete Militar da Prefeitura. Embora não tenha sido apresentada a metodologia aplicada para realização do levantamento, sua relevância para este trabalho está ligada ao fato de que sua publicitação pelo então prefeito, em setembro de 2006, serviu para demarcar publicamente um posicionamento favorável à atuação destes grupos, feito que nenhuma autoridade tinha realizado até então. A maneira como apresentou o estudo, fez com que o Prefeito catalisasse um movimento de apoio aos grupos de milicianos, sem que houvesse ganhos políticos imediatos para o prefeito. Ao contrário, às vésperas de realização dos Jogos Pan-Americanos, sua imagem ficara atrelada indiretamente aos grupos de milicianos.

Por sua vez, esse tipo de entendimento influenciaria a forma de abordagem estatal frente ao fenômeno, em seus primeiros anos de conhecimento público. Os poderes executivo, legislativo e judiciário ainda não haviam estabelecido pontos estruturados de convergência para uma atuação conjunta de cunho mais totalitário e perene frente aos grupos de milícia, reconhecidos inclusive publicamente. Utilizando Kindgon (2003), os fluxos ainda não haviam convergido na direção de tornar possível a entrada do tema na agenda decisória governamental.

Com relação ao poder executivo, suas primeiras abordagens ocorreram com a operacionalização da área de segurança pública, principalmente na

realização de investigações acerca do *modus operandi* dos maiores grupos de milícia do estado, sobretudo aqueles com atuação na capital, como era o caso da Liga da Justiça, com atuação fortemente marcada em Campo Grande e bairros adjacentes, para citar somente um único exemplo.

Estas investigações ocorriam de forma pontual nas delegacias de polícia distritais. Algumas resultaram em prisões, outras contribuíram para promover maior conhecimento da forma de atuação dos grupos em nível local, seus mecanismos de abordagem e intimidação de populares, membros e líderes dos grupos, entre outros elementos que contribuíram para o fornecimento de mais dados e informações aos deputados estaduais, no contexto da CPI das milícias.

Do ponto de vista da agenda da mídia, tanto governador quanto secretário de segurança pública adotavam discursos na direção do combate à existência dos grupos, a partir da utilização dos dados produzidos por aquelas investigações. Porém, não havia investimento técnico e/ou político efetivo para que tal combate ocorresse, como por exemplo, a criação de grupos de trabalho utilizando diferentes agências do Estado, disponibilização de recursos humanos especializados para tratamento exclusivo ao tema ou aquisição de equipamentos e materiais a fim de viabilizar e aprofundar o trabalho investigativo, para citar somente algumas possibilidades práticas de enfrentamento ao problema.

Ao que parecia, tanto governador, quanto secretário de segurança pública, produziam conteúdos discursivos para alimentar a agenda da mídia e, assim influenciar a agenda pública, na perspectiva de amenizar o impacto dos eventos focalizadores supracitados. Mas o fato é que, a atuação do executivo estadual fluminense se mostrou incipiente e ineficaz e, sobretudo, desconectada de outras esferas públicas, tal como as agências reguladoras com atuação incidente sobre as áreas de exploração miliciana, por exemplo.

Aos delegados de polícia cuja atuação restava prejudicada pelos grupos de milícia, frente a proximidade territorial com os mesmos, que realizassem investigações próprias e atuassem em nível local para limpar sua área, como é usual em qualquer unidade policial distrital. Nessa direção, para citar somente um exemplo, o delegado Marcus Neves, à época titular da 35ª DP (Campo Grande), atuou fortemente contra a milícia conhecida como Liga da Justiça e sofreu retaliações de diversas ordens, incluindo ataque com artifício explosivo (uma bomba) contra a unidade policial que comandava, e acusações frontais de

líderes milicianos, como foi o caso do então deputado estadual Natalino Guimaraes, que alegava perseguição política na região onde atuava politicamente. O título principal da matéria veiculada pelo O Globo (Rio, 13/06/2008)⁷⁶ – “Canalha, covarde, irresponsável: deputado xinga policial que o acusou de envolvimento no atentado” – fazia menção a ameaças de morte sofridas por delegados de polícia com atuação em áreas de conflito deflagrado com algumas milícias.

Já o poder legislativo estadual fluminense tomara conhecimento da ocupação irregular de territórios a partir daquelas intensas e sangrentas disputas pelo controle de localidades, com as facções do tráfico de drogas, ainda no final de 2006, uma vez que tanto a agenda da mídia quanto o requerimento para instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, de autoria do então deputado estadual Marcelo Freixo, expuseram os episódios de forma ampla para o parlamento fluminense. Entretanto, os novos membros da 9ª legislatura (2007-2010), optaram por não abordar um tema ainda amorfo e sem novos componentes nas agendas midiática e pública, que impusesse uma resposta efetiva, valendo-se da limitação imposta pelo art. 30, do Regimento Interno daquela Casa de Leis.⁷⁷

⁷⁶ <https://acervo.OGlobo.globo.com/busca/?busca=canalha%2C+covarde%2C+irresponsavel>.

⁷⁷ Na ocasião, havia uma limitação de ordem legal, decorrente do artigo 30, §7º, do Regimento Interno da ALERJ, que condicionava ao total de sete, as comissões em funcionamento simultâneo na casa. Desta forma, o pedido foi arquivado. Entretanto, este mesmo §7º, art.30, do Regimento Interno, em sua parte final, trazia a seguinte redação: “(...) salvo mediante projeto de resolução”. Este instrumento é regulado pelo art. 97, que possui eficácia de lei ordinária, e destina-se estabelecer regramento em matéria de competência privativa da Assembleia e as de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando cabe à Casa se pronunciar sobre: I. perda de mandato de Deputado; II. criação de comissão parlamentar de inquérito; III. conclusões de comissão parlamentar de inquérito; IV. conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil; V. matéria de natureza regimental; VI. assuntos de economia interna e serviços administrativos; VII. concessão a Deputado de licença de qualquer tipo, exceto a de tratamento de saúde; VIII. concessão de Títulos de Cidadão do Estado do Rio de Janeiro, de Benemérito do Estado do Rio de Janeiro ou de Medalha Tiradentes. (Regimento Interno ALERJ – Resolução nº 810 de 1997). Logo, caso houvesse consenso entre os deputados, seria possível investigar as milícias ainda em 2007, por meio da substituição do instrumento legal de requisição. Não foi o caso.

Nesse sentido, politicamente, ao que pareceu, não havia interesse e muito menos consenso entre os parlamentares, sobretudo junto à mesa diretora da casa, em confrontar um tema até então familiar para a população carioca e fluminense, qual seja, a existência de tiroteios em determinadas localidades, materializando ciclos de violência objetiva, subjetiva e sistêmica, para usar algumas concepções de violência, de Slavoj Žižek (2014).⁷⁸

As práticas violentas historicamente presentes em territórios cariocas, não carregavam em si qualquer novidade com apelo suficiente para motivar os atores sociais a saírem de suas zonas de conforto. Aqui, violência objetiva e subjetiva se alternam diuturnamente ao integrarem um corolário de manifestações presentes no cotidiano de populações periféricas, instaladas em territórios marginais e empobrecidos cujas rotinas são quebradas a cada nova tentativa de invasão por grupos inimigos ou pela realização de operações policiais. Não há novidade em tal dinâmica. Como diria Machado da Silva (2010) a respeito das abordagens estatais que viabilizam a existência da “sociabilidade violenta”:

A superposição do “problema da segurança” com o “problema das favelas”, ao gerar demandas de isolamento a ser implementado pela repressão policial, acaba por concentrar o foco da política de segurança sobre os espaços físicos, mais do que sobre as práticas das categorias sociais que os ocupam. A barreira posta a cargo da atividade policial se dirige não tanto a grupos sociais específicos quanto ao controle e segregação territorial de áreas urbanas tidas como perigosas. Fecha-se, assim, o círculo de ferro que redesenha o espaço da cidade, na formulação dominante, a partir da relação entre violência urbana e “sociabilidade violenta”: de um lado, os bandos ligados ao varejo fixo de drogas, situados

⁷⁸ O autor explica o sentido do termo violência a partir de três concepções: violência subjetiva, objetiva e sistêmica. A primeira é aquela visível exercida por um agente claramente identificável que nos intimida e amedronta, pois é perpetrada pelos indivíduos de forma direta; já a violência objetiva é invisível porque se insinua e cria um ambiente de violência que está latente, imperceptível, mas se exprime em atos racistas, atitudes machistas e homofóbicas, entre outras formas de expressão que, muitas vezes, são naturalizadas e passam despercebidas; E, por fim, a violência sistêmica é aquela que nasce dos efeitos catastróficos dos sistemas políticos e econômicos que se fundamentam na injustiça e nas desigualdades perfeitamente visíveis.

nas áreas de favela; de outro, as organizações policiais impoem (por delegação, como venho repetindo) a redefinição das favelas como “complexos” territoriais a serem militarmente combatidos e confinados.

Assim é que importantes mudanças na forma do conflito responsável pela integração social produziram um vasto conjunto de dispositivos, em função do qual práticas diversas, orientadas por disputas nem sempre coincidentes, acabam por aliar a autonomia dos aparelhos responsáveis pela segurança pública ao isolamento territorial e ao silenciamento de áreas da cidade já penalizadas pela presença da “sociabilidade violenta”. (MACHADO DA SILVA, 2010: 298)

Voltando ao parlamento fluminense, ao aprovar o projeto de resolução que criou a comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro⁷⁹, os deputados mudaram de opinião e decidiram abordar a temática das milícias de forma pública e notória, sob forte pressão de amplos setores sociais, com impacto direto na agenda da mídia. No próprio documento de requisição da instalação da CPI, o parlamento reconhece o fato e o classifica como problema, nos seguintes termos:

[...] O fato que se pretende investigar, infelizmente, continua presente e lesando a sociedade fluminense: estruturas paramilitares, frequentemente compostas por policiais e que se autodenominam milícias, organizam-se em comunidades mais pobres do Estado e, por meio de deploráveis atos de violências, passam a ameaçar, controlar, extorquir e sequestrar, com verdadeiro poder de vida e morte a lembrar as piores práticas medievais.

Essas quadrilhas, porque é isso que elas efetivamente são, expandem suas atividades criminosas até a prestação ilegal de serviços essenciais à sociedade: controlam a distribuição de correspondências, o serviço de entrega de água etc.

⁷⁹ Projeto de Resolução Nº 626/2008, de autoria do deputado Marcelo Freixo.

A ganância e o desprezo à Lei desses grupos criminosos chega ao limite da instalação de uma rádio clandestina, rádio pirata, além do uso de armamento privativo das Forças Armadas

Já em 2007 o Estado reconheceu a existência dessas autodenominadas milícias em 92 (noventa e duas) comunidades, com fortes indícios de envolvimento de policiais, bombeiros e agente penitenciários. Fato esse que torna ainda mais grave a situação e exige que o poder público promova uma investigação séria e imediata sobre essa situação no Estado do Rio de Janeiro. É inaceitável que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro fique alheia a este debate que já está na sociedade e se omite de exercer um papel determinante para a construção de um Rio de Janeiro mais justo e seguro, em que a vida humana sempre venha em primeiro lugar.

Tal situação, que já era intolerável, intensificou-se de forma a atingir o mais puro horror: a tortura. Tortura de jornalistas, o que, além de ser repugnante, ameaça uma das essências do regime democrático: a liberdade de imprensa.

O horror disseminado por essas organizações criminosas pode ser traduzido, também, pela criação e manutenção de cemitérios clandestinos.

O envolvimento de policiais com essas estruturas paramilitares é fato notório e amplamente comprovado. Sabe-se que o abominável ato de tortura a jornalistas e moradores, praticado na Comunidade do Batan pode ter sido chefiado por um policial civil, isto é, por mais triste que seja reconhecer, por um agente do Estado que traiu e desonrou a confiança do povo e sua corporação.

Por outro lado, o segundo nome na linha de comando da estrutura paramilitar parece ser um ex-agente do Estado, condenado criminalmente, que, tão absurdo quanto se possa imaginar, saía de uma instituição penal para praticar delitos em nome da autodenominada milícia.

Tudo o que se descreve demonstra a existência de fato determinado que impõe a esta Casa de Leis a indeclinável obrigação de investigá-lo com a celeridade que o povo do Estado do Rio de Janeiro.

Com a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito que ora se pretende, a Assembleia Legislativa garantirá que o Poder Legislativo, por meio de uma investigação independente e qualificada possa agir de forma eficaz para proteger a vida e a dignidade das pessoas, principalmente nas comunidades mais empobrecidas do Estado.

(Projeto de Resolução Nº 626/2008. ALERJ)

Ao instalar a CPI das milícias em sessão ordinária, conforme votação em plenário,⁸⁰ a ALERJ também promoveu um julgamento de natureza político-moral em defesa do estado democrático de direito, investigando e recomendando indiciamentos políticos, investigações policiais e tratamentos criminais. Porém, também o fez para marcar posição crítica, de certa forma, a um fenômeno classificado como problema, como já vimos, na tentativa de se distanciar do próprio fenômeno, visto que já era sabida a participação direta de alguns de seus próprios membros no cotidiano de grupos milicianos.

Depurar a instituição frente à existência de criminosos em seu interior, assim como se diferenciar de outros poderes, como o executivo, por exemplo, cuja atuação encontrava-se diretamente implicada do cotidiano de grupos de milícias, contando inclusive com a participação de alguns membros de suas agências na liderança de certos grupos.

A ALERJ buscou liderar e influenciar aquela que se transformaria em uma nova etapa do tratamento público às milícias, após sua transformação e classificação como problema de política. Ao instalar uma CPI dezesseis meses após o seu primeiro requerimento, o fez com ampla cobertura da agenda da mídia, com reflexos diretos na agenda pública, esta casa legislativa pretendeu promover rápida resposta a uma questão social que se avolumava, frente a um fenômeno que se consolidava em várias regiões do estado.

No entanto, a despeito de toda a movimentação midiática e, sobretudo, política que os deputados fizeram, a comissão não conseguiu lograr êxito em

⁸⁰ Serviço de taquigrafia da ALERJ que contempla toda a discussão realizada em plenário da casa para votação da criação da CPI das milícias. Maiores informações em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj2006.nsf/5d50d39bd976391b83256536006a2502/d8acec134b8797f983257b6b0064c41f?OpenDocument>

todas as suas tratativas, principalmente nas de cunho político-institucional, como foi o caso da tentativa de quebra de sigilo e intimação de deputado, ambas em nível federal.

No primeiro caso, os comissionados tiveram pedidos de quebra de sigilos patrimonial, fiscal e bancário de diversas pessoas objeto de investigação indeferidos pela Receita Federal. Este ente federativo não somente não respondeu aos pedidos, como conseguiu convencer o Supremo Tribunal Federal que a referida comissão não detinha poder de requisição para efetuar tal quebra, mesmo se tratando de informações relevantes para construção do perfil dos suspeitos, bem como suas dinâmicas de funcionamento.

A comissão oficiou a Receita Federal reiteradas vezes, solicitando tal quebra, mas obteve como resposta última uma negativa quanto ao poder de requisição da comissão para tal pleito. Após, os deputados solicitaram à procuradoria da ALERJ, a fim de que a mesma procedesse junto ao Supremo Tribunal de Justiça, de modo que a obrigar que Receita Federal respondesse às quebras de sigilo, por meio de liminar. Tal recurso foi indeferido e a comissão não pôde conhecer aqueles dados.

Já o deputado federal em questão, tratava-se do delegado de polícia federal Marcelo Itagiba, considerado pelos parlamentares estaduais como um dos maiores beneficiados pela prática de curral eleitoral em comunidades controladas por milicianos na cidade do Rio de Janeiro, em sua eleição para a Câmara dos Deputados. O referido parlamentar não apareceu à oitiva presencial, bem como não respondeu às perguntas enviadas ao seu gabinete. Tendo sido oficiado pela comissão a informar data, hora e local em pudesse comparecer para colaborar em depoimento com o trabalho da CPI, os deputados obtiveram como resposta a ausência de disponibilidade. Por fim, diante da incompatibilidade das agendas, o deputado solicitou que as perguntas fossem enviadas por escrito ao seu gabinete. Os comissionados enviaram 35 perguntas ao gabinete do deputado federal, fazendo alusão direta a sua atuação enquanto subsecretário e secretário de segurança pública do RJ, cujo tempo coincide com o crescimento do fenômeno das milícias no estado.

Ainda segundo os deputados em comissão, na época em que Itagiba ocupou a Subsecretaria-Geral e a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro – entre 2003 e 2006,

(...) em virtude de elementos diversos, consignados nos autos desta CPI, de que, quando subsecretário e secretário de Segurança no Estado do Rio de Janeiro, período no qual as milícias cresceram vertiginosamente, não adotou providências efetivas de enfrentamento às milícias, e, no mínimo, participou de condutas governamentais que deram suporte físico, logístico e humano às atividades milicianas em áreas, pública e notoriamente, dominadas por esses grupos e cujos líderes eram de conhecimento público, bem como ter feito campanha eleitoral dentro dessas áreas, com apoio explícito de diversas lideranças milicianas, obtendo fortíssima votação, a Comissão decidiu fazer as seguintes (ALERJ. Relatório Final CPI das Milícias. 2008: 78)

À despeito de algumas perdas políticas no processo, como já vimos, a CPI representou um parlamento que se pretendia ativo no tratamento do fenômeno, não só pela depuração de seus quadros, mas também pelo julgamento político que procurava fazer. Algo sem precedentes na história parlamentar fluminense.

O trabalho da CPI das milícias, a partir da participação de políticos com mandatos na liderança de grupos, conseguiu pressionar alguns parlamentos municipais a criarem seus códigos de ética, corregedoria e conselhos de ética, como foi o caso da Câmara de Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, que absorvera alguns parlamentares milicianos e não havia aprovado ainda um código. Esta foi a recomendação de nº 10, presente no relatório final da CPI.

A comissão também contribuiu para massificação do tema das chamadas milícias junto ao grande público, bem como identificar o principal tipo de lideranças destes grupos: políticos e profissionais ligados à área de segurança pública, com passagem ativa pelas agências estatais – policiais, ex-policiais, bombeiros militares e agentes penitenciários.

Ao todo, foram 58 recomendações prescritas no relatório final da comissão, aprovado por unanimidade no plenária daquela casa. Tais recomendações contribuíram para a conformação de um panorama geral a respeito do fenômeno social das milícias no estado do Rio de Janeiro. Estas indicavam ainda caminhos possíveis para o enfrentamento do problema em

várias perspectivas de atuação, que foram desde a prisão dos indiciados até a mudança na forma de relacionamento entre o poder público e as empresas cujo produto e/ou serviço incidisse sobre áreas de exploração miliciana, com vistas à responsabilização legal destas para o caso de descumprimento de normas de acompanhamento e controle que deveriam ser criadas. Entre as orientações estava a apresentação de relatórios periódicos a respeito do uso irregular do serviço prestado⁸¹, entre outras proposições.

A amplitude e complexidade destas recomendações, que previam alterações em questões consideradas históricas e culturalmente enraizadas nas estruturas políticas país afora, sobretudo na área de Segurança Pública, bem com a ausência de uma instância de acompanhamento e controle das mesmas, constante no escopo da estrutura governamental estadual ou federal, resultou na baixa adesão às recomendações dos parlamentares, tanto interna quanto externamente à ALERJ, servindo mais para criação de uma espécie de radiografia sociopolítica do problema do que para qualquer outro desdobramento mais efetivo e sistemático.

Por outro lado, considerando Kingdon (2003), seria possível inferir que a inexistência de pontos de convergência entre os fluxos destas recomendações também poderia ser responsabilizada pelo papel simbólico que aquelas recomendações desempenharam, sobretudo ao nível de discurso, tanto político quanto eleitoral. Ao que consta, as mesmas se transformaram em plataforma eleitoral com alto impacto na consolidação de alguns parlamentares, principalmente aqueles que souberam explorar a agenda da mídia, municiando-a de informações durante e após a aprovação do relatório final.

Marcelo Freixo, por exemplo, foi um dos principais expoentes entre os parlamentares que conseguiram lançar mão de expedientes informativos junto aos grandes veículos de comunicação nacionais e internacionais, se transformando em um dos principais nomes da 9ª legislatura fluminense. Não à toa, na eleição seguinte, em 2010, este recebeu mais de 177 mil votos para deputado estadual, sagrando-se o segundo candidato mais votado do estado naquele pleito, inclusive conseguindo mais uma cadeira para o partido para a legislatura seguinte.

⁸¹ Recomendação nº 50 que compõe o referido relatório;

Para citar um exemplo acerca daquele papel simbólico das recomendações estava a proposta de desarmamento e desmilitarização do corpo de bombeiros militares de todo o país,⁸² considerando a comprovada participação de membros desta força em grupos de milícias, inclusive em posições de liderança, como foi o caso de Cristiano Girão Matias, vereador eleito pela cidade do Rio de Janeiro.

Segundo investigações realizadas pela CPI, enquanto exercia a função pública de sargento da corporação, Girão liderava a milícia da Gardênia Azul. O miliciano foi expulso da corporação em 2010 e perdeu sua carteira funcional, conseqüentemente, o porte de arma, além de perder o benefício perpétuo da reserva remunerada.⁸³ Girão constitui somente um caso de bombeiros militares envolvidos com atividades típicas de milícia.

De todo modo, mesmo com a participação comprovada de militares do corpo de bombeiros em grupos de milícias, a desmilitarização e o desarmamento da corporação passava necessariamente por uma discussão mais ampla de propostas, no contexto do congresso nacional, e envolvia também as polícias militar e civil, visto que se trata de assunto constitucional. Neste particular, qualquer alteração somente será possível por meio de projeto de emenda constitucional, conforme previsto na Carta Magna, promulgada em 1988⁸⁴

Assim, esta recomendação fugiria completamente da esfera de atuação de uma CPI estadual, servindo mais para criação de mecanismos de exposição dos fatos e conseqüente pressão política frente aos bombeiros-milicianos, e para o exercício de influência sobre a agenda da mídia, do que propriamente para algum resultado factível de acontecer na prática, visto a inexistência de previsão legal.

⁸² Recomendação Nº 20 do relatório final, que pretendia impactar decisivamente a participação de membros desta força nos grupos milicianos, sobretudo em razão da posse/porte de arma de fogo.

⁸³ https://O_Globo.globo.com/rio/vereador-miliciano-expulso-do-corpo-de-bombeiros-3037272

⁸⁴ A Carta Magna promulgada em 1988, pressupõe que a segurança pública é atribuição da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das policias civis e militares, além dos corpos de bombeiros militares.

Nem mesmo internamente, dentro da ALERJ houve desdobramentos daquelas proposições apresentadas pelos comissionados, como por exemplo, a realização de audiências públicas e sessões plenárias para discussão do tema, a criação de grupos de trabalho ou comissão temporária para aprofundar as propostas e construir consenso em torno de um assunto historicamente emblemático e de difícil encaminhamento, como por exemplo, a reforma das polícias estaduais.

Tivesse a ALERJ avançado nessa discussão, seria aberto um espaço para que os deputados estaduais promovessem debate em Brasília com fundamento e conhecimento de causa, visto que o Rio de Janeiro foi pioneiro no conhecimento público e notório da participação individual de policiais militares nos grupos de milícia. Acresce-se o fato que, em geral, assuntos relacionados à Segurança Pública fluminense geralmente impactam a agenda legislativa federal, como foi o caso da chamada “Lei Federal das Milícias Privadas” (Lei Nº 12.720/12).⁸⁵

De fato, embora constitua um dos principais desdobramentos da comissão parlamentar de inquérito do extermínio no Nordeste, instaurada na Câmara dos Deputados em 23 de setembro de 2003, e destinada a investigar a ação criminosa das milícias privadas e grupos de extermínio atuantes nessa região, e instaurada por requerimento do Deputado Federal Luiz Couto, do PT/PB⁸⁶, os eventos focalizadores fluminenses, presentes em cenário político mais recente (desde 2005), consolidaram a necessidade de aprovação do projeto de lei 370/07, que culminou, em 27 de Setembro de 2012, com a sanção presidencial da chamada “Lei Federal das Milícias Privadas”, que dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos e alterou o Código Penal, endurecendo as penas quando o crime for praticado por membros destes grupos armados, sob pretexto de prestação de serviço de segurança e caracterizando ação miliciana.

⁸⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12720.htm.

⁸⁶ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiextermio/relatoriofinalaprovado.html>

Naquele momento, não havia qualquer discussão oficial ou pronunciamento em plenário no congresso nacional, que tratasse a questão da reforma das polícias, a desmilitarização ou o desarmamento do corpo de bombeiros militar. Além disso, no estado do Rio de Janeiro, nem mesmo os deputados estaduais com cargos estratégicos naquela comissão, como presidente⁸⁷ e relator⁸⁸, deram continuidade aos trabalhos da CPI das milícias, no escopo político em âmbito estadual e nacional, a partir da ALERJ. A discussão política no que tange às milícias não obteve mais espaço no contexto do parlamento fluminense nos anos seguintes.

No que diz respeito aos parlamentos municipais, sobretudo da capital fluminense, que tinha entre seus quadros vereadores milicianos, restou a consequente pressão popular para depuração de seus quadros, cassando mandatos daqueles parlamentares cuja existência de ficha criminal precedia sua condição de autoridade legislativa municipal. Entretanto, tal ato político-administrativo não foi executado de forma assertiva e direta, sem que houvesse manobras favoráveis aos que se encontravam em conflito com a lei, sobretudo

⁸⁷ No ano seguinte, o deputado Marcelo Freixo conseguiu a vice-presidência da CPI da corrupção no Tribunal de Contas do Estado RJ (TCE), resolução Nº 591/2009 – D.O. 19/02/09, encerrada com relatório final em março de 2010. Mais informações:

www2.alerj.rj.gov.br/cpi_enc_1999_2002.htm.

Já em 2011, o deputado presidiu a CPI do tráfico de armas, munições e explosivos e sua utilização por traficantes, milicianos e outros bandos no estado do Rio de Janeiro, Resolução Nº 19/2011 – D.O. 10.02.11. Esta comissão encerrou seus trabalhos com relatório final em dezembro do mesmo ano. Mais informações em: http://www2.alerj.rj.gov.br/cpi_func.htm

⁸⁸ O deputado Gilberto Palmares, ainda em 2008, presidiu a CPI destinada a investigar os acidentes ocorridos no transporte aquaviário, bem como o descumprimento de cláusulas do contrato de concessão dessa modalidade de transporte no estado (RESOLUÇÃO Nº 529/2008 – D.O. 1º/12/2008). Relatório em junho de 2009. Maiores informações:

www2.alerj.rj.gov.br/cpi_enc_1999_2002.htm.

No ano seguinte, 2009, o deputado participou como membro na CPI destinada a investigar denúncias de vendas de decisões judiciais e práticas de extorsão no processo eleitoral, através de tráfico de influência (RESOLUÇÃO Nº 843/2009 – D.O. 26.11.09), encerrada em dezembro de 2010. Maiores informações: http://www2.alerj.rj.gov.br/cpi_enc_1999_2002.htm

em função da inexistência de mecanismos de controle e correição em várias casas legislativas municipais do país.

Para citar o caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que procedeu com a cassação do Vereador Jerominho por ausências em plenário e não pelo fato do mesmo encontrar-se preso após ser acusado e julgado por participação de milícia.⁸⁹ Enquanto a Câmara Municipal do Rio de Janeiro não conseguia depurar seus quadros com precisão e objetividade, a ALERJ arrolava para si uma condição de liderança do processo de tratamento do tema, ainda que de forma burocrática, acadêmica e experimental, rivalizando com o poder executivo tal condição, sob um viés político.

O trabalho investigativo realizado pelos deputados estaduais conseguiu mobilizar o poder judiciário estadual, principalmente o Ministério Público, em torno da disponibilização de dados pertinentes aos grupos de milícias, fornecendo subsídios importantes para a parte investigativa da CPI, a partir da participação direta de promotores.

O poder judiciário de um modo geral, incluindo o próprio Ministério Público, encontrava-se bem sensível ao combate às milícias, aceitando denúncias a partir do artifício jurídico da testemunha indireta. Segundo delegado Marcus Neves, em depoimento à CPI, se fazia necessária estratégia “do ouvir dizer” frente à dificuldade de se trabalhar com testemunhas diretas, bem como colhimento provas materiais contra os membros destes grupos em suas áreas de atuação, frente à violência que os mesmos imprimiam localmente. Ainda segundo o delegado,

[...] essas provas [a partir do testemunho indireto] estão sendo trazidas para o inquérito policial e estão sendo utilizadas para representação por medidas cautelares. O Ministério Público o Poder Judiciário vêm aceitando essas provas e vêm produzindo mandados de prisão, de busca e apreensão que estão produzindo

⁸⁹ Segundo o então dep. Marcelo Freixo, em discurso na ALERJ, tal fato ocorria porque a Mesa Diretora daquela casa municipal de leis não tinha coragem para enfrentar o problema, como pode ser visto na íntegra do pronunciamento citado, com a partes dos dep. Altineu Cortes e Clarissa Garotinho:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj.nsf/8b99ca38e07826db032565300046fdf1/bb0b93155e2462a283257872008011f7?OpenDocument>

efeitos concretos. Essa atividade de polícia judiciária, evidentemente, causou uma reação desses grupos que culminou com o lançamento de um artefato explosivo à frente da 35ª DP. Isso é público e notório. (ALERJ. Relatório Final CPI das Milícias. 2008: 53)

Nesse sentido, poder judiciário subsidiava de forma pontual a atuação do poder executivo a partir da aceitação de denúncias contra milicianos e, assim, produzia garantias constitucionais e segurança jurídica para que este trabalhasse abordagens mais voltadas para execução de prisões, mandados de busca e apreensão, quebra de sigilo telefônico, entre outros elementos de suporte aos profissionais de Segurança Pública, no exercício de suas funções. Muitas prisões foram efetuadas, porém, o sistema de atuação miliciano continuou existindo da mesma forma, com a participação de novos atores que substituíam aqueles presos.

Para além dos ainda tênues pontos de convergência entre os poderes concernentes à abordagem estatal contra as milícias, outros acontecimentos ligados ao governo poderiam gerar oportunidades para que o tema entrasse na agenda decisória governamental. É o caso dos *spillovers*, eventos que podem ter origem em diferentes *policy areas*, e que desencadeiam oportunidades para mudanças que influenciam a agenda da mídia, podendo provocar o surgimento de novas questões a serem consideradas pelos formuladores de políticas. Este fenômeno, analisado por Kingdon (2003: 190), também contribui para explicar as condições para a ascensão das milícias à agenda decisória governamental, a partir do fluxo político. Embora, ressalte-se, que os *spillovers* não configuram um mecanismo automático de mudança na agenda, mas sim a criação de oportunidades para a entrada de novos temas na mesma.

No caso do Rio de Janeiro, durante o período analisado como momento anterior à entrada do tema na agenda, diversos *spillovers* foram gerados com a preparação da cidade para sediar a realização dos primeiros jogos olímpicos e paraolímpicos na América do Sul, em 2016. Os jogos acabaram por promover alterações na infraestrutura urbana da cidade, em diversas áreas da gestão pública, como por exemplo, mobilidade urbana, requalificação de espaços públicos históricos e segurança pública, para citar somente algumas áreas.

No primeiro caso, a criação do corredor expresso denominado BRT – *Bus Rapid Transit* – foi uma referência que viabilizou longas viagens em períodos de tempo reduzidos, bem como a construção de estações de metrô e ampliação de linhas desse modal, impactando a vida de milhares de cariocas e visitantes.

No que diz respeito à requalificação de regiões da cidade, o projeto de revitalização urbana da zona portuária constitui um bom exemplo. Este território passou por intensa e profunda reorganização espacial, denominada como “porto maravilha”, cuja intervenção originou novos usos de antigos espaços, assim como criou áreas de lazer inovadoras, como foi o caso do AquaRio – Aquário Marinho do Rio de Janeiro. Um sentimento de ordem e organização urbana serviu como pressuposto para realização das obras.

A área de segurança pública forneceu uma das maiores influências na agenda da mídia durante o período de preparação para os jogos, com reflexos diretos na agenda pública, a partir de um alto investimento político, financeiro e operacional por parte do poder executivo estadual, a saber: a criação e implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs.

As UPPs desenvolveram sua atuação a partir dos princípios do policiamento comunitário, cuja premissa encontra-se fundamentada no estabelecimento de parceria entre a população e agências de segurança pública de maneira permanente, com o desenvolvimento de uma ocupação militar, em nível local. Os policiais encontram-se baseados no próprio território e efetuam patrulhamento diuturnamente, dividindo o mesmo espaço com os moradores locais e visitantes daquela localidade.

A dinâmica das operações policiais alterou-se para realização de atividades mais sistemáticas e perenes, empregando, pelo menos teoricamente, a força policial de maneira mais metódica e próxima aos populares. Nos decretos Nº 42.787/2011 e Nº 44.177/2013, o governo do estado definiu oficialmente à época, como objetivos:

(...) consolidar o controle estatal sobre comunidades, sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

Posteriormente, o decreto Nº 45.156/2015 atualizou tais objetivos:

(...) o Programa de Polícia Pacificadora, parte integrante da Política de Pacificação, conjuga com equilíbrio e razoabilidade, ações de prevenção proativa com ações de coação legítima e qualificada das polícias estaduais, observado o princípio da dignidade da pessoa humana, para: (1) recuperação de territórios sob o controle de grupos ilegais armados; (2) a restauração do monopólio legal e legítimo da força pelo Estado; e, (3) a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal.

Para além do fato de que este modelo de patrulhamento alardeado pelas UPPs interrompiam uma lógica complexa de operações pontuais em comunidades empobrecidas, com o emprego de muitos recursos, incluindo policiais, viaturas, equipamentos e armamentos, interessa aqui mais o pressuposto que acompanhou o programa, do que propriamente seus resultados políticos, policiais ou sociais.

Tais pressupostos expressam uma espécie de necessidade de imposição de uma ordem e controle social por parte do Estado, com viés de cunho moralista, que serviu para mostrar o poderio bélico de algumas agências da área de Segurança Pública do estado frente às facções do tráfico de drogas, com resultados até então inatingíveis – certo sucesso nas cinco etapas de implantação de uma ocupação militar em áreas empobrecidas. A instalação de uma UPP pressupunha a realização de cinco etapas consecutivas, estabelecidas pelos decretos supracitados: I. Análise Estratégica; II. Intervenção Tática; III. Estabilização; IV. Implantação da Polícia Pacificadora e; V. Avaliação e Monitoramento.

O projeto contou em larga escala com a utilização de pautas na agenda da mídia, anunciando, por exemplo data e local da realização da operação policial que dava início à “pacificação” (intervenção tática) nos territórios, articulando membros de outras agências e vários veículos de comunicação. Isto foi algo relativamente inédito no que diz respeito ao controle estatal em territórios sob forte influência de grupos criminosos ostensivamente armados⁹⁰.

⁹⁰ Mais detalhes sobre o que são, onde estão e quando foram inauguradas as unidades de polícia pacificadora, em <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=62>

A implantação das UPPs em período de grande visibilidade do Rio de Janeiro, transmitiu ao mundo mensagens diretas e objetivas de que a ordem pública estava sob controle e soberania do Estado, a partir de ocupação militar em localidades reconhecidamente violentas na cidade, permitindo que os jogos olímpicos seguissem seu curso sem interferências de áreas alheias aos próprios interesses esportivos, principalmente questões de natureza local, como a ocupação territorial que experimentavam as favelas próximas à regiões-sede de algumas competições.

Nesse sentido, criava-se um ambiente de regulação institucional, cuja imagem favoreceria as agências de governo da área de segurança, uma vez que estas sofriam enfrentamento sistemático a partir da agenda da mídia. Os veículos de imprensa questionavam o *modus operandi* destas agências, baseado na realização de megaoperações que, quase sempre, vitimava pessoas inocentes e interrompia o cotidiano dos habitantes daqueles territórios para, no momento seguinte à saída dos agentes, tudo voltar a funcionar como era antes.

A partir do segundo semestre de 2008, abordar as milícias, oferecendo tratamento que respondesse aos anseios dos formadores de opinião, aquelas cujo reflexo comportamental refletiria diretamente na agenda pública, reforçava a imagem do governo estadual como agente realizador, em uma área com atuação marcadamente questionada pela falta de habilidade com que vinha procedendo com as intervenções policiais nas comunidades empobrecidas, com alto índice de conflitos armados e letalidade.

O tema ganhava cada vez mais espaço na agenda da mídia, com a publicação de reportagens, matérias e notas jornalísticas, reverberando a realização de prisões, execução de mandados de busca e apreensão, descoberta de centrais de televisão clandestinas, entre outras tentativas de desmantelamento das quadrilhas. Também se consolidava na agenda pública, com posicionamento de natureza aleatória a respeito do entendimento do que representavam os grupos de milicianos, ou seja, de tanto ler sobre o tema, tornara-se usual ao cidadão emitir opiniões sobre o assunto, atribuindo ou não juízo de valor sobre o mesmo. De todo modo, embora muito falado e debatido, as milícias ainda não haviam entrado efetivamente na agenda decisória governamental.

Considerando apenas o fluxo político, as milícias atingiriam a agenda governamental (ainda não decisória), em grande parte, devido às oportunidades geradas pela transição administrativa que ocorreu com a chegada de um novo delegado à chefia da Polícia Civil, ocorrida em abril de 2009, destinado a promover investigação contra desvios de conduta de policiais, com foco nas milícias, assim como pelos efeitos dos *spillover*.

O delegado Allan Turnowsky assumiu a chefia da PCERJ alterando a forma de atuação de corregedoria interna da instituição, que passaria a agir preventivamente contra a corrupção policial. A partir de então, uma força-tarefa passou a investigar crimes cometidos por policiais e seu primeiro alvo foram as milícias.⁹¹

Um dos *spillovers* mais influentes ressignificou a relação do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro com as agências de Segurança Pública do governo do estado, no que diz respeito ao combate às quadrilhas de milicianos. Isto se deu, a partir da reformulação do Núcleo de Combate ao Crime Organizado e às Atividades Ilícitas Especializadas (NCCO), que foi transformado em Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO/RJ).⁹²

Na prática, não houve somente uma troca de siglas por parte do MPRJ, mas um novo entendimento sobre a necessária atuação de combate ao crime organizado, realizando investigações mais isentas, alheias ao territorialismo que os conflitos de interesses das investigações locais poderiam pressupor, como é o caso dos grupos de milícia com atuação marcadamente local. Nesse sentido, o poder público passaria a contar com duas importantes agências estatais, pautadas pelo interesse em abordar um tema até então distante de um tratamento mais equilibrado, assertivo e resolutivo – Corregedoria/PCERJ e GAECO/MPRJ, inseridos em estruturas menos afeitas a interferências político-partidárias.

⁹¹ Maiores informações em:

[//acervo.OGlobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=200020090422](http://acervo.OGlobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=200020090422)

⁹² Transformação regulamentada pela Resolução GPGJ nº 1.570, de 05 de março de 2010;

A criação de um órgão estatal disposto a lidar com as milícias, representava um esforço no sentido de subsidiar as questões relacionadas a essa política sob novo formato e estrutura, estreitando a jurisdição sobre essa questão. A relação entre jurisdição e *agenda-setting* é destacada tanto por Kingdon (2003) quanto por Baumgartner e Jones (1993).

Para Kingdon, o processo de *agenda-setting* no fluxo político é afetado, além dos processos anteriormente mencionados, pela mudança no domínio sobre uma questão, ou seja, pela disputa entre agências administrativas em torno da jurisdição de determinado tema, processo que pode levar uma ideia a se destacar e ascender à agenda.

Já no modelo de Baumgartner e Jones (1993), encontramos análise mais detalhada da questão jurisdicional, principalmente porque, ao abordar o assunto, estes destacam a dinâmica institucional do processo de *agenda-setting*. Os autores denominam *policy venue* as instituições que detêm autoridade para decidir sobre as questões de políticas governamentais. A *policy venue* está diretamente relacionada à imagem da política (*policy image*), e na medida em que a imagem de uma questão é redefinida, ela frequentemente também se move para a jurisdição de outras instituições.

Da mesma forma, os autores destacam que reestruturações organizacionais e mudanças jurisdicionais podem produzir mudanças na política, uma vez que esta passa a ser considerada por um grupo de formuladores de política distinto daqueles presentes na organização anterior. Assim, mudanças na *policy venue* produzem alterações na *policy image* e também, de forma inversa, mudanças na *policy image* alteram o domínio da política ou a jurisdição, sobre uma questão.

A reestruturação da corregedoria interna da PCERJ, bem como a transformação do NCCO com a criação do GAECO no âmbito do MPRJ, representaram mudanças jurisdicionais importantes na questão da política de enfrentamento às milícias. As estruturas organizacionais criadas para combater por um lado, desvios de conduta policial e, por outro, o crime organizado, configuram uma abordagem institucionalizada de crimes cometidos de forma coletiva por agentes públicos ligados à área de segurança ou valendo-se de uma condição anterior para tal – no caso de ex-membros expulsos de forças policiais, por exemplo.

A forma de atuação anterior da corregedoria da PCERJ não se colocou como fator de restrição para a nova política de enfrentamento proposta pela criação da força-tarefa, assim como para a geração de uma nova *policy image*, principalmente porque não havia resistência ou agência específica que arrolava para si uma liderança exclusiva do processo de abordagem às milícias.

Historicamente, o foco da atuação estatal sempre foram as facções do tráfico de drogas. Assim sendo, na ausência de uma comunidade orgânica que planejasse, discutisse e atuasse de forma assertiva a abordagem às milícias, as questões relativas a essa política eram tratadas de forma pontual, localizada e reativa. As novas características, que Baumgartner e Jones (1993) entendem como sendo a “política de equilíbrio”, foram pontuadas pela mudança desencadeada pela reestruturação organizacional proposta pelo novo chefe de polícia civil.

Embora tenha se estabelecido na ausência de conflitos com outras instituições especializadas, que poderiam disputar a jurisdição sobre a questão da política de combate às milícias (ou parte dela), o domínio desta pela PCERJ e pelo MPRJ, não foi exclusivo. Segundo Baumgartner e Jones (1993), a autoridade sobre uma questão (*policy venue*) não é automaticamente atribuída a uma instituição em específico, até mesmo pela própria especificidade dos assuntos, na grande maioria dos casos. Em nosso caso, a atuação das milícias enquanto controladoras de territórios, envolvia diferentes áreas do poder público, em diversos níveis de governo, incluindo o governo federal, por exemplo.

A maior parte das decisões, no que diz respeito à implementação de abordagens frente ao tema, caberia a áreas distintas da Segurança Pública, como seria o caso da regulação da radiotransmissão de sinal de televisão por assinatura ou do controle da revenda de botijão de gás GLP,⁹³ para citar somente duas das principais concessões públicas regulamentadas em nível federal, que são comumente exploradas comercialmente pelas milícias nos territórios.⁹⁴

⁹³ Botijão de gás liquefeito de petróleo, usualmente comercializado em seu formato de 13kg, segundo o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – Sindigas. <http://www.sindigas.org.br/novosite/>

⁹⁴ Furto de sinal de TV por assinatura e revenda de botijão de gás GLP de 13kg também fazem parte do portfólio de serviços e produtos controlados pelas facções do tráfico de drogas.

Assim, não caberia às agências estatais de Segurança Pública fiscalizar algo distinto do exercício do seu papel de polícia, no máximo garantir que aqueles fiscais cumprissem o poder de requisição que legalmente lhes é imputado. Desta feita, diante de uma ausência de poder político-institucional para fazer valer abordagens de cunho mais integralista, restava às agências de segurança apenas a investigação, a fim de criar materialidade para os crimes e efetuar prisões.

A estratégia de persuasão foi dirigida a diversos públicos, procurando mobilizar a atenção em torno das soluções propostas, como vimos no capítulo anterior. Todavia, uma abordagem em especial foi perseguida para o fortalecimento da atuação governamental frente às milícias: a utilização da agenda da mídia como mecanismo de pressão e influência sobre a agenda pública. Baumgartner e Jones (1993) mostram que a busca por *policy venues* mais favoráveis é uma estratégia frequentemente empregada pelos formuladores de políticas, em processo que denominam *venue shopping*. De acordo com os autores, “*losers always have the option of trying to change the policy venue from (...) and such efforts are a constant part of politics*” (Baumgartner e Jones, 1993: 34).

Sem o poder e a autoridade para levar adiante as soluções propostas, a movimentação das alternativas em direção ao elemento básico do papel de polícia, possibilitada por força de sua presença exclusiva no combate direto no interior dos territórios dominados, constituiu-se em novo recurso de poder. Nesse sentido, as ideias se espalham rapidamente por entre essas *venues* o que, embora não garantisse às agências de Segurança Pública a possibilidade de liderar o rumo da política pública concernente ao combate às milícias, lhes promovia muita visibilidade. E assim sucedeu-se.

Não é à toa que tanto o modelo de Kingdon (2003), quanto o de Baumgartner e Jones (1993) reservam especial destaque para a influência presidencial no processo de *agenda-setting*. Para o caso da política em análise no presente estudo, esta autoridade pode ser comparada àquela exercida pelo governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral.

O tema sofria, vez por outra, investidas diretas do governador, em geral como estratégia para aplacar os impactos negativos da agenda pública sobre a temática das milícias. Se utilizava da agenda da mídia para isso, por meio de

discursos compostos por conteúdos mais institucionalizados, repassando informações acerca de investigações criminais em andamento, realização de operações policiais em áreas de milícias e efetivação de prisões de policiais envolvidos.

Com isso, o governador buscava dar *feedback* sobre as abordagens que fazia frente ao tema, a partir de suas agências de segurança, ensejando fornecer respostas mais imediatas às pressões políticas, sociais e policiais que recebia, por meio da agenda pública. De todo modo, tal estratégia oferecia pouco resultado prático e efeito positivo ao governo, embora demonstrasse a ciência da maior autoridade do estado nas ações que ocorriam do ponto de vista estatal para enfrentamento ao problema. Segundo modelo kingdoniano, o governador (e o “presidente”) tem influência sobre a formação da agenda, mas não sobre a especificação das alternativas ou, em nosso caso, sobre as políticas de enfrentamento às milícias.

O apoio às soluções com viés mais criminal, veio a partir do momento em que alguns eventos focalizadores somaram-se ao volume de abordagens estatais direcionadas à questão das investigações criminais e consequente prisão de acusados. Desta feita, outras agências estatais, inicialmente apáticas à temática das milícias, sobretudo do ponto de vista político, tiveram sua atenção despertada e responderam por meio de ações de mobilização em torno de propostas que poderiam ampliar o escopo de atuação do poder público frente ao problema, com o subsequente reflexo na agenda da mídia, como foi o caso do Ministério da Justiça, no governo Lula.

O então ministro Tarso Genro defendeu a criação de um plano nacional contra as milícias, a ser inserido no escopo de um programa existente à época, chamado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com recursos financeiros à disposição dos estados.⁹⁵ A ideia não passou de uma ideia. Caso tivesse sido construído e implementado, tal plano nacional poderia ter criado uma espécie de movimento em torno da necessidade

⁹⁵ A proposta do plano foi apresentada pelo então Ministro da Justiça no governo Lula, Tarso Genro, em ato público em repúdio à atuação das milícias, em 2008, na sede da OAB-RJ. Mais informações, ver jornal O Globo, editoria Rio, 07/06/2008, p. 17;

de combate real, efetivo e mais completo contra as milícias. Fato que não ocorreu. Em outras palavras, embora constituísse temática com forte apelo, a ideia do plano não conseguiu desenvolver-se na dinâmica dos fluxos analisadas neste trabalho, nem mesmo configurar um *spillover* que gerasse oportunidades para consolidação do tema na agenda decisória governamental nacional.

Também a Câmara dos Deputados, por intermédio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, sob a presidência do deputado Luiz Couto (PT/PB), a fim de contribuir para discussão de assuntos relacionados à temática miliciana, promoveu debate nacional, arrolando a milícia ao universo da segurança privada, por meio da realização de uma audiência pública com debatedores especialistas, em forma de seminário.⁹⁶

Além da conceituação das milícias, os convidados fizeram proposições sobre o formato do tratamento do poder público junto ao problema, sobretudo, a fim de pressionar o governo federal e suas agências sobre a necessidade de incluir ações na dotação orçamentária governamental, classificando essa despesa como verba impositiva, ao invés de somente autorizativa, de modo que o recurso chegasse de fato às ações de ponta, tal como obrigatoriamente previsto.

⁹⁶ A audiência pública realizada na Câmara dos Deputados dia 12/08/2009, sob registro de Seminário N°: 1183/09. Foi composta por duas mesas-redondas: "Milícias - entendendo o fenômeno", sob presidência de Luiz Couto (PT/PB) e "Milícias - enfrentamento e proposições", sob presidência do deputado Pedro Wilson (PT/GO). Participaram da audiência, na condição de convidados: Rosa de Fátima Corrêa, coordenadora nacional de cooperação e parcerias do movimento nacional de Direitos Humanos do estado do Pará; Rafael Dias, pesquisador da Justiça Global; Gilda Pereira de Carvalho, procuradora federal dos direitos do cidadão (PFDC); Guilherme Maddarena, delegado da Polícia Federal; Ilza Rodrigues da Silva, cacique indígena do povo pataxó hã-hã-hãe no Estado da Bahia; Celso Ribeiro Barbosa, representante da coordenação estadual do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra do Paraná (MST/PR); Luciana Pivato, representante da ONG Terra de Direitos do Estado de Pernambuco; Edson Costa Araújo, representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça; Ismael de Oliveira Caetano, representante do Movimento Pró-Moradia Ambiental para as famílias de baixa renda do DF e Entorno; Oscar Gatica, membro da equipe técnica federal do Programa de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos. A audiência também contou com presenças dos deputados Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), Domingos Dutra (SD/MA), Janete Rocha Pietá (PT/SP), Pompeo de Mattos (PDT/RS).

Embora contando com a participação de especialistas na discussão, tal audiência pública não abordou áreas subjacentes que envolvem a dinâmica de funcionamento e suporte às atividades milicianas cariocas, como por exemplo, o papel das agências de controle e fiscalização frente aos principais serviços ilegais controlados pelos milicianos, ou a lavagem de dinheiro como parte integrante do corolário de atividades dos mesmos, para citar duas das áreas mais emblemáticas de um cotidiano de combate às milícias.⁹⁷

Embora a audiência pública tenha passado ao largo nessa discussão, ela serviu para pautar a agenda da mídia e oferecer a Câmara dos Deputados como espaço para discussão e pressão política na direção do combate às milícias, inaugurando uma dimensão nacional que o fenômeno passara a ter, a partir de um olhar mais combativo.⁹⁸ Somente isso.

Apesar de ser possível que atores do poder legislativo, em especial, deputados federais, exerçam influência tanto sobre as agendas (mídia, pública e decisória governamental), quanto com relação à criação de soluções e alternativas, em níveis locais e estaduais, tal atuação não provocou efeitos diretos sobre a política de combate às milícias no estado do Rio de Janeiro.

A agenda constituída no escopo de poder executivo estadual fluminense, sobretudo aquelas ações que necessitavam de recursos externos ao tesouro estadual, a serem custeadas por emendas parlamentares, individuais e de bancada, não sofreu alterações significativas. As agências estaduais continuaram desenvolvendo a política pública de segurança tal como previsto, sem focalizar a questão do combate às milícias.

De modo geral, o poder legislativo representa um espaço importante para a formulação de agendas e também possui grande influência na seleção de alternativas junto ao poder executivo. Entretanto, em se tratando do padrão de

⁹⁷ A proposta inicial da audiência pública não envolveu uma discussão mais aprofundada acerca dos temas em tela. Observamos o fato logo na proposição inicial da mesma quando seu presidente, Luiz Couto (PT/PB) convidou indígenas para participar da discussão e incluiu nos debates a questão rural, incluindo outro contexto social e político distante da realidade das milícias analisadas no presente estudo, mesmo guardando algumas similaridades.

⁹⁸ Um olhar mais direcionado à necessidade de entendimento maior acerca do fenômeno e conhecimento público dos crimes praticados pelos grupos.

relacionamento entre executivo e legislativo fluminenses, estabelecido no governo Cabral, as possibilidades de atuação dos parlamentares frente à agenda de combate às milícias no estado do Rio de Janeiro foram bem reduzidas, ficando praticamente nulas após o vazamento de informações sigilosas no interior da ALERJ, no contexto da CPI das milícias, com direito à pronunciamento do então secretário Beltrame, que decidira alterar a forma de comunicação com os parlamentares, não agindo mais com solicitude e presteza no que dizia respeito ao repasse de informações aos membros da comissão.

A partir do vazamento, este reservou-se ao direito de promover relacionamento apenas protocolar e institucional, respeitando prazos e procedimentos oficiais. Ao que pareceu ao grande público, o vazamento deveu-se à existência de interesses cruzados, e em constante disputa, no interior daquela casa, onde alguns de seus integrantes encontravam-se diretamente implicados pela dinâmica resultante dos movimentos políticos e midiáticos contra as milícias, naquele período.

Grupos de interesse são apontados por Kingdon (2003) como atores capazes de afetar a agenda decisória governamental tanto de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais, quando de forma negativa, restringindo as ações. Sendo esta segunda opção a mais frequente. Mesmo que sua atuação se desenvolva de forma positiva, dificilmente, segundo o autor, uma questão chega à agenda exclusivamente por meio da ação dos grupos de interesse.

Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, acreditam que os grupos de interesse desempenham papel importante, mobilizando a atenção em torno de uma questão. Em nosso caso, o grupo de interesse de maior destaque no combate às milícias foram os deputados estaduais. Este grupo, entretanto, agregava diversos e distintos interesses, tanto no interior do grupo, quanto em relação às soluções propostas e executadas pelo poder executivo estadual até aquele momento.

Em relação aos meios de comunicação, no modelo proposto por Kingdon (2003) estes não têm efeitos diretos sobre a agenda decisória governamental, de modo que a principal constatação em sua pesquisa foi que a mídia informava sobre acontecimentos do governo e, neste sentido, pode dar forma a uma questão e ajudar a estruturá-la sem, contudo, produzir questões para a agenda

decisória. No modelo de Baumgartner e Jones (1993) destaca-se a capacidade da mídia em direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo. Também enfatizam a possibilidade de transferir a atenção dos indivíduos de uma questão para outra, ajudando a criar o efeito que Kingdon (2003) chamou de humor nacional (*national mood*).

Em nosso caso, a mídia desempenhou papel previsto no modelo de Kingdon (2003), buscando explicar o fenômeno e narrar as ações de combate às milícias sem, contudo, inserir novas questões ou alterar a direção das soluções propostas. De uma forma geral, houve ampla cobertura durante o processo de investigação da CPI das milícias, e na execução das prisões por parte das agências estatais de Segurança Pública, os produtos mais visíveis das ações de combate às milícias. Uma característica marcante em nosso estudo foi a utilização, por alguns membros da CPI, dos meios de comunicação, como estratégia persuasiva de combate, buscando influenciar a agenda pública.

Assim como é fundamental para a formação da agenda decisória governamental a conversão de condições em problemas (*problems streams*) e a construção e difusão de soluções (*policy stream*), é o contexto institucional e político (*political stream*) que torna possível a determinadas ideias se materializarem. O fluxo político oscilou entre ALERJ e congresso nacional, em movimentos sazonais e, de certa forma, aleatórios, sem que houvesse uma coordenação sistemática por parte dos parlamentares, ainda que informal, mas que buscasse estruturar uma participação mais ativa dos atores sociais que compunham os grupos de interesse apresentados acima. Muitos eventos, reuniões, audiências públicas e discussões em plenário, sem que houvesse desdobramento foi o escopo de atuação parlamentar no interior de cada casa.

Cabe ressaltar que, para uma questão atrair a atenção dos formuladores de políticas, passando a integrar a agenda decisória governamental, é necessário que um problema seja reconhecido, uma solução esteja disponível, e as condições políticas sejam propícias. Da combinação desses elementos é que advém a mudança na agenda no escopo do modelo kingdoniano de *multiple streams*.

Para Baumgartner e Jones (1993), a mudança na agenda é fruto de um momento de “pontuação no equilíbrio”, situação na qual uma questão antes marginal ao processo decisório passa a ocupar o centro das atenções e

preocupações dos formuladores de políticas. Essa mudança no equilíbrio ocorre em momentos em que uma ideia se difunde (*feedback* positivo) a ponto de criar uma imagem (*policy image*) ou que um entendimento compartilhado sobre uma política se materializa em uma estrutura institucional. Esta imagem é construída por meio da ligação entre problemas e soluções, chegando assim ao macrossistema ou à agenda governamental. Logo, ambos os modelos consideram fundamentais para a mudança na agenda a relação entre problemas, soluções e contexto político.

O acesso de um tema à agenda é possível em momentos nos quais se verifica uma oportunidade para convergência entre os três fluxos. Tal oportunidade é geralmente originária das dinâmicas internas dos fluxos de problemas ou de política. No primeiro caso, um problema pode ser definido e ganhar destaque, demandando atenção governamental. Para este problema, os formuladores de políticas buscam ideias no fluxo de soluções. Algumas são selecionadas, outras alternativas são descartadas.

No segundo caso, eventos no fluxo político podem criar oportunidades para ação governamental. Propostas e problemas que se encaixam nas diretrizes políticas do governo ganham prioridade na agenda, enquanto outras questões são ignoradas. Kingdon (2003) ressalta que apenas estes dois fluxos – político e de problemas – podem elevar uma questão à agenda decisória governamental. O fluxo de soluções exerce influência apenas sobre a especificação das alternativas, e não sobre o processo de formação da agenda.

A formação da agenda, no plano da dinâmica política, pode ser explicada por um conjunto de fatores que envolve o momento específico de mudança na gestão, seja no mandatário, seja no responsável direto por sua execução, como foi o caso da chegada do delegado Allan Turnowsky à chefia da PCERJ.

Em nosso caso, especificamente, o conjunto destes fatores inclui características do projeto político do governo, um “humor nacional” favorável ao projeto das ações de combate às milícias, os efeitos gerados por outras políticas anteriores ao governo ou imediatamente iniciadas pelo próprio governo, a realização de megaoperações contra as facções de narcotráfico, sempre danosas à imagem do governo, a atuação do governador, com o apoio de seus aliados mais próximos, dando publicidade a discursos de combate às milícias, e o padrão de negociação estabelecido com a ALERJ, que minimizou o poder de

atuação dos deputados no sentido da alteração da agenda proposta pelo poder executivo, ou seja, obtiveram mais sucesso influenciando a agenda da mídia.

Adicionalmente, é possível citar alguns *spillovers* a este conjunto de fatores, tais como: a preparação para os jogos olímpicos e paraolímpicos na América do Sul, em 2016, projetos de renovação da imagem da cidade para os megaeventos, com iniciativas como BRT, revitalização da zona portuária e implantação das UPPs, além da reestruturação da corregedoria interna da PCERJ, e da criação do GAECO/RJ a partir de reformulação do NCCO.

Com o somatório de todos esses fatores, verificamos a abertura de uma janela de oportunidade política (*political window*), a conformação de oportunidades de mudança na agenda trazida pela dinâmica interna do fluxo político. No entanto, a existência desta oportunidade não é condição suficiente para que as questões relativas ao combate às milícias passassem a integrar a agenda.

A abertura da janela representa um momento favorável para mudança, mas não especifica quais serão os cursos de ação a serem tomados, ou quais as políticas (*policies*) serão desenvolvidas. Embora o candidato à agenda decisional, pela dinâmica política do início do governo, de combate sistemático às milícias precisaria ainda estar vinculado a um problema percebido e soluções disponíveis para efetivamente se consolidar na agenda. Apenas nesse momento, nos termos de Kingdon (2003), o combate às milícias passaria a integrar a agenda governamental (como conjunto de questões sobre as quais recai a atenção do governo num dado momento), mas ainda sem produzir efeitos sobre a agenda decisória, o subconjunto da agenda governamental, no qual as questões estão prontas para uma decisão ativa.

Nesse sentido, os momentos críticos mencionados por Baumgartner e Jones (1993) ou as *political windows* de Kingdon (2003), não criam, por si só, alterações na agenda. Para tanto, ambos os modelos consideram fundamental a ação de um empreendedor (*policy entrepreneur*), indivíduo que atua diretamente na convergência dos fluxos (*coupling*).

Havendo uma janela política aberta, no início de 2010, o empreendedor da política, secretário Beltrame ou seus principais assessores, integrantes do alto escalão do governo do estado do Rio de Janeiro, no interior da extinta

Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro (SESEG), iniciam processo de conexão entre fluxo político e os fluxos dos problemas e soluções.

Janelas políticas (*political windows*) estão relacionadas ao fluxo dos problemas, segundo Kingdon (2003), quando eventos políticos criam condições favoráveis para mudança na agenda, como no caso em análise, os formuladores de políticas procuram encontrar um problema para o qual uma solução possa ser vinculada. A abertura de uma janela representa um momento passageiro e, se este momento não for aproveitado, a janela se fecha sem que a mudança ocorra. Para que a mudança se processe, de fato, na agenda, é preciso haver problemas definidos, para os quais existam soluções disponíveis.

A conversão da condição do fenômeno social em problema ocorreu em torno da construção de narrativas fortemente vinculada à concepção dos milicianos como mafiosos, paramilitares, violentos, clandestinos, matadores e políticos, superando a condição de mal menor no comparativo aos traficantes de drogas. Nessa perspectiva, havia a necessidade de atenção por parte das agências repressoras do estado.

Como vimos, no capítulo anterior, a definição do problema é estratégico e central ao processo de *agenda-setting* porque opera a transformação de determinadas interpretações da realidade em percepções a serem compartilhadas. A análise dos movimentos realizados por membros de algumas comunidades de especialistas, em especial a dos deputados estaduais, nos permitiu acompanhar a execução dessa estratégia, que se realiza fundamentalmente por meio de interpretações e representações simbólicas.

As violentas disputas territoriais assumem a forma de narrativas causais, que se relacionam às origens do problema do controle territorial armado de localidades por parte de forças alheias ao estado ou a partir de atuação irregular e às margens deste. A nova face dessa ocupação territorial trouxe em si algo novo e bem distante daquela dinâmica própria, já usual e familiar nas favelas e morros cariocas, protagonizada pelas facções do tráfico de drogas. Entra em cena o miliciano, investido de autoridade e fé públicas, mas que as usa para usurpar da sua condição de agente estatal, garantidor do bem comum, para se tornar explorador de uma fragilidade relacional, característica muito presente em territórios empobrecidos.

Outra ferramenta auxiliar empregada na definição do problema das milícias consistiu na consecução de eventos focalizadores que subsidiaram a agenda da mídia por um longo período de tempo. Não faltou pauta para alimentar matérias, reportagens, editoriais e séries especiais cobrindo o cotidiano de grupos de milicianos, a realização de operações policiais destinadas à desarticulação dos mesmos e depoimentos de autoridades sobre os grupos, em especial do então governador Cabral e do secretário Beltrame.

A utilização massiva de fotos de capa dos jornais e a exploração do caráter ambíguo dos símbolos na definição do problema das milícias, também foram empregados para representar o complexo contexto do tema, como constatamos a partir da análise do material coletado. A heterogeneidade das milícias, também constituiu um recurso que extrapolava a definição do problema, obrigando a comunicação de valores, o direcionamento do discurso a audiências múltiplas e a tentativa de construção de uma base bastante ampla de apoio às ideias. A ambiguidade está presente na articulação dos conceitos centrais dos discursos dirigidos às milícias, baseados em *policy images* que, por sua vez, alimentaram o processo de construção das abordagens e percepções compartilhadas sobre as próprias milícias.

As chances de uma questão chegar à agenda são elevadas, portanto, quando paralelamente aos eventos do fluxo político, que criam oportunidade para mudança na agenda, problemas são reconhecidos e compartilhados pelos formuladores de políticas, a partir das agendas da mídia e pública. A atenção das agências de segurança estatais sobre o problema das milícias e a forma pela qual estas milícias foram classificadas, para além da pertinência técnica e conceitual que justifique uma intervenção governamental, restava materializada como figura interpretativa de parte de uma realidade socialmente construída e entendida como negativa, de forma ampla, por vários setores, sobretudo na agenda pública. Nessa direção, havia necessidade de atuação conectiva do fluxo político com o fluxo dos problemas, capitaneado pelos empreendedores da política, entre os quais estavam os deputados estaduais fluminenses.

No entanto, a conexão entre os estes dois fluxos, o político e o dos problemas, com a definição de um problema premente em um contexto político favorável à mudança, não produziria, ainda, mudanças na agenda decisória

governamental. Sem a correspondente existência de soluções viáveis, esta, e outras junções parciais não elevaram o tema à agenda.

No caso das milícias, a partir das oportunidades trazidas pelo fluxo político, diversas soluções poderiam ser apresentadas. Da mesma forma, para lidar com o problema definido como grupos de mafiosos, matadores e paramilitares, uma série de alternativas poderiam ser consideradas. Para compreendermos a ascensão das milícias à agenda, é essencial analisar a seleção de alternativas e sua conexão com os demais fluxos, efetuada principalmente pelo *policy entrepreneur*.

Do conjunto de ideias potencialmente aplicáveis como soluções para o problema das milícias, apenas algumas foram selecionadas. Este processo foi apresentado no capítulo anterior por meio de agrupamentos em torno de três grandes eixos de atuação, que foram desde a proposição de investigações criminais até a apresentação de soluções de conteúdo macropolítico, passando por questões partidárias, em um claro exercício de aproximação entre soluções que pretendiam contemplar narrativas de enfrentamento ao problema.

Para além dos mecanismos próprios ao fluxo das soluções, a atuação das comunidades de especialistas também influencia a seleção de alternativas. Como vimos, diversas soluções estão disponíveis nestas comunidades, sendo algumas delas fragmentadas e pouco integradas, o que se reflete em um conjunto de ideias heterogêneo, com baixo grau de compartilhamento entre os especialistas. Neste caso, dificilmente uma ideia se difunde e circula como alternativa viável.

Este foi precisamente o caso da comunidade de especialistas que se formou em torno da questão das milícias, no contexto da CPI, que não aproveitou o momento favorável nas agendas da mídia e pública em torno do tema, e não desenhou soluções focalizadas para política de enfrentamento às milícias, no momento em que a oportunidade para essas ideias se apresentou.

A participação da comunidade acadêmica na CPI, por exemplo, restringiu-se ao entendimento do fenômeno, bem como ao levantamento do perfil dos milicianos. Feito isso, não houve desdobramento ou construção de grupos de trabalho que pudessem desenvolver projetos assertivos na direção de abordagens pontuais ao contexto miliciano, como por exemplo, os mecanismos criados ou adotados pelos grupos de milicianos para promover a lavagem do

dinheiro oriundo das práticas milicianas, para citar somente uma das áreas possíveis de abordagem estatal, dada a complexidade do fenômeno.

Para que as ideias presentes nas comunidades sejam adotadas numa política, um longo processo de difusão e amaciamento (*soften up*) é necessário, auxiliando na seleção dessas ideias. Este processo, movido principalmente pelos deputados estaduais fluminenses, baseou-se na divulgação das proposições oriundas da CPI, inseridas em seu relatório final, por meio de pautas em veículos de comunicação, realização de audiências públicas em vários parlamentos municipais e mesmo federal, palestras, conferências e seminários, mobilizando diferentes atores em relação às soluções apresentadas.

Nesse processo de geração de alternativas e de *soften up*, a atuação de um *policy entrepreneur* – nesse caso, papel desempenhado pelo deputado Freixo (PSOL) – foi fundamental. Ao difundir as proposições do relatório final da CPI para diferentes audiências mundo afora, as ideias permaneciam em circulação dentro e fora do país, balizando a agenda da mídia brasileira e, conseqüentemente, influenciando a agenda pública, até que o projeto de lei – PL – 370/2007, de autoria do deputado federal Luiz Couto (PT/PB), após mais de 5 anos em tramitação, entrar em pauta para votação em plenário na câmara federal, em setembro de 2012.^{99 100}

Entre a sanção presidencial, ocorrida em setembro de 2012 e o requerimento do PL nº 370/07, protocolado em março de 2007, decorreram 66 meses de tramitação, período que pode ser considerado o marco de maior visibilidade do fenômeno no país. A lei ordinária nº 12.720/12, ficou conhecida como lei federal das milícias,¹⁰¹ e criou um novo tipo penal (“constituição de milícia paramilitar, particular, grupo ou esquadrão”) para prática de crimes contra

⁹⁹ Vale lembrar que a proposição do deputado federal Luiz Couto é anterior à realização da CPI das milícias realizada no parlamento fluminense;

¹⁰⁰ Mais informações sobre a redação original do PL, bem como sua nova redação e todo o rito administrativo pode ser analisado no seguinte endereço eletrônico:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344218>

¹⁰¹ A Lei Nº 12.720, de 27 de setembro de 2012, dispõe sobre o crime de extermínio de seres humanos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Encontra-se disponível na íntegra em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12720.htm

a paz pública. Ela inseriu novas causas de aumento de pena aos crimes de homicídio e lesão corporal, de um terço até a metade da pena, se o crime for praticado por alguns membros destes grupos, sob o pretexto de prestação de serviço de segurança.

Neste contexto, o deputado Luiz Couto passou a ser o principal *policy entrepreneur*, classificando as milícias enquanto problema nacional, de forma perene e segmentada, que necessitava de algum tipo de enfrentamento por parte das agências públicas governamentais. Desta feita, as milícias finalmente ascenderam à condição de assunto que demanda atenção e ação dos governantes. Em outras palavras, passaram a fazer parte do conjunto de preocupações que compõem a agenda decisória governamental pelo viés criminal, ratificando o tratamento até então dispensado pelas agências públicas estatais.

Na convergência entre o fluxo dos problemas – a promulgação da lei federal que normatiza o combate criminal às milícias eleva as mesmas ao cume de sua classificação enquanto problema –, e os fluxos das soluções e político, mais uma vez, a ação do empreendedor se tornou essencial. Quando uma oportunidade para a mudança na agenda decisória governamental surge, o empreendedor organiza e combina as ideias a respeito das soluções. No momento em que a janela se abre, seja em decorrência de eventos no fluxo político ou de um problema percebido, uma questão ganha acesso à agenda quando todos os três fluxos estiverem interligados. E essa conexão passa, em grande medida, por um empreendedor. Segundo Kingdon (2003),

“(...) an item’s chances for moving up on an agenda are enhanced considerably by the presence of a skilful entrepreneur and dampened considerably if no entrepreneur takes on the cause, pushes it, and makes the critical couplings when policy windows open” Kingdon (2003: 205).

Assim, a dinâmica dos fluxos aqui analisados nos permitiu compreender de que forma o tema das milícias passou a fazer parte da agenda decisória governamental no segundo semestre de 2012. Em suma, uma sequência de oportunidades criadas no fluxo político, com o desenvolvimento e difusão de soluções e uma definição do problema de forma estratégica.

O modelo kingdoniano nos ajuda a compreender esse movimento das ideias rumo à agenda decisória governamental e sua transformação em política pública. Mas, por outro lado, a partir do próprio modelo, podemos também analisar a saída do tema da agenda, conforme apresentado no próximo capítulo.

Capítulo 5. Considerações Finais: ascensão, queda e evolução da agenda

No estudo do processo de formulação da política de abordagem estatal das milícias, os modelos de *agenda-setting* empregados lançaram novas luzes sobre um contexto político presente no cenário da Segurança Pública carioca e fluminense, auxiliando no entendimento da forma como a esse fenômeno foi atribuído sentido, por parte dos veículos de mídia analisados – jornais O Globo e O Dia. A reflexão desenvolvida permitiu apresentar algumas ponderações a partir do referencial teórico oferecido por Kingdon (2003), a saber:

A perspectiva adotada esteve baseada na lógica de interação entre três fluxos interdependentes – problemas, soluções e política. Isso possibilitou mostrar que não é, necessariamente, a percepção coletiva sobre a existência de um problema que pode gerar mudanças na pauta das políticas públicas. Condições podem ser transformadas em problemas, desde que estes sejam estrategicamente definidos para focalizar a atenção, mas se um problema percebido persiste sem ação governamental correspondente, seja pela ausência de soluções ou por um contexto político desfavorável, este problema volta à posição anterior quando ainda era apenas uma condição ou fenômeno carente de visibilidade e, conseqüentemente, sem oportunidade de integrar a agenda, necessitando percorrer todo circuito novamente.

Em segundo lugar, não é apenas o contexto político que favorece a entrada de um tema na agenda, mesmo entendendo que os fluxos são políticos por natureza. Um contexto político pode estimular, ao mesmo tempo, diversas ideias e este elemento tomado isoladamente, não explica o porquê da ascensão de uma questão específica. O contexto das operações policiais em áreas de controle miliciano, não operou por si só, mudanças na agenda. Quando muito, impactou a agenda da mídia, sobretudo no que diz respeito à massificação do assunto junto ao grande público.

De todo modo, para que ocorra a entrada do tema na agenda, se faz necessário, adicionalmente, a existência de um conjunto de outros fatores, como um contexto favorável, que os problemas sejam definidos, representados e comunicados estrategicamente, de forma a sensibilizar diversos atores para a urgência e oportunidade da ação governamental.

De modo similar, é preciso que soluções sejam difundidas, discutidas e apresentadas em diversos fóruns, para que seja possível mobilizar grupos distintos. Um contexto favorável sem a difusão de uma representação de problemas e de soluções desejáveis não promove mudanças na agenda.

Na terceira e última das ponderações elencadas, é plausível a assertiva de que não é a existência de soluções e alternativas que viabiliza o ingresso de um tema na agenda decisória governamental, transformando-se em uma política pública. Para o caso das milícias, resta claro que não foram as volumosas matérias jornalísticas publicadas em ambos os veículos analisados, apresentando propostas e mecanismos de resolução para o problema das milícias, em formato de séries de reportagens ou mesmo em principais manchetes de capa do periódico que, isoladas, criaram condições para entrada do tema na agenda decisória governamental.

Sem um contexto político favorável e um delineamento de problema que pudesse ser percebido e compartilhado pela sociedade em geral, as milícias não teriam se destacado como uma prioridade na agenda do segundo governo Cabral, passando a ser preferência nas principais ações das agências estatais de Segurança Pública. Nesse momento, a atuação contra as milícias superou aquela condição inicial baseada apenas nos discursos protagonizados pelo então governador e secretário de estado de segurança. Cabe ressaltar que se tratava do mesmo grupo de agências estatais, sob liderança do mesmo secretário de segurança pública e do mesmo governador, na metade de seu segundo mandato, ou seja, após seis anos à frente do poder executivo estadual.

A partir destas ponderações, procuramos esmiuçar o trajeto percorrido pelo fenômeno social das milícias nas agendas da mídia e pública, com destino à agenda decisória governamental. Nesse caminho, passamos pela classificação destas enquanto problema e buscamos aprofundar tal categorização para além de uma justificativa técnica e conceitual que explicasse a imagem decorrente do discurso produzido e apresentado sobre milícia no

estado do Rio de Janeiro. Discurso este que se apresenta como figura interpretativa de parte de uma realidade socialmente construída, incompleta, tendenciosa e reconhecidamente parcial, mas sob os auspícios de uma perspectiva generalizante e totalizante.

Para o primeiro caso, os discursos tratavam do tema como se as milícias fossem constituídas por um único e exclusivo grupo, e não por vários bandos, sob diferentes formatos, variados perfis, interesses próprios e líderes distintos, alguns inclusive brigando entre si, na disputa por determinados territórios. Já para o caso da perspectiva totalizante, defendia-se que tudo, todas as figurações que não eram ou não poderiam ser identificadas e tratadas como facções do tráfico de drogas, restavam classificadas como milícia.

Um olhar mais apurado nas estratégias de representação do problema social das milícias, inseridas nas reportagens jornalísticas dos veículos analisados, demonstrou que estas táticas contribuíram para evidenciar a imprecisão de termos e expressões utilizadas na tentativa de explicar o fenômeno. Além disso, a linguagem empregada na construção destes discursos contribuiu para ratificar que as milícias eram um fenômeno em construção e evolução, mas que se encontrava objetivado a partir da percepção, da interpretação e de argumentações em dadas situações (Berger e Luckmann, 2012), tanto pela mídia impressa, quanto pela opinião pública, estando os paramilitares para as milícias, tanto quanto as facções para os traficantes.

De outra forma, mesmo após tamanha exposição do tema das milícias na mídia em longo período de tempo, tanto a imprensa quanto as autoridades do poder executivo estadual utilizavam linguagem subjetiva que embaraçava a todos, incluindo a comunidade de especialistas, pela multiplicidade de significados que um mesmo termo pretendia representar em uma dada situação.

O termo milícia passou a ser utilizado como uma expressão múltipla e definitiva, lançada para resolver problemas de controle territorial irregular e à revelia do estado, sempre em contraponto às facções do tráfico de drogas. Este foi um dos primeiros grandes sentidos atribuídos às milícias, a partir de 2005, conforme registra a *policy image* “milícias de PMs”.

Vale destacar que não cabe nessa discussão questões como corrupção policial estrutural ou o histórico de enfrentamento entre agências estatais e as

facções do tráfico de drogas. Interessa a representação social das milícias nesse contexto, expresso pela imagem política do fenômeno nesse período.

A questão central no estudo do processo de formulação de uma política pública é identificar como as ideias e os códigos simbólicos são produzidos e reproduzidos nos sistemas político, social e policial. Para o caso da abordagem estatal dispensada às milícias, mais do que um instrumento para promover o aumento da sensação dos níveis de Segurança Pública de modo geral, a necessidade de dispensar tratamento às milícias constituía elemento simbólico de imposição de ordem e controle social, fato que favoreceria a imagem das agências de Segurança Pública estaduais, frente a um ambiente de regulação institucional até então fragilizado e muito questionado, principalmente no que dizia respeito ao tipo de enfrentamento dispensado às facções do tráfico de drogas.

Após tanto tempo de conhecimento público sobre o controle territorial extralegal exercido à revelia por estes grupos, se fazia necessário investir também na dimensão simbólica do problema, a partir de um enfrentamento midiático, pautando os veículos de comunicação de modo que estes reverberassem na agenda da mídia. Não foi à toa que governador e secretário de segurança concederam inúmeras entrevistas, incluindo coletivas de imprensa, para apresentar seus dados em relação às milícias.

De todo modo, não era somente compor um cenário midiático por excelência, antes, significava uma ponderação baseada na ambiguidade dos próprios símbolos, sopesando as mais variadas representações sociais presentes entre os diversos atores diretamente implicados no cotidiano das milícias. A importância do emprego de narrativas, metáforas e outras construções simbólicas, consistiu na difusão de uma nova imagem (*policy image*) por meio de apelos emotivos e informações empíricas (*tone*) para o conjunto da sociedade, estimulando novos interesses para a política pública de segurança.

Segundo nosso entendimento, compreendemos as milícias como um fenômeno social partícipe de um processo histórico que possui aderência popular e forte apelo midiático, capaz de se deixar moldar porque é amorfo, cujos sentidos exógenos os ressignifica em forma e conteúdo distintos daqueles iniciais. Em questão a mídia impressa, que ao criar uma única chancela para um sem-número de situações e realidades distintas como se fossem o mesmo fato,

transformou em produto midiático uma multiplicidade de casos, crimes e expressões completamente diferentes, delineando um discurso que objetivava simplificar uma realidade social complexa e pujante, com o fito de tornar mais inteligível o fenômeno junto ao grande público. Também operava um dispositivo de espetáculo, de modo a influenciar veículos de comunicação em massa e representações sociais.

Nesse contexto, o ideário político de preservação do monopólio da violência nas mãos do Estado, bem como a manutenção da paz e da ordem públicas, constituiu uma das narrativas discursivas mais habilitadas para um exercício de persuasão, frente ao fluxo político, simbolizando uma perspectiva de atuação estatal em direção a uma realidade definida como desejável.

No entanto, houve demora tanto para transformação das milícias de condição à problema, quanto da interação entre este e os demais fluxos, configurando uma opção política tardia, baseada na leitura de um contexto mais próximo da agenda da mídia, a partir das representações discursivas sobre as milícias veiculadas na imprensa carioca – como jornais O Globo e O Dia –, do que propriamente um entendimento mais aprofundado acerca deste fenômeno social, recém apresentado ao grande público, que estivesse baseado em estudos e análises científicas, ou mesmo em investigações nas agências estatais especializadas.

O intuito deste trabalho não consistiu na avaliação da política pública de segurança do governo fluminense, mas na identificação da forma como os fluxos se apresentavam para interação entre si, a partir da maneira como foram constituídos e o caminho que percorreram para configurar o tema como pauta da agenda decisória governamental.

O que procuramos foi mostrar que as milícias alcançaram a agenda decisória governamental como principal ponto de pauta que ensejava atuação estatal, no segundo mandato do governo Cabral, a partir da criação de um tipo penal específico para crimes praticados em função da formação destes grupos, em nível federal, que ratificava a ideia de que as práticas milicianas estavam mais próximas daquelas executadas por mafiosos, criminosos e homicidas, considerando formação de quadrilha, facções e outros bandos.

Neste sentido, foi possível inferir a trajetória do fenômeno até o ponto máximo de sua transformação em problema, bem como a integração deste com

os demais fluxos, culminando no viés criminal como principal forma de abordagem estatal, conforme Quadro explicativo 6, que distribui os eventos focalizadores por ano, incluindo as respectivas *policy image* anuais.

O quadro mostra que a maioria dos eventos focalizadores apresentados encontrava-se ligada ao campo da Segurança Pública, com as respectivas *policy images* mostrando a forma como os grupos estavam representados frente ao grande público. Não à toa, a aprovação de uma lei federal em desfavor das milícias em 2012, ratificou um cenário macropolítico para o Rio de Janeiro, evidenciando o viés criminal como o mais indicado para tratar o assunto.

Após cinco anos, desde o início de sua classificação como problema, em nível local no Rio de Janeiro, as práticas de milícia passaram a ser consideradas crime federal, inseridas no Código Penal. Tal classificação acabou por evidenciar o moderno modelo de organização policial, ordenador da paz e ordem social por excelência, naturalmente repressor e correcional, como a alternativa mais viável para a sociedade carioca e fluminense tratar o problema das milícias em nível local, mas extrapolando esta perspectiva em escala nacional, uma vez que, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, assuntos de Segurança Pública são tratados em nível federal e devem valer para o país todo. Assim foi feito. Todo criminoso preso na prática de um delito típico de milícia, passou a ser enquadrado como miliciano e teve anotações criminais derivadas daí, com todas as consequências de tal fato.

Por outro lado, a dupla função da polícia, braço executor da Justiça Criminal e mantenedora da ordem e paz social, tem seu protótipo de organização moderna, com o surgimento da Polícia Metropolitana de Londres, segundo Bittner (1921). Daqui nos interessa a permeabilidade entre a necessidade do fiel cumprimento da lei e a manutenção da paz, exercida por ambas as polícias estaduais – polícia militar e polícia civil.

O ponto de interesse é o mandato e a prática de manutenção da paz, mais do que o papel de polícia ou a forma como os ciclos de policiamento são levados à cabo. Essa paz ensejada foi utilizada como argumento de sustentação daquele controle territorial irregular promovido pelas milícias, tal como ocorrera em Rio das Pedras (Farias, 2007).

Apesar de suas origens, mesmo havendo um grande conhecimento público sobre a manutenção da paz, a despeito de ela ser rotineiramente realizada pelos policiais, não se pode afirmar com nenhuma certeza o que significa realizar um bom trabalho nesse âmbito. Na verdade, há um vago consenso de que, quando os policiais orientam, prestam ajuda, informam, pacificam, aconselham, disciplinam, auxiliam e fazem qualquer outra coisa se fazer prisões, eles fazem isso relacionados às circunstâncias da ocasião e, desse modo, de alguma forma contribuem para a manutenção da paz e da ordem. A manutenção da paz parece ser uma solução para um problema desconhecido a que se chegou por meios desconhecidos (BITTNER, 2003:44).

Tratava-se de uma proposta de solução baseada na estratégia de combate mais visível e pragmática do problema das milícias e de alto impacto tanto para as agências estatais, quanto para alguns veículos de comunicação. Entretanto, atuando apenas na consequência e não na causa do problema, como veremos mais adiante.

Mais detidamente, o governo e suas agências combaterem as milícias pelo viés criminal tornava possível o reposicionamento de um Estado classificado como ineficiente, complacente e conivente quanto ao tratamento dispensado às milícias, pela movimentação dos fluxos e razões já explicitadas anteriormente. Por outro lado, a execução das prisões dos criminosos, também contribuiria para devolver aquela sensação de controle e monopólio legítimo da violência ao Estado, buscando assegurar o pleno funcionamento das rotinas individuais dos moradores que residiam nas áreas controladas. Pelo menos em nível representativo e para o grande público.

Já para os veículos de comunicação, notadamente a mídia impressa, várias de suas matérias e reportagens defendiam pautas na direção do desmantelamento dos grupos, algo mais facilmente imaginado pela repressão à circulação e ao cometimento de crimes nos territórios. Então, publicar matérias informando números de prisões, inclusive de milicianos em posição de liderança e, um combate mais efetivo nessa direção, cumpriria várias funções importantes para os diferentes atores sociais implicados no processo de formulação da política.

Quadro 6: Quadro da trajetória miliciana

Década/Ano	Eventos Focalizadores	Policy Image	
		oglobo	odia
1970/1980	Surgimento da facção do tráfico de drogas conhecida por Comando Vermelho. ¹⁰²	Milícias mais conhecidas pelo termo <i>polícia mineira</i> , estando mais próximas das autodefesas comunitárias, conforme explicitado por Cesar Maia, em Rio das Pedras ¹⁰³	
	Comerciantes de Rio das Pedras se unem para expulsar ladrões (pequeno porte), arruaceiros e usuários de drogas do território		
1990	Surgimento de outras facções a partir do Comando Vermelho		
	Não há registro de matérias referentes ao controle territorial exercido por grupos distintos das facções do tráfico de drogas		
2000	2005 Publicação da alcunha “milícia”	Milícias de PMs	Segurança partic.
	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas		Grupos armados

¹⁰² Segundo Relatório da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO), da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro (SEPOL), acerca dos efeitos do *decisum* do Exmo. Ministro Edson Fachin, do STF, na tutela provisória na ADPF 635, que tratou da não realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia da COVID-19, a partir de levantamento realizado pela Subsecretaria de Inteligência da mesma secretaria (SSINTE), o Comando Vermelho atua em 828 favelas do Rio de Janeiro, representando 59% das 1.413 em que houve registro de controle territorial à revelia do Estado. Neste mesmo documento, as milícias atuavam em 278 áreas (19%). Cabe ressaltar que o referido documento se refere ao período de junho de 2020.

¹⁰³ Tais *policy images* não foram publicadas nos veículos de mídia impressa na década enunciada, estando ali apenas para efeitos didáticos.

2006	Primeiro discurso do futuro secretário de segurança pública José Mariano Beltrame, publicado na capa do jornal oglobo: “Milícias serão alvo de futuro secretário” ¹⁰⁴ . Também o governador eleito Sérgio Cabral, na semana seguinte, afirmou que vai combater “paramilitares”, conforme publicado pelo jornal oglobo ¹⁰⁵	Milícias armadas ≠ tráfico	
2007	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas	Paramilitares em prática de curral eleitoral	Milícia
	Pedido de abertura de uma cpi para investigar as milícias, no âmbito da ALERJ e seu arquivamento pela mesa diretora		
	Caracterização inicial das milícias enquanto problema (máfia, crime organizado e grupo de extermínio)		
	Formulação de ideias de solução para tratar as milícias em âmbito criminal, a saber: realização de investigação e realização de operações policiais focadas nos grupos para conhecer melhor o fenômeno e retirar de circulação os criminosos (viés criminal)		
	Utilização da agenda da mídia de forma institucional para sugerir ações mais perenes e estruturantes em nível local, com vistas a uma ocupação qualificada dos territórios, assim como maior controle dos armamentos que chegam aos grupos, seja por vias corruptíveis, dentro das próprias agências estatais de segurança pública, seja por falta de um maior controle federal		
Utilização da agenda da mídia para propor ações de cunho mais político-partidário/eleitoral			

¹⁰⁴ Jornal O Globo, dia 07/12/2006, em matéria de capa. Na ocasião, o secretário afirmara que se restasse comprovada a participação de policiais, os mesmos seriam punidos.

¹⁰⁵ Essa matéria foi publicada pelo jornal O Globo, dia 12/12/2006, com o seguinte título: “Cabral diz que combater paramilitares”. A matéria termina com as seguintes aspas do então futuro governador: “*Todos nós queremos enfrentar o crime organizado, mas com legalidade. O xerife é o delegado de polícia, o xerife é o comandante da polícia*”. A ideia da necessidade existência de um xerife, embutida no pressuposto da fala da maior autoridade do Estado no tratamento ao assunto, é cara ao cotidiano das favelas e territórios dominados, porque não pressupõe o funcionamento regular destes territórios, tal como ocorre no restante da cidade considerada “normal”. Ou seja, não seria possível propor a necessidade de um xerife no centro da cidade do Rio de Janeiro ou no Leblon, por exemplo.

2000	2008	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas		Milícias = criminosos torturadores	Milícias = grupos paramilitares	
		Disputa política entre uma milícia (Campo Grande) e a PCERJ (53º DP)				
		Cometimento dos crimes de sequestro e tortura dos jornalistas de odia, na favela do Batan/Realengo				
		Aprovação/instalação da cpi das milícias, no âmbito da ALERJ				
		Aprovação do Projeto de Lei (PL 370/2007) que cria o tipo penal miliciano na Câmara do Deputados				
		Aprovação do relatório final da cpi das milícias, no âmbito da ALERJ				
		ALERJ se credencia como principal comunidade de <i>policy communitie</i> para o tema das milícias				
		Deputado estadual Marcelo Freixo se credencia como primeiro <i>policy entrepreneur</i> para o tema das milícias				
2009	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas, com a entrada em cena das agências estatais de segurança pública		Milícia	Milícia		
	Silêncio na ALERJ					
	Geração de vários <i>spillovers</i> ligados à reestruturação urbana da cidade e mudança na PCRJ					
2010	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas		Milícia	Milícia		
	Criação do GAECO/MPRJ					
	Secretário José Mariano Beltrame se credencia como segundo <i>policy entrepreneur</i> para o tema das milícias					
2010	2011	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas / Disputa territorial entre grupos de milícias		Milícia / miliciano	Milícia	
	2012	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas / Disputa territorial entre grupos de milícias		Milícia / miliciano	Milícia	
		Caracterização final das milícias enquanto problemas com a regulamentação da Lei Federal das Milícias				
		Deputado federal Luiz Couto se credencia como terceiro <i>policy entrepreneur</i> para o tema das milícias				
		Integração entre os fluxos:	Problema: constituir milícia é crime			
			Soluções: viés criminal / investigação e prisão por parte das agências estatais de segurança pública			
	Político:		Delineamento da jurisdição			
Atores motivados nas comunidades de especialistas						
Alinhamento entre as agendas da mídia e pública						
Escolha da solução criminal por se tratar de proposta mais pragmática e mais viável porque usual e familiar às agências estatais escaladas para solucionar o problema: as polícias militar e civil						

Outro ponto que merece destaque em relação à escolha da repressão penal como solução para as milícias está diretamente ligado à forma como ocorreu a transformação das milícias em problema, a saber: por símbolos, rotulações e analogias relacionados a categorias como máfia, crime organizado e grupos de extermínio. A solução não podia estar muito distante de tendências repressivas como principal estratégia de abordagem estatal, principalmente porque investigar e prender criminosos já se encontrava no *hall* de atribuições das agências estatais de Segurança Pública diretamente envolvidas na elaboração, planejamento e execução desta política pública. Mesmo com os fluxos atuando de forma autônoma.

Aqui temos um contraponto à rediscussão promovida por Kingdon (2003) quanto à independência dos fluxos em relação ao *Garbage Can Model*, sobretudo porque a conexão entre os fluxos milicianos permaneceu inalterada, mesmo após o fechamento da *policy windows*, quando da saída do tema da agenda decisória governamental, em 2013. Faz sentido, correlacionar a configuração dos problema à tipificação do tipo penal miliciano, visto que facilitou anotar criminalmente a prática de atividade típica de milícia, como já vimos.

Desta maneira, com a criação do tipo penal miliciano, as agências públicas de Estado, notadamente nas áreas de Segurança Pública (executivo) e da Justiça Criminal (judiciário), avançaram na formulação da política de combate às milícias de forma mais pragmática, porque usual e familiar a estas instituições, focando na prisão dos criminosos, com vistas a desmantelar as quadrilhas. Não sem dificuldades, conforme evidenciaram Cano e Duarte (2012), considerando que havia embaraço no enfrentamento às milícias,

Em primeiro lugar, porque elas são compostas por agentes públicos, que sabem como se proteger da atuação do Estado. Em segundo lugar, porque elas já mostraram uma notável capacidade de adaptação às circunstâncias, mudando suas estratégias em função da pressão externa. (CANO e DUARTE, 2012: 113)

Mas o fato é que a solução para as milícias seguiu o viés da repressão, por parte da agenda decisória governamental, a partir da execução de uma política pública segmentada na área de segurança, com base na investigação das quadrilhas agindo nos territórios, na identificação dos milicianos, incluindo

seus líderes, na formação da convicção de autoria e materialidade da infração penal e na prisão dos criminosos. Esse trabalho esteve sob a responsabilidade direta das agências estatais do executivo fluminense, em entendimento e parceria com o ministério público e o poder judiciário, tal como já vinha ocorrendo, porém, com a novidade do tipo penal criado.

Ou seja, não houve um tratamento de cunho preventivo, que abordasse problemas sociais e econômicos dos territórios controlados ou a valorização do policial, com melhores salários e condições de trabalho mais dignas, tal como identificara Cano e Duarte (2012):

Do ponto de vista da prevenção, os entrevistados propõem medidas de âmbitos muito diferentes. Uma primeira apelação se refere à resolução dos problemas sociais e econômicos das comunidades, que são o pano de fundo do surgimento de grupos criminosos que controlam o território. Vários entrevistados ressaltaram que as milícias apenas ganharam espaço por causa da ausência do Estado: “a única certeza que eu tenho é que a milícia nasce porque o Estado não estava onde deveria estar” (juiz). Há uma sugestão específica de desenvolver um “choque social” nos territórios dominados por milícias concomitantemente à intervenção policial. [...]

Um segundo conjunto de medidas preventivas diz respeito aos agentes de segurança pública. Entre elas, a valorização dos policiais, com melhores salários e condições de trabalho, reduziria os desvios de conduta. Em relação aos bombeiros, a sua desmilitarização, proposta contida no relatório da CPI das milícias, permitiria lhes retirar o porte de armas. As armas são, obviamente, desnecessárias para sua profissão, mas essenciais no mercado de segurança privada e também, ocasionalmente, para integrar grupos de milicianos.

Em terceiro lugar, vários entrevistados sublinharam a importância de intervenções nos mercados dos produtos e serviços controlados coativamente pelos milicianos. Estas medidas contemplam tanto atores públicos quanto privados.

(CANO e DUARTE, 2012: 114)

Nessa linha, a opção estatal das principais agências governamentais, incluindo órgãos do Sistema de Justiça Criminal, foi mesmo efetivar prisão, sobretudo de líderes e membros importantes das principais milícias, além de apreender armas dos milicianos, buscando desarticular o ordenamento interno dos grupos, desconstruindo sua hierarquia, bem como sua disposição em alcançar participação política em cargos legislativos municipais e estadual. Toda a movimentação da agenda decisória governamental nesta direção, não constituía novidade no cenário da segurança pública fluminense que justificasse a manutenção do tema da agenda decisória governamental, nem mesmo na agenda da mídia.

Gráfico 1. prisões de milicianos por ano



Fonte: Agências de segurança RJ (antiga SESEG/SEPOL) | Nº de 2019 é até 31 de março

Por outro lado, a opção pelas soluções de viés criminal não equacionava o problema, sobretudo porque não conseguia impactar de forma substantiva as próprias organizações criminosas, cujas estruturas continuariam funcionando mesmo com a perda de membros importantes, tal como ocorre com as facções do tráfico de drogas, onde prisões de chefes não desarticulam os grupos sob sua liderança ou mesmo liberta territórios sob seus domínios, visto que já há uma dinâmica de funcionamento instalada, com grau de hierarquia e atribuições bem definidas, mercados locais estabelecidos e controlados e lucros a serem auferidos. Adicionemos o agravante do caráter multifacetado do problema das milícias, que não se tratava somente uma questão de polícia, tal como algumas das recomendações prescritas no relatório final da CPI preconizaram, no âmbito da ALERJ.

Cano e Duarte (2012), sem considerar a metodologia de agendamento, pois a pesquisa não tratava disso, mostram como as milícias foram vítimas de sua própria ambição e ousadia.

A visibilidade que atingiram se traduziu em vulnerabilidade uma vez que o poder público começou a agir contra elas. Foram justamente as milícias mais poderosas e as que estavam encabeçadas por cargos eleitos que mais sofreram a perseguição do Estado. [...] Como não poderia ser de outra forma, as mudanças substanciais no cenário externo provocaram alterações na atuação das milícias ao longo desse período, como esse estudo revela. [...] A primeira constatação é que a repressão estatal não conseguiu desarticular as milícias, apenas enfraquece-las. [...] A segunda constatação é que a pressão social e jurídica, se não logrou eliminar as milícias, certamente provocou alterações em suas formas de atuação.

(CANO E DUARTE, 2012: 128-129)

O resultado dessa junção de fatos foi uma desconexão entre os fluxos, com a conseqüente saída do tema da agenda decisória governamental, em 2013. O tema saiu de pauta, mas os fluxos não deixaram de existir com a mesma forma e características de antes, tal como exposto no Quadro 6 acima, contando ainda com a participação das comunidades de especialistas e alguns *policy entrepreneurs* outrora destacados, como o próprio secretário de segurança e governador, por exemplo.

Todavia, a essa altura aqueles fluxos encontravam-se distantes uns dos outros e sem promover impactos substantivos na representação social de um fenômeno já consolidado. Assim como, as *policy images* continuavam evidenciando os milicianos como criminosos e não mais como os “resgatadores da ordem e mantenedores da paz” de outrora, estando mais próximos de dividir as imagens protagonizadas por traficantes de drogas, e não mais como benfeitores ou “mal menor”.

As milícias também continuavam existindo, porém sem presença ostensiva e marcada no território, como identificaram Cano e Duarte (2012), em sua pesquisa:

A evolução mais marcante da operação das milícias diz respeito à crescente discrição e sigilo das suas atividades, que contrastam com a ostentação de anos atrás e que pretendem dificultar as investigações e as prisões de seus membros. “No sapatinho” é a expressão mais utilizada pelos entrevistados para se referir ao novo estilo. Esta menor visibilidade moderou a voracidade econômica exibida por estes grupos em 2007 e, com toda probabilidade, deve ter reduzido sua capacidade de gerar renda. (CANO e DUARTE, 2012: 129)

Essa característica do perfil dos grupos milicianos identificada pelos pesquisadores em anos anteriores (de 2008 a 2011), persistiu após 2013 e se avizinhou a um controle social mais discreto, velado e reativo, com o acionamento dos milicianos em situações particulares nos territórios controlados. Cano e Duarte (2012), sinalizaram que tal controle se distanciava daquele exercido pelas facções do tráfico de drogas, evoluindo na direção de um controle aplicado pelos grupos de extermínio, combinado com a dinâmica de resposta adotado pelas empresas do mercado de segurança privada, cujo funcionamento, em alguns casos, não prevê patrulhamento ostensivo, mas resposta rápida a qualquer chamado.¹⁰⁶

A mudança de perfil dos grupos, bem como a atualização da forma de atuação das milícias nos territórios dominados, tem a ver com a abordagem estatal focalizada naquele viés criminal exposto acima, a partir da prisão dos milicianos, como resultado de investigações e uso da inteligência policial. O líder miliciano, sobretudo nos maiores grupos, já não era mais o policial, ex-policial ou o político, mas um cidadão comum, criminoso por força de ofício, com base nos delitos praticados, que não precisava mais se legitimar para dominar militarmente um território, seguindo o mesmo corolário das facções do tráfico de drogas. Foi o caso de Wellington da Silva Braga, o Ecko, para citar o líder daquela que era considerada a maior e mais emblemática milícia em atividade no estado do Rio de Janeiro, com atuação em expansão para Baixada Fluminense, desde 2015.

¹⁰⁶ A semelhança das milícias com as empresas de segurança privada diz respeito somente ao mecanismo de funcionamento para efeitos didáticos no presente trabalho. Nada mais que isso.

Por outro lado, o pouco tempo de permanência do tema como ponto de pauta da agenda decisória governamental não permitiu que ações mais estruturantes pudessem ser desenvolvidas e implementadas frente a estes crimes, de modo que fosse possível combater as próprias organizações criminosas, como por exemplo, suas atividades econômicas e os mecanismos que lançam mão para lavagem do dinheiro arrecadado com as operações criminosas, e não somente a prisão de seus membros.

O foco da abordagem estatal foi mesmo a prisão dos milicianos, conforme pode ser visto na série histórica das prisões de milicianos, exposta no Gráfico 1 acima. Ao todo, foram 1.625 prisões de milicianos entre janeiro de 2008 e março de 2019, considerando os maiores picos em 2009, com 240 prisões e 2018 com 180 prisões. Houve aumento nos anos subsequentes, sobretudo em 2016, quando as polícias prenderam 158 pessoas acusadas de participação em grupos de milícia. Nesse período, tal como ocorrera em 2006 e 2007, explodia uma onda de ataques violentos na cidade do Rio de Janeiro por força de uma disputa por território, porém não mais contra as facções do tráfico de drogas, mas contra milicianos rivais, pertencentes a outras milícias, em episódios que ficariam conhecidos como “guerra da milícia”.

As agências estatais da área de Segurança Pública fluminense prenderam muito em pouco mais de dez anos, sobretudo se considerarmos o documento da SSPIO/SEPOL (2020), que apresenta um universo com cerca de 278 favelas com atuação miliciana, dentre as 1.413 localidades com controle territorial irregular mapeadas e média de 40 criminosos por favela. A partir destes números, poderíamos chegar ao total de 11.120 milicianos em atuação no estado do Rio de Janeiro¹⁰⁷, com cerca de 15% destes presos no período mapeado – 1.625. Mas, o ano de 2013 se apresentou como aquele em que houve menor número de presos milicianos dentre todos os anos que compõem o levantamento, foram apenas 55 prisões. Trata-se de um efeito direto da perda da atenção do tema frente às agendas da mídia, pública e decisória governamental. Com a saída do assunto da pauta de preocupações do governo, o mesmo perdeu força na competição com outras ideias, como sinalizou Capella (2004), em relação aos processos de *agenda-setting*, voltando ao seu local

¹⁰⁷ Op. cit.

inicial, conforme previsto no *Garbage Can Model* que inspirou Kingdon (2003), relegando o assunto ao ostracismo.

A partir de então, foi possível identificar a publicação de matérias em menor volume de caracteres, e com frequência rarefeita, em comparação aos anos anteriores. Os veículos de mídia analisados neste trabalho passaram a publicar a efetivação de prisões e episódios de curral eleitoral praticados por milicianos,¹⁰⁸ como as maiores pautas entre 2013 e 2018.

Nesse período, o termo “milícia” já se encontrava consagrado no imaginário popular e social, incluindo a redação dos veículos de imprensa, superando aquela condição inicial de paramilitares. Em todas as matérias analisadas, o termo milícia encontrava-se no título das mesmas, quando não, no subtítulo, tendo a referência aos milicianos nas manchetes. Atrelado a esta consolidação, existe a exclusão daquelas *policy images* iniciais, que faziam menção aos milicianos como milícias de PMs (em 2005), simplesmente como grupos armados (em 2006) ou paramilitares (em 2008).

Outra diferenciação marcante, que começa a despontar a partir da saída do tema da agenda foi a diminuição das distâncias e contrapontos discursivos, que separavam as milícias das facções do tráfico de drogas. Anteriormente, enquanto as primeiras gozavam de apoio popular, e até estatal e midiático, as segundas serviam como contraponto. A partir de então, a linguagem utilizada para representar os discursos acerca de ambos os fenômenos passou a ter significados mais próximos um do outro, e a representar o cometimento de crimes, nas suas mais variadas possibilidades, a partir do domínio territorial.

Por outro lado, já não havia aquele apelo inicial à moralidade e a “cruzada” contra o uso público e indiscriminado de drogas no interior dos territórios, como outrora. Também a antiga proibição à revenda de drogas dentro das áreas de domínio miliciano já não existia mais. Além disso, em alguns grupos, a atuação passou a ser conjunta. Segundo relatório da SSPIO/SEPOL supracitado,¹⁰⁹ há registro de aproximação entre determinados grupos de milicianos e traficantes

¹⁰⁸ Matérias relativas ao tema de curral eleitoral praticado pelas milícias foram comumente abordados pelos veículos analisados nos anos em que houve processo eleitoral, sendo esta uma prática antiga e recorrente, que passou também a ser utilizada pelas facções do tráfico de drogas.

¹⁰⁹ Op. cit.

da facção conhecida como TCP,¹¹⁰ em localidades controladas por estas organizações, com tendência de crescimento do número de áreas, segundo a projeção da polícia civil fluminense.

A aprovação e regulamentação da lei federal das milícias também contribuiu para ratificar os milicianos como criminosos, à exemplo dos traficantes, em escala nacional. Nesse sentido, tanto milícias quanto facções do tráfico de drogas, passaram a representar quadrilhas assim nominadas que se reuniam para o cometimento de crimes, dos mais variados tipos, entre os quais o varejo da droga.

Por seu turno, o contraponto midiático – agenda da mídia – já não demonstrava disposição para fazer referência aos movimentos criminosos dos grupos supracitados, alcançando um entendimento de que ambos os fenômenos – milícia e facções do tráfico de drogas – constituíam faces de uma mesma moeda e materializavam um velho, doloroso e sério problema de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, que precisava ser tratado a partir do viés criminal por excelência, aplicando a legislação competente a cada caso. Essa dinâmica um tanto quanto fluída na agenda da mídia ocorre até pelo menos o início de 2018, quando passa a ser veiculada tal união entre tráfico e milícia para fins de exploração de território, incluindo invasões e disputas territoriais com facções rivais.

O jornal O Globo, por exemplo, publicou em matéria de capa a seguinte manchete: “união entre tráfico e milícia avança pelo estado do Rio”¹¹¹ e na parte interna da reportagem, evidenciou tal união com a seguinte expressão: “Associação explosiva: traficantes passam a atuar na linha de frente de milícias; promotores pedem força-tarefa”¹¹².

¹¹⁰ Segundo o mesmo relatório, o Terceiro Comando Puro atua em 238 favelas do Rio de Janeiro, o que representaria cerca de 17% do total de territórios ocupados na cidade. Considerando os mesmos números para os criminosos, conforme levantamento realizado pela polícia civil, teríamos ao menos 9.500 criminosos reunidos nesta facção.

¹¹¹ Edição do dia 28/01/2018, em matéria de capa do jornal O Globo.

¹¹² Mesma edição de página inteira, da conhecida jornalista Vera Araújo, na Seção Rio do veículo.

A matéria continua com a presença autorizada de um especialista no assunto, que realiza um prognóstico alarmante, de cunho apelativo e desafiador. Algo precisava ser feito...

“Se algo não for feito, o Estado do Rio de terá, em dez anos, a mais perigosa organização criminosa do país”. O alerta é do promotor Luiz Antônio Ayres, da 2ª Vara Criminal de Santa Cruz, que se refere a um problema que cada vez mais preocupa autoridades do Judiciário e da segurança pública: a crescente associação entre traficantes e milicianos em comunidades e conjuntos habitacionais da Zona Oeste da cidade. Essa mistura explosiva já começa a chegar a outros municípios, e está impondo aos moradores o pior dos dois lados. [...] o promotor diz que o Estado deveria formar urgentemente uma força-tarefa para combater a crescente associação entre traficantes e milicianos: – não imaginávamos essa união em 2005, quando as milícias surgiram. Agora, até me arrisco a dizer que, num futuro próximo, não será impossível vermos uma aliança entre elas e o comando vermelho, a única facção que ainda resiste à ideia. Isso seria terrível para o Rio. As forças de segurança têm que agir já, uma única delegacia (a Draco) não resolverá a situação. (jornal O Globo, editoria Rio, dia 28.01.2018, p. 12)

De fato, em 2005, quando esta mesma jornalista – Vera Araújo – cunhou a expressão milícia, era inimaginável pensar na possibilidade dessa união, tal como ocorre agora, pelas razões explicitadas anteriormente, sobretudo se adicionarmos o componente da revenda de drogas no varejo. De todo modo, esta nova realidade contribuiu para atualizar a representação social que identificava as milícias, para além daquela perspectiva da cruzada contra o tráfico de drogas. O distanciamento com as facções encontrava-se superado, não só em nível local, mas também do ponto de vista ideológico e representativo, colaborando para a composição daquela que passou a fazer parte de uma nova identidade miliciana: a narcomilícia.¹¹³

¹¹³ Segundo matéria publicada pelo jornal O Globo, editoria Rio, em 10/10/2019, a partir de investigações do GAECO/MPRJ e da DGHPP/PCERJ, as narcomilícias estão presentes em 180 (cento e oitenta) áreas do Rio e há casos ainda de “aluguel de boca de fumo” Mais detalhes em

Esta atualização da chancela miliciana, digamos assim, passou a frequentar as redações da agenda da mídia ainda em 2018,¹¹⁴ a partir de investigações que culminaram na prisão de policial-miliciano portando papélotes de cocaína. A inserção das drogas como mais um ramo criminoso a ser explorado pelas milícias, encontra respaldo no pressuposto da motivação pelo lucro financeiro, raiz da existência da atuação miliciana. Isso também tem a ver com a mudança do perfil miliciano. Alguns grupos estreitaram o relacionamento com traficantes e ex-trafficantes, buscando reposicionar-se frente às violentas disputas territoriais que protagonizavam, com mais força e estrutura, tanto contra facções rivais do tráfico, quanto contra outros grupos de milícias. O inimigo encontrava-se mais próximo e localizado no entorno imediato.

Assim como a representação social das milícias atualizou-se, também o fluxo dos problemas necessitava de aprofundamento daquelas caracterizações anteriores. Isso parece ter ocorrido justamente a partir desse novo imperativo classificatório: os narcomilicianos, para além de mafiosos, criminosos e homicidas. Adiciona-se também maior complexidade ao tratamento estatal direcionado para o problema.

Nessa direção, ainda cabiam mais atividades criminosas que pudessem favorecer um incremento no ganho dos grupos, como é o caso dos assassinatos por encomenda, circunscritos no interior daquele que veio a ser chamado pela mídia impressa “escritório do crime”, lembrando antigas práticas de extermínio e execução sumária presentes no estado do Rio de Janeiro, sobretudo na Baixada Fluminense, a partir dos anos de 1950.

https://O_Globo.globo.com/rio/narcomilicias-trafficantes-milicianos-se-unem-em-180-areas-do-rio-segundo-investigacao-24007664.

¹¹⁴ A revista Época, em sua versão online, publicou matéria referente ao nascimento das narcomilícias, em 07/08/2018, com o seguinte título: “Como nasceram as narcomilícias: ÉPOCA teve acesso a documento que mostra o embrião da nova facção criminal do Rio Janeiro”. O referido documento demonstra que em 2011, a partir de dados da inteligência policial, alguns milicianos formaram parceria com Luiz Fernando da Costa, mais conhecido como Fernandinho Beira-Mar, vendendo informações em troca de assistência jurídica. Mais informações: <https://epoca.globo.com/como-nasceram-as-narcomilicias-22954999>.

Estas são características peculiares de determinados grupos de milícias e não expressam uma mesma forma de atuação em todos. De outro modo, voltando a Cano (2008), as milícias ainda constituem uma espécie de rótulo que serve a um sem-número de situações não específicas e que foram aplicados em variados contextos, que só podem ser reunidos em torno de sua função primária de aferição de lucro, por quaisquer meios, a partir do controle territorial extralegal e do cometimento de crimes. Não à toa que a constituição do fluxo dos problemas girou em torno da milícia como máfia, crime organizado e grupo de extermínio.

Ao chamado “escritório do crime” é atribuído o emblemático assassinato da vereadora do Rio de Janeiro eleita pelo PSOL, Marielle Franco, cuja atuação esteve fortemente marcada pelo combate às desigualdades sociais e práticas violentas, em áreas empobrecidas da cidade. Mais do que a própria motivação para o crime que até o presente momento é desconhecida, nos interessa o que este homicídio parece representar de mais simbólico para o caso das milícias: um assassinato por encomenda, executado por especialistas no manejo de armamento pesado e de uso restrito das forças armadas, de forma discreta e planejada, a partir de operação logística profissional, que relembra uma forma de atuação mais sofisticada do que aquelas protagonizadas pelos pistoleiros e matadores de aluguel, das últimas décadas do século XX.

Segundo Couto e Beato Filho (2019), as primeiras referências à existência de grupos de extermínio na cidade do Rio de Janeiro, conhecidos popularmente como “Esquadrão da Morte”, datam de meados dos anos 1950. O primeiro grupo, formalmente chamado de “Grupo de Diligências Especiais” foi criado pelo chefe de polícia da época e tinha como função principal, embora velada, a execução de criminosos (MISSE, 2011).

A partir de então, estes grupos experimentaram diferentes composições em suas estruturas, bem como maneiras distintas de atuar, ora mais próximos ora mais distantes das estruturas de poder político, sobretudo da área de Segurança Pública, conforme Alves (2020) apresentou em seu último trabalho sobre o tema, tratando da violência na região da Baixada Fluminense.

A repercussão da morte da vereadora em escala nacional e internacional, no contexto de uma intervenção federal na área da Segurança Pública, devolveu às milícias espaço na agenda da mídia, visto que milicianos foram acusados do

crime.¹¹⁵ Novamente tem-se uma *policy windows* capaz de recolocar as milícias na agenda decisória governamental, como exposto no Quadro 7. abaixo (pós-saída da agenda).

Nesse particular, já havia o entendimento geral acerca da falta de consenso quanto ao mais eficaz método de tratamento às milícias, por parte das agências estatais, sendo a alternativa criminal o viés adotado, como já vimos. Porém, sem equacionar definitivamente o problema.

Algumas mudanças foram realizadas na estrutura governamental, que contribuíram para o retorno do assunto à agenda decisória governamental, como por exemplo, a assunção de um novo governador¹¹⁶ mais afeito aos assuntos de Segurança Pública, e cuja campanha eleitoral esteve balizada por propostas nesta área. Uma das principais alterações que promoveu no organograma das agências de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, foi a criação da Secretaria de Estado de Polícia Civil – SEPOL, a partir do desdobramento da antiga Secretaria de Segurança Pública (SESEG), que também transformou a estrutura da Polícia Militar em uma outra secretaria congênere.

Essas novidades tiveram enorme representação simbólica frente aos agentes públicos de segurança do estado, bem como junto às agendas estatais de segurança, visto que promoveu as polícias ao primeiro escalão de governo. Estas instituições também conquistaram mais autonomia para atuação frente aos problemas na área de Segurança Pública. Aliado a isso, o MPRJ também intensificou ações contra estes grupos a partir do GAECO, resultando na realização de operações conjuntas, investigações criminais, identificação de

¹¹⁵ O jornal O Globo publicou em matéria de capa, dia 22/11/2018, matéria com o seguinte título: “Secretário confirma ação de milícia na morte da Marielle: o secretário de segurança General Richard Nunes, disse que já foram identificados “participantes” do assassinato de Marielle Franco. Ele disse que, “com toda a certeza”, há milicianos envolvidos no crime e que agora é preciso reunir “provas cabais”. A participação de políticos é provável, acrescentou. Mais informações:

<https://acervo.OGlobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020181122>

¹¹⁶ Em 01 de janeiro de 2019 assume a governança do estado do Rio de Janeiro, o ex-juiz de direito Wilson Witzel, com bandeira conservadora e campanha fortemente marcada pelo viés de atuação criminal, por força da sua própria trajetória.

milicianos e prisão dos criminosos, com o desmantelamento de negócios clandestinos de milicianos presos, bem como a descoberta de mecanismos utilizados para lavagem do dinheiro ilegal, arrecadado com a prática miliciana. Tal como antes, o tratamento dispensado ao problema das milícias, esteve concentrado no viés criminal, mesmo aportando mais recursos públicos, simbólicos e operacionais.

Embora novos elementos estejam atribuídos a uma disposição política de enfrentamento sistemático ao problema das milícias cariocas, a continuidade daquela definição do problema como questão pertinente quase que única e exclusivamente ao contexto de Segurança Pública, mesmo havendo novas *policy windows*, o tema entrará e sairá da agenda decisória governamental sem que todas as questões pertinentes a seu *modus operandi* estejam equacionadas, visto que tal combate exige um esforço concentrado de várias áreas do poder público – executivo, legislativo e judiciário –, nos diferentes níveis de governo – estadual, municipal e federal – e não somente das agências estatais de Segurança Pública ou do Ministério Público, tal como tem ocorrido.

Desta feita, esperamos que este trabalho possa contribuir não apenas para a reflexão sobre este importante momento da história política recente do estado do Rio de Janeiro, com alguns impactos em Brasília, mas também estimular novos estudos sobre a formulação de políticas e o processo de *agenda-setting*, a partir da interação entre os fluxos, identificando como os problemas são constituídos e passam a compor o processo de formulação da política pública, bem como a forma pela qual as alternativas são apresentadas e selecionadas, configurando-se como questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal, sobretudo em se tratando de áreas tão sensíveis quanto aquelas que envolvem a Segurança Pública. Uma política bem executada, impacta positivamente a vida de milhares de pessoas sobre o território.

Nesse sentido, não é possível a assertiva de que a agenda da mídia, notadamente a mídia impressa, inventou o fenômeno das milícias, visto que, como vimos, este já experimenta 50 anos de existência, a partir de Rio das Pedras. Entretanto é pertinente assestar que esta mesma imprensa contribuiu decisivamente para dotar o fenômeno de sentido e, ao fazê-lo com riqueza de detalhes e apresentação de variados cenários, como se fórmula de sucesso

fosse, acabou por motivar seu espalhamento nos territórios fluminenses, quase como se estivesse propondo uma relação de causa e efeito.

Por seu turno, em face da história recente de insucessos, corrupção policial, prevaricação, sobretudo política, negligência e opção pela omissão, as agências estatais foram incapazes de propor ou protagonizar soluções e alternativas que pudessem superar a condição criminal do problema, mesmo que estas existissem no *hall* de possibilidades e alternativas. Não houve até o momento, nenhum *policy entrepreneur* com força simbólica o suficiente que fizesse a agenda decisória governamental extrapolar sua dimensão criminal, para alcançar as causas do problema. Não raro, vários se apresentaram.

O resultado é uma sabida dinâmica de funcionamento, cuja existência já mostra sinais de consolidação no universo do crime organizado fluminense, com vistas à ampliação de sua operação, tal como representou a inclusão das drogas no cardápio de produtos ilegais à disposição. E não falta criatividade para inovar no mundo do crime.

O foco deste trabalho esteve direcionado para a formação da agenda decisória governamental, a partir de apresentações discursivas sobre as milícias na mídia impressa carioca, inseridas no escopo de fluxos interdependentes, buscando compreender como a construção de argumentos e conteúdo para um fenômeno social ainda amorfo, dinâmico e difícil de captar, permite que transforme o mesmo em pauta da agenda, ainda que sua imagem pública se encontre permanentemente em construção. Estas questões são ainda pouco exploradas pela produção acadêmica em torno das Ciências Sociais e Políticas Aplicadas. Nesse sentido, é fundamental que estas áreas possam manter um diálogo aberto e produtivo e, neste sentido, os estudos sobre a formação da agenda pode constituir uma interface importante para futuras pesquisas.

7. Quadro do pós-saída da agenda

Década/Ano		Eventos Focalizadores	Policy Image	
			O Globo	O Dia
2010	2013	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas / Disputa territorial entre grupos de milícias	Milícia	Milícia
		Caracterização do tipo penal miliciano. Denúncia ofertada ao MP com mais convicção de autoria e materialidade da infração penal		
		Saída do tema das milícias da agenda decisória governamental e descontrole dos índices de criminalidade		
	2014 a 2017	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas / Disputa territorial entre grupos de milícias	Milícia	Milícia
		Realização de investigação e prisão de milicianos		
	2018	Disputa territorial entre milícias e facções do tráfico de drogas / Disputa territorial entre grupos de milícias	Milícia	Milícia
		Aproximação entre grupos de milícia e a facções do tráfico de drogas, como por exemplo, Bonde do Ecko e TCP, com atuação na zona oeste do Rio de Janeiro e alguns municípios da Baixada Fluminense, por meio de uma espécie de franquia do crime ¹¹⁷		
		Início da intervenção federal na área da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro		
		Assassinato da vereadora pelo Rio de Janeiro Marielle Franco, atribuída a milicianos membros do escritório do crime		
	2019	Alteração nas estruturas do governo estadual e criação da SEPOL	Narcomilícias	Narcomilícias
		Realização de investigação e prisão de milicianos		
		Aprovação da Lei Nº 13.964, de 24/12/2019, que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal, facilitando o combate às milícias e o aumento da pena máxima para 40 anos		

¹¹⁷ Segundo o mesmo relatório da SSPIO/SEPOL supracitado, tal aproximação ainda não ocorre em todas as localidades influenciadas por tais organizações criminosas, mas é uma situação que tenderia a crescer, frente a ausência de enfrentamento e controle mais sistemático, por parte das agências estatais.

Referências Bibliográficas

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

_____. *Dos Barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Consequência. 2020.

ARAGÃO, Luciano Ximenes. *A Des-re-territorialização dos Migrantes Nordestino na Comunidade de Rio das Pedras*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em da Universidade Federal Fluminense (UFF), 2004.

AZEVEDO, Fernando Antônio. *Agendamento da Política*. In *Comunicação e Política: conceitos e abordagens*. In Antônio Albino Canelas Rubim (organizador). – Salvador: EDUFBA, 2004.

BARBOSA, Antônio Rafael. *Política e moral nas prisões brasileiras*. *Tempo Social*. USP. v. 31, n. 3 pp. 121-140. São Paulo, set-dez 2019.

BARCELLOS, Christovam; ZALUAR, Alba. *Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro*. *Revista de Saúde Pública*, v. 48, p. 94-102, 2014.

BARROS FILHO, Clóvis de. *Ética na Comunicação: da informação ao receptor*. São Paulo: Moderna, 2001.

BARTHES, Roland. *A Aula*. Ed. Cultrix. São Paulo. 1977.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas, and instability in American politics*. University of Chicago Press, 1993.

_____; MORTENSEN, Peter B. *Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking*. *Theories of the policy process*, p. 59-103, 2002.

BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 34ª ed. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis. Ed. Vozes. 2012.

BITTNER, EGON. *Aspectos do Trabalho Policial*. (1921) Tradução Ana Luisa Amêndola Pinheiro. Série Polícia e Sociedade, nº8. Org. Nancy Cardia. São Paulo, EDUSP, 2003.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale et al. coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pintos Cacaís. – Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª Edição. 1998.

BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Linguísticas*. In ORTIZ, Renato (org.). *Bourdieu – Sociologia*. São Paulo. Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 39. 1983.

_____. *A opinião pública não existe*. Extraído Les Temp Modernes, nº 318, jan. 1973, p. 1292-1304. Trad. Ruth Joffily Dias. In: THIOLENT, Michel. *Crítica Metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo. Polis, 1981.

_____. *O Poder Simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. 12ª Ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009.

BURGOS, Marcelo Baumann. *Cidade, Territórios e Cidadania*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v.48, n.1, 2005.

_____. *A Utopia da Comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*. – Rio de Janeiro: Editora PUC Rio; Edições Loyola, 2002.

CAIADO, Maria Célia Silva. *O padrão de Urbanização Brasileiro e a Segregação Espacial da População na Região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana*. Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 1998.

CAMPOS, Lidiane Mendes. *O Crime Organizado e as prisões no Brasil*. Artigo Científico, CONPEDI, ciências penais UFG, 2004.

CANO, Ignacio. *Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas 'milícias' no Rio De Janeiro*. pp 48-83. In *Segurança: Tráfico e Milícia no Rio*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

_____; DUARTE, Thaís. *No Sapatinho: A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O Processo de Agenda-setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste*. Brasília. 2005. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexternio/relatoriofinalaprovado.html>

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso Político*. Tradução de Fabiana Komesu e Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2006a.

_____. *Discurso das Mídias*. Contexto, 2006. Trad. de Ana M. S. Corrêa. São Paulo: Contexto, 2006b.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. *Operação Rio: O mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência, a mídia impressa e os discursos de Segurança Pública*. – Rio de Janeiro: Oficina do Autor; – Niterói, Intertexto, 2001.

COOB, Roger e ELDER, Charles. *Participation in American Politics: the dynamic of agenda building*. Allyn and Bacon. Boston. 1972.

COOK, Timothy. *Governing With the News: the news media as a political institution*. University Press Chicago. Chicago, 1998.

CORTES, Vanessa de Amorim. *A Participação de Policiais Militares na Segurança Privada*. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública. UFF Niterói, 2004.

COSTA, Márcia Regina da. *A constituição do esquadrão da morte*. XXII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1998.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 45ª Edição. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Câmara dos Deputados. 2015;

COUTO, Vinicius Assis; BEATO FILHO, Claudio. Milícias. *Revista Brasileira de Sociologia*. Vol. 07, Nº 17. Set-Dez/2019.

DREIFUSS, R., A. Política, poder, estado e força: uma leitura de Weber. Petrópolis, Vozes, 1993.

FARIAS, L. K. R. *Favela de Rio das Pedras: a imagem da paz como ensejo para crescer?* Dissertação de Mestrado em Sociologia. UERJ, Rio de Janeiro. 2007.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. – Petrópolis: Vozes, 1991.

_____. *Arqueologia do Saber*. 7ª Edição. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2008.

_____. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1990. 9ª edição.

GONÇALVES, Luciano de Lima. Letalidade violenta e controle ilegal do território no Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*. Ano 9. Nº 08. Rio de Janeiro. Julho de 2017. Disponível em www.isp.rj.gov.br

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Tradução João Paulo Monteiro. Editora Martins Fontes – selo Martins; 3ª edição, 2014.

HOHLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. *Revista Famecos*, Porto Alegre, n. 7, p. 42-51, nov. 1997.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Ranking do Saneamento 2020 (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2018)*. São Paulo, março de 2020. Disponível em http://tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio_Ranking_Trata_Brasil_2020_Julho_.pdf

JUSTIÇA GLOBAL. *Segurança: Tráfico e Milícia no Rio*. Rio de Janeiro: Justiça Global e Fundação Heinrich Böll, 2008.

KINGDON, John W.; STANO, Eric. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

_____. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. Ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LACLAU, Ernesto. Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. – Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.

_____. *Misticismo, retórica y política*. – Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto Rio de Janeiro. Revista Forense, 1948.

LEMGRUBER, Julita. CANO, Ignácio e MUSUMECI, Leonarda. *Olho por olho? O que pensam os cariocas sobre “bandido bom é bandido morto”*. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC). Rio de Janeiro. 2017.

LEEDS, Elizabeth Rachel. *Cocaína e Poderes Paralelos na Periferia Urbana Brasileira – ameaças à redemocratização em nível local*. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Orgs.) Um Século de Favela. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. PP. 233-276.

LIPPMANN, Walter. *Opinião Pública*. Vozes. Rio de Janeiro. 2008.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. A política na favela. Cadernos Brasileiros, nº1, 1967.

_____. A Continuidade do “Problema Favela”. In OLIVEIRA, Lúcia Lippi. Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2002.

_____. *Violência Urbana, Segurança Pública e Favelas: o caso do Rio de Janeiro atual*. CADERNO CRH, v. 23, n. 59, p. 283-300, Maio/Ago. Salvador: 2010.

_____; LEITE, Márcia Pereira; FRIDMAM, Luís Carlos. “*Matar, morrer e civilizar: o problema da segurança pública*” Relatório de Projeto. Ibase/Action Aind-Brasil/Fundação Ford, dez. 2005.

MAIA, Kênia Beatriz Ferreira e AGNEZ, Luciane Fassarella. *O agenda-setting no Brasil: contradições entre o sucesso e os limites epistemológicos*. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. www.e-compos.org.br. Brasília, v.13, n.3, set./dez. 2010.

MAIA, Rosemere Santos. A produção do espaço em áreas de autosegregação: o caso da Barra da Tijuca. Anuário do Instituto de Geociências/UFRJ. v21. – Rio Janeiro: 1998.

MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument e Persuasion in the Policy Process*. Yale University Presse. New Haven/London; 1989.

MARCH, Tiago, OLSEN, Johan e COHEN, Michael. “A Garbage Can Model of Organization Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17 (March, 1972): 1-25.

MCCOMBS, Maxwell E. e SHAW, Donald L. *The Agenda-setting Function of the Mass Media*. *Public Opinion Quarterly*, vol. 36. 1972.

O Processo de Agenda-setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002).

MENDONÇA, Daniel. *O limite da normatividade na teoria política de Ernesto Laclau*. *Lua Nova*, São Paulo, 91: 135-167, 2014.

MISSE, Michel. *Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas*. Série Estudos, n.91. Rio de Janeiro, 1995a.

_____. *Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas*. In: VILLAS BOAS, G. e GONÇALVES, M.A. (orgs.). *O Brasil na virada do século*. Rio de Janeiro, Ed. Relume Dumará, 1995b.

_____. *As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio*. *Contemporaneidade e educação*. Rio de Janeiro, ano 2, n.1, maio, 1997.

_____. *Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 371-385, set.-dez. 2008.

_____. *Crime Organizado no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades*. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011.

MUCCIARONI, Gary. *The Garbage Can Model and Study Policy Making: a critique*. *Polity*, Vol. 24, Nº 3. Pp. 459-482. 1992.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira e PROENÇA JR, Domício. *Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são*. *Estudos Avançados* (61), 2007.

OLIVEIRA, Antônio. *A Polícia e a Lei*. Tese de Doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Adriano, ZAVERUCHA, Jorge. Tráfico de Drogas: Uma Revisão Bibliográfica. BIB, nº 62, pp. 5-17. São Paulo, 2006.

PALERMO, Luís Cláudio. A cobertura da mídia impressa e o enquadramento das favelas cariocas na linguagem da violência urbana. Civitas, Porto Alegre, v. 18, nº 1, p 212-236, jan-abr. 2018.

RAMOS, Silvia e PAIVA, Anabela. *O desafio brasileiro na cobertura sobre violência, criminalidade e segurança pública*. Mídia e violência: Cadernos Adenauer IX. Nº 4. Rio de Janeiro. 2008.

RIBEIRO, Paulo Jorge; OLIVEIRA, Rosane. O impacto da ação das milícias em relação às políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro. Crime e Globalização, Março de 2010. Amsterdam, dezembro de 2009.

SABATIER, Paul. *The Status Development of Policy Theory: a reply to Hill*. In Policy Currents, Vol. 7, N 4. Dez (pp. 1-10). 1997.

SPECTOR, Malcolm e KITSUSE John I. *Constructing Social Problems*. Cummings. Menlo Park, 1977.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Como nascem as milícias?* Texto publicado em 1º de outubro de 2007, na seção Opinião do Globo Online Out./07.

_____; FERRAZ, Cláudio; BATISTA, André; PIMENTEL, Rodrigo. *Elite da Tropa 2*. Ed. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, Antônio Marcos de Sousa. *Estado, monopólio da violência e policiamento privado: com quem fica o uso legítimo da força física na sociedade contemporânea?* Revista eletrônica Emancipação, Ponta Grossa, 8(2): 9-19, 2008. Disponível em <http://www.uepg.br/emancipacao>

SOUZA e SILVA, Jailson; FERNANDES, Fernando Lannes; BRAGA, Raquel Willadino. Grupos criminosos armados com domínio de território: reflexões sobre a territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Justiça

Global (org.). Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

STONE, Deborah. *Policy Paradox: the art of Political Decision Making*. Norton e Company. Nova York. 2002.

TRAQUINA, Nelson. *O paradigma do agenda-setting: a redescoberta do poder do jornalismo*. Comunicação e Política. Vol. 21-22. Pp.189-221. Lisboa. 1995.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma Casa: análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 142p.

_____. *A Invenção da Favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____; MEDEIROS, Lídia. *Pensando as Favelas do Rio de Janeiro: 1960-2000: uma bibliografia analítica*. Editora Relumê Dumará. Rio de Janeiro. 2003.

WEBER, Mac. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. [1922]. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª Edição. Editora UNB. Brasília. 2000.

WOLF, Mauro. *Teorias da Comunicação*. 5ª Ed. Lisboa: Presença, 1999.

ZALUAR, Alba. *Violência, crime organizado e poder: a tragédia brasileira e seus desafios*. In: VELLOSO, J.P. (org.). Governabilidade, sistema político e violência urbana. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994.

_____. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro, Ed. da UFRJ e Revan, 1994;

_____. *Crime, medo e política*. Sociedade e estado. Brasília, Editora UNB, v.X, n.2, jul./dez. 1995.

_____. *A globalização do crime e os limites da explicação local*. In: VELHO, G. (org.). Cidadania e violência. Rio de Janeiro, Ed. da UFRJ, 1996.

_____. *Um Debate Disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização*. São Paulo em Perspectiva, 13(3) 1999.

_____; CONCEIÇÃO, I. S. *Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz?* São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 21,

n. 2, p. 89-101, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Markets, States, and Public Policies: privatization in Britain and France. Ann Arbor. University Michigan Press. Michigan. 1995.

ŽIŽEK, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo. Editora Boitempo, 2014.