

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 1
Edição 2



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Comitê Editorial:

Paulo de Mesquita Neto e Renato Sérgio de Lima

Conselho Editorial:

Elizabeth R. Leeds (New York University)

Antonio Carlos Carballo Blanco (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro)

Chris Stone (Harvard University)

Fiona Macaulay (University of Bradford)

Luiz Henrique Proença Soares

Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – USP)

Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi

Revisão Geral: Adriana Taets (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

Ilustrador: URBANIA

Produção Editorial: URBANIA · **Tiragem:** 700 exemplares

Telefone: (11) 3081-0925 · **e-mail:** revista@forumseguranca.org.br

Gráfica: Bartira

As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Versão digital disponível no site www.forumseguranca.org.br/revista

Sumário

	Nota do Editor	5
Polícia	Abordagem Policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público	6
	<i>Tânia Pinc</i>	
	Uso não letal da força na ação policial: formação, tecnologia e intervenção governamental	24
	<i>Wilquerson Felizardo Sandes</i>	
	Discutindo cidadania com a Polícia Militar da Paraíba	40
	<i>Rosália Corrêa</i>	
	Autonomía profesional y liderazgo civil en las policías de América Latina y del Caribe	50
	<i>Lucía Dammert e Liza Zuñiga</i>	
Segurança pública	O conselho de segurança pública no âmbito da administração pública municipal	64
	<i>Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, José Roberto Pereira e Virgílio César da Silva e Oliveira</i>	
	Política de segurança pública: o direito à intimidade na era da videovigilância	82
	<i>Gustavo Almeida Paolinelli de Castro</i>	
	Levantamento da percepção do medo e do crime em Santa Catarina	94
	<i>Aldo Antônio dos Santos Júnior, Luis Henrique Dutra e Daniel Bernardo da Silva Filho</i>	
Drogas, conflito e violência	Os reflexos da nova lei de drogas na atuação das polícias estaduais	120
	<i>José Siqueira Silva, Danielle Novaes de Siqueira Valverde, Rodney Rocha Miranda e Francisco Valverde de Carvalho Filho</i>	
	Mediação, proteção local dos direitos humanos e prevenção da violência	136
	<i>Guilherme Assis de Almeida</i>	
	Conflito, violência e tragédia na cultura moderna: reflexões à luz de Georg Simmel	150
	<i>Giane Alves de Carvalho</i>	
Entrevista	“Nossa missão é salvar vidas”	164
	<i>Entrevista com bombeiros do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo</i>	
Abstracts/Resumen	184

REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

O segundo número da Revista Brasileira de Segurança Pública publica artigos agrupados em três temas: polícia; segurança pública; drogas, conflito e violência. Os temas não foram pré-selecionados pelos editores, que apenas agruparam os artigos, mas refletem as preocupações e o trabalho realizado pelos autores que submeteram artigos para publicação.

Nos artigos publicados, é notável a preocupação com as questões do uso da força pela polícia e da relação entre polícia e comunidade na área da segurança pública. Também é notável a preocupação com a prevenção da violência, diante da magnitude dos conflitos sociais, nas esferas da família, escola ou comunidade, e do problema específico das drogas.

Temas de interesse geral são, entretanto, tratados de forma diferente por profissionais de diversas organizações e pesquisadores de diversas áreas, ainda que sempre de uma perspectiva que valoriza os princípios da democracia, legalidade e direitos humanos. Valorizando o debate público, técnico-profissional e acadêmico, a Revista Brasileira de Segurança Pública procura, assim, promover a troca de idéias e experiências entre policiais, gestores de segurança pública, estudiosos, pesquisadores e lideranças da sociedade civil.

Uma entrevista com praças do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo mostra qual é e como é realizado o trabalho dos bombeiros, e ajuda a compreender a boa imagem da organização e a confiança da população nos seus profissionais. ↗

Boa Leitura!

Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público

Tânia Pinc

Tânia Pinc é mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, pesquisadora do Núcleo em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo – NUPPS/USP e 1º tenente da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

 taniapinc@uol.com.br

Resumo

Este artigo explora a relação entre a polícia e o público durante a abordagem policial, com o objetivo de oferecer maior transparência a esse encontro, dando ênfase à conduta individual dos atores envolvidos. A análise apresentada neste estudo é baseada em uma amostra de 90 abordagens, realizada no período de dois meses do ano de 2006, na cidade de São Paulo. Os dados foram coletados por meio da técnica da Observação Social Sistemática, que consiste em um método de observação direta, porém não participante. Esta técnica permitiu observar o policial desempenhando suas atividades de policiamento sem que soubesse que estava sendo observado.

Palavras-Chave

Polícia. Abordagem policial. Uso da força. Observação Social Sistemática.

A abordagem é uma ação policial que desagrada, se não todas, a grande parte das pessoas que passam por essa experiência. Parece impossível imaginar alguém agradecendo a um policial ao término de uma abordagem. Essa é uma atitude compreensível, porque ninguém gosta de ter seus direitos cerceados e sua privacidade invadida, mesmo que seja por alguns minutos.

De maneira geral, as pessoas ou já passaram por essa experiência, ou conhecem o relato de outros abordados, ou ainda tiveram contato com esse assunto pelos meios de comunicação. Em qualquer condição, as notícias e comentários sobre a abordagem costumam dar maior ênfase ao excesso da ação policial. O resultado disso tende a ser a construção do imaginário comum em torno do fato de que esse procedimento policial é, via de regra, violento.

Diante da possibilidade de a abordagem policial causar um efeito tão negativo, porque a instituição policial a mantém no rol das ações de seus agentes? A resposta é simples: porque a abordagem policial é necessária para manter a ordem pública e controlar o crime.

Da mesma forma que nem todos os remédios são amargos, nem todas as abordagens policiais são abusivas. Este artigo tem por objetivo: desconstruir alguns mitos sobre a abordagem policial; apontar caminhos que possam aprimorar o preparo profissional do policial durante

a interação com o público; despertar o entendimento do cidadão sobre os procedimentos adotados pelos policiais; e mostrar maneiras do público se comportar durante esse encontro.

Abordagem policial: o que é isso?

Apresenta-se a seguinte definição para a abordagem policial: “é um encontro entre a polícia e o público cujos procedimentos adotados variam de acordo com as circunstâncias e com a avaliação feita pelo policial sobre a pessoa com que interage, podendo estar relacionada ao crime ou não” (PINC, 2006).

Na relação cotidiana entre a polícia e o público, a abordagem policial é um dos momentos mais comuns da interface entre esses dois atores. Qualquer pessoa, durante suas atividades de rotina, está sujeita a ser abordada por um policial na rua (RAMOS; MUSUMECI, 2005).

Indicadores confirmam a alta frequência com que o policial decide pela abordagem. Dados da Polícia Militar demonstram que, no Estado de São Paulo, 7.141.818 pessoas foram revistadas, durante 2006, o que representa 18% da população paulista, estimada em 40 milhões pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. Nessa mesma direção aponta uma análise feita com dados da pesquisa de vitimização,¹ no município de São Paulo (2003): selecionada a população de homens jovens, na faixa de 16 a 29 anos, equiva-

lente a 1.092 indivíduos, o resultado mostra que 55,8% desses homens foram abordados pela polícia. No mesmo ano, no Rio de Janeiro, um *survey*² foi aplicado a 2.250 pessoas, na faixa etária entre 15 e 65 anos, e indicou que pouco mais de um terço (37,8%) dos cariocas entrevistados tiveram alguma experiência de abordagem policial.

Considerando que a abordagem policial é um evento que qualquer pessoa está sujeita a ser submetida, um fato para o qual muitos não atentam, entre eles, pesquisadores, organizações não-governamentais, meios de comunicação e, principalmente, o cidadão, é que em uma interação, em que se espera alcançar a congruência na relação entre os atores, há regras que ambos devem seguir, principalmente se existe previsão legal. No caso da abordagem policial, também há um comportamento esperado por parte da pessoa abordada.

Para esclarecer essa idéia, é preciso destacar três pontos. O primeiro é que a abordagem policial compreende uma ação respaldada em lei,³ sendo que o policial tem o poder de iniciar e conduzir o encontro. O segundo é que se trata de uma situação de risco para o policial, pois, se a pessoa abordada estiver armada, sua segurança fica exposta, sendo esta uma situação considerada em todas as circunstâncias, ou seja, o policial sempre atuará ponderando sua conduta na possibilidade de a pessoa abordada reagir contra ele. Por fim, a pessoa abordada deve seguir todas as orientações do policial, procurando manter a calma e realizando movimentos de forma lenta, enfim, cooperando com as instruções recebidas, por mais que isso a desagrade.

Se levarmos em consideração a concepção weberiana de Estado, que atribui à polícia o “monopólio da violência legítima”, o termo *violência* adere fortemente à imagem da instituição policial. Alguns estudiosos brasileiros contribuem com essa idéia em seus trabalhos (PINHEIRO, 1991; ADORNO, 1993; ZALUAR, 1994; CALDEIRA, 2000). Ocorre que a violência abrange atitudes e ações que podem resultar em lesões e mortes de cidadãos. Por representar um resultado grave e indesejado, dificilmente alcançará o reconhecimento tácito, por parte dos não-policiais, de ser essa uma ação legítima.

Por outro lado, o foco demasiado nessa idéia contribui para formar a percepção de que a polícia sai às ruas usando apenas a força física e a força letal. Isso tende a reduzir a abordagem policial aos eventos que excedem o limite da ação legal, generalizando esse encontro a situações em que o policial vitima o cidadão com truculência, infligindo um dano moral ou físico.

Dessa forma, a abordagem policial tende a ser percebida como violação dos direitos da pessoa humana. Não se pode negar que ações abusivas compõem o universo cotidiano do trabalho policial, mas trata-se de uma parte que não representa o todo.

Para demonstrar a importância da realização dessa ação policial no contexto urbano, é relevante mencionar que, de acordo com a Secretaria de Segurança Pública – SSP, em 2006, foram apreendidas em todo o Estado de São Paulo 32.493 armas de fogo. Grande parte dessas armas foi encontrada pelos

policiais durante as abordagens. Retirar uma arma de fogo de circulação implica prender alguém que cometeu, ou tem intenção de cometer um crime, impedindo que mais crimes ocorram. Prender criminosos e prevenir o crime é papel da polícia e uma das formas mais eficientes para cumprir essa função é por meio da abordagem policial.

Esse dado mostra a face dessa interação entre a polícia e o público, tão pouco explorada – a abordagem policial como um evento que pode contribuir para o controle do crime e da violência, ou seja, um fator *concertante*, do ponto de vista da ordem pública. Sendo assim, por mais *desconcertante* que seja o caráter desse encontro, a pessoa abordada tem obrigações a cumprir.

Para deixar essa idéia mais clara, apresentase a descrição de uma abordagem feita recentemente, em uma *blitz*:

Numa noite de agosto de 2007, no distrito da Freguesia do Ó, na cidade de São Paulo, foi abordado um veículo do tipo utilitário em um bloqueio policial. Neste carro havia um casal, o motorista era o homem. Ele desembarcou logo após a determinação do policial, enquanto ela recusou-se a descer. Sua atitude era de pura indignação, ela nunca havia sido abordada antes. Uma policial feminina se aproximou. Após insistir, a mulher desceu com a bolsa e o celular na mão, mas não obedeceu quando a policial mandou colocar as mãos sobre o carro, começou a fazer uma ligação. Neste momento, outra policial se aproximou e explicou a ela, com firmeza, que se não obedecesse seria

*conduzida à delegacia por desobediência à ordem legal. A policial realizou a revista pessoal e pediu que ela abrisse sua bolsa, ela titubeou, porém obedeceu. Foi possível visualizar um sutiã rendado em seu interior, junto com os demais pertences. Nada foi encontrado com eles ou no carro que indicassem qualquer ligação com o crime. Ao final, foram liberados.*⁴

Embora este não seja um estudo antropológico, a descrição dessa abordagem ajudará a desenvolver o argumento.

Um bloqueio policial é realizado com aproximadamente 12 policiais e duas viaturas. O local é sinalizado com o objetivo de os motoristas diminuírem a velocidade do veículo para, entre outras coisas, não atropelarem os policiais e permitirem que o selecionador possa ver o interior do carro. O selecionador é o policial que escolhe os carros para a abordagem. A decisão da abordagem é sempre tomada em fração de segundos, por essa razão o selecionador será um policial experiente, ou seja, o que tem mais tirocínio policial.⁵ Alguns critérios norteiam sua decisão: carros com película nos vidros, cujo grau de transparência impeça ou prejudique enxergar o lado de dentro; três ou mais ocupantes; alta velocidade ao se aproximar da área do bloqueio; algum tipo de reação do motorista ou ocupantes que somente o olhar atento e treinado do policial pode detectar; entre outros.

Um veículo ocupado por duas pessoas será abordado por, ao menos, três policiais, porque um dos princípios da abordagem é a superior

ridade numérica de policiais em relação ao de abordados. Os ocupantes do carro serão considerados suspeitos até o momento em que nada for constatado. Importante frisar que a desconfiança do policial, seja de alguém em atitude suspeita seja de um infrator, não deve provocar qualquer conduta agressiva em relação à pessoa abordada.

Para eliminar a suspeita, será necessário realizar a busca pessoal e a revista no veículo, além da consulta ao banco de dados de pessoas e veículos, feita ao Centro de Operações pelo rádio da viatura, para certificar se as pessoas são ou não procuradas pela justiça e se o veículo é ou não furtado ou roubado. Para o policial, o tempo utilizado nesses procedimentos é contabilizado como rotineiro, no entanto, para as pessoas abordadas isso pode ter outra dimensão.

Deixar ver uma peça íntima, mesmo que não esteja em uso, pode representar algo constrangedor para uma mulher, porém, não obedecer às ordens de uma policial durante a abordagem, impedindo que ela realize a busca pessoal, por exemplo, pode aumentar a desconfiança ou confirmar a suspeita sob sua conduta. Nessa circunstância, é possível entender que a pessoa esteja escondendo alguma coisa. Do ponto de vista policial, é provável a interpretação de que essa *coisa* seja uma arma de fogo ou droga, mas, pelo lado da pessoa abordada, pode ser apenas uma lingerie ou momentos de intimidade que se recusa a macular.

Entretanto, o policial é a autoridade que conduz o encontro e, em face da recusa do abordado em colaborar, terá subsídios para

considerar que está diante de um infrator e não mais de um suspeito, podendo avançar na escala contínua do uso da força e conduzir a pessoa presa ao distrito policial, por exemplo.

Uso da força não-letal nas atividades de rotina

Ao contrário do que se pensa, são raras as oportunidades em que o policial se depara com situações de risco em que deva fazer uso da força letal, ou seja, da arma de fogo. Embora, no caso brasileiro, não tenha sido construído um parâmetro, vamos considerar o estudo de Klinger (2005), que aponta que a chance de um policial norte-americano fazer uso da arma de fogo em serviço é de 10 em um milhão.

Sendo assim, o *grosso* da atividade policial emprega o uso da força não-letal; um objeto muito pouco explorado nos estudos sobre polícia no Brasil. Por força não-letal pode-se considerar toda e qualquer ação policial que anteceda o uso da arma de fogo, durante os encontros com o público.

Embora o interesse seja recente, pesquisadores norte-americanos têm avançado no estudo sobre o uso da força pela polícia (ALPERT; DUNHAM, 2000; BAZLEY; LERSCH; MIECZKOWSKI, 2006; KLINGER, 2005; NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE, 1999; TERRILL; REISIG, 2003; TERRILL, ALPERT, DUNHAM; SMITH, 2003). Uma das contribuições mais importantes é de Alpert e Dunham (2000), que apresentam a escala de força contínua, que tem sido incorporada pelas instituições policiais, e está descrita no Quadro 1.

Quadro 1 Uso de força contínua pela polícia

1. Nenhuma força;
2. Ação de presença do policial uniformizado;
3. Comunicação verbal;
4. Condução de preso (uso de algema e outras técnicas de imobilização);
5. Uso de agentes químicos;
6. Táticas físicas e uso de armas diferentes de substância química e de arma de fogo;
7. Uso de arma de fogo e da força letal.

Fonte: Alpert e Dunham (2000).

No Brasil, as instituições policiais vêm realizando grande esforço na padronização de procedimentos operacionais, no entanto, ainda não foi implementada nenhuma estratégia que apresente de forma detalhada o escalonamento do uso da força pela polícia.

A escala do uso de força contínua pela polícia, apresentada no Quadro 1, pode contribuir para esse debate, pois representa uma redefinição do papel da polícia em contraposição à concepção do monopólio da violência legítima. Na expressão *uso da força* está implícita a existência de graus diferentes de força, aplicados a situações específicas. O termo *violência*, neste caso, traz em seu conceito uma legalidade relativa da ação, em outras palavras, a violência ocorrerá quando o policial exceder os limites do uso da força.

Essa nova abordagem foi preconizada anteriormente por Bittner (1990), que argumenta

que a capacidade do uso da força tem função central no papel da polícia. O autor acrescenta ainda que “o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e requisitado para lidar com qualquer exigência para a qual a força deva ser usada para contê-la”. Mesmo quando não se usa a força, ela está por trás de toda a interação que acontece (cf. BAYLEY, 1985, p. 20). Sendo assim, é possível compreender a razão pela qual a ação de presença do policial é considerada demonstração de força.

Essa escala ainda mostra que a interação entre o policial e o público ocorre, na maior parte do tempo, até o nível 3, ou seja, por meio da presença do policial e da comunicação verbal.

De acordo com os registros oficiais da Secretaria da Segurança Pública,⁶ em 2006, em todo o Estado de São Paulo, foram abordadas 9.351.600 pessoas pela polícia, enquanto

124.594 foram presas em flagrante delito. Embora tenha sido ressaltado anteriormente que os registros de abordagem são subnotificados, esses dados serão considerados para a análise. Sendo assim, tendo em vista que a revista pessoal, costumeiramente, antecede a prisão em flagrante delito, pode-se inferir que são necessárias, em média, 133 abordagens para se efetuar uma prisão. Em outras palavras, uma em cada 133 pessoas abordadas apresenta conduta relacionada ao crime, as demais não. Esse dado ainda demonstra que o policial, em 98,6% das abordagens, conduziu o grau de força até o limite da comunicação verbal.

Dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo mostram que, no final de 2006, a população carcerária, no Estado, atingiu o patamar de 144.430 presos, enquanto a população paulista estimada pelo Seade, para o período, é de aproximadamente 41 milhões. Isso implica que a quantidade de pessoas presas no Estado de São Paulo, em 2006, é equivalente a 0,35% de toda a população estadual.

A exposição desses dados é feita com o intuito de demonstrar que o criminoso não apresenta uma conduta que possa ser identificada ou comprovada facilmente pelo policial. Além disso, é muito pequena a parcela da população que tem relação com o crime. Sendo assim, na amostra selecionada para a abordagem, a proporção de cidadãos comuns é muito alta.

Procedimento operacional padrão

A abordagem é uma ação policial proativa,⁷ em que o policial inicia e conduz o encontro.

O comportamento individual do policial, nessas circunstâncias, está respaldado por um conjunto de regras e procedimentos, que o orientam na direção de uma conduta segura e legal, sem ferir sua discricionariedade.

É importante destacar que a polícia é uma das instituições mais visíveis do Estado, em razão da natureza particular do mandato que a autoriza a utilizar a força com o objetivo de manter a ordem pública, o que compreende fiscalizar, deter, prender e até mesmo, sob circunstâncias justificáveis, ferir ou matar (DE-LORD; SANDERS, 2006).

No Brasil, o fundamento legal do uso da força pela polícia não especifica as ocasiões em que ela deva ser usada e tampouco o grau que deva ser aplicado. Uma das razões é a incapacidade dos legisladores de preverem tais circunstâncias. O grau de força a ser utilizado será determinado pelo policial no momento do encontro. Essa capacidade lhe foi atribuída também por lei – é o poder discricionário, que o autoriza a escolher *quando e como* usar a força.

O resultado dessas escolhas tende a gerar discussões, principalmente quando os interessados pelo assunto não concordam com a conduta adotada pelo policial, ou quando há registro de lesão ou morte, mesmo que tenha sido resultado de ação legal.

Os trabalhos acadêmicos que voltaram sua atenção para discutir o uso da força restringem-se à produção de expressões como o “uso da força *mínima necessária*” (BITTNER, 1990), que apresentam termos que tentam orientar o grau de força a ser usado; ou ainda “presunções

razoáveis de que uma infração foi cometida” (MONET, 1986), que se refere à oportunidade em que a força deva ser usada; entre outras que ficam muito distantes de um critério que possa permitir o julgamento a respeito de ter sido necessária, desejável ou apropriada alguma intervenção que utilize a força.

Neste sentido, o papel da instituição policial é determinante para facilitar a escolha do seu agente, pois tem condições de oferecer opções que descrevam e orientem a conduta adequada diante dos possíveis eventos em que o policial poderá se deparar durante o seu turno de serviço. Essa maneira específica de se comportar e conduzir uma dada interação com o público é chamada de *procedimento operacional*.

As instituições policiais têm atentado para a importância dessa questão e investido na padronização de procedimentos operacionais, como fonte de referência para o trabalho policial, que em muitas ocasiões obriga, em razão da imprevisibilidade do fato ameaçador, que a resposta seja pautada em julgamento feito em fração de segundos. Identificar a ameaça, agir oportunamente e dosar a força na medida certa são fatores determinantes para a segurança do policial e das pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, no encontro.

O esforço da Polícia Militar de São Paulo em delimitar o uso da força, criando procedimentos operacionais em concordância com as normas legais, estabelece parâmetros para propiciar que a decisão do policial seja discricionária e não arbitrária. Embora possa diminuir o campo de decisão do agente, o objetivo é minimizar o risco de arbitrariedade.

A diferença entre essas condutas é que, pela discricionariedade, o policial escolhe uma entre o conjunto de alternativas legais disponíveis para uma dada circunstância. Já quando age pela arbitrariedade, ele adota um comportamento incongruente com a circunstância, que pode estar previsto no conjunto de normas que orientam suas ações, ou mesmo em completo desacordo com qualquer dispositivo legal.

No Brasil, a Polícia Militar de São Paulo foi pioneira na criação do Método de Tiro Defensivo (PMESP, 1999) e do Guia de Procedimentos Operacionais Padrão – POP (PMESP, 2002).

Por muitos anos, os exercícios de tiro posicionavam o policial a uma certa distância de um alvo (silhueta de uma pessoa), em que ele disparava uma série de tiros na tentativa de atingir uma região considerada fatal, localizada próximo ao coração, denominada por 5X. Entretanto, este era um treinamento voltado apenas para aprimorar a pontaria e o manejo da arma de fogo e não capacitava o policial a enfrentar uma situação de risco.

O novo método de tiro defensivo, introduzido em 1999, que levou o nome de seu criador – Método Giraldi⁸ –, visa condicionar o policial por meio de treinamentos práticos de tiro, a fim de que ele possa estar preparado para oferecer uma resposta racional, em uma circunstância que envolve tensão e medo, e que sua conduta seja capaz de proteger sua vida e de terceiros, preservar a integridade da instituição policial, mantendo a coerência com as normas e a ordem social (PMESP, 1999).

Os treinamentos incluem a entrada do policial em locais de crime, em que são fixadas várias silhuetas. Nesses exercícios de simulação, ele ou ela deve ingressar numa edificação física, que tanto pode ser uma casa ou um estabelecimento comercial, em que irá se deparar com alvos em que deve atirar e outros nos quais não deve atirar. Mesmo se tratando de um exercício, a tensão é muito alta e o medo se faz presente, pois o praticante não sabe qual é a estrutura do ambiente e tampouco a localização dos alvos.

O método prevê inclusive a forma mais segura de o policial ingressar e avançar neste ambiente, a fim de que não se exponha na linha de tiro do agressor. Por exemplo, como passar por uma janela, como entrar pela porta, como caminhar pelo corredor e nos cômodos, onde se posicionar para fazer a segurança do parceiro, entre outros detalhes vitais.

O policial deve atirar em uma única circunstância: quando o alvo tem uma arma de fogo na mão apontada em sua direção. Para aumentar o grau de dificuldade, são distribuídos no ambiente outros alvos que têm outros objetos nas mãos, como faca, telefone celular ou ainda estão com as mãos escondidas. Estes são alvos em que não se deve atirar.

Outro alvo que exige maior habilidade é o que está armado, mas com refém. Nesta circunstância o policial deve verbalizar e, diante da negativa do agressor em liberar o refém e se render (o instrutor do exercício verbaliza como se fosse o agressor), deve acionar o Gate – Grupo de Ações Táticas Especiais, que é o grupo da Polícia Militar especializado em ocorrências com reféns.

O policial ganha pontos, a cada acerto, e perde, a cada erro. Perder pontos numa situação real pode significar morrer ou matar alguém. O exercício de simulação contribui para despertar esse alcance.

Outro avanço da Polícia Militar de São Paulo é a padronização dos procedimentos operacionais a serem adotados pelo policial durante a abordagem. Este guia confirma que a ação do policial está condicionada ao alcance de sua percepção, sobre a pessoa com quem interage. Neste sentido, a abordagem pode se desenvolver de três diferentes maneiras: abordagem a pessoa sob fiscalização de polícia; abordagem a pessoa em atitude sob fundada suspeita; e abordagem a pessoa infratora da lei (PMESP, 2006).

Na *abordagem a pessoa sob fiscalização de polícia*, o policial apenas identifica a pessoa, pedindo seus documentos, e explica o motivo pelo qual ela foi abordada e a libera em seguida; sua arma permanece no coldre o tempo todo.

Na *abordagem a pessoa em atitude sob fundada suspeita*, o policial saca sua arma e a mantém na posição sul,⁹ apontando-a para o solo; determina que a pessoa se vire de costas, entrelace os dedos na nuca e afaste as pernas. Se a abordagem é feita a uma pessoa, o procedimento padroniza que essa ação seja operacionalizada por dois policiais, ou seja, que sempre haja superioridade numérica de policiais em relação aos não-policiais. Após posicionar a pessoa da forma descrita, um dos policiais recoloca sua arma no coldre, abotoa-o, e realiza a busca pessoal, enquanto o outro permanece com sua arma na posição sul fazendo a segurança.

Na busca pessoal, por medida de segurança, o policial deve se posicionar de forma a manter sua arma o mais distante possível do revistado e fixar uma base de apoio com os pés, caso a pessoa reaja. Deve ainda segurar com uma das mãos os dedos entrelaçados e deslizar a outra sobre o corpo da pessoa, apalpando os bolsos externamente; tudo isso com o objetivo de encontrar algum objeto ilícito com a pessoa, como arma ou droga. Se ainda restarem dúvidas, o policial poderá realizar a busca pessoal minuciosa, que é uma revista mais detalhada e deve ser feita, preferencialmente, na presença de testemunhas e em local isolado do público, onde o revistado retira toda a roupa e os calçados.

Por fim, na *abordagem a pessoa infratora da lei*, o policial usa sua arma na posição 3º olho,¹⁰ apontando-a para o infrator, e determina a posição em que deve ficar para iniciar a busca pessoal: de costas para o policial, dedos entrelaçados na nuca e ajoelhado, para dificultar a reação dessa pessoa que, reconhecida, praticou um crime.

Quando a pessoa está conduzindo um veículo, além da busca pessoal, o policial também pode realizar a identificação do veículo, fiscalizando os documentos e/ou a vistoria externa e interna do automóvel. A escolha do procedimento acompanha a mesma lógica da abordagem a pessoa a pé e a vistoria, quando realizada, pretende alcançar o mesmo objetivo: localização de armas, drogas e outros produtos de crime. O condutor ou o proprietário deve acompanhar a vistoria.

Portanto, a lei autoriza os policiais abordarem pessoas com o objetivo de identificá-

las, cuja ação pode ter relação com o fato de estarem transitando em local de risco, por exemplo. Também podem abordar aquelas que estejam se comportando de forma a despertar suspeita de vir a transgredir ou já ter transgredido alguma norma legal e ainda aquelas que, sabidamente, praticaram algum crime.

A ação policial mais crítica, no que se refere à relação entre a polícia e o público, é aquela voltada para a pessoa em atitude suspeita e é a que ocorre com maior frequência. Como demonstrado anteriormente, o policial realiza em média¹¹ 133 abordagens para localizar um infrator. Isso significa que os que foram liberados são, na maior parte das vezes, pessoas comuns que jamais tiveram qualquer tipo de envolvimento com o crime, mas por algum motivo chamaram a atenção do policial. Esses cidadãos comuns são revistados, identificados e liberados.

Embora haja autorização legal, não se pode dizer que esta seja uma situação agradável, fato que gera muita discussão sobre ser este o procedimento mais apropriado. Por um lado, é compreensível que uma pessoa honesta sintasse ofendida por ter tido sua conduta identificada como suspeita; por outro, o elevado aumento do crime e da violência leva o policial a aumentar o seu grau de desconfiança nas pessoas e, conseqüentemente, a realizar um maior número de abordagens.

No entanto, no que se refere ao grau de risco, a mais crítica é a abordagem ao infrator. Pessoas cometem crimes por não respeitarem as normas legais e é provável que ameacem a segurança de outras pessoas, inclusive a dos

policiais, para não serem presas. Os procedimentos padronizados no POP de abordagem à pessoa infratora da lei são operacionalizados em situações de flagrância, quando alguém está cometendo ou acabou de cometer um crime, cuja probabilidade do uso da arma de fogo aumenta se o infrator também estiver armado e reagir contra as ordens do policial.

Nesta situação, onde o risco é elevado, é mais provável que o uso inadequado da força (superior ou inferior ao grau necessário) resulte em lesão ou morte, inclusive do policial. O tempo para o policial realizar a escolha do nível de força a ser usada nesta circunstância é ínfimo, porém é sua escolha que determina o resultado.

Regras de conduta durante a abordagem policial: para quem servem?

Os Procedimentos Operacionais Padrão guiam a conduta individual do policial durante a abordagem, de forma a elevar o grau de segurança para os envolvidos e diminuir a probabilidade de práticas abusivas. Uma forma de medir os abusos cometidos pelos policiais durante a abordagem é por meio das denúncias.

Dados da Ouvidoria da Polícia indicam que, em 2006, foram registradas, no Estado de São Paulo, 46 denúncias contra policiais, por pessoas que sofreram “abordagem com excesso”. O acumulado do período, entre 1995 e 2006, é de 124 denúncias. Este é um número muito baixo de denúncias diante do volume de abordagens realizadas, o que pode indicar o medo que as pessoas têm de denunciar.

As denúncias representam uma forma de controle e são necessárias para que o Estado e a instituição policial possam acionar mecanismos que corrijam tais práticas. A aplicação de sanção ao policial que excede é importante como medida de punição, porém, as denúncias também servem de subsídios para que a instituição aprimore o preparo profissional dos policiais.

Preocupado com o exercício da cidadania, o Centro de Direitos Humanos de Sapopemba – CDHS desenvolveu a *Cartilha de abordagem policial* (CDHS, 2006), que apresenta o que o policial *pode* e o que *não pode* fazer durante uma abordagem. À medida que o cidadão conhece seus direitos, aumenta sua capacidade crítica para avaliar a conduta do policial e, conseqüentemente, para buscar os órgãos a que possa recorrer para preservar esses direitos, caso sejam violados.

No entanto, essa cartilha não cumpre o objetivo ao qual se propõe, pois seu conteúdo estigmatiza a abordagem policial, reduzindo esse contato a um evento em que os direitos humanos são violados.

Deve-se lembrar que é o policial quem inicia e conduz essa interação. Sua arma de fogo será posicionada (coldre, posição sul ou posição terceiro olho) de acordo com a circunstância (fiscalização, pessoa em atitude suspeita ou infrator da lei). Além disso, ele indicará verbalmente à pessoa abordada como se portar. Por ser essa uma situação de risco para o policial, é necessário considerar a possibilidade de a pessoa abordada reagir à ordem.

Neste sentido, Alpert e Dunham (2000) apresentam a Escala de Resistência pelo Uso da Força Contínua e Níveis de Resposta (Quadro 2), que demonstra que a medida de força usada pelo policial, diante da resistência do suspeito, está diretamente relacionada à reação ofensiva. Isso também quer dizer que, se o policial usar a

força em grau inferior ao necessário, aumenta a probabilidade de se tornar vítima. Sendo assim, se o abordado não seguir as orientações do policial, ele deverá elevar o grau de força de acordo com a escala, a fim de manter a segurança individual e a dos demais envolvidos, fazendo valer a autoridade que lhe foi conferida.

Quadro 2 Resistência pelo uso da força contínua e níveis de resposta

Nível de resistência do suspeito

Presença do suspeito
Resistência passiva
Resistência física ativa
Posição de abordagem
Técnicas de condução de preso
Táticas físicas/outras armas

Nível de controle da força usada pelo policial

Resistência verbal
Resistência defensiva
Uso de arma de fogo e força letal
Comando verbal
Agentes químicos
Uso de arma de fogo e força letal

Fonte: Alpert e Dunham (2000).

Neste sentido, a Polícia Militar de São Paulo realiza algumas tentativas de orientar as pessoas na forma de se comportarem durante a abordagem. É o caso do Alerta Geral: “Abordagem Policial – entenda a importância e saiba como ajudar a polícia”, que é um informativo distribuído ao público em geral:

- ao se aproximar de um bloqueio, diminua a velocidade, use faróis baixos e mantenha a tranquilidade;
- sempre respeite o bloqueio policial, pois a ação policial é a sua segurança e a fuga do bloqueio pode ser mal interpretada e gerar graves conseqüências;

- ao parar o veículo, permaneça sentado e aguarde orientações. Se for à noite, acenda as luzes internas do veículo. Não desça do veículo sem orientação do policial, nem bruscamente;
- só saia do veículo mediante instrução do policial, mantendo as mãos sempre visíveis e sem quaisquer objetos. Não se preocupe com documentos, pois serão solicitados oportunamente;
- quando houver duas ou mais pessoas no interior do veículo, elas devem aguardar orientação para sair, mantendo as mãos sempre visíveis;

- na abordagem, não se precipite em tirar do bolso a carteira de identidade. Aguarde orientação do policial;
- caso esteja portando arma legalmente ou ela esteja no interior do veículo, comunique ao policial na primeira oportunidade;
- não admita abusos ou maus tratos. Denuncie à Corregedoria da Polícia Militar pelo fone: (0XX11) 3311-0077, ou pelo e-mail correg@polmil.sp.gov.br.

As condutas descritas contribuem para evitar qualquer tipo de intercorrência durante a abordagem. Além dessas orientações, o Alerta Geral explica porque a abordagem policial é realizada, a previsibilidade legal, quando e onde ela ocorre, de que forma e o objetivo. Além disso, orienta a pessoa como proceder no caso de ser desrespeitada, estimulando a denúncia.

Observação social sistemática da abordagem policial

Na tentativa de avaliar o desempenho operacional do policial militar durante a abordagem, foi selecionado um grupo de 24 policiais, que atuam na cidade de São Paulo.¹² Estes policiais foram observados durante o trabalho, por meio da técnica da Observação Social Sistemática, que consiste em um método de observação direta, porém não participante. Esta técnica permitiu observar o fenômeno natural, ou seja, o policial desempenhando suas atividades de policiamento sem que soubesse que estava sendo observado.

Técnicas de observação social sistemática têm sido testadas, internacionalmente, com o objetivo de observar o policial em suas atividades, sem

o seu conhecimento (REISS, 1971; TERRILL; REISIG, 2003; WEIDNER; TERRILL, 2005).

A observação direta consistiu em registrar em vídeo as ações policiais, desencadeadas em local e horário previamente definidos, em que quatro policiais estacionavam duas viaturas e abordavam motos e carros.

Observadores treinados antecipavam-se à chegada dos policiais e filmavam a operação. Foram filmadas 19 operações, realizadas entre segunda-feira e sexta-feira, por volta das 9 horas. A explicação para o horário é a pequena demanda de ocorrências policiais que exigem o emprego de viatura.

As áreas onde foram realizadas as operações abrangem, em sua maior extensão, bairros de periferia, incluindo favelas e terrenos invadidos e que têm índices mais elevados de crimes, incluindo o homicídio.¹³

Ao final, a observação foi sistematizada, ou seja, os vídeos foram assistidos e as imagens codificadas por meio de um questionário com 92 perguntas, cujas respostas formaram o banco de dados para a análise, sendo essa a única finalidade das imagens.

Registros oficiais da Polícia Militar indicam que, na área¹⁴ da cidade de São Paulo selecionada para a pesquisa, foram realizadas 12.812 abordagens em 2006, ou seja, em média, 35 por dia, ou quase uma abordagem e meia por hora.

A unidade de análise da pesquisa é a abordagem por bloqueio. A amostra reuniu 90

abordagens a veículos, realizadas em 19 dias diferentes. Em cada dia foram abordados em média cinco veículos, num período aproximado de 40 minutos. Portanto, a amostra é representativa do universo de abordagens realizadas naquela região.

No que se refere aos abusos policiais, a Ouvidoria de Polícia registrou, em 2006, 28 denúncias contra policiais militares da capital, sob a acusação de terem realizado abordagem em excesso. A observação social sistemática das 90 abordagens não constatou nenhuma prática que pudesse ser considerada abusiva. Embora os registros oficiais referentes à abordagem e à denúncia sejam subnotificados, este é o parâmetro disponível para o estudo, razão pela qual é considerado nessa análise.

Os resultados encontrados¹⁵ permitem identificar o perfil das pessoas abordadas, lembrando-se que os ocupantes dos 90 veículos abordados totalizaram 115 pessoas:

- gênero – há uma importante variação de gênero nessa experiência, pois os homens, que representam 47% da população do distrito onde foram realizadas as operações, são 91,3% dos abordados;
- idade¹⁶ – as pessoas mais abordadas são os adultos (47,5%), que correspondem a 46,9% da população do distrito pesquisado (de 25 a 59 anos), mostrando equivalência entre a população e a amostra. Entretanto, o segundo grupo apresenta também importante variação – os jovens (de 18 a 24 anos) são 40% dos abordados e 12,3% da população do distrito da capital.

O fato de homens jovens constituírem o segmento populacional mais abordado

está em consonância com outras pesquisas, como a que foi realizada em Londres, no início dos anos 80, que mostra que “uma pessoa jovem incorre onze vezes em mais riscos de ser abordada pela polícia que uma pessoa de sessenta anos ou mais” (cf. MONET, 1986, p. 233). Isso pode estar associado à forte participação do homem jovem no crime.

- raça/cor – em que pese o fato de a maior parte dos abordados ser formada por brancos (60%), eles equivalem à parcela de homens brancos (67,1%) da Subprefeitura em que está inserida a área onde foram realizadas as operações. A amostra de abordados não-brancos (30,5%) também é equivalente à faixa populacional daquela região (31,2%).

A análise demonstra que, quando o policial não observa as condutas previstas no POP de abordagem, é muito mais provável que sua própria segurança seja colocada em risco. Alguns indicadores, entre outros, mostram isso:

- *não manter distância do veículo durante o desembarque das pessoas abordadas* (78,9%) – um pressuposto da abordagem é sempre ponderar a possibilidade de reação. Quando o policial aproxima-se demais do veículo no momento em que as pessoas estão desembarcando, aumenta sua vulnerabilidade;
- *posicionar-se incorretamente para fazer a segurança do parceiro que realiza a busca pessoal* (73,3%) – no caso de a pessoa abordada reagir e o policial que realiza a segurança tiver que usar a arma de fogo e não estiver posicionado corretamente, provavelmente, colocará seu parceiro na linha de tiro;

- *aproximar a arma da pessoa abordada* (47,8%) – durante a busca pessoal o policial deve manter sua arma no coldre abotoado e mantê-lo o mais afastado possível da pessoa abordada, pois, no caso de uma possível reação, o abordado poderá sacar a arma do policial.

Na amostra de 90 abordagens não foi registrado nenhum flagrante, ou seja, não foi encontrado nenhum objeto produto de crime. Esse indicador corrobora a relação de abordagem/flagrante descrita anteriormente. Além disso, em nenhum desses encontros foi observada alguma prática abusiva.

Mesmo sendo uma amostra pequena, diante do universo de abordagens, esta é a primeira vez em que se observa o encontro entre a polícia e o público, como um fenômeno natural, ou seja, por meio da observação direta e sem intervenção, o que possibilitou criar uma medida da abordagem policial.

A melhor maneira de aferir o uso da força não-letal pela polícia é por meio da observação direta da atividade policial, pois pesquisas realizadas com pessoas que têm contato com a polícia tendem a extrair a percepção do entrevistado somente no que se refere às práticas abusivas, ou seja, eles são instados a responderem às perguntas de forma a qualificar a atividade policial ou a polícia e não apenas descrever os procedimentos adotados pela polícia durante o encontro (IFB, 2003; RAMOS; MUSUMECI, 2005).

Os resultados do teste empírico desta pesquisa demonstram a ausência de indícios de

violência policial e que o foco da ação policial não foi direcionada contra as classes perigosas, entre elas os não-brancos.

Considerações finais

Seja qual for a natureza, as pessoas não se sentem confortáveis quando estão sendo fiscalizadas. No entanto, para efetivar o controle das relações e de determinados comportamentos anti-sociais ou criminosos, papel que cabe ao Estado, é necessária a implementação de algumas medidas que possam *concertar* ou harmonizar alguns pontos que estão em dissonância com a ordem pública.

A abordagem policial é uma dessas medidas *concertantes*. Porém, do ponto de vista da pessoa abordada, ela pode ser altamente *desconcertante*, em razão da exposição pública e da percepção negativa da polícia. Este é um ponto que requer atenção, pois é determinante da relação entre a polícia e o público.

Neste sentido, dois fatores podem contribuir para que a abordagem policial deixe de ser um encontro *desconcertante*: aumentar o preparo profissional do policial militar; e ampliar o conhecimento do cidadão sobre esse encontro, tanto no que se refere às razões pelas quais ele ocorre, quanto sobre a maneira como deve se comportar durante a abordagem.

Sendo assim, tanto a instituição policial quanto a sociedade civil organizada (pesquisadores, organizações não-governamentais, meios de comunicação, entre outros) têm oportunidade de investimento. É importante que todos atuem em conjunto e de forma

horizontal, pois o objetivo é único: construir uma cultura de confiança numa polícia, com alto preparo profissional, para que as pessoas sintam segurança e não medo daqueles que devem protegê-la.

1. Pesquisa realizada pelo Instituto Futuro Brasil – IFB, em que foi selecionada uma amostra de 5.000 domicílios, distribuídos nos 96 distritos do município de São Paulo.
2. Essa pesquisa foi realizada pela Science – Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, com o objetivo de conhecer as experiências e percepções das pessoas a cerca das abordagens policiais na cidade, ver em Ramos e Musumeci (2005).
3. O poder de polícia é garantido pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional; enquanto a busca pessoal, cuja discricionariedade da escolha, da pessoa, local e hora, é do policial, tem fundamento nos artigos 239 e 244 do Código de Processo Penal.
4. Presenciei esta abordagem.
5. Tirocínio no dicionário Houaiss significa : prática, exercício preliminar indispensável ao desempenho de determinada profissão; experiência capacidade de discernimento. No meio policial é entendido como a capacidade de identificar condutas que demonstrem relação com o crime. Alguns autores, como Bittner (1990) e Muniz (1999), chamam isso de arte ou craft.
6. Os dados da SSP/SP sobre pessoas presas e revistas agregam as ações das polícias militar e civil. Ao número de pessoas presas em flagrante delito foi agregado o de infratores apreendidos em flagrante.
7. Sherman define que a relação direta entre o cidadão e a polícia ocorre de duas maneiras: (1) ação policial reativa; quando a iniciativa é do cidadão – as ligações ao 190 são exemplo; e (2) ação policial proativa, quando a iniciativa é da polícia – como exemplo, a abordagem (cf. BAYLEY; 1985, p. 36).
8. O método leva o nome de seu criador Coronel da Reserva da PMESP Nilson Giraldi. Em razão da parceria da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, o método Giraldi tem sido aplicado na capacitação de policiais militares e civis de outros Estados do Brasil e em outros países da América Latina.
9. Posição sul: arma empunhada pela mão forte, na altura do peito, posicionada com o cano perpendicularmente voltado para o solo, dedo fora do gatilho, cotovelo flexionado e projetado para cima, mão fraca estendida com a palma da mão voltada para o peito, podendo estar sob a arma (posição descoberta) ou sobre a arma (posição coberta), cotovelo flexionado próximo à linha da cintura (PMESP, 2006).
10. Posição 3º olho: arma empunhada com as duas mãos (dupla empunhadura), mão forte empurra a arma e a mão fraca puxa a arma, dedo fora do gatilho, erguida na altura dos olhos, abertos, braços semi-estendidos, posição do corpo frontal ou lateral, em pé, ajoelhado, agachado ou deitado. A posição 3º olho também pode ser empregada com os cotovelos flexionados, quando o ambiente assim necessitar, o cano da arma sempre será direcionado para o local onde se vistoria, a direção do cano acompanha o olhar (PMESP, 2006).
11. Muitos policiais têm desempenho acima da média, ou seja, realizam menor número de abordagens para localizar um infrator. Isso pode ter relação com a área de atuação – áreas com elevado índice criminal são mais prováveis de se localizarem infratores da lei, ou ainda com a sua habilidade e o seu olhar mais apurado (tirocínio).
12. Para saber mais sobre essa pesquisa e seus antecedentes, ver Pinc (2006).
13. Para preservar a identidade dos policiais observados, não serão mencionados neste artigo os locais em que foram realizadas as OSS.
14. Esse dado é equivalente à área da Companhia Policial Militar a que pertencem os policiais observados.
15. Para conhecer mais sobre os dados e análise da pesquisa, ver Pinc (2006).
16. Esse dado foi aferido pela observação da aparência da pessoa abordada e não pelo seu documento.

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *BID*, Rio de Janeiro, n.35, p.3-24, 1ºsem. 1993.
- ALPERT, G. P.; DUNHAM, R. G. *Analysis of police use-of-force data*. U.S., Department of Justice, 2000.
- BAYLEY, D. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 1985 (Série Polícia e Sociedade,1).
- BAZLEY, T. D.; LERSCH, K. M.; MIECZKOWSKI, T. Police use of force: detectives in an Urban Police Department. *Criminal Justice Review*, vol. 31, nº 3, p. 213- 229, 2006.
- BITTNER, E. *Aspectos do trabalho policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 1990 (Série Polícia e Sociedade, 8).
- CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Trad. de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE SAPOEMBA – CDHS *Cartilha abordagem policial*. 2006. Disponível em: www.ovp-sp.org/cartilha_abordagem_policial.htm. Acesso em: 02/09/2007.
- CÓDIGO DE PROCESSO PENAL BRASILEIRO, 1941.
- CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 1966.
- DELORD, R.G.; SANDERS, C.J. et al. *Police labor-management relations: perspectives and practical solutions for implementing change, making reforms, and handling crises for managers and union leaders*, vol. I, U. S. Department of Justice, 2006.
- INSTITUTO FUTURO BRASIL – IFB. *Pesquisa de vitimização na cidade de São Paulo*, 2003.
- KLINGER, D. Social theory and the street cop: the case of deadly force. *Ideas in American Policing*. Police Foundation, nº 7, 2005.
- MESQUITA, P. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle. In: PANDOLFI, D.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRZYNSZPAN, M. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MONET, J.-C. *Polícias e sociedades na Europa*. Trad. de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 1986 (Série Polícia e Sociedade, 3).
- MUNIZ, J. *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999.
- NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. *Use of force by police: overview of national and local data*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, 1999.
- PINÇ, T. *O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2006
- PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista da USP*. São Paulo, USP, n. 9, p. 45-56, 1991.
- POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Manual de tiro defensivo*. M-19-PM, 1999.
- _____. *Guia de procedimentos operacionais padrão*, 2002.
- _____. *Guia de procedimentos operacionais padrão*. Revisão dos POP de abordagem policial, 2006.
- RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização, 2005.
- REISS, A. J. (1971). Systematic observation of natural phenomena. *Sociological Methodology*, vol. 3, p. 3-33, 1971.
- TERRILL, W.; REISIG, M. D. Neighborhood context and police use of force. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 40, nº 3, p. 291-321, 2003.
- TERRILL, W.; ALPERT, G. P.; DUNHAM, R. G.; SMITH, M. R. (2003). A management tool for evaluating police use of force: an application of the force factor. *Police Quarterly*, vol. 6, nº 2, p. 150-171, 2003.

WEIDNER, R. R.; TERRILL, W. A test of turk's theory of norm resistance using observational data on police-suspect encounters. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 42, n. 1, p. 84-109, 2005.

ZALUAR, A. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.

Sites consultados

FUNDAÇÃO SEADE
www.seade.gov.br

OUVIDORIA DA POLÍCIA DE SÃO PAULO
www.ouvidoria-policia.sp.gov.br

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
DO ESTADO DE SÃO PAULO
www.sap.sp.gov.br/common/dti/estatisticas/populacao.htm

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO
www.ssp.sp.gov.br/estatisticas

Data de recebimento: 23/09/07

Data de aprovação: 08/11/07

Uso não-letal da força na ação policial: formação, tecnologia e intervenção governamental¹

Wilquerson Felizardo Sandes

Wilquerson Felizardo Sandes é tenente-coronel da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso, mestre em Educação.

 wilquersonsand@uol.com.br

Resumo

Este artigo tem como objetivo criar um espaço de debate e reflexão sobre o sistema de controle das práticas policiais decorrentes do uso da força e armas de fogo. A idéia central focaliza-se na redução dos índices de letalidade no uso da força, por meio de ações políticas e socioeducativas, combinadas com iniciativas tecnocientíficas inovadoras. Busca-se um diálogo multidisciplinar sobre o tema com outros campos do saber científico que avançam em produção de inteligência, pesquisa e tecnologia. Para tanto, o estudo apresenta: uma contextualização da construção do monopólio da força e a função policial; uma abordagem sobre o exercício democrático, poder de polícia e uso da força; esforços socioeducativos relacionados ao tema; iniciativas relacionadas às tecnologias denominadas não-letais; e uma proposta referente à criação de uma política nacional sobre uso da força e armas de fogo na ação policial, contemplando medidas tecnológicas, institucionais, socioeducativas e de ordem legal.

Palavras-Chave

Polícia. Uso legal da força. Força não-letal.

Ao longo da história da civilização, para coibir o fenômeno da violência, a sociedade buscou soluções de controle social em diversos âmbitos. Instituições em geral e a polícia, em particular, foram criadas para proteger o indivíduo contra ataques violentos. Segundo Le Clere (1965), polícia é um vocábulo de origem grega, *politeia*, e passou para o latim, *politia*, com o mesmo sentido: governo de uma cidade, administração.

Preliminarmente, para refletir sobre a função da polícia como instrumento de controle social, apresenta-se um breve ensaio sobre a construção e manutenção do monopólio de força do Estado. Esta composição teórica recepciona algumas contribuições dos seguintes pensadores: Norbert Elias, Foucault, Arendt, Goffman, Althusser e Bourdieu.

Segundo Elias (1994), a necessidade de uma sociedade constituir instrumentos de controle para sua proteção conduz à construção de um monopólio de força, centrado na figura do Estado. Este, através de seus agentes, regula a conduta social de maneira uniforme e estável em espaços pacificados, que normalmente estão livres de atos de violência. Ao mesmo tempo em que o Estado protege o indivíduo, força-o a reprimir em si qualquer impulso emocional para cometer violência contra outras pessoas.

Na perspectiva de Foucault (1991), a sociedade recorre a uma série de instrumentos

de controle social para adestrar o indivíduo, tornando-o submisso e controlável – “corpos dóceis”. Para evitar atitudes inconvenientes no sistema, cada corpo é classificado e controlado em locais heterogêneos, como colégios e organizações, recebendo uma localização funcional, um cadastro, e tarefas específicas. O controle da atividade do indivíduo é realizado através de horários, ritmos, programas, atitudes e gestos. Em qualquer sociedade o corpo está preso ao interior de poderes que lhe impõem limitações, proibições e obrigações, por uma série de recursos disciplinadores, como vigilância, coerção e controle.

Mesmo com o monopólio de força e instrumentos de controle social, ocorrem atos individuais ou de grupos que desafiam a ordem pública em vigor. É a partir daí que o Estado exerce seu poder, operando por um conjunto de instituições para captura, julgamento e punição. Neste contexto, pode-se recorrer ao olhar de Arendt (1994) sobre a distinção entre poder e violência. A autora cita que o poder surge da vontade da maioria, enquanto a violência surge da vontade da minoria, “a forma extrema da violência é o contra todos”. O poder se mantém à medida que um grupo conserva-se unido. O poder é de fato a essência de todo governo, mas não a violência. Esta pode até ser justificada em algumas situações, porém nunca legitimada (ARENDR, 1994).

Todavia, o tecido social, para se livrar de supostos atos de violência, cria instituições de encarceramento para abrigar aqueles que, em virtude de uma atividade ou comportamento, precisam ser isolados em manicômios e prisões. São barreiras do mundo externo, proibições à saída, portas fechadas, paredes altas, arames, fossos. Goffman (2005) cita que “um grande número de indivíduos com situações semelhantes são separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada”.

Além do monopólio da força – mecanismos de controle dos indivíduos, poder para reprimir a violência, instituições de encarceramento –, o Estado opera com uma ideologia de sujeição, em que cada indivíduo tem que reconhecer o seu lugar dentro de um contexto social e seguir um conjunto de práticas reproduzidas ao longo do tempo. Segundo Althusser (1985), a ideologia é uma representação da relação imaginária dos indivíduos com as suas condições reais de existência, “se ele crê na justiça, ele se submeterá sem discussão às regras do direito, e poderá mesmo protestar quando elas são violadas, assinar petições, tomar parte em uma manifestação, etc.” Portanto, o sujeito é o agente central decisivo para a prática da ideologia.

A ideologia só pode operar a partir de um sistema de pensamento, disseminando uma cultura através da escola, família, igreja e outras instituições. Conforme Bourdieu (1992), os indivíduos são programados para um pensar e agir e partilham de um certo “espírito”, moldado segundo o mesmo modelo.

Em síntese, as contribuições dos autores mencionados indicam que o Estado constrói o monopólio de força através de diversas práticas no contexto social, reafirma-se como ente de proteção da coletividade, age com legitimidade decorrente do próprio indivíduo que receia ser alvo da violência. Cria mecanismos de controle, espaços de exclusão e ideologia de reprodução do cotidiano.

Isto posto, o Estado autoriza a polícia a empregar mecanismos legais de força, com intervenções sociais para evitar a expansão do medo da violência; “a monopolização da força física reduz o medo e o pavor que um homem sente do outro, mas, ao mesmo tempo, limita a possibilidade de causar terror, medo ou tormento em outros” (ELIAS, 1994).

Uma questão-chave para reflexão sobre o papel da polícia é saber quando e como usar a força para proteção dos interesses sociais. Atualmente, para evitar que a força seja instrumento de controle dos interesses de determinadas castas sociais na busca pelo poder, um novo esforço ideológico surge para re-significar o papel da polícia no Estado Democrático de Direito.

Desafios democráticos no uso da força

O Estado Democrático de Direito no Brasil foi restabelecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, assegurando o pleno exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de nossa sociedade.

A atuação democrática dos órgãos policiais está prevista no artigo 144 da Constituição

brasileira, sendo a segurança pública um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A função ocupacional do policial exige competências pessoais calcadas nos princípios democráticos, tais como ética profissional, humanidade, tolerância e compromisso com a legalidade.

Conforme Kahn (2002), a democratização do país ocorrida na última década e o intercâmbio de experiências com polícias de outros países têm contribuído para a melhoria da situação, especialmente no que tange à redução da violência. Conforme o autor, inúmeros fatores explicam a diminuição relativa da violência policial, num contexto de aumento da criminalidade: criação de ouvidorias; julgamento de policiais militares em tribunais civis; policiamento comunitário; cursos de direitos fundamentais; utilização de armamento alternativo; entre outros.

Para Guimarães (2002), a polícia de proteção à cidadania, em tese, reconhece a diversidade social, o respeito ao indivíduo e a coletividade em todos os seus segmentos. A cidadania pressupõe o equilíbrio entre os interesses do indivíduo e da coletividade. A polícia cidadã lida com diferenças e divergências, respeitando todos os seguimentos e garantindo os espaços legítimos de manifestação. “A mediação constituiu-se sua primeira e principal metodologia de ação e a repressão policial, a excepcionalidade” (GUIMARÃES, 2002).

Na excepcionalidade, o instrumento que proporciona poder para a polícia agir com le-

gitimidade em ações de controle denomina-se Poder de Polícia.

Segundo De Freitas (1987), o termo polícia abrange a atividade estatal voltada para a defesa dos interesses da coletividade concernentes à tranquilidade, segurança e salubridade pública. É o poder assegurado por lei ao Estado para defesa do interesse coletivo, condicionando ou restringindo o uso e gozo de direitos individuais que afetem o bem-estar social em um sentido mais amplo. No Brasil, a expressão Poder de Polícia teve seu primeiro conceito no Código Tributário Nacional.

Ao policial é atribuído o poder de polícia, legitimado pelo Estado para manter o controle social. Este poder é a imposição coativa das medidas adotadas pela administração do Estado, sendo ato imperativo e obrigatório ao seu destinatário, e quando este opõe resistência, admite-se até o uso da força pública para o seu cumprimento, inclusive aplicando as medidas punitivas que a lei indique. O poder não é ilimitado, suas barreiras e limites são, entre outros, os direitos dos cidadãos no regime democrático, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas garantidas pela Constituição. O poder de polícia deixa de ser exercido com legalidade quando ultrapassa os limites impostos pela lei, tornando-se uma arbitrariedade (LAZZARINI, 2001).

Em relação à arbitrariedade na cultura policial brasileira relacionada ao uso da força, a pesquisadora em psicologia social, Maria Aparecida Morgado, entende que fatores como ação impulsiva, descontrole emocional e despreparo técnico não são suficientes para explicar o

uso desmedido da força na ação policial. Há muitos outros aspectos que contribuem para essa possível manifestação de um policial, tais como aprovação popular ao uso da força e uma cultura repressiva e permissiva do Estado, pois “há de se considerar, portanto, que, desde a sua criação, a polícia política foi treinada para, nos momentos de suspensão dos direitos políticos, combater um inimigo representado pelos opositores internos” (MORGADO, 2001).

Além da letalidade, as principais queixas contra os policiais no uso da força são: abordagem errada; lesões no momento de imobilização; exibição de armas sem necessidade; disparos de armas de fogo; ação truculenta; “bater” e destrato ou agressão numa simples abordagem.

Mesmo que o sistema institucional interno de castigo-prêmio funcione, surgem atitudes de desafio anônimo ou coletivo. Na tentativa das instituições “em manter uma vigilância hierárquica” (FOUCAULT, 1991) e sujeição dos policiais aos regulamentos, ocorrem também os “ajustamentos secundários” (GOFFMAN, 2001), que refletem muito claramente um processo de cumplicidade entre os pares e uma rejeição sutil à autoridade.

Outro aspecto importante na reprodução da arbitrariedade é o conflito, no meio policial, entre as práticas antigas e as inovadoras. Geralmente, os novos policiais são alvos de estereótipos e críticas por parte de alguns policiais mais antigos. Isto pode causar um efeito paralisante a fim de proteger uma antiga identidade de grupo.

Segundo Elias (1994), na comunidade um grupo se reconhece como melhor, mesmo

que os indicadores sociais sejam homogêneos. A forma de o “grupo de melhores” assumir a posição de modelo moral é estigmatizando o “grupo de piores” com atributos associados com anomalia, neste caso os policiais com uma postura mais cidadã. Com ou sem razão, os grupos já estabelecidos sentem-se expostos a um ataque contra suas fontes de poder e, com isso, repelem os novatos com exclusão e humilhação. Já estes últimos dificilmente teriam intenção de agredir os antigos, restando o afastamento ou a sujeição.

Vários movimentos nacionais e internacionais tentam reduzir o uso arbitrário da força policial por meio de resoluções internacionais, tratados, projetos de reforma das polícias e modificações curriculares.

Entre os instrumentos legais que visam democratizar a atuação das polícias em relação ao uso da força e armas de fogo, destacam-se: o Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei; e a Resolução do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, com destaque aos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo.

Em 1979, a Resolução 36/169, da ONU, instituiu o Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei. Esta resolução recomenda o respeito aos direitos humanos e a garantia das liberdades fundamentais de todos os cidadãos. Em destaque:

- Artigo 1 – Os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei deverão cumprir em todo momento os deveres que lhes impõem a lei, servindo a sua comunidade e

protegendo a todas as pessoas contra atos ilegais, em consonância com o alto grau de responsabilidade exigido por sua profissão;

- Artigo 2 – No desempenho de suas tarefas, os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei devem respeitar e proteger a dignidade humana e manter e defender os direitos humanos de todas as pessoas;
- Artigo 3 – Os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei poderão usar a força apenas quando estritamente necessário e na medida em que seja exigida para o desempenho de suas tarefas.

[...] (CEPIA, 2001)

Rover (1998) aponta que, em 1990, foi realizado em Cuba o Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, tendo como objetivo proporcionar normas orientadoras aos Estados-membros na tarefa de assegurar e promover o papel adequado dos encarregados da aplicação da lei. Este tratado internacional encoraja os governos a manterem sob constante escrutínio as questões éticas associadas ao uso da força e armas de fogo. A resolução estabelece uma lista de Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF), entre os quais:

- 1 • Os Governos e os organismos de aplicação da lei devem adotar e aplicar regras sobre a utilização da força e de armas de fogo contra as pessoas, por parte dos policiais;
- 2 • Os Governos e os organismos de aplicação da lei devem desenvolver um leque de meios tão amplos quanto possível e habilitar os policiais com diversos tipos de armas e de munições, que permitam uma utilização diferenciada da força e das armas de fogo [...];

- 3 • Os policiais, no exercício das suas funções, devem, na medida do possível, recorrer a meios não violentos antes de utilizarem a força ou armas de fogo. Só poderão recorrer à força ou a armas de fogo se outros meios se mostrarem ineficazes ou não permitirem alcançar o resultado desejado [...].

Quanto à legislação brasileira, o Código Processo Penal prevê, no seu artigo 284, que “não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável, no caso de resistência ou tentativa de fuga de presos”. Todavia, em muitas situações, o policial banaliza o emprego da arma de fogo sem recorrer aos níveis proporcionais e necessários. Um exemplo é o disparo de arma de fogo para o alto ou na direção de veículos ou pessoas em fuga.

Quanto ao índice de letalidade, em situações de confrontos envolvendo pessoas armadas e policiais em serviço, a proporção letal é de 3x1, respectivamente (BRASIL. Ministério da Justiça, 2006).

No Brasil, o uso da força policial ocorre com o emprego de algumas técnicas de defesa pessoal e recursos materiais, tais como algemas, armas de fogo, gás de pimenta, bastões e equipamentos de proteção individual, quando disponíveis.

Para operacionalizar os Princípios Básicos sobre Uso da Força e Armas de Fogo, as polícias recorrem ao Modelo de Uso Legal da Força, que modelo visa orientar a ação do policial diante de uma reação de uma pessoa cometendo delito ou em situação de fundada suspeita.

“Força é toda intervenção compulsória sobre um indivíduo ou grupo de indivíduos reduzindo ou eliminando sua capacidade de autodecisão” (BRASIL. Ministério da Justiça, 2006).

Sobre o Uso Legal da Força, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp (2006) apresenta diversos modelos sobre o uso progressivo da força nos cursos policiais, que variam no nível de força, na avaliação da atitude do suspeito e na percepção de risco, bem como em seus formatos em gráficos, círculos e tabelas. No Brasil, o modelo mais conhecido é denominado FLETC.

O FLETC, segundo Leão (2001), surgiu em 1992 nos EUA, no Instituto de Treinamento Policial da Universidade de Illinois. Este modelo envolve a percepção do policial quanto ao agressor em cinco níveis: submissão, resistência passiva, resistência ativa, agressão física não letal e agressão física letal. Para cada grau, corresponde a ação de resposta do policial contra o agressor na mesma ordem: verbalização, contato físico, imobilização, força não-letal e força letal. O autor entende que, apesar de bem aceito entre os norte-americanos, esse quadro ainda deixa dúvidas quanto à percepção do policial em relação à atitude do suspeito.

Cada evento de uso da força tem características próprias e às vezes incomuns, cabendo ao policial reagir com proporcionalidade e legalidade diante de cada situação exigida. Segundo Costa e Sandes (2006), os níveis de força podem ser descritos como:

- na “verbalização” ocorre diálogo; o policial interpela o cidadão em conduta inconveniente, buscando a mudança de atitude, a fim de evitar o afloramento de

infração. A mudança de comportamento encerra a ação do policial;

- o “contato físico” ocorre em caso da verbalização não surtir o efeito desejado diante de uma conduta inconveniente, Como medida de cautela e demonstração de força para desencorajar a ação, o policial verbaliza realizando contato físico (toque no ombro). A mudança de comportamento encerra a ação do policial;
- a “imobilização” ocorre em caso de resistência física ao se efetuar uma condução coercitiva, caracterizada geralmente pela recusa no cumprimento de ordem legal, agressão não física ou tentativa de fuga;
- a “força não-letal” é empregada em caso de resistência ativa ao se efetuar uma condução coercitiva, caracterizada geralmente pela agressão física contra o policial ou terceiros. É admissível que o policial empregue força física, sempre sem violência arbitrária ou abuso de poder. A verbalização deve ser mantida sempre no sentido de desencorajar o comportamento do agressor;
- a “força letal” só se justifica no caso de legítima defesa e no estrito cumprimento do dever legal em inevitável risco de vida do policial ou de terceiros, diante de uma ação deliberada do infrator. A verbalização deve se mantida sempre no sentido de desencorajar o comportamento do agressor.

Fronteiras da formação policial

O Ministério da Justiça (2000) desenvolveu, por intermédio da Senasp, um projeto focado no treinamento de profissionais da área de segurança. Foi diagnosticada a necessidade

de melhorar a formação de polícias federais e estaduais, compatibilizando currículos para garantir o princípio de equidade dos conhecimentos e a modernização do ensino policial. Assim, foram instituídas, em âmbito nacional, as “Bases Curriculares para Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão”.

A base curricular foi composta por uma parte comum e outra diversificada. A parte comum, para todos os cursos de formação, foi constituída de disciplinas com conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, inerentes ao perfil desejado do profissional da área de segurança do cidadão, reunidas em seis áreas de estudos: missão do policial; técnica policial; cultura jurídica; saúde do policial; eficácia pessoal; linguagem; e informação. A parte diversificada foi formulada para reunir disciplinas com características específicas de cada curso de formação e respeitando as peculiaridades regionais.

Os conteúdos relacionados ao Uso Legal da Força foram recepcionados com maior ênfase nas disciplinas “técnicas de policiamento”, “direitos humanos”, “defesa pessoal” e “tiro policial”. Quanto à análise da formação e atuação policial associada ao uso da força, em entrevistas qualitativas com jovens egressos² do Curso de Formação de Oficiais, ficou evidente que o assunto foi abordado em algumas disciplinas durante o processo de formação na academia. Todavia, as aulas eram de caráter mais teórico do que prático e enfatizando a memorização: “decorar para fazer as provas”. Quando o conteúdo não é associado a algo já conhecido, ocorre uma aprendizagem mecânica, a pessoa memoriza fórmulas, leis e expressões e depois esquece.

As principais limitações apontadas pelos egressos sobre a atuação em relação ao uso legal da força residem na pouca ênfase dada aos conteúdos específicos antes e após o processo de formação, pois entendem que mais importante do que atirar, é saber quando atirar, o que envolve mudança não somente de currículo, mas também de atitude.

Quanto ao uso dos níveis de força, sistematizam-se, a seguir, as percepções dos egressos sobre o que cada nível representa na prática diária, durante o serviço policial:

- *nível I*: sobre verbalização, os entrevistados foram unânimes em afirmar que verbalizar é o ponto de partida para a ação policial, com uso inclusive em situações de negociação de crises com reféns, “verbalização é o mais comum em abordagens, tão comum que praticamente em todas as ocorrências é utilizado”;
- *nível II*: o uso do contato físico, que em tese deveria ser apenas um toque no ombro da pessoa abordada em caso de não atendimento da verbalização, é entendido pelos egressos como “segurar pelo braço e conduzir”, uma “revista pessoal”, “abordagem e revista pessoal”, “encostar-se à parede”;
- *nível III*: no caso de necessidade de imobilização, os egressos entendem como “imobilizar o braço”, “uso de algema”, “vai depender de como a pessoa reagir”. A imobilização, conforme o modelo de uso de força, é uma alternativa quando uma pessoa oferecer certa resistência em caso de uma prisão, geralmente resistência passiva, pois não agride o policial, somente resiste à prisão;

- *nível IV*: quanto ao uso de força não-letal, os egressos possuem uma concepção de uso mais voltado para controle de multidão. Entendem que funciona quando os três primeiros níveis não são suficientes. Empregam “bombas de efeito moral ou uso de spray de pimenta em meio à multidão até que ocorra a dispersão”, “quase não é preciso usar esse nível”, “usado em tumulto generalizado para dispersar multidões através de agentes químicos”, “quando o policial é agredido”. Sobre um episódio de uma pessoa escondida em uma casa com arma de fogo, um egresso afirmou: “ele atirou na guarnição e nós usamos granada de gás lacrimogêneo e ele saiu voado e desarmado”. Também existem dúvidas no nível a ser empregado: “como saber se o cidadão não vai sacar uma arma e atirar? É necessária uma verbalização bem imperativa, que mesmo armado vai pensar duas vezes”. Uma constatação interessante foi a forma com que as mulheres superam a força física masculina: “neste nível uso gás de pimenta”. Sendo necessário o uso de força física, os equipamentos mais utilizados são gás lacrimogêneo, bastão, munição antimotim, algema, técnicas de defesa pessoal. Os pontos do corpo mais atingidos são braços e pernas: “na hora do embate às vezes acaba atingindo pontos sensíveis do corpo do oponente”, “difícilmente o policial utiliza arma não-letal, só possui o bastão que pode ser uma arma letal em caso de mau uso”;
- *nível V*: em relação ao uso letal da força, os egressos foram unânimes em informar que só deve ser utilizado em caso de

ameaça da própria vida ou de terceiros. Sobre as situações mais frequentes citaram: “quando a gente aborda uma dupla armada eles atiram e a guarnição responde com tiros”; “quando acontece sempre gera um óbito”; “ainda não passei por isso, eu não quero passar, mas me preparo mentalmente”. Nos casos de confrontos letais, os policiais são orientados a prestarem os primeiros socorros e preencher um documento específico com testemunhas do fato.

Sobre o grau de autoconfiança dos egressos ao usar os níveis de força, destacam-se quatro relatos: 1) “nem sempre depende da gente, já passei por isso, em uma troca de tiro meu estado emocional ficou bem alterado, quem me ajudou foi um policial antigão, isso marcou a minha vida, poderia ter cometido um erro”; 2) “a emoção pode tomar conta do nosso corpo”; 3) “tenho medo de atirar em pessoas desarmadas”; 4) “falam que policial é frio, mas na verdade a gente tem que ser frio, não pode tomar partido”. Estes depoimentos indicam conflitos e tensões emocionais em relação à formação ideológica e atuação policial. Trata-se de uma autopercepção de que é necessário executar uma arriscada rotina diária, à qual às vezes o agente não se identifica, mas se sujeita ao longo do tempo. Para o indivíduo desempenhar um papel institucional é necessário “ocorrer uma mutilação do eu, mudanças radicais nas crenças que têm a seu respeito, processos pelos quais o eu da pessoa é mortificado são relativamente padronizados nas instituições” (GOFFMAN, 1961).

As entrevistas com os policiais revelam que o uso da força exige muita prática durante e após

a formação policial. O relato de um policial retrata bem a questão: “é muito fácil aprender que só se usa a força letal para salvar vidas, mas o difícil é em que situação decidir sobre a sua vida, a dos subordinados e do oponente, tudo em fração de segundo [...] tenho medo de utilizar força letal”. Neste relato singular, *o grande desafio é estabelecer que o uso legal da força não resulte do acaso no momento de agir, é preciso de mediação entre o aprendizado curricular e a prática policial*. Talvez o campo socioeducativo, representado pelo ensino profissionalizante e instrumentos procedimentais de controle preventivo e repressivo no âmbito institucional, seja apenas um lado da “moeda”. Um outro lado complementar precisa ser explorado com uma contribuição tecnocientífica, representada por instrumentos operativos capazes de reduzir ou restringir o emprego da força letal nas ações policiais.

Também ocorrem contradições de percepções entre educadores e alunos, com os primeiros dando maior ênfase ao ser humano mais crítico e participativo, com a inclusão de disciplinas humanizantes, enquanto os alunos apontam disparidades e desequilíbrio entre as disciplinas ministradas, dada a ênfase ao conhecimento jurídico e pouca prioridade às disciplinas do ofício de polícia.

Iniciativas tecnológicas relacionadas ao tema força não-letal

Do ponto de vista tecnológico, existem diversas alternativas de uso não-letal da força, ou menos-que-letal. Alexander³ (2003) cita que armas não-letais já são usadas por órgãos policiais de vários países, principalmente em situações envolvendo: suspeitos armados; controle de manifestações; rebeliões prisionais; suspeitos entrincheirados; prisões de alto risco;

libertação de reféns; combate às drogas; e também “suicídio-via-policial”, quando o suspeito deseja morrer, mas quer que isso aconteça pelas mãos do policial. Conforme o autor, existem várias opções em conceitos e aplicações tecnológicas em armas não-letais:

- o “laser atordoante” utiliza luzes brilhantes que ofuscam a visão temporariamente na direção geral do laser iluminado. A aplicação original visa perturbar e desorientar suspeitos a cerca de 17 metros. O equipamento ainda está restrito ao uso militar;
- o “feixe de energia direcionada” atua por ondas que causam dor no suspeito. O uso é muito polêmico devido ao fato de feixe de radiofrequência causar o aquecimento da área em exposição;
- a “arma eletrônica de atordoamento (Taser)”, projetada em 1960 e empregada pelo Departamento de Polícia de Los Angeles desde 1980, incapacita pelo descontrole eletromuscular, por meio de lançamento de dardos conectados à fiação da arma de ar comprimido. Esta arma é utilizada em vários departamentos de polícia. Um microchip registra todas as ocasiões em que a arma é testada ou disparada, evitando, assim, o uso criminoso;
- os “lançadores de *bean bag* (saco de feijão)” utilizam armas com calibre 12, que disparam pequenos pacotes de malha com carga de projeção dentro. Possui baixa energia cinética que tende a causar ferimento não-letal;
- os “sistemas *pepperball*” são armas de gás comprimido que arremessam projéteis fragmentáveis de plástico, do tamanho de uma bola de gude, carregados de gás de pimenta, atingindo o alvo até dez me-

tros. Além do impacto de baixa energia cinética, libera pó químico que produz uma pequena nuvem de poeira fortemente irritante (ALEXANDER, 2005);

- Os “Sistemas Acústicos” visam assustar, irritar e surpreender um sujeito-alvo provocando alguma dor no sistema auditivo e causando vibração física. As frequências operam em infra-som, som audível e ultra-som.

Conforme Alexander, as armas não-letais não têm o papel de substituir totalmente as armas letais, mas sua principal finalidade é permitir o uso da força em uma escalada sem produzir mortes. Não deve restar dúvida na mente do agressor sobre a existência de força suficiente para cumprir a missão que a situação exigir.

Um contraponto em relação ao emprego de armas não-letais surge do argumento de que tais equipamentos podem ser letais ou usados para tortura, o que talvez não tenha relação com o instrumento, mas sim com despreparo para o uso e a intenção de emprego. O fato de equipamentos serem mal empregados não é razão suficiente para bani-los. Uma solução para controlar o uso criminoso da força constitui-se no treinamento constante e na supervisão adequada.

No Brasil, o Ministério da Justiça lançou o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que, entre as diversas ações, prevê, a partir de 2008, três milhões de reais para capacitação de 600 policiais em tecnologias não-letais em um período de quatro anos. Talvez a iniciativa tenha contribuição do seminário internacional de armas não-letais ocorrido no Brasil em 2006, com um amplo debate sobre

o tema e consolidação de propostas. Esta temática já está sendo objeto dos cursos de educação à distância do Ministério da Justiça via Secretaria Nacional de Segurança Pública. A abordagem sobre o assunto continua sendo apenas em ações socioeducativas. Recursos também precisam ser destinados para a construção de uma política sobre o uso da força e desenvolvimento de produtos e serviços inovadores, em parceria com outras áreas científicas.

Considerações finais

Além de enfoque na capacitação, é necessário expandir para um estudo multidisciplinar do uso da força. A visão plural justifica-se pela atual realidade brasileira, em que o policial recebe uma arma de fogo e uma capacitação com baixo conteúdo prático e significativo. Ocorre insegurança no momento de decidir entre manter a arma na cintura ou sacá-la; e, ao sacá-la, se vai apertar o gatilho ou não; em instantes destinos dos envolvidos são lançados ao acaso. O agente toma decisões de vida e morte em frações de segundo, sendo que o resultado positivo torna-se mais uma ocorrência de rotina, enquanto o erro pode ser irreparável e condenado com a perda da vida ou liberdade para ambos os lados.

Dessa forma, as ciências de base e aplicadas devem contribuir de modo multidisciplinar com estratégias de formação e atuação democrática da polícia. Este esforço conjunto tende a colaborar para a produção de informações que, após análise, interpretação e disseminação, formam o conhecimento científico. Em geral, a inteligência é a capacidade de aplicar o conhecimento e produzir intervenções no cotidiano.

Cabe ao governo democrático brasileiro repensar e intervir no funcionamento das instituições policiais, abordando questões mais profundas e estruturantes relacionadas ao uso da força. A ONU, por intermédio da resolução que estabelece os PBUFAF, recomenda que os governos devem aplicar regras e desenvolver um leque de meios tão amplos quanto possível e habilitar os policiais com diversos tipos de armas e munições, que permitam uma utilização diferenciada da força e armas de fogo.

Resta, agora, iniciar um esforço, via Ministério da Justiça, para estabelecer uma *política nacional sobre uso da força e armas de fogo na ação policial*, que contemple medidas tecnocientíficas, institucionais, socioeducativas e legais, conforme descrição a seguir.

Medidas tecnocientíficas

- Criação de laboratório de inteligência relacionada ao uso da força policial. Além de focar o campo socioeducativo, é preciso instrumentalizar na prática os policiais para uma cultura não-letal. Uma alternativa possível seria a articulação de diversas ciências sobre a problemática do uso da força – como já ocorre em outros países desde a década de 80 –, envolvendo pesquisadores em física, físico-química, eletro-química, medicina, engenharia, computação, entre outros. Uma força tarefa multidisciplinar destas áreas para abstrair, via laboratório, novas contribuições, combinações, conceitos e tecnologias aplicadas ao uso da força não-letal;
- Aquisição de tecnologias não-letais disponíveis no mercado nacional e internacio-

nal, com a devida aprovação das instituições ligadas ao tema direitos humanos;

- Disponibilização inicial de armas não-letais e treinamento aos policiais já capacitados em direitos humanos e que atuam em interação com a comunidade.

Medidas institucionais

- Obrigatoriedade para que as instituições policiais realizem capacitação e exames periódicos de habilitação no uso de arma de fogo em serviço, considerando o alto risco de dano social decorrente da atividade;
- Obrigatoriedade de programas terapêuticos para policiais envolvidos em eventos violentos durante o serviço;
- Padronização nacional de procedimentos sobre os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo, visando limitar e controlar a ação policial;
- Constituição nos órgãos policiais de Comitês Internos de Prevenção a Acidentes de Trabalho e obrigatoriedade no uso de equipamentos de proteção individual por qualquer policial em serviço;
- Fortalecimento e estruturação das ouvidorias e corregedorias para ações de prevenção contra arbitrariedade policial.

Medidas socioeducativas

- Inclusão no currículo policial dos cursos de formação e ciclos de treinamento, de conteúdos teóricos e práticos referentes às Tecnologias Não-letais; Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo; e Modelos de Uso Progressivo da Força;
- Desenvolvimento de métodos pedagógicos que contribuam na redução da

distância entre a teoria aprendida na escola e a prática do serviço diário sobre uso da força;

- Sistema de divulgação e incentivo à comunidade estudantil nas diversas áreas do conhecimento, visando a produção de pesquisas de iniciação científica e projetos inovadores relacionados ao tema alternativas não-letais;
- Fortalecimento das campanhas educativas de desarmamento da população, principalmente nas escolas.

Medidas legais

- Proposta de lei que assegure o correto uso

de tecnologia não-letal e resguarde o policial em serviço;

- Proposta de lei para que as empresas fabricantes de armas de fogo desenvolvam ou destinem fundos de investimentos em tecnologias de uso da força para a atividade de segurança pública.

Este conjunto de medidas, além de contribuir para a redução dos índices de letalidade, tende a aumentar a confiabilidade na polícia e se adequa aos princípios internacionais sobre o uso da força e armas de fogo. A força controlada, em tese, oferece uma segunda oportunidade, uma alternativa intermediária antes do uso da arma de fogo.

1. Este artigo originou de uma dissertação de Mestrado em Educação pela UFMT, em que se investigou a formação e atuação policial de jovens tenentes, em relação ao uso legal da força. A análise centrou-se na perspectiva qualitativa, com estudo bibliográfico e entrevistas. Com orientação da Profa Dra. Maria Aparecida Morgado.

2. Parte de pesquisa de dissertação em Educação, tendo como sujeitos os tenentes egressos do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Mato Grosso (2001-2003), o curso de equivalência de nível superior, foi realizado em conformidade com as Bases Curriculares Nacionais com uma carga horária de 4.780 h/a.

3. John B. Alexander, coronel da reserva do Exército dos EUA, escreveu duas obras sobre um leque de armas não-letais, com emprego em operações de força de paz e em ações policiais.

9. Ver especialmente Saporì (2002).

Referências Bibliográficas

- ALEXANDER, John B. *Armas não-letais – alternativas para os conflitos do século XXI*. Traduzido por Jose Magalhães de Souza. Rio de Janeiro: Editora Welsler-Itage, 2003.
- _____. *Vencendo a guerra – armas avançadas, estratégias e conceitos para o mundo pós onze de setembro*. Traduzido por Joubert de Oliveira Brizida. Rio de Janeiro: Editora Welsler-Itage, 2005.
- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. Traduzido por Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a violência/ Hannah Arendt*. Traduzido por André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1994.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Bases curriculares para formação dos profissionais de segurança do cidadão*. Brasília: Senasp, 2000.
- _____. *Perfil das organizações de segurança pública no Brasil*. Brasília: Senasp, 2006.
- _____. *Uso legal da força* (apostila eletrônica). Brasília: Seat, 2006.
- CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO. *Instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos*. Rio de Janeiro, Cepia, 2001.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Atlas, 1988.
- COSTA, A.E.M.C.; SANDES, W.F.S. Em busca do policiamento arte: um relato de experiência em gestão estratégica por resultados do IV Comando Regional Sul da Polícia Militar de Mato Grosso. *Revista Homens do Mato*, vol. 2, n.º 1, p. 8-21, 2006.
- DE FREITAS, Manoel Mendes. Poder de polícia. *Revista O Alferes*, ano 5, n.º 14, p. 77-89, 1987.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, J. L.. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. *Formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, v. 2, 1994.
- ELIAS, Norbert. *Formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, v. 2, 1994.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1991.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 2ª Edição. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- GUIMARAES, Luiz Antonio Brenner. A polícia e a proteção à cidadania. In: MARIANO, B. D.; FREITAS, I (Orgs.). *Polícia desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: Corag, 2002, p: 121-127.
- KAHN, Tulio. *Cidades blindadas – ensaios de criminologia*. São Paulo: Brasiliano & Associados, Sicurezza, 2002.
- LAZZARINI, Alvaro. Poder de polícia e direitos humanos. *Revista Força Policial*, n.º 30, 2001.
- LE CLERE, Marcel. *História breve da polícia*. Lisboa: Ed. Lisboa, 1965.
- LEAO, Décio Jose Aguiar. Quando atirar. O conceito americano do uso da força letal. *Revista Unidade*, n.º 45, 2001.
- MORGADO, Maria Aparecida. *A lei contra a Justiça – um mal estar na cultura brasileira*. Brasília: Plano Editora, 2001.

ROVER, C. *Manual do instrutor. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para forças policiais e de segurança*. Genebra, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/mundo/rover/c5.htm>. Acesso em: 15 de abr 2006.

SANDES, Wilquerson Felizardo. *O uso da força na formação de jovens tenentes: um desafio para a atuação democrática da Polícia Militar de Mato Grosso*. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, 2007.

Data de recebimento: 16/09/07

Data de aprovação: 25/10/07



Discutindo cidadania com policiais militares da Paraíba

Rosália do Socorro da Silva Corrêa

Rosália Corrêa é doutoranda do curso de Sociologia da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e professora da Universidade da Amazônia – Unama, Belém-PA.

 rosallya9@hotmail.com

Resumo

Este artigo apresenta o resultado da pesquisa-piloto, realizada na Polícia Militar da Paraíba –PM-PB, 2005, em que se buscou compreender a percepção de 30 policiais militares, praças e oficiais, sobre a cidadania na instituição e nas relações internas entre superiores e subordinados. Os policiais que foram entrevistados fazem parte dos efetivos do Pelotão de Choque e da 23ª Companhia, que atuam no policiamento ostensivo. A seleção dessas unidades justifica-se pelas suas localizações na capital e atuações em missões distintas, características que as aproximam do objeto de pesquisa proposto, para o doutorado direcionado para o estudo das relações hierárquicas em unidades da Polícia Militar do Pará-PM-PA, localizadas na capital e que desempenham diferentes missões. Os resultados mostraram que as relações intramuros na PM-PB passam por mudanças, baseadas na concepção de cidadania, tentando romper com os antigos padrões de condutas que sempre as conduziram e ainda persistem, a despeito da obstinada mobilização interna para superá-los.

Palavras-Chave

Polícia Militar. Cidadania. Relações internas.

A idéia de introduzir o tema *cidadania* numa discussão com policiais da Polícia Militar da Paraíba – PM-PB parte do princípio de que, no presente, a sociedade está sendo assistida por uma nova polícia, a chamada *Polícia Cidadã*, pautada nos preceitos de cidadania, que foram estabelecidos pela Constituição brasileira de 1988. Assim, uma nova configuração da instituição policial foi estruturada, para dar conta do novo modelo de conduta policial.

O que se coloca em questão nesse contexto é o entendimento da concepção de *cidadania* por parte da instituição policial militar, que associa essa prática à atuação da polícia junto à comunidade. Por seguir esse ponto de vista, há uma tendência da polícia em privilegiar os aspectos que estão relacionados à atuação dos policiais, em prejuízo das relações intramuros. A preocupação com as relações internas é quase imperceptível no vasto campo das ações mais visíveis, que determinam o *modus operandi*.

Desse modo, a *cidadania*, no interior da polícia, esbarra nas orientações dos princípios militares de disciplina e hierarquia que regem a instituição e, portanto, não é questionada e nem refletida. E o que se pressupõe de uma Polícia denominada *Cidadã* é que houve a instituição de um modelo estruturado para garantir as relações internas reguladas por princípios de igualdade e de respeito aos direitos humanos, pois esta é a

conduta exigida para o policial cidadão, no desempenho da sua função junto à sociedade.

Porém, se o policial só conhece a cidadania mediante as informações que recebe por ocasião dos cursos realizados durante a sua formação profissional, sem exercer esta prática nas relações interpessoais no mundo do trabalho, sua atuação *cidadã* será apenas mais uma imposição da vida profissional militar e, desse modo, o risco de falhar pode ocorrer na mesma proporção em que outras regras de conduta estão falhando, nas instituições policiais militares brasileiras.

Inegavelmente muitos avanços de mentalidades já ocorreram, mas ainda não conseguiram conter o modelo tradicional, em que predomina a relação *mando-obediência*, sem a possibilidade de contestação. Isso certamente repercutirá na capacidade do policial de se reconhecer como um cidadão, com direitos garantidos e capacidade de contribuir para a construção permanente de uma polícia mais humanizada e propensa a atender às expectativas da sociedade. Esse é o desafio da *cidadania*, ou seja, a construção contínua de novas relações e de novas consciências.

Cidadania e não-cidadania nas relações internas

A expectativa em torno da crescente valorização dos direitos dos indivíduos provoca o

debate sobre o tema cidadania, transformando-o numa palavra de ordem para o progresso das sociedades. Assim, o não reconhecimento dos direitos individuais e do estabelecimento de um aparato legal para protegê-los pode ser inconcebível por parte daqueles que acreditam ser cidadãos.

No entanto, a literatura sobre os vários tipos de cidadania oferece estudos que se concentram na coexistência de pólos identificados como *cidadãos e não-cidadãos*, ocupando diferentes posições na sociedade e, conseqüentemente, não dispondo dos mesmos direitos. A situação de *não-cidadania* corresponde à não participação ou participação mínima no conjunto dos direitos instituídos e legitimados. De acordo com Santos (2000, p. 19):

É extensa a tipologia das formas de vida não-cidadãs, desde a retirada, direta ou indireta, dos direitos civis à maioria da população, às formulas eleitorais engendradas para enviesar a manifestação da vontade popular, ao abandono de cada um à sua própria sorte.

Historicamente, o processo de conquista de direitos acompanhou a trajetória de construção do mundo moderno. Por isso, o ordenamento político desse período demandou outras formas de vida social, econômica e cultural na sociedade européia, que muito contrastavam com aquelas mantidas sob o domínio do Estado feudal. O poder, que antes era descentralizado – cada senhor feudal possuía autonomia em seu feudo –, passou a ser concentrado e unitário, sendo apoiado pela nascente burguesia que considerava a anarquia feudal um entrave ao desenvolvimento das relações capitalistas que estavam emergindo. Ao

mesmo tempo, a burguesia entendia que precisava apoiar o rei, uma vez que a centralização econômica das nações pelas quais lutava passava pela centralização política. (PINSKY, 2003).

As sociedades democráticas se estabeleceram com a lógica da igualdade, da soberania do cidadão, do seu acesso à cena pública, da pluralidade de idéias e expressão de suas opiniões e da possibilidade de intervir politicamente. Desse modo, a forma de governo democrática transformou o súdito em cidadão, então submetido às leis e não mais às imposições do rei, podendo, nessa condição, participar ativamente das decisões governamentais. Nesse sentido, as oportunidades de participação e os direitos de cidadania remetem para o estabelecimento regular de procedimentos democráticos e para o enquadramento jurídico e normativo dos direitos dos indivíduos. Igualdade de direitos como característica básica da ordem democrática tornou-se também a base da cidadania.

A igualdade de direitos é o foco da discussão com os policiais da PM-PB, sendo direcionado para as relações internas, estruturadas a partir de um modelo hierárquico-disciplinar, confrontado com uma proposta cidadã de conduta policial e, por isso, demanda a formação de policiais cidadãos.

A pesquisa-piloto realizada com 30 policiais, entre praças e oficiais do Pelotão de Choque e da 23ª Companhia (Tabela 1), revelou diferentes pontos de vista sobre o entendimento de *cidadania* e a sua prática no interior da instituição, mas destacou que o modelo de *polícia cidadã* ainda está longe de ser alcançado, no que se refere às relações internas.

Tabela 1
Distribuição de praças e oficiais nas unidades pesquisadas da PM-PB / 2005

Unidade da PM-PB	Praças	Oficiais
Pelotão de Choque	13	4
23ª Companhia	10	3
Total	23	7

Fonte: Pesquisa de campo PM/PB, 2005

Praças e oficiais reconhecem mudanças significativas na PM-PB, a partir dos anos 90, quando as idéias sobre uma nova estrutura das polícias militares brasileiras começavam a ser traçadas, sob a influência da *Constituição Cidadã*. Entre as respostas dos policiais, sobressaem aquelas relativas à conduta policial, que mudou de repressora para guardiã dos direitos do cidadão, quando passou a atuar de forma mais próxima da sociedade; ao ingresso na instituição mediante concurso público; e ao aprimoramento

das técnicas e dos cursos de formação, por meio da inserção de disciplinas humanísticas como Direitos Humanos e Cidadania.

Entretanto, algumas respostas indicam que houve um enfraquecimento da instituição policial, quando ela se propôs a tratar “bandidos como se fossem cidadãos”. Para alguns policiais entrevistados, “cidadão é cidadão, bandido é bandido, não dá pra confundir as coisas”. O Quadro 1 resume as principais respostas dos policiais.

Quadro 1
Principais respostas de praças e de oficiais sobre as mudanças na PM-PB / 2005

Mudanças para praças	Mudanças para oficiais
<ul style="list-style-type: none"> • Antes castrava o direito dos próprios componentes, hoje não é tanto assim. Mas ainda existem oficiais e praças que criticam aqueles que querem agir com humanidade e dentro da legalidade. • Diminuíram as cobranças de coisas insignificantes. • Não houve mudanças nos princípios, a polícia apenas se aproximou mais da sociedade. Hoje, os policiais se integram mais com a comunidade. • Deixou de ser arbitrária e passou a mostrar outra imagem para a população. • Antes era apenas operacional, destinada a solucionar o problema imediato. Hoje, temos uma polícia mais preventiva que se preocupa com a origem do problema. • Antes os integrantes eram muito violentos. Hoje, com o número de denúncias, as coisas mudaram, além disso, houve vários cursos de direitos humanos e cidadania. • A polícia atual está enfraquecida porque misturaram os conceitos. Querem tratar bandidos como se fossem cidadãos. Cidadão é cidadão, bandido é bandido. • Continua a mesma coisa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Antes repressora e agora guardiã dos direitos. Passou a ter concurso público com ênfase no curso de formação. • O policiamento cidadão auxilia a instituição a trabalhar mais próxima da sociedade, aumentando, assim, a sensação de segurança. • A polícia passou a ser fruto social, produto dos mesmos problemas sociais. • Aprimoramento dos cursos e das técnicas e inclusão da disciplina Direitos Humanos.

Fonte: Pesquisa de campo PM/PB, 2005

Ao se perguntar sobre o que caracteriza uma polícia cidadã, os policiais defenderam a idéia de integração entre comunidade e polícia, respeitando sempre os direitos do cidadão, mas ressaltaram que, na prática, a atuação precisa melhorar muito, o que depende, entre outras coisas, de melhor qualificação profissional.

Observou-se que os policiais estão convencidos de que o investimento na qualificação profissional resultaria numa atuação mais favorável no atendimento ao cidadão. Porém, eles esclareceram que alguns impeditivos políticos permeiam ações mais efetivas na PM-PB, pois algumas propostas têm em vista apenas elevar a imagem de alguns políticos e, como os cargos de comandantes de batalhões são cargos políticos, estes “viram fantoches nas mãos dos governantes”, como alguns policiais expressaram, deixando claro que existe uma relação muito estreita entre polícia e política na Paraíba.

Esses laços estreitos promovem uma condição de fragilidade da instituição policial que, em alguns casos, não se permite ter a autonomia necessária para conduzir situações críticas, de acordo com seus próprios princípios. As relações de favorecimento tendem a prevalecer em prejuízo ao procedimento ético e justo, em algumas situações.

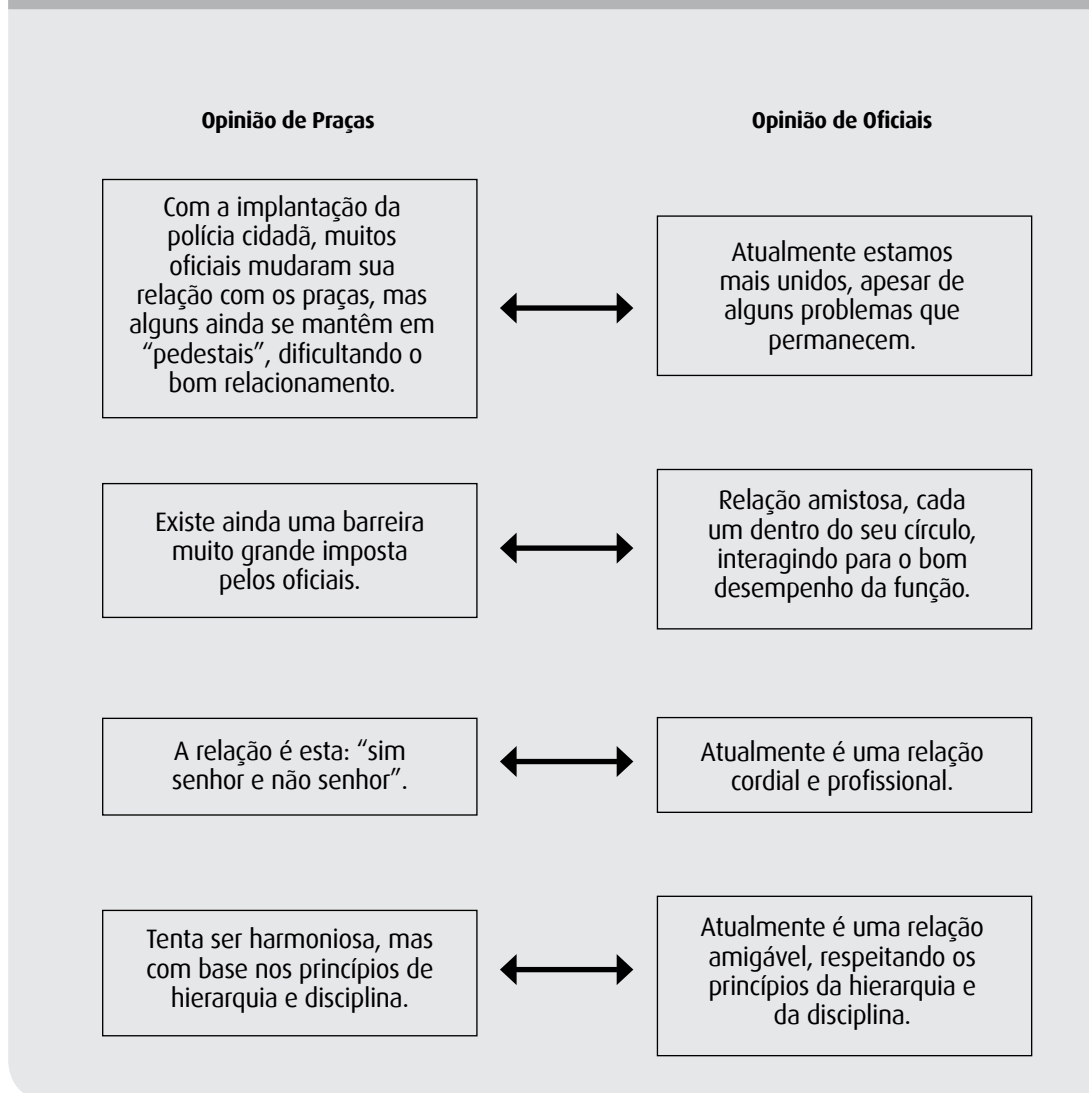
Em termos de *cidadania*, os policiais responderam com muita clareza sobre tal concepção, mas não a visualizam dentro da polícia, apenas na atuação junto à sociedade. Quando se trata das relações internas, oficiais e praças dividem opiniões. Para os primeiros, a relação é amistosa, cada um dentro do seu círculo, interagindo para o bom desempenho da função.

Já os praças afirmaram que a relação mudou bastante nas décadas mais recentes, porém ainda existe uma barreira muito grande imposta pelos oficiais, sendo que a cultura do “sim senhor e não senhor” permanece. Os praças acreditam que os fatores que promovem essa barreira são: os princípios do Regulamento Policial Militar, que não acompanhou o processo de mudança da vida em sociedade; o fato de que os oficiais elaboram as missões e os praças apenas executam; e os privilégios que alguns detêm, em prejuízo de outros.

Para os oficiais, são os princípios militares – *hierarquia e disciplina* – que estabelecem o modelo de relação interna. E esses elementos visam a ética e os bons costumes e, portanto, são necessários na estrutura policial, pois só assim é possível administrar uma corporação. Essa divergência de opiniões entre praças e oficiais sobre a cidadania nas relações internas pode ser visualizada na Figura 1.

Sobre a questão dos privilégios intramuros, os oficiais admitiram a existência de privilégios para alguns em detrimento de outros. Algumas respostas mencionaram a possibilidade de privilégios para os policiais que são mais antigos dentro da instituição e para aqueles que têm envolvimento com políticos do Estado da Paraíba. Na opinião dos praças, os privilégios são destinados para aqueles que têm “apadrinhamento” político, para os que possuem parentes dentro da corporação e para os que trabalham mais próximos dos que comandam. Esses privilégios materializam-se em gratificações, folga na escala, curso em outros Estados, ficar à disposição de outros órgãos, onde o trabalho é mais moderado e as altas diárias de ajuda de

Figura 1
Divergências entre praças e oficiais sobre cidadania nas relações internas da PM-PB / 2005



Fonte: Pesquisa de campo PM/PB, 2005

custo. Os oficiais não responderam sobre os tipos de privilégios.

Em relação ao planejamento das operações policiais, houve consenso nas respostas porque esta conduta está relacionada à condição de *comando*. Nesse caso, cabe ao oficial o planejamento das operações. Porém, os

praças se ressentem desta situação e acreditam que poderiam contribuir para o sucesso das operações, a partir das suas experiências no trabalho rotineiro, mas ressaltaram que os superiores não aceitam suas opiniões.

Apesar de o efetivo estar dividido entre diferentes funções, a relação *superior/subor-*

dinado está presente em todos os setores da atividade policial, embora seja mais evidente quando se trata do contexto que envolve comando e subordinação, principalmente nos momentos de orientar o policial para uma operação, quando fica evidente quem está no comando e quem deve obedecer. Nesta ocasião, as regras são muito claras e o comportamento habitual é o acatamento às ordens, mesmo quando o subordinado não concorda com elas. Do lado do superior, a convicção de que não haverá contra-argumentos já é tão internalizada que o seu discurso é conclusivo, não deixa margens para discussões.

Nessa situação, dois problemas se ressaltam. O primeiro diz respeito ao distanciamento entre comandante e comandados numa atividade laboral que será realizada em conjunto. A tarefa é única e o resultado esperado é o mesmo para ambas as partes. Mesmo assim, a separação é mantida e não pode ser desprezada, em nome da hierarquia. O segundo problema consiste na desvalorização dos subordinados, que não são ouvidos por seus superiores, mesmo quando desejam contribuir com suas idéias para um resultado mais satisfatório da operação policial. A concepção de que os policiais que pertencem às *graduações* são apenas *elementos de execução* e, portanto, não estão habilitados para planejar tarefas, pode estar impedindo que a polícia amplie sua visão da sociedade com a qual convive, uma vez que são os praças que se relacionam mais diretamente com a população, pelo fato de serem a *linha de frente* no combate à violência e à criminalidade.

Controle interno e externo na PM-PB

Em termos de punição, as respostas de praças e oficiais são divergentes. Os oficiais direcionaram suas respostas ao fator proporcionalidade, alegando que, por serem em maior quantidade, os praças cometem mais infrações e, por isso, aparecem como os mais punidos. Ao lado disso, são mais comuns os casos de praças que bebem em serviço, faltam ao trabalho e chegam embriagados ao quartel, o que não é comum entre os oficiais.

Os praças acreditam que a punição é totalmente diferente entre oficiais e praças, começando pelo fato de o Boletim de Ocorrência dos oficiais ser reservado, só eles têm acesso, ao contrário do Boletim que trata das ocorrências envolvendo as praças, que é público e qualquer pessoa pode consultá-lo. Além disso, os responsáveis pela apuração dos fatos são oficiais, que sempre encontram uma forma de neutralizar qualquer acusação a outro oficial. Como ressaltou um soldado entrevistado: “os praças são julgados pelos oficiais e os oficiais são julgados por outros oficiais, amigos pessoais”. E quando são punidos, os oficiais ficam nos seus alojamentos, enquanto os praças vão logo para o xadrez.

Ao ser mencionado o papel da Corregedoria, os oficiais reconhecem as limitações deste órgão, mas consideram sua atuação necessária para garantir a credibilidade da PM-PB, que fiscaliza a forma de atuação policial, punindo os maus policiais. Na opinião dos praças, ainda existe muito cooperativismo e burocracia na Corregedoria; eles informaram também sobre a existência de muitos policiais desonestos, que, mesmo flagrados em conduta delituosa, continuam trabalhando.

Os policiais afirmaram que muita coisa mudou em suas vidas depois do ingresso na Polícia e que o mundo militar é muito diferente do mundo civil, sendo ensinados a se comportarem de forma diferente, pois sempre estão sendo observados e os seus erros são amplamente divulgados.

Cidadania e formação profissional

Quanto à formação profissional, os oficiais acreditam que as mudanças na formação contribuíram para melhorar, significativamente, o nível intelectual dos membros da polícia, ocorrendo um avanço na formação acadêmica, direcionada para a construção de uma polícia cidadã. Algumas disciplinas dos cursos foram atualizadas, outras foram extintas e o treinamento está voltado para o serviço à comunidade.

Já do ponto de vista dos praças, a formação profissional que recebem continua sendo superficial, carente de recursos materiais e pessoais e com um período de formação muito curto para a responsabilidade de ser um agente de segurança pública. Além disso, alguns praças entrevistados mencionaram uma situação que ocorre durante a formação profissional: é incutida, na cabeça dos alunos policiais, a possibilidade de serem processados, se cometerem algum equívoco na futura atuação policial. Este alerta provoca possíveis omissões durante as ocorrências e a preferência dos policiais pelo trabalho aquartelado, devido ao medo de errarem no exercício da função policial. “Com isso os policiais estão se acovardando”, foi o que ressaltou um policial praça, ao ser entrevistado.

De acordo com a maioria dos praças e a totalidade dos oficiais que foram ouvidos duran-

te a pesquisa, a introdução de disciplinas das Ciências Humanas, na formação dos policiais, foi muito bem aceita pelos membros da corporação, por possibilitar uma visão humanística, pois, desde que elas foram incorporadas, muitos excessos deixaram de ser cometidos, permitindo que todos fossem tratados como seres humanos. Mas não se pode desprezar que 2,07% dos praças se mostraram contrários à inserção dessas disciplinas, porque acreditam que isso contribuiu para uma conduta que protege os bandidos e porque tais disciplinas não combinam com as atividades policiais militares.

A questão salarial: concordância entre praças e oficiais

Outro ponto polêmico do universo policial diz respeito aos salários. Nesse aspecto, oficiais e praças estão em conformidade de opiniões. As condições salariais são precárias, não atendem às necessidades mais elementares de sobrevivência dos policiais e, principalmente, não correspondem ao tipo de trabalho que eles realizam, quando colocam diariamente suas vidas em risco, para proteger a população. Em consequência disso, os policiais buscam alternativas que consideram complementares na luta por condições mais favoráveis de sobrevivência.

Uma dessas alternativas é o *bico*, considerado uma conduta contrária aos princípios das polícias militares do país, mas praticado por grande parte dos policiais brasileiros, e ainda não foi encontrada uma forma de contê-lo. Os policiais entendem que trata-se de “um mal necessário”, pois reconhecem que, de um lado, complementa a renda mensal, mas, de outro,

expõe o policial ao perigo de sofrer a perda da vida e do trabalho oficial, provocando, ainda, cansaço e estresse excessivos, o que compromete sua saúde.

Algumas considerações sobre direitos humanos na PM-PB

A questão dos direitos humanos do policial, dentro da PM-PB, revelou uma insatisfação com a instituição por parte de praças e oficiais. Eles disseram que a maioria dos policiais não tem esse direito como policial e como pessoa. Os gestores da polícia têm se mostrado mais preocupados com essa lacuna, mas ainda não efetivaram ações concretas no sentido de avançar neste aspecto, e os direitos humanos ficam sempre em segundo plano.

Para os praças, os direitos humanos só existem para quem não merece; há muita discriminação e o próprio regulamento não permite que o praça se defenda. De acordo com um cabo que foi entrevistado: “falta condições de trabalho, melhores aparelhos, instalações, fardamento, não temos assistência psicológica, a junta médica nos trata como animais, mas isso não dá ibope”.

Alguns praças manifestaram insatisfação pelo fato de não existir um meio legal por meio do qual eles possam expressar seus desgostos sobre a ausência de direitos humanos dentro da instituição, o que resulta em atitudes negativas em prejuízo a eles próprios, como por exemplo: alcoolismo; perda de interesse pelo trabalho; ausência no serviço e posterior apresentação de atestado médico para justificar; atraso na chegada ao quartel; e negligência nas ocorrências.

Quando foi perguntado se esta falha da instituição tem repercussão na atuação profissional, os policiais foram unânimes ao enfatizarem que existe um vínculo muito estreito entre a forma como eles são reconhecidos dentro da instituição e o seu desempenho junto à sociedade. “Nós executamos o que aprendemos, este é o segredo” e, ainda, “[...] damos o que recebemos”. Na verdade, isso expressa o desejo de melhores condições de cidadania dentro da instituição.

Nas organizações com estruturas mais amplas, assim como aquelas que têm fins específicos, as desigualdades são realçadas pelas condições que favorecem uns e desfavorecem outros, sejam estas de ordem social, econômica ou política. Nas polícias militares, as relações de poder, guiadas pelo militarismo, tendem a favorecer os graus mais altos da hierarquia militar em detrimento das patentes mais baixas, que são intimidadas pelo rigor da disciplina e não contestam publicamente o tratamento desigual que recebem dentro da instituição.

Os apelos feitos para que sejam observados esses fatos ainda são muito silenciosos e derivam da cultura de submissão e do acatamento de ordens sem discussão, que sempre prevaleceram no meio policial militar. As desigualdades presentes na instituição originam-se da desigual distribuição dos direitos e das formas de participação entre postos e graduações. Dessa forma, estabelece-se uma divisão interna marcada pela coexistência de cidadania e não-cidadania, reconhecida como natural pela própria dinâmica das relações que envolvem superiores e subordinados.

Os policiais compreendem a importância de atuarem considerando os direitos do cidadão, pois todos merecem respeito e bom tratamento. Porém, esse comportamento depende não só da mudança de comportamento do policial nas ruas, mas também da

realidade que ele vivencia intramuros e da cooperação da sociedade. A união desses elementos está acima de qualquer ação isolada e, certamente, marcaria o advento de uma nova polícia que poderia ser denominada *Polícia Cidadã*.

Referências bibliográficas

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 115-157.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 5. ed. São Paulo: Editora Nobel, 2000. (Coleção Espaços).

Data de recebimento: 16/10/07

Data de aprovação: 05/11/07

Autonomía profesional y liderazgo civil en las policías de América Latina y del Caribe¹

Lucía Dammert y Liza Zuñiga

Lucía Dammert es socióloga, Universidad de Cuyo, Argentina y M.A. en Planeamiento Urbano y Regional por la Universidad de Pittsburg, Estados Unidos. Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile

✉ lucia@flacso.cl

Liza Zuñiga es investigadora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile.

✉ lzuniga@flacso.cl

Resumo

No presente artigo, analisa-se o vínculo das polícias com os ministérios dos quais dependem, com a finalidade de determinar a maior ou menor presença da liderança civil democrática nas instituições de segurança. O bom funcionamento das polícias é um pilar fundamental para o fortalecimento das democracias, sobretudo pelo passado autoritário presentes na maioria dos países. Por esse motivo, a análise realiza-se em torno das reformas nas polícias, focalizando o espaço de decisão que possuem e o controle que outras instituições podem exercer sobre elas.

Palavras-Chave

Democracia. América Latina e Caribe.

Son pocos los estudios sistemáticos y comparativos realizados sobre las instituciones policiales en América Latina y el Caribe. El énfasis colocado principalmente en la reforma de las FF.AA. en la década de los 90s, dejó a la policía fuera del radar general de cambio, situación que se evidencia en la región con la clara excepción de los países centroamericanos que, luego de la firma de los tratados de paz, conformaron instituciones prácticamente nuevas. Es indudable que el análisis de la policía es vital para entender los procesos de consolidación democrática, ya que la seguridad de la población y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de funcionarios investidos de las facultades necesarias para dar cumplimiento efectivo a esas labores. Para ello, el Estado tiene el monopolio de la fuerza, que administra a través de las instituciones policiales. Desde este punto de vista es central conocer la relación que tienen las policías con la autoridad política, cuestión que es el objeto del presente trabajo, en el cual mostraremos un panorama general de reformas que se han realizado en este ámbito.

Definiciones iniciales

Un elemento central para proceder al análisis de las instituciones policiales es su dependencia jerárquica, a lo que se agrega su carácter, atribuciones y facultades en la conducción y definición tanto de las políticas de seguridad

pública como de las estrategias policiales. En América Latina y el Caribe las policías dependen de la autoridad civil, que en la mayoría de los casos es el ministerio encargado de la seguridad pública, llámese Ministerio o Secretaría de Interior, de Seguridad, de Gobierno y/o Justicia. Aunque existen excepciones como Colombia y Chile donde están ligadas al Ministerio de Defensa.

Otro aspecto relevante para este análisis es la capacidad de planificación estratégica que tienen las instituciones policiales, que puede estar radicada en una unidad especial de los ministerios, en la policía o en un consejo nacional. Esta área es central debido a las múltiples decisiones de orden institucional y estratégico que se toman, así como en la definición de horizontes de mediano y largo plazo para la gestión policial. La tendencia encontrada es que las secretarías o ministerios encargados de la seguridad pública cuentan con una unidad dedicada a la planificación, en cuyo caso la responsabilidad de la misma es generalmente compartida entre dicha unidad y la autoridad política, ya sea el ministro o el subsecretario. En Costa Rica y Perú asume esta responsabilidad la unidad encargada; Guatemala, por su parte, creó el año 2000 una unidad de planificación en el Ministerio de Gobernación, la cual aún no tiene instalada la capacidad de asumir la planificación estratégica. En cambio, en Buenos Aires asume directamente el Minis-

tro de Seguridad, mientras que en Colombia y Nicaragua es la misma Policía Nacional la responsable de la planificación estratégica. Entre los países que no cuentan con una unidad especializada están Honduras y Bolivia.

También hay casos donde se han creado consejos nacionales encargados de la planificación estratégica. Así, por ejemplo, en Ecuador dicha responsabilidad recae en el Ministro de Gobierno, el subsecretario de Seguridad Pública y el Consejo de Seguridad Pública, órgano creado en 2006; y en Panamá la responsabilidad es presidencial, pero con la asesoría del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN). Todo ello muestra que el ejercicio de planificación no ha tenido el carácter integral y estratégico esperado, sino que se ha reducido a la propuesta y ejecución de planes y programas, lo que a su vez genera especiales niveles de autonomía.

Cualquiera sea la fórmula, cabe señalar que en muchos países de la región existe una definición clara de las autoridades responsables de diseñar los lineamientos de la política de seguridad pública, lo que se encuentra normado por ley. Entre los que no han regulado dicho proceso cabe mencionar el caso de Colombia, que ha pasado por fórmulas distintas, desde entregarle esta responsabilidad a la Policía Nacional, hasta la emisión directa de lineamientos por parte del Presidente de la República, aunque, en teoría, ello le corresponde al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional.

Si duda como en cualquier otra política pública, los lineamientos de la política de

seguridad son competencia de la autoridad política gubernamental, pudiendo radicar esta función en el ministro del ramo —con asesoría de unidades especializadas— o directamente en el Presidente de la República. Sin embargo, existen casos en que la policía tiene un rol preponderante en la definición de estas materias. Tal es el caso de República Dominicana, donde tal función le compete a la Comisión de Implementación y Seguimiento del Plan de Seguridad (en que participa el Jefe de la Policía), junto con el Consejo Superior Policial. Es importante tener en consideración que si es la policía la que tiene supremacía en la definición de los lineamientos de la política del sector, se torna más complejo el camino hacia definiciones más integrales y estratégicas.

Una vez acotados los ejes de la política del sector, estos se traducen en planes, proyectos y/o programas para las instituciones policiales. En este aspecto, la tendencia encontrada en la región es que todos esos instrumentos son definidos por la autoridad del Ejecutivo, con participación de las policías; sin embargo, hay casos que se ubican en los extremos en cuanto al nivel de definición o intervención que tiene este poder del Estado.

Otro indicador considerado es la presencia de equipos técnicos asesores de los encargados del diseño e implementación de políticas. Al respecto, la participación de personal civil especializado en la gestión gubernamental es un elemento importante, pero no usual. En Nicaragua, República Dominicana y El Salvador no se encuentra esta estructura en el organigrama institucional. En tanto, en Uruguay y Brasil

hay personal policial activo y retirado en los equipos asesores. Además de estos casos puntuales, en la mayoría de los países hay estructuras de asesoría ocupadas principalmente por personal con estrecha vinculación con la jefatura, es decir, de confianza. En este sentido, la expectativa de equipos permanentes, formados y especializados, no se cumple.

Por último, es evidente que el monitoreo y evaluación de las iniciativas que se desarrollan en el ámbito policial debería ser un elemento necesario para identificar fortalezas, áreas de mejora y desafíos de gestión y acción policial. En la región se observa que la mayoría de países cuenta con una instancia dedicada a la materia. También hay algunos que han avanzado en la planificación, no así en la evaluación. Esta última puede ser desarrollada por comisiones de gobierno, del Legislativo, unidades especializadas destinadas al efecto en el ministerio del ramo, o el Presidente de la República. Hay casos en que el sistema de evaluación está claramente determinado, como ocurre en Colombia, en que las policías deben reportar los resultados de la gestión anualmente a un sistema integrado de evaluación (SINERGIA). En Honduras no se evalúan los planes y programas de la policía, dado que estos se elaboran sin marco de referencia, pues el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), que es legalmente el responsable de dar los lineamientos de la política, no mantiene un funcionamiento permanente. Ecuador tampoco cuenta con un órgano especializado que evalúe y, en todo caso, no existe una planificación centralizada a nivel nacional en el Ministerio de Gobierno; sólo se evidencian planes y programas elaborados por separado en algu-

nas ciudades y regiones del país. Se podría decir que uno de los principales déficit encontrados es la carencia de evaluaciones públicas sobre las iniciativas policiales desarrolladas en las últimas décadas. Los programas de policía comunitaria, de descentralización/centralización policial, las fuerzas de tarea, entre otros, han pasado en muchos casos como iniciativas cuyos resultados aún son desconocidos.

Liderazgo civil democrático

El liderazgo civil es, sin duda, un elemento central para los procesos de reforma del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de derecho. Es por esto que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado prácticas de utilización política de las fuerzas de orden y seguridad. En este proceso se han identificado cuatro variables para la caracterización del liderazgo civil democrático presente en cada país. Ellas permiten una primera incursión en uno de los temas más importantes y menos estudiados de los procesos de mejora del sector seguridad en América Latina y el Caribe.

Las variables utilizadas para determinar la existencia y grado de liderazgo civil democrático en materia de seguridad son: (i) la presencia y operación de mecanismos de control interno y externo de la actividad policial; (ii) la presencia de asesoría técnica civil en la toma de decisiones; (iii) el nombramiento y funciones de la plana mayor policial; y (iv) el proceso de toma de decisiones al interior de la institución.

Mecanismos de control interno y externo

Con respecto a los mecanismos de fiscalización existentes en el sector, el control interno se vincula con aspectos de gestión policial. Prácticamente en todos los países se han creado instancias dedicadas a ello. En la mayoría de los casos las unidades encargadas de la fiscalización abordan aspectos administrativos en materia de regulación y control interno de la policía nacional. En El Salvador existe la Inspectoría General de la Policía, cuya misión es vigilar y controlar los operativos. De ella dependen, además, el Área de Asuntos Internos (para las faltas disciplinarias), la Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Derechos Humanos. A la Inspectoría se le adiciona el Consejo de Ética Policial, encargado de velar por el cumplimiento del marco legal y las regulaciones internas de la institución en lo que respecta a su funcionamiento.

El caso de Ecuador es relevante, debido a que, de acuerdo con la información recopilada, el sector tiene tres instancias: la Inspectoría General, el Departamento de Asuntos Internos —cuya responsabilidad es la detección e investigación de las irregularidades cometidas por el personal— y el Reglamento Disciplinario que regula la acción policial. Ciertamente la creación de una unidad especial para el control no implica necesariamente que sea efectivo, pero sin duda evidencia una preocupación institucional por la regulación de posibles acciones indebidas de los miembros de la institución.

El control externo puede ser dividido en tres instancias —según sea su origen el Ejecutivo, el Legislativo o la sociedad civil—, que se abocan a

la revisión de las instituciones policiales y otras entidades del sector. Una buena parte de los países de América Latina cuenta con unidades de este tipo en el Ejecutivo, las cuales ponen énfasis en aspectos de control de gestión y también en la función propiamente policial. En este sentido destaca Colombia, donde un completo sistema de control en el Ejecutivo articula distintos organismos, como el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Este último se centra principalmente en la evaluación de la gestión policial. También depende del Ejecutivo la Procuraduría de la Nación, que ejerce un control de carácter disciplinario en provecho del buen funcionamiento institucional de la policía y el respeto a los derechos humanos. Por lo general, la coordinación intersectorial aumenta los niveles de control de las políticas debido a la especialidad en áreas diversas.

El control externo ejercido por el Legislativo se hace a través de la promulgación de leyes y, sobre todo, en su función fiscalizadora, que realiza mediante comisiones parlamentarias permanentes y otras de carácter especial. En países como Ecuador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay no se cuenta con comisiones parlamentarias de carácter permanente que aborden la situación de las instituciones policiales y la seguridad pública. Distinta es la situación de la Cámara de Diputados y el Senado de la Provincia de Buenos Aires, México y Chile, entre otros, que tienen la facultad de formular leyes en la materia; en los tres casos mencionados, ambas cámaras tienen designada una comisión que trabaja el tema de seguridad pública de manera explícita.

Pero no sólo el Ejecutivo y el Legislativo tienen capacidad de fiscalización, pues la sociedad civil tiene una relevancia significativa al ejercer control en los diversos asuntos públicos que la afectan. Diversas son las organizaciones de la sociedad civil que abordan materias de seguridad pública, y si bien difieren en su carácter institucional y en los aspectos en que focalizan su labor de control, la mayoría busca la consolidación de mecanismos democráticos en las instituciones de seguridad. En general, estas organizaciones corresponden a tres grandes grupos: (i) aquellas de un marcado carácter académico, como universidades y centros de estudios e investigación; (ii) las organizaciones no gubernamentales, (ONGs), especialmente aquellas vinculadas a la defensa de los derechos humanos o temas de derechos ciudadanos; y (iii) las entidades con un interés público, como fundaciones o corporaciones.

La relevancia del control externo radica en el impacto que tiene en el sector seguridad y en sus instituciones, posibilidad que depende de la existencia de mecanismos e instrumentos que permitan auscultar la situación desde diversos frentes. Un ejemplo de la integración de mecanismos de control externo es Brasil, donde la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro puede sancionar aspectos relativos a la seguridad pública y la policía, puede fiscalizar y controlar las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo Estadual y, además, cuenta con una comisión permanente de Seguridad Pública y Asuntos de Policías. En cuanto a la acción de la sociedad civil en la materia, se aprecia un rol activo de parte de diversos centros académicos. Por otra parte, en el campo de las organizaciones no gubernamentales,

VIVA RÍO, con amplia experiencia, cumple un rol importante de control social sobre las instituciones policiales. Las principales actividades de las organizaciones vinculadas a la sociedad civil en materia de control de la seguridad pública y la policía apuntan al diagnóstico y problematización de materias relacionadas con ese ámbito, además de cumplir con requerimientos ocasionales de parte del Ejecutivo o Legislativo, llegando a establecer convenios para la formación y profesionalización del personal policial del Estado.

Asesoría técnica civil en la toma de decisiones

Una segunda variable utilizada para caracterizar el liderazgo civil democrático es la presencia o ausencia de asesoría civil. En este punto se verifica una brecha entre el Ejecutivo y el Legislativo, en desmedro de este último en cuanto a la existencia de equipos de asesores especializados en seguridad pública que colaboren en la toma de decisiones o en la formulación de proyectos de ley. Barbados, Belice, Bolivia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana cuentan con expertos que apoyan la gestión legislativa, mientras el resto de los países sólo disponen de asesorías en situaciones específicas y de acuerdo con la coyuntura.

La situación difiere bastante a la hora de indagar en el Poder Ejecutivo, ya que diversos gobiernos de la región cuentan con asesores en el tema, a excepción de todos los países de Centroamérica, más Brasil, México, Paraguay y República Dominicana. Entre los países en que el funcionamiento del Poder Ejecutivo es asesorado tanto por personal civil como por

miembros de la policía y algunos ex funcionarios de la institución, está Ecuador.

Nombramiento y funciones de la plana mayor policial

La tercera variable que da cuenta del liderazgo civil en el sector dice relación con el nombramiento de la jefatura superior policial y de su plana mayor. De acuerdo con la Constitución y las leyes de los diversos países estudiados, el Presidente de la República —o el gobernador del estado o provincia, en el caso de los países federados— es la máxima autoridad del sector y responsable de la seguridad pública. De este modo, le corresponde como una facultad exclusiva el nombramiento de la máxima autoridad de la institución policial, lo que no obsta para que, en algunos casos, pida consulta al ministro o secretario responsable para respaldar la decisión. Así, el nombramiento depende de la confianza que la autoridad civil deposite en quien ejerce el cargo. La única salvedad dentro de la región la presenta Uruguay, en donde es el propio ministro del Interior quien define y nombra al director de la Policía Nacional.

De igual forma, tanto la remoción como la duración del cargo en el nivel regional difieren caso a caso. En cuanto a la remoción, ella depende de la confianza que el Presidente de la República o la autoridad estadual tenga en la autoridad policial. Algunos países señalan de manera expresa las causales de remoción de la autoridad policial máxima, lo que apunta a la transparencia y limita la politización del cargo. Definiciones de este tipo se aplican en países como Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú y República

Dominicana². En lo que respecta a la duración en el cargo, la situación es muy disímil, debido a que responde únicamente a la definición que el marco legal estipula, además de que puede verse interrumpida por la discrecionalidad que está en manos de la primera autoridad del país, basada en la evaluación de la labor desempeñada. Sin embargo, es posible identificar dos claras tendencias en materia de duración en los cargos: la que define plazos para el desempeño de la máxima autoridad policial —que oscilan principalmente entre dos y cuatro años—, y aquella en que prima el carácter discrecional del nombramiento y, por ende, no hay definición respecto al tiempo de duración de la gestión.

La tendencia regional con respecto a los ascensos y bajas de la plana mayor de las instituciones policiales es ponerlos en manos del Poder Ejecutivo. En este sentido, quien toma la decisión en el nombramiento del alto mando policial es el Presidente de la República o la autoridad política responsable de la seguridad pública, según sea el caso. Existen algunos matices, como en Bolivia, donde el Legislativo debe aprobar el nombramiento del Director General de la Policía; o en Jamaica, donde la decisión se toma en conjunto entre el Gobernador General y la Comisión de Servicios Policiales. En otros países también opera el mecanismo de consulta al ministro del Interior o su equivalente.

Proceso de toma de decisiones al interior de la institución

El ejercicio de la función policial requiere de condiciones diversas para enfrentar las tareas de las cuales los servicios respectivos son responsables. Más aún, las condiciones que

requiere el logro de los objetivos policiales propuestos pueden variar en el tiempo, situación que evidencia la necesidad de una adecuación y reorientación institucional. Esto ocurre especialmente en materia de orden público, prevención y control del delito. Así, las instituciones policiales pueden tener mayor o menor autonomía para la toma de decisiones en materias operativas y logísticas, lo que dependerá del marco legal establecido, así como de las autoridades políticas superiores. En este sentido, es posible diferenciar una serie de ámbitos de decisión que, por su importancia estratégica, permiten indagar en el grado de autonomía de las policías y su articulación con el poder civil en materia de seguridad pública. Las diferencias son muy significativas y responden a la particularidad política, institucional y cultural de los países en estudio.

En cuanto a la toma de decisiones, los principales actores son la autoridad civil del sector y las autoridades de la policía misma. Según sean las diversas áreas de competencia, cada área institucional adquiere relevancia a la hora de definir aspectos de gestión, funciones, infraestructura y orgánica institucional, entre otros. Según la información recabada a través de expertos de cada país, encontramos que, por ejemplo, en el ámbito de la distribución territorial de la dotación y los ascensos o bajas, existe una mayor articulación entre el poder civil y la institución policial. En este sentido, algunos casos significativos son Brasil, Colombia, El Salvador y Jamaica, mientras que en materia de doctrina y formación del personal la tendencia es más bien de autonomía de la policía, reflejándose en Barbados, Brasil, Honduras, Perú y Uruguay.

En el caso de Argentina y Costa Rica, son los respectivos ministerios responsables de la seguridad los que toman las decisiones en las materias consultadas. Por su parte, en la Policía Nacional de Nicaragua y en Carabineros de Chile se aprecia una mayor autonomía en este proceso, en el que existe intervención decisiva del poder civil sólo en lo que respecta a los ascensos y bajas del personal policial.

Reformas y modernización

En materia policial, desde la década de los noventa, los diferentes países de la región han experimentado una serie de reformas en aspectos centrales de su constitución, con el propósito de reorientar la labor policial de acuerdo con el nuevo contexto sociopolítico. Así, las distintas instituciones policiales existentes en América Latina y el Caribe han debido crear o transformar la institucionalidad policial alejándose de la doctrina de seguridad nacional, que dominó durante la década de los setenta y ochenta. Por lo anterior, las reformas y procesos de modernización³ impulsados han buscado, entre sus múltiples objetivos, apartarse de prácticas represivas que tuvieron las policías y así lograr un giro en la percepción que la ciudadanía tiene de la institución. En este sentido, el proceso reformista ha intentado devolver o instalar la confianza en las policías, legitimar su acción y mejorar su imagen pública. A tal fin, a través de diversas medidas han sentado las bases para avanzar en la construcción de una policía moderna, transparente, eficaz y eficiente, donde prime la protección al ciudadano y se garantice el respeto a las libertades individuales.

En este escenario, las reformas que se han desarrollado en la mayoría de los países cubren un amplio abanico de ámbitos, como el rol constitucional de las policías, su estructura, carta orgánica, formación del personal, dependencia y escalafón. Todas las iniciativas reformadoras colaboran al fortalecimiento y consolidación del sistema democrático, reconociendo el carácter civil, apolítico y profesional de las instituciones policiales.

Dada la particularidad de cada proceso nacional, es difícil establecer grandes líneas generales en las reformas de las policías, aunque se pueden observar tendencias a nivel subregional. Por ejemplo, las reformas en las policías centroamericanas se caracterizaron por realizar los cambios en un escenario de instauración del sector seguridad luego de la firma de los tratados de paz, por lo cual el desarrollo de las medidas se inserta en una línea de trabajo planificada a largo plazo, donde el objetivo central apunta a la constitución de nuevas estructuras y renovados cuerpos policiales. Lo anterior se liga a la necesidad de sustraer a la policía del ámbito de influencia de las FF.AA., con las cuales existía una relación de fuerte dependencia. A ello debe sumarse la cooperación internacional que tuvieron algunos países, como Guatemala y Nicaragua, en materia de planificación, logística y apoyo financiero, lo que les permitió llevar adelante el proceso de reingeniería del sector. Las reformas propuestas responden más bien a aspectos particulares, estando ausente en este proceso una mirada integral al sistema policial. Este déficit obedece a diversos factores, como procesos eleccionarios, rencillas políticas y la misma realidad delictual, que obli-

garon a introducir reformas específicas que dieran respuesta y resultados rápidos en estas materias. Esta forma y celeridad en el proceso de reformas no resta importancia ni impacto a las medidas impulsadas, sino que enfatiza la falta de planificación para realizarlas.

En general, estas reformas han sido impulsadas desde el poder político y en algunos casos en colaboración con las policías y la sociedad civil. Esto último se puede verificar en algunos países centroamericanos y del Caribe (Nicaragua, Panamá, República Dominicana), ya que en el marco de los tratados de paz se realizaron procesos de reformas con una convocatoria ampliada. La excepción a estas iniciativas de origen político es el caso boliviano, donde fue la misma Policía Nacional la que promovió la reforma implementada a su carta orgánica. Similar ha sido el proceso adoptado en el área de formación, dado que los ministerios de los que dependen las policías han sido los impulsores de las medidas en esta área. Escapan a esta generalidad el caso ecuatoriano, donde es la Policía Nacional la que ha impulsado la reforma. En el Distrito Federal de México, los encargados de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) han puesto especial énfasis en estos procesos, cuyos impulsores fueron civiles.

También cabe señalar como detonante del proceso de reformas el estallido de escándalos de gran magnitud, ligados a problemas de corrupción y/o violación a los derechos humanos, que pusieron el tema en la agenda pública y obligaron a realizar cambios. Un claro ejemplo de esta situación fue el proceso acaecido a mediados de la década de los noventa en la

provincia de Buenos Aires, donde ocurrió el atentado al edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina y el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas. En ambos casos hubo participación de miembros de la policía bonaerense, lo que expuso la necesidad de impulsar severas reformas en la provincia, las que culminaron en 1998 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la disolución de la policía existente y la creación de cuatro cuerpos policiales.

Cabe señalar que el proceso general de reformas en las instituciones policiales ha tenido en algunos países actores relevantes que se han opuesto a las nuevas medidas y han ejercido presión sobre las autoridades competentes. Situaciones de este tipo han variado en intensidad y temporalidad, siendo la presión de grupos del personal policial por un aumento en sus salarios un elemento común a los procesos donde ha habido oposición a la aprobación de ciertas reformas. También otros actores relevantes en el escenario político-institucional del sector han tomado posturas contrarias a la aprobación de las reformas. Al respecto se puede mencionar lo acontecido durante el proceso de reformas en la Policía Nacional Civil de El Salvador, donde hubo oposición de parte de los militares. Este sector resistió el traslado de las funciones policiales —tradicionalmente a su cargo— al control civil bajo un ministerio, tal como se derivaba del acuerdo de paz y de la reforma constitucional originada por este.

Un caso de oposición a las reformas por parte de personeros políticos ocurrió en Uru-

guay, pues durante el año 2006 legisladores del bloque opositor al gobierno interpellaron al Ministro, presionando por algunos cambios en las medidas relativas a las políticas, estrategias criminales y de seguridad vinculadas a niños y jóvenes infractores de ley. Como muestra de la presión que han ejercido, a fines de 2006 este grupo de parlamentarios convocó al Ministro en más de doce ocasiones al Parlamento —incluida su censura y pedido de remoción—, sin haber conseguido modificaciones en sus peticiones.

Refiriéndose al tipo de reformas implementadas, se puede apreciar en la región que los procesos respectivos se han centrado en la modificación de la estructura y carta orgánica de las instituciones policiales, así como en los procesos de formación del personal policial. Estas son señales de las prioridades que han adoptado las instituciones policiales desde la vuelta a la democracia, la firma de tratados de paz o sus hitos históricos en el tema. Muestran así la necesidad de modificar su ley orgánica en el sentido de definir su carácter civil, apolítico y no deliberante, así como el establecimiento o reestructuración de las bases de su funcionamiento y organización.

En tanto, el interés por las áreas de formación da cuenta de una preocupación por el nivel de profesionalización de los cuerpos policiales, caracterizada por la creación o reestructuración de los institutos de formación y cambios en los contenidos impartidos. Junto a la preocupación por la adquisición de habilidades y conocimientos propios de la función policial, se han incorporado áreas relativas al respeto de los derechos humanos y al Estado

de derecho. Deben destacarse también los esfuerzos realizados por impulsar el trabajo comunitario a través de policías de proximidad, reforzando el área de prevención y trabajo con la comunidad y buscando establecer un rol cercano a la ciudadanía que le permita generar lazos de confianza con la institución.

Reafirmando lo anteriormente señalado, pero sólo desde una mirada cuantitativa, se destaca que en doce de los dieciséis países de los cuales se dispone información se han realizado reformas a las cartas orgánicas policiales. En especial estos procesos se encuentran en las subregiones andina y centroamericana. Las excepciones a este tipo específico de medidas son Brasil, Chile, Jamaica y Uruguay.

La estructura orgánica es otra área que ha experimentado un importante número de reformas en las últimas dos décadas. De hecho, once de los dieciséis países han efectuado alguna reforma en esta área. Los objetivos son modernizar la organización interna de la policía, creando, fusionando o reacomodando direcciones o unidades, de manera acorde con los objetivos y desafíos planteados por la institución y al nuevo escenario social y político. En relación con lo anterior, se han implementado cambios en el escalafón, a veces motivados por la búsqueda de una mayor horizontalidad al interior de las estructuras policiales. Los actores involucrados en la elaboración de este tipo de reformas son los mismos que los señalados en los casos anteriores, resaltando el proceso jamaicano, donde la Constabulary Force fue la impulsora de las medidas.

En cuanto a las reformas a la función de las policías definida constitucionalmente, los principales cambios se registraron en la subregión centroamericana, donde El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá modificaron su rol, apuntando a la ya comentada finalidad de sustraer a la policía del ámbito de las FF.AA. y, junto con ello, redefinir su papel en el nuevo marco institucional de los países. Para ello subrayan el carácter civil, profesional y apolítico de las instituciones policiales, lo que constituye un punto de inflexión en relación con los anteriores cuerpos de seguridad, que no aseguraban un comportamiento de estricto apego a la Constitución Política ni a la autoridad civil, en el caso que correspondiese. En el mismo sentido que los países ya nombrados figuran los casos de la policía jamaicana, en cuyas reformas el principal impulsor fue el Parlamento; la Policía Nacional Paraguaya, por el cambio constitucional de 1992 ya mencionado; la Policía Nacional del Ecuador, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (que le asigna nuevos roles). El caso más reciente es el de la Policía Nacional de Uruguay, donde en 2006 eliminaron normas contrarias a la Constitución de la República y se realizó un estudio normativo-jurídico para el rediseño institucional del Ministerio del Interior y la Policía.

A modo de conclusión

Un análisis panorámico de la institucionalidad de la seguridad pública en América Latina y el Caribe muestra gran dinamismo en las reformas legales en la última década. En general, dichas reformas han tendido a regular su dependencia, escalafón, y estruc-

tura orgánica de las policías. Se mantiene el carácter militarizado de las mismas y una definición de funciones que tiende a ser amplia, más que focalizada o limitada. Se advierte, asimismo, áreas de acción conjunta con las FF.AA. en lo concerniente a narcotráfico y orden público. Existen en la mayoría de los países mecanismos internos de control y *accountability* aunque muchos otros presentan bajos niveles de control externo a la función policial. El poder legislativo tiene muy bajos niveles de intervención y fiscalización en el campo de la seguridad pública en la mayoría de los países. Una de las áreas donde más se muestra la autonomía policial es en los temas relativos a presupuesto, funciones operativas, adquisiciones, elaboración de la doctrina institucional, gestión de recursos humanos y ascensos y bajas que dependen de las propias policías en la mayor parte de los casos, y los presupuestos son elaborados y propuestos por las propias policías, sin existir mecanismos intermedios a nivel ministerial de definición de objetivos y control de metas presupuestarias.

De esta forma se plantean algunos desafíos centrales que debieran ser enfrentados en el corto plazo para lograr un significativo avance en el Estado de Derecho en la región así como niveles de eficiencia y efectividad mayores en las tareas de prevención y control del delito.

Sistemas de evaluación y control

Si la profesionalización y el *accountability* son metas permanentes para las instituciones policiales modernas y democráticas, se deben adecuar los criterios de evaluación del

desempeño individual en dicha dirección, teniendo como medida la calidad del servicio entregado a la comunidad y la adecuación a la normativa vigente, con el fin de mejorar el prestigio institucional y la confianza pública. En materia de gestión, es necesario redefinir criterios e indicadores de gestión que permitan evaluar resultados, efectividad e impacto en la seguridad pública. En cuanto a los sistemas de control, se requiere establecer con mayor claridad los tipos penales que cubren los actos en que las policías abusan de su poder y vulneran derechos fundamentales de las personas. Hoy en día, muchos países de la región sólo cuentan con las normas contenidas en el código de Justicia Militar, que por su redacción son de difícil prueba. También el Estado tendría que pensar en proponer mecanismos para regular la posibilidad de reparación en los casos en que se pruebe la violencia innecesaria por parte de los agentes policiales, y el daño ocasionado a los particulares con ocasión del cumplimiento de sus funciones.

Los equipos civiles de asesores.

La temática del sector seguridad debe ser analizada y desarrollada desde el mundo civil, particularmente desde las universidades y los centros de investigación. La limitada experticia civil sobre la situación apoya al mantenimiento de un circuito donde el debate del sector queda en manos de los miembros de las FF.AA., policiales o en los servicios de inteligencia. En este sentido, se requiere institucionalizar la presencia de equipos de asesores civiles al interior de los ministerios, con carácter permanente que aporten a la constitución de un conocimiento aplicado en la materia.

Diseñar e implementar sistemas de rendición de cuentas.

Al realizar un análisis por área vemos que las policías pueden tener altos niveles de autonomía, situación que da pie a la prioridad que debe darse al diseño e implementación de sistemas de rendición de cuentas. Los mismos deberían estar vinculados no sólo con la revisión de los gastos e inversiones realizados, sino también con la efectividad de las iniciativas desarrolladas. El involucramiento de la sociedad civil es clave para afianzar estos sistemas de rendición de cuentas públicas, reconociendo la necesidad de críticas constructivas y de miradas que permitan avanzar en una agenda conjunta de trabajo.

Fortalecer las capacidades de seguimiento y monitoreo del Poder Legislativo.

La consolidación de equipos de apoyo legislativo, el establecimiento de comisiones específicas para el sector seguridad y el aumento de atribuciones de los Parlamentos para el monitoreo de las acciones y decisiones deben ser prioridades en la agenda. La contratación de personal especializado en la temática para conformar equipos de expertos que asesoren a los diversos parlamentos de la región es un primer paso muy relevante. El Poder Legislativo debe asumir mayor protagonismo, utilizando las atribuciones ya existentes.

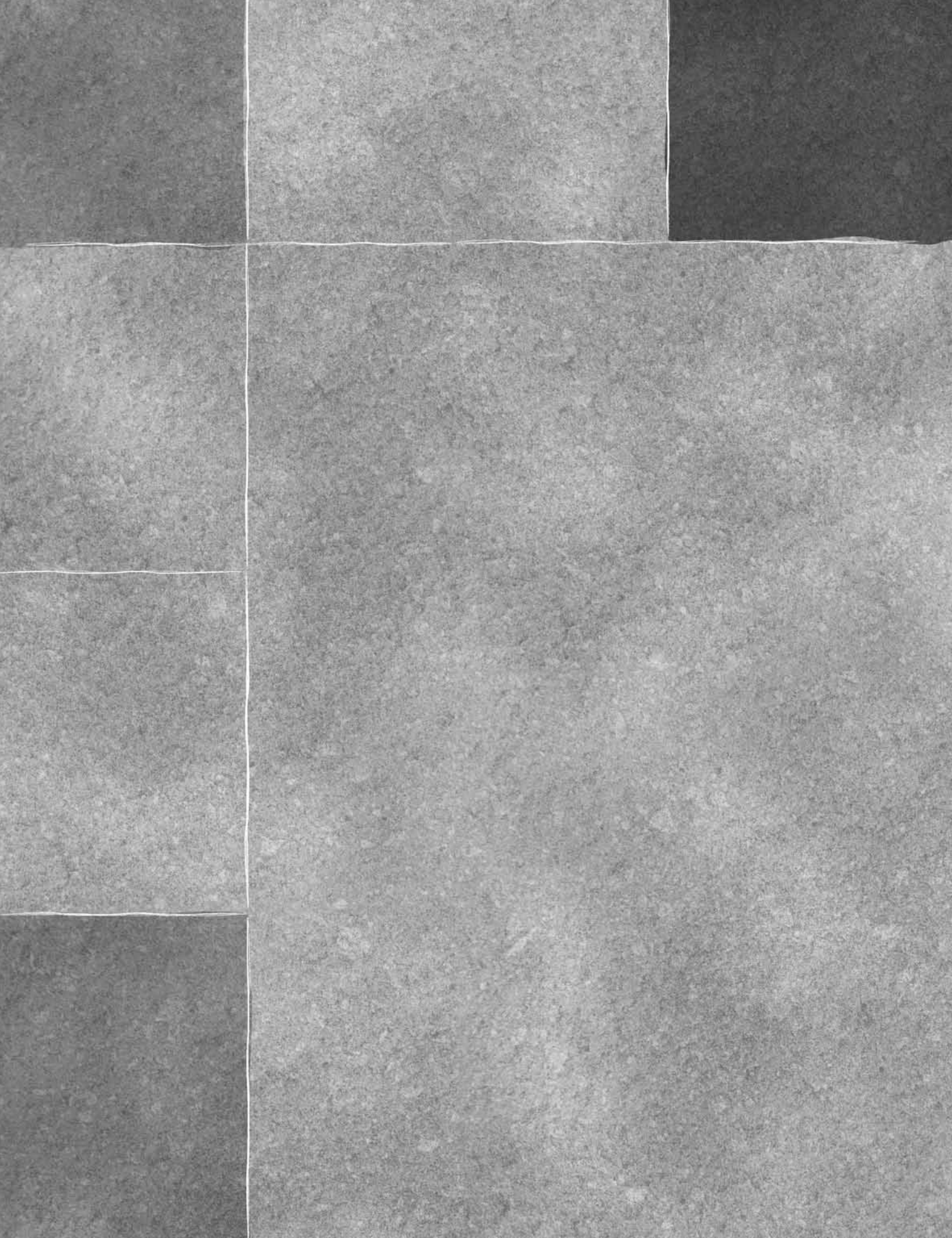
1. Este artículo está basado en el segundo capítulo del "Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe", FLACSO, 2007. Disponible en el sitio web www.flacso.cl

2. En Chile, el General Director de Carabineros es nombrado por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, pero sólo puede llamar a retiro al General Director con decreto fundado informado a la Cámara de Diputados y al Senado.

3. Este proceso es definido como el conjunto de iniciativas de carácter operativo que contemple modernización institucional, cambios en modelos de gestión, incorporación de tecnología, compra de equipamientos, cambios en la pirámide institucional y cambios en los años de formación ocurridos en las últimas dos décadas en la región.

Data de recebimento: 30/10/07

Data de aprovação: 15/11/07



O Conselho de Segurança Pública no âmbito da administração pública municipal

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, José Roberto Pereira e Virgílio César da Silva e Oliveira

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira é bacharel em Administração pela Universidade Federal de São João Del Rei e mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Atualmente é professora da Universidade Federal de São João Del Rei.

vrezende9@yahoo.com.br

José Roberto Pereira é bacharel em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Atualmente é coordenador do Programa de Pós- Graduação em Administração da Universidade

Federal de Lavras. jpereira@ufla.br

Virgílio César da Silva e Oliveira é bacharel em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora e doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras. virgilio@ufla.br

Resumo

Este trabalho investigou o Conselho de Segurança Pública (Consep) do município de Lavras, MG, analisando sua gestão a partir de duas referências teóricas da administração pública: os modelos gerencial e societal. O propósito do estudo foi compreender a concepção de administração pública que orienta a gestão desse órgão. Partiu-se, portanto, do pressuposto de que o tipo de gestão predominante no Consep está intimamente ligado à forma de administração pública que o norteia. Os resultados revelaram que o Consep de Lavras não se vincula completamente a nenhum dos dois modelos. Constatou-se a presença de traços da administração pública gerencial e de vários aspectos da administração pública patrimonial e burocrática. O artigo reafirma, portanto, o nexos entre segurança pública e gestão pública, principalmente no âmbito municipal.

Palavras-Chave

Conselhos de segurança pública. Administração pública. Gestão municipal.

A partir da década de 70, a democracia brasileira foi marcada por vários movimentos sociais contra a ditadura militar e a favor de eleições diretas, incluindo desde o movimento estudantil até o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra. Nesse contexto, destaca-se o papel do Estado na condição de organismo de controle repressivo dos movimentos sociais e de controle seletivo das políticas públicas, cerceando as iniciativas democráticas. Como consequência das pressões populares, o processo de abertura política foi sendo ampliado e, em 1988, foi promulgada a nova Constituição, garantindo ao cidadão os direitos sociais democráticos e de participação política. Nesse âmbito, os conselhos gestores, regulamentados por essa Constituição, representam um caminho para a democratização das políticas públicas e de participação da sociedade civil organizada. Além disso, podem ser considerados uma forma de constituição de sujeitos democráticos que buscam participação efetiva nos processos sociais e que se responsabilizam por decisões e ações. Representam, por outro lado, mecanismos de controle social.

Ao se ressaltar o papel dos conselhos como mecanismos de participação social e, simultaneamente, de controle social do aparelho do Estado, emerge um aspecto que chama a atenção dos próprios membros e, especialmente, do mundo acadêmico-científico: a gestão desses conselhos, tendo em vista a complexidade de interesses e a presença de grande diversidade de atores sociais.

Nesse sentido, delimitou-se essa proposta de pesquisa em um estudo de caso do Consep do município de Lavras, Minas Gerais, com o objetivo de analisar a gestão deste conselho a partir da referência teórica de duas vertentes de administração pública, abordadas por Paes de Paula (2005): administração pública societal e gerencial. O que norteia esta pesquisa é a compreensão da concepção de administração pública que orienta a gestão do Consep de Lavras. Parte-se do pressuposto de que a abordagem de gestão do Consep está intimamente relacionada com o tipo de administração pública empreendida, de modo que, ao se identificar o perfil da gestão do Consep, será revelado o tipo de administração pública que o norteia.

A abordagem metodológica desta pesquisa é de caráter qualitativo, o que, segundo Malhotra (2001), proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema. Para este autor, a pesquisa qualitativa é uma forma de levantamento não-estruturado, exploratório, baseado em pequenas amostras, que proporciona *insights* e uma compreensão mais ampla do objeto em análise.

Entre as diversas modalidades de pesquisa qualitativa, esta investigação define-se como um estudo de caso histórico-organizacional. Godoy (1995) demonstra que o estudo de caso caracteriza-se como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente, visando o exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular. No caso

em questão, foi estudada uma organização específica (o Consep de Lavras), com o objetivo de entender seu modo de funcionamento e seu modelo de gestão. O período de análise do estudo foi delimitado pela data de criação do Conselho, ou seja, de 2000 a 2006.

A coleta de informações, no âmbito do conselho, foi de caráter documental e por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas com os conselheiros, com representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros e da Prefeitura Municipal. Ao todo, foram 14 entrevistas realizadas entre novembro de 2006 e fevereiro de 2007. Além do Consep, os entrevistados participam de outras organizações da sociedade civil. A idade média dos entrevistados é de 54 anos e, quanto à escolaridade, somente dois possuem apenas o ensino médio completo, sendo que os demais têm curso superior ou pós-graduação. Antes de iniciar as entrevistas, foi feito contato com alguns dos atores sociais a serem entrevistados, com o intuito de apresentar a proposta de pesquisa que seria realizada. O tempo de cada entrevista durou, em média, uma hora.

A organização e a análise das informações foram feitas após cada etapa do trabalho de campo, consistindo na checagem de todo material coletado, o que permitiu a orientação e a realização das entrevistas, colocando em prática o processo qualitativo de pesquisa, por aproximações ou aprofundamentos sucessivos. As informações foram sistematizadas da seguinte maneira: transcrição das gravações; organização e desagregação das informações segundo as respostas de cada entrevistado sobre cada variável do modelo analítico, o que gerou um documento de referência para a análise final; e

análise das respostas, sendo que, para cada variável, as características do Consep foram associadas a um modelo específico de administração pública.

Os tipos de administração pública no Brasil

Torres (2004) considera importante, para entender a relação da elite agrária com o Estado brasileiro, o conceito de patrimonialismo desenvolvido por Max Weber. Raymundo Faoro (jurista, cientista político, sociólogo e historiador), em sua obra clássica *Os donos do poder* (1958), utiliza o conceito de Weber para explicar a relação incestuosa e predatória da elite agrária governante com a administração pública brasileira. Por esse ângulo, toda nossa trajetória, desde o descobrimento, é uma história marcada pela forte presença do Estado, dominado por uma elite, podendo-se afirmar que predomina uma administração patrimonialista. Para Torres (2004), ao longo da colonização brasileira, ocorreu o processo de transplantação da máquina administrativa portuguesa para o Brasil, o que se consolidou com a vinda da Corte para o país, em 1808, fugindo de Napoleão Bonaparte. Para Faoro (2000), esse acontecimento foi um marco para toda nossa história posterior. Essa transplantação da administração pública portuguesa para o Brasil instalou no país um aparato administrativo patrimonialista, que caracterizou toda a história nacional. Torres (2004) ressalta um segundo momento marcante na administração pública brasileira: a “Era Vargas”. Em 1937 foi implantado o Estado Novo, o Congresso Nacional foi fechado e elaborada uma nova Constituição. Nesse contexto, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que teve uma longa e marcante trajetória, sendo extinto

apenas em 1986. A criação de tal departamento teve como objetivo principal promover a montagem da máquina administrativa nos moldes burocráticos weberianos.

Ao analisar o período do regime militar, Torres (2004) mostra que a administração pública novamente sofreu um intenso processo de transformação. Em 1967, acontecimentos políticos, sociais e econômicos levaram a administração pública a um novo rearranjo. Os motivos, entre outros, foram o papel crescente atribuído ao Estado em relação ao desenvolvimento econômico e a natureza autoritária do regime político. A reforma de 1967 visava a modernização da administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais empregados pela iniciativa privada.

Para Martins (1997), durante os três governos civis que se seguiram ao regime militar (mas, especialmente, sob o caótico governo Collor), a organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública foram modificadas de forma constante e errática. Para o autor, o governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do governo federal e pela desmoralização ainda maior da burocracia pública, quer por ataques verbais indiscriminados, quer pela demissão arbitrária e inócua de servidores. Durante os cinco anos do governo Sarney e os dois anos e meio da administração Collor, para acomodar interesses políticos ou por razões tópicas, foram efetuadas nada menos que 35 mudanças desse tipo, afetando 25 ministérios ou órgãos da macroestrutura do governo.

Ainda na linha de raciocínio de Martins (1997), pode-se afirmar que o governo Itamar Franco seguiu o mesmo caminho e, em menos de

um ano, introduziu seis mudanças arbitrárias em nível de ministério ou de secretaria de governo. Ironicamente, uma boa ilustração dessas mudanças é dada pela trajetória do órgão teoricamente responsável pela reforma da administração pública.

Em sua recapitulação da evolução da administração pública no Brasil, Torres (2004) mostra que, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, ocorria em boa parte do mundo a discussão sobre as reformas do Estado moderno, o que colocou a reforma estatal na agenda política brasileira. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob o comando do então ministro Bresser Pereira, e elaborado um documento que subsidiou a discussão e os esforços no sentido de modernizar a administração pública. Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Estado, no qual estava vinculado o modelo gerencial de administração pública que já vinha sendo implantado em vários países, tendo como referências os Estados Unidos e a Inglaterra (governos Reagan e Thatcher). O modelo gerencial está voltado para o cliente cidadão, efetua controles por resultados e aposta na descentralização da ação estatal, configurando uma gestão pública mais compatível com as inovadoras técnicas de administração utilizadas pelas empresas. Esse modelo gerencial é analisado por Paes de Paula (2005) como estilo de uma “nova administração pública”. Para a autora, as bases teóricas da Nova Administração Pública estão relacionadas com o pensamento neoliberal, a teoria da escolha pública, a dinâmica dos *thinks tanks*, os movimentos neoconservadores, a crise do keynesianismo, a expansão do movimento gerencialista e as características da nova administração pública britânica.

Paes de Paula (2005, p.47) sintetiza as características da nova administração pública: descentralização do aparelho do Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e uso das idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

Tendo em vista as mudanças dos paradigmas da administração pública nos últimos anos, Paes de Paula (2005) promove uma discussão de dois modelos: a administração pública gerencial e a societal. Para esta autora, a vertente gerencial fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor empresarial privado, no qual a gestão estratégica (monológica) é o determinante

das relações produtivas e cujas dimensões são pautadas pelo setor econômico-financeiro. A vertente societal, por sua vez, tem como princípio a intersubjetividade das relações sociais, de uma gestão social (dialógica) na qual se destaca a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisão. Se a vertente gerencial faz referência às mudanças na gestão pública com base em configurações dos agentes econômicos, a societal baliza a discussão de novos arranjos institucionais capazes de atuar como esferas públicas (PAES DE PAULA, 2005, p.13).

Para comparar os dois modelos de administração pública, Paes de Paula (2005) identificou seis variáveis que permitem a compreensão do funcionamento e das intenções políticas de cada uma das vertentes, o que pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1
Variáveis observadas na comparação dos modelos

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 80 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros que tiveram início nos anos 60 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Paes de Paula, (2005, p.175)

Ao analisar o Consep de Lavras, à luz desse modelo analítico, espera-se contribuir para o entendimento teórico e prático do papel deste tipo de conselho na administração pública.

Conselhos gestores de políticas públicas: o caso da segurança pública no município de Lavras, MG

Os conselhos gestores de políticas públicas colocam novos temas na agenda pública – mesmo quando criam apenas diretrizes –, ampliando a representação dos diferentes segmentos da sociedade. Um dos papéis importantes dos conselhos é detectar irregularidades e auxiliar no papel de fiscalização das políticas públicas da administração em qualquer um dos níveis da Federação. Em termos de poder de decisão, os conselhos são deliberativos, cabendo, a seus membros, a tomada de decisões em assuntos de sua competência e, ao órgão executivo local, a realização das ações deliberadas. Os conselhos criam uma nova esfera social-pública, pois possibilitam à sociedade o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas, constituindo um novo padrão de relações entre Estado e sociedade.

No entanto, Gohn (2000) alerta para o fato de que, em vários pareceres oficiais, verifica-se que os conselhos não têm atuado com seu caráter deliberativo, mas apenas consultivo, sem poder de decisão. A autora considera ainda pior a constatação de que, muitas vezes, os conselhos servem como instrumentos nas mãos de prefeitos e elites, fugindo do seu propósito principal.

No caso brasileiro, foi na conjuntura política e social dos anos 80 que surgiram as primeiras

experiências de conselhos gestores. Nessa época, havia duas formas de conselhos: os gestores populares e os comunitários. É comum encontrar na literatura acadêmica a atribuição do fortalecimento da participação à ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) às prefeituras de importantes cidades, no final da década de 80. No entanto, em um recente artigo, Fernandes (2005) demonstra que há uma nítida tendência de supervalorizar o papel de determinadas coalizões de poder, em que as administrações do PT são apresentadas como únicas dotadas de iniciativa no fortalecimento do controle e da participação social no Brasil. Para o autor, não há como negar a importância do PT na criação de um novo modo de governar as cidades no que se refere à criação de mecanismos de gestão com participação e controle social, mas esse fenômeno foi iniciado por grupos político-partidários oriundos ainda da militância na época da ditadura militar.

Para Tatagiba (2002), os conselhos passam a ser concebidos como espaço onde a sociedade pode exercer papel mais efetivo de fiscalização e de controle mais próximo do Estado, assim como pode imprimir uma lógica mais democrática na definição de prioridades na alocação dos recursos públicos. Com esses mecanismos de participação, o Estado é “obrigado” a negociar suas propostas com outros grupos sociais que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre este. Espera-se, ainda, que a participação tenha um efeito direto sobre os próprios atores que participam, atuando, assim, como um fator educacional na promoção da cidadania.

Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004), em uma pesquisa sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais nas metrópo-

les brasileiras, utilizam três eixos de análise: os conselhos como canais plurais de participação da sociedade organizada; a cultura cívica dos conselheiros; e as condições e os processos de tomada de decisões nos conselhos. Esses três pilares, se bem estruturados, podem fornecer condições necessárias para que tais canais exerçam seus papéis efetivamente.

Fuks e Perissinoto (2006) analisam os conselhos de políticas públicas de Curitiba, Paraná, abordando a questão da participação política em termos da capacidade dos atores de influenciarem o processo decisório. Os autores concluíram que a ampliação da participação política não comporta soluções puramente institucionais. Constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como obstáculos à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Entretanto, reconhecem que a existência dessas instituições permitiu a incorporação de atores políticos no processo de tomada de decisão pública, antes monopolizada pela burocracia estatal. Nesse sentido, os conselhos são vistos, por um lado, como uma forma de descentralização do poder, mas, por outro, como fruto de uma crise nas instituições públicas.

Gohn (2001), em uma pesquisa realizada sobre conselhos gestores, teve a possibilidade de levantar questões importantes, tais como a diversidade quanto ao próprio conceito de participação e de gestão, o sentido dos conselhos no universo e realidade das políticas sociais atuais e o impacto dos conselhos como mecanismo inovador na gestão pública, no âmbito institucional e na esfera da participação da sociedade civil. A existência dos conselhos pode ser considerada um avanço em termos de gestão de políticas públicas e vista

também como um mecanismo de *accountability*. Esse conceito pode ser entendido como a prestação de contas com a finalidade de propiciar mecanismos de controle e regulação no âmbito das políticas públicas (BARROS, 2006).

No entanto, várias perguntas são levantadas quanto aos limites dos conselhos, tais como: quais os limites da capacidade de intervenção dos conselhos na vida política? Os conselhos realmente influenciam e têm impacto na ação pública? Serão eles apenas fontes de manipulação?

Abramovay (2001) analisa algumas fragilidades dessas instituições relacionadas à pouca informação dos conselheiros, baixa representatividade e falta de preparo para o exercício de suas funções. No entanto, considera que o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos.

No Brasil, de acordo com dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, elaborado pela Fundação João Pinheiro – FJP (2005), de todas as atividades atinentes ao Estado, a segurança pública é a única que permanece sendo executada integralmente pela União e Estados da Federação, sem tanto envolvimento direto dos municípios. Contudo, é crucial enfatizar que é no município que todos os problemas de ordem pública se manifestam, não sendo diferente com a violência e a criminalidade. Assim, esse distanciamento do município no que se refere à autoridade e à responsabilidade sobre a segurança pública é uma questão a ser repensada.

O primeiro ponto de inestimável contribuição que o município pode oferecer em termos

de segurança pública compreende a composição, focalização e gerenciamento de suas políticas de assistência social. Políticas públicas voltadas para a educação integral, geração de renda e emprego, entre outros, têm um enorme potencial para agir de forma preventiva no contexto social local. Além disso, a municipalidade pode contribuir de forma decisiva com o aparato estatal de segurança pública, mediante o uso da estrutura logística municipal, entre outras formas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p.33-34).

Ainda de acordo com informações da FJP (2005), talvez o papel mais decisivo da municipalidade esteja na sua capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de sua participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade. Nesse sentido, os conselhos gestores de segurança pública tornam-se um meio extremamente importante para a administração pública contemporânea. Assim, para falar de conselhos de segurança pública no Brasil, é necessário abordar o tema central que motiva sua existência: a segurança pública.

A segurança é um direito fundamental e uma das condições do exercício de liberdades individuais e coletivas. Garantir a segurança no território nacional é uma das funções do Estado. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, no Artigo 144: “(...) a Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”.

Em um recente ensaio teórico, Soares (2006) mostra com grande propriedade que a “insegurança pública” é, hoje, uma tragédia nacional,

que atinge o conjunto da sociedade e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. A criminalidade letal atingiu patamares dantescos. Além disso, tornou-se um problema político, sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres.

Ainda segundo Soares (2006), várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme os Estados e as regiões do país. Para o autor, o Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes e, por sua complexidade, não admite simplificações.

Soares (2006) afirma que as explicações para a violência e o crime não são fáceis e alerta que é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular, mas sim uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade. O contexto institucional, na esfera da União, caracteriza-se pela fragmentação no campo da segurança pública. O problema maior não é a distância formal, mas a ausência de laços orgânicos, no âmbito de coordenação das políticas públicas. O que se está enunciando é grave: os respectivos processos decisórios são incomunicáveis entre si.

Para Adorno (2002), há cerca de três décadas, o debate e a reflexão sobre a violência e o crime no Brasil estavam apenas se iniciando. Tratava-se, em verdade, de um debate suscitado pela esquerda e pelos primeiros defensores dos direitos humanos. Embora a violência fosse

um fenômeno endêmico na sociedade brasileira, sua visibilidade ganhou foro público durante a transição da ditadura para a democracia.

A complexidade da sociedade contemporânea levou a um crescimento das taxas de criminalidade, sendo que o policiamento tradicional, apenas, não tem conseguido dar um retorno à sociedade no combate à criminalidade urbana. O aumento da violência no Brasil tem levado os especialistas a defenderem uma nova concepção de segurança pública. Nessa perspectiva, a segurança deixa de ser um assunto exclusivamente policial, passando a envolver diversas áreas da administração pública, os três níveis de governo e a sociedade civil. Assim, o papel do município torna-se extremamente importante, por sua capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade.

Segundo Souza (2005), no Brasil, as primeiras iniciativas de policiamento comunitário iniciaram-se em meados dos anos 80. Desde então, essa filosofia tem sido aos poucos aceita pela maioria das organizações policiais. Um dos grandes avanços desse modelo foi a criação dos Conseps como meio de solução de problemas, ampliando suas fronteiras para além dos muros das organizações policiais militares.

O município de Lavras

O município de Lavras está localizado no sul do Estado de Minas Gerais, ocupando uma área de 565 km² (IBGE, 2007). De acordo com dados da Fundação João Pinheiro

(2005), sua população em 2004 correspondia a 85.380 habitantes. Aproximadamente 94% deste total reside em áreas urbanas (IBGE, 2007). A cidade foi fundada por volta de 1720, quando os bandeirantes passaram pelo local. Pertencendo ao município de São João Del Rei e à freguesia de Carrancas, sua denominação pioneira foi Campos de Santana das Lavras do Funil.

Em 19 de junho de 1813, a localidade foi transformada em freguesia e, em 13 de outubro, elevou-se à condição de município, recebendo sua denominação definitiva. No início do século XX, Lavras destacou-se por sua dinâmica comercial. A instalação do telégrafo e a disponibilidade de uma estrada de ferro atraíram indústrias e incentivaram a implementação da agricultura. Já nessa época a rede de instituições de ensino da cidade era digna de nota (DESCUBRA MINAS, 2007).

O detalhamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Lavras, relativo a 2000 (Tabela 1), pretende situar seus aspectos socioeconômicos em relação aos municípios do Estado e do país. Esse indicador, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca contemplar múltiplas dimensões, além da econômica. O IDH corresponde à média de três variáveis: educação, longevidade e renda. A primeira expressa a taxa de alfabetização de pessoas com mais de 15 anos e o percentual de frequência escolar. A segunda considera a esperança de vida ao nascer e estima as condições locais de saúde, segurança e salubridade. A terceira reflete o rendimento *per capita* local.

Tabela 1
Índice de Desenvolvimento Humano – IDH
Município de Lavras
2000

Dimensões	Posição em Minas Gerais	Proporção de municípios com IDH superior (%)	Posição no Brasil	Proporção de municípios com IDH superior (%)
IDH	0,819	1,64	239	4,34
IDH - educação	0,917	1,17	149	2,71
IDH - longevidade	0,790	20,63	993	18,03
IDH - renda	0,749	2,23	248	4,50

Fonte: PNUD, 2000.

O IDH de Lavras corresponde a 0,819, posicionando o município em 14º lugar no Estado e em 239º no país, segundo tal critério. Em Minas Gerais, apenas 1,64% das cidades apresentam um índice mais favorável, enquanto no Brasil esse valor amplia-se para 4,34%. A observação dos dados por segmento demonstra o êxito local relativo na área de educação. Por outro lado, a variável longevidade colabora para o declínio do IDH global. Destaca-se que, entre os fatores capazes de influenciá-la, encontra-se a taxa de crimes violentos.

O Conselho Comunitário de Segurança Preventiva de Lavras

O Conselho Comunitário de Segurança Preventiva de Lavras foi criado em 24 de abril de 2000, tendo como natureza jurídica a denominação de “associação”. Em 2003, foi sancionada, pela prefeitura municipal, a Lei n.º 2.860, reconhecendo este órgão como de utilidade pública.

Estatutariamente, o Consep de Lavras envolve autoridades locais, membros da comunidade, representantes das entidades de classe (culturais ou religiosas), clubes de serviço, associações de bairros e pessoas residentes ou domiciliadas no município, interessadas em colaborar na prevenção e solução dos problemas relacionados à segurança pública. As instituições consideradas parte do conselho e que tiveram seus representantes entrevistados foram: a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros e o Poder Judiciário. A estrutura interna de funcionamento do Consep de Lavras é formada pelos seguintes órgãos: Assembléia Geral, Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal.

O Consep conta com um recurso econômico para a manutenção de suas ações, mas o trabalho de seus membros é voluntário e sem remuneração. Em 2005 e 2006, foi feito um acordo com o Poder Judiciário local para re-

passo de recursos financeiros resultantes de multas aplicadas pelo juizado especial. O recurso é fixo, mas não tem uma quantia certa. No entanto, o Consep recorre a outras instituições, como, por exemplo, aos bancos, às casas lotéricas e aos comerciantes locais para complementar os recursos financeiros, mas essa ajuda vem na forma de doação, não sendo estipulado valor e nem obrigatoriedade. Seu funcionamento ocorre da seguinte maneira: cada mês tem uma reunião ordinária e, sempre que houver razões de interesse da

comunidade, o Conselho poderá realizar reuniões extraordinárias. As questões relevantes, segundo os membros do conselho administrativo, são postas em pauta e, por meio de votação, se busca uma melhor decisão. Há casos em que a tomada de decisão se dá apenas por meio de conversas entre os membros.

Alguns dados, detalhados na Tabela 2, sobre os diferentes tipos de crimes demonstram a situação da segurança pública no município de Lavras.

Tabela 2
Crimes violentos, por tipo
Município de Lavras – 2000-2006

Anos	Contra a pessoa	Contra o patrimônio	Contra os costumes e a paz	Total de crimes violentos
2000	8	65	8	81
2001	17	55	3	75
2002	22	94	14	130
2003	17	102	5	124
2004	21	99	10	130
2005	11	184	4	199
2006	21	156	7	184

Fonte: 8º Batalhão da Polícia Militar, Lavras, 2007.

As variáveis do modelo analítico de administração pública gerencial e societal de Paes de Paula (2005), apresentadas no Quadro 1, foram utilizadas para analisar, detalhadamente, o Consep de Lavras. Os resultados da pesquisa com base em cada uma das variáveis do modelo serão apresentados a seguir.

A origem do Consep de Lavras

A perspectiva de transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”, idealizada por Bresser Pereira na Reforma do

Estado, não teve ressonância suficiente na administração pública de Lavras no período de 2000 a 2006. A criação dos conselhos, e especificamente a do Consep, configurou-se na lógica burocrática do Estado, como imposição formal de cima para baixo, do governo federal para as prefeituras municipais.

A iniciativa de criação do Consep de Lavras não foi uma iniciativa da sociedade civil local, mas sim da Polícia Militar e da administração pública local por uma razão burocrática, formal.

Nesse sentido, pode-se relacionar a origem do Consep de Lavras com o movimento internacional de descentralização do Estado implantado no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa constatação pode ser averiguada no seguinte trecho de uma das entrevistas:

(...) A polícia militar está em busca de promover a segurança pública, assim teve a iniciativa de criar o conselho para trabalhar mais próximo da comunidade. Nada melhor do que ter a comunidade ao seu lado (...) O Consep foi criado para ser o elo da comunidade com a polícia, a segurança é um dever do Estado e um direito da comunidade.

Todavia, os motivos que levaram à criação do Consep de Lavras não diminuem a contribuição e importância social, econômica e política de um conselho de segurança para qualquer comunidade, constituindo-se em alternativa para o fortalecimento da cidadania.

Projeto político

O Consep de Lavras não se vincula ao projeto político gerencialista e nem ao societal. A administração pública local, no período de 2000 a 2006, coloca o Consep na posição bu-

rocrática, como qualquer outro órgão dentro do município, e separa a política da gestão, reproduzindo uma prática tradicional da administração pública brasileira, fundamentada no personalismo e patrimonialismo.

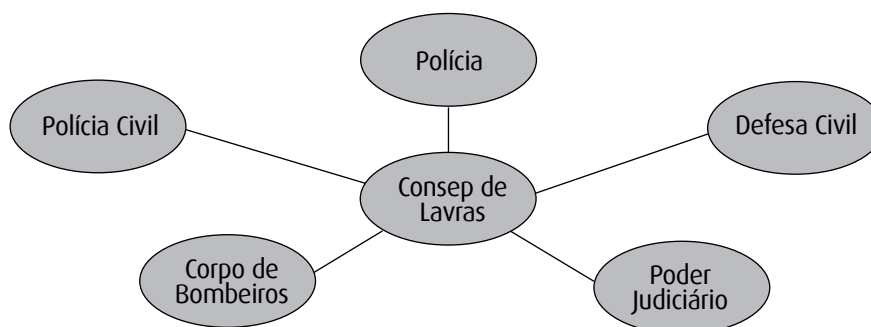
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão

O Consep de Lavras não se caracteriza por uma gestão pública orientada pela dimensão sociopolítica, prevalecendo ou sendo enfatizadas, em sua gestão, as dimensões institucional-administrativa e econômico-financeira, configuração típica do modelo gerencialista. O Consep de Lavras não adota nenhuma ação no sentido de participação da comunidade e nem estabelece estratégias políticas de atuação nas associações de bairros e nas associações de comunidades rurais.

Organização administrativa do órgão

O Consep de Lavras não constitui, efetivamente, um órgão da administração pública, como preconiza o modelo gerencialista e tampouco como uma experiência alternativa de gestão. O Consep de Lavras é registrado em cartório como uma associação independente, reconhecida pela prefeitura como entidade de utilidade pública.

Figura 1
Relações institucionais do Consep - Município de Lavras



Fonte: Elaborado pelos autores, 2007.

Uma análise institucional do Consep possibilita entender sua relação e posição perante a comunidade local. Na Figura 1, visualiza-se melhor a maneira como o conselho está inserido na sociedade local, segundo a percepção dos conselheiros. Na realidade, o papel social do Consep não fica bem definido no âmbito institucional em que se localiza.

Abertura do órgão à participação social

A debilidade de organização da população, bem lembrada por Gohn (2001), é uma barreira para que resultados mais expressivos ocorram dentro do Consep. Nota-se que a população local não tem se articulado e nem se posicionado perante o conselho, permitindo certa arbitrariedade das entidades que o compõem. A desarticulação da sociedade lavrense expressa certos traços culturais da sociedade brasileira, como o seu limitado senso de interesse coletivo (OLIVEIRA VIANNA, 1987).

Abordagem de gestão

A gestão do Consep de Lavras, no contexto da administração pública local, não se mostra associada ao modelo gerencial e nem ao societal. O Consep de Lavras não adota o princípio da eficiência em sua gestão, não estabelece objetivos de longo, médio e curto prazos, não estabelece metas e nem mesmo faz um diagnóstico profissional sobre a situação da segurança pública do município.

O Consep de Lavras não conta com métodos e técnicas de diagnóstico e de planejamento para identificar demandas sociais de segurança pública.

Considerações finais

Nos resultados da pesquisa, observou-se a ressonância da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso. Ao decidir por um conselho de segurança pública, levou-se em consideração que a questão da segurança pública tende a se tornar um tema que, em um futuro próximo, estará em evidência pelo alto índice de violência e criminalidade. Por outro lado, as próprias deficiências do papel do Estado estão levando a sociedade civil a compreender que é dela uma parte da responsabilidade nessa área.

Teve-se como propósito, neste estudo, analisar o Consep de Lavras à luz dos modelos de administração pública gerencial e societal discutidos por Paes de Paula (2005), no sentido de compreender a concepção e o modelo de administração pública que orienta a gestão do Consep. Partiu-se do pressuposto de que o modelo de gestão do Consep está intimamente relacionado com o modelo de administração pública empreendida. Pelos resultados obtidos, verifica-se que a gestão do Consep é caracterizada por uma forma de administração pública que foge aos dois modelos. A gestão do Consep de Lavras apresenta alguns traços do modelo gerencial e não possui nenhum elemento inerente ao modelo societal, apesar de a origem dos conselhos no Brasil estar vinculada aos ideais da administração pública societal. Encontraram-se, na realidade, elementos que caracterizam uma forma híbrida de administração pública, advindos do modelo gerencial e dos tipos de administração pública patrimonial e burocrática, como pode ser observado no Quadro 2.

Quadro 2
Caracterização do Consep, segundo as formas de administração pública

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela Reforma do Estado, implementado no governo FHC.	
Projeto Político		Exerce o poder por meio da privatização de recursos públicos, considerando uma base burocrática de organização.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão		Enfatiza parcialmente a dimensão institucional-administrativa apenas no sentido formal, prevalecendo a estrutura de relações personalistas.
Organização administrativa do aparelho do Estado		Precária, fundamentada na hierarquia, objetivamente estruturada, levando à centralização do poder.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no processo decisório.	
Abordagem de gestão	Formalismo do processo decisório fundamentado no estatuto, com decisões tomadas informalmente baseadas nas relações personalistas.	

Fonte: Adaptado de Paes de Paula (2005)

Com esses resultados, coloca-se em questão a estrutura de administração pública baseada nos modelos gerencial e societal e a forma como são implementados, tendo em vista que Lavras é um município mineiro de porte médio, com alta concentração urbana (94%), além de suas características sociais, histórico-políticas e demográficas, o que se pressupõe ser um aspecto facilitador de implementação dos modelos inovadores de administração pública. Se as condições do sul de Minas Gerais e as características sociais do município de Lavras não foram favoráveis à absorção dos dois modelos de administração pública, gerencial e societal, o que se pode esperar de 90% dos municípios mineiros que possuem população abaixo de 20 mil habitantes? Acreditamos que

esse é um grande desafio para se refletir sobre a administração pública no Estado de Minas Gerais. Os condicionantes culturais são tão fortes a ponto de impedirem ou modificarem substancialmente propostas inovadoras de administração pública nos municípios mineiros? Como realizar mudanças culturais nesse sentido? Acreditamos que essas questões poderão nortear novos estudos.

Entender os conselhos no contexto da administração pública significa discutir, entre outros aspectos, a qualidade da gestão pública. Assim, a discussão sobre esse conselho alinha-se ao contexto em que se insere o país na busca por uma nova gestão pública: a societal. No debate que se instalou sobre a gestão pública

contemporânea, a questão da segurança pública, mediante o estudo realizado, confirmou a hipótese, sustentada por Soares (2001), de que o problema central desse tema no Brasil é fundamentalmente de administração pública.

Observou-se que o Consep de Lavras apresenta uma série de problemas de caráter socio-político-administrativo, quais sejam: falta de formação política dos conselheiros; falta de articulação política entre o Consep e instituições locais e estaduais; a segurança pública no município de Lavras não constitui prioridade para a administração pública local; o Consep não tem poder deliberativo; a realização de diagnóstico e de planejamento participativo, no âmbito tanto do Consep quanto da administração pública local, não constitui uma prática administrativa; em consequência do problema anterior, não se têm parâmetros para definir prioridades e tampouco estratégias de superação de problemas; falta de iniciativas políticas e de organização da sociedade local, em termos de educação cívica, no sentido de democratizar os espaços públicos de decisão. Essas constatações corroboram com a discussão sobre o caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos, sendo que a literatura existente tem mostrado que, na maioria das vezes, predomina o cará-

ter consultivo. Apesar dessa fragilidade, pode-se afirmar que esse tipo de instituição precisa conquistar seu papel efetivamente deliberativo para que possa cumprir sua função de redemocratização dos espaços públicos.

Podemos considerar que, mesmo em um período democrático como nunca observado, é necessário desenvolver e trabalhar a natureza política e social do país, visando aumentar sua equidade. Fortalecer o sistema político de uma nação requer a crescente participação dos cidadãos e uma sociedade política atuante e eficaz.

Para finalizar, acreditamos que a sociedade brasileira deve ter um papel mais ativo no processo político, assumindo responsabilidades da administração pública, por meio dos conselhos, de forma que a estrutura de governança tenha maior estabilidade e possa, com isso, superar os problemas sociais relacionados neste trabalho, especificamente em relação à segurança pública.

Neste estudo, não se teve a pretensão de esgotar o tema proposto, mas sim contribuir, academicamente, para a gestão dos conselhos de segurança pública e para a administração pública.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, v. 4, n. 8, p. 84-135, 2002.
- BARROS, Flávia Lessa. Accountability de agências financeiras de cooperação multilateral: os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil: uma contribuição para a reflexão crítica sobre a democracia na ordem global. 2006. Disponível em: www.actionaid.org.br/docgov/Accountability%20Agencias.PDF. Acesso em: 14 fev. 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 9. ed. São Paulo, Saraiva, 1994.
- DESCUBRA MINAS. Lavras. Disponível em: www.descubraminas.com.br. Acesso em: 23 jan. 2007.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo, Globo/Publifolha, 2000.
- FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teorias e fatos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff. Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-82, 2006.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T.; TADEI, E. *Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires, Clacso, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA Cidades@. 2007. Disponível em: www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php. Acesso em: 15 jan. 2007.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. 2005.
- MALHOTRA, Naresh. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre, Bookmam, 2001.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 1997.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. São Paulo, Edusp, 1987.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.
- POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. Informações institucionais. 2007. Disponível em: www.pmmg.mg.gov.br/. Acesso em: 14 fev. 2007.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de desenvolvimento humano. 2000. Disponível em: www.undp.org.br. Acesso em: 12 jan. 2007.

SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. Entrevista com Luiz Eduardo Soares. *Horizonte Antropológico*, v. 7, n. 15, 2000. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832001000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 fev. 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. *Revista Estudos Avançados*, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SOUZA, Elenice de. Como tornar o policiamento comuni-

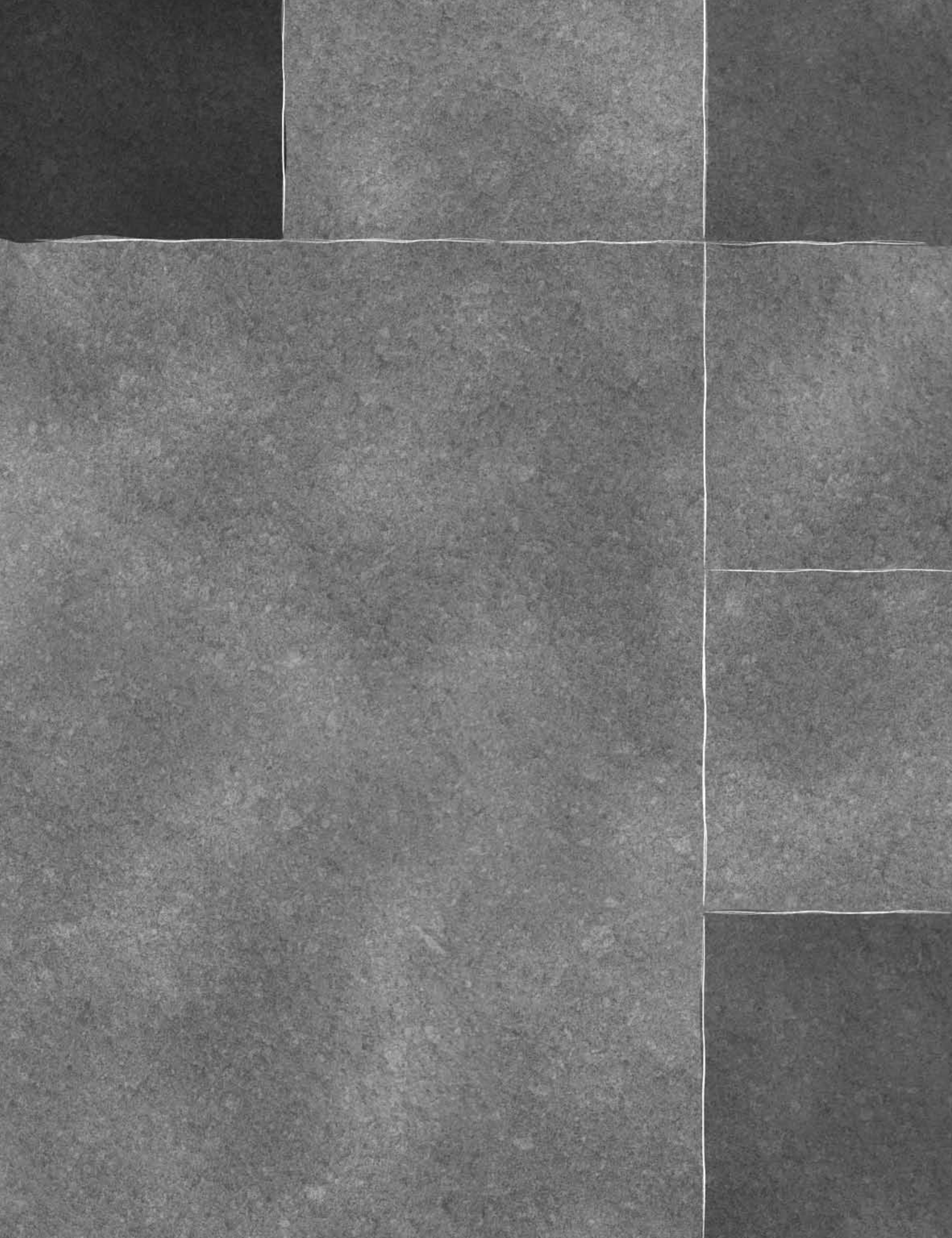
tário viável na prática? Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, novembro de 2005. Disponível em: www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf. Acesso em: 10 nov. 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2002.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004.

Data de recebimento: 08/10/07


Data de aprovação: 05/11/07



Política de segurança pública: o direito à intimidade na Era da videovigilância¹

Gustavo Almeida Paolinelli de Castro

Gustavo Almeida Paolinelli de Castro é especialista em Direito Constitucional pela Universidade Castilla-La Mancha, Toledo, Espanha, mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), professor da PUC Minas, do Centro Universitário UNA e do Centro Universitário UNI-BH, e pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC Minas

 gustavopaolinelli@gmail.com

Resumo

Dada a falibilidade do modelo repressivo de segurança pública no Brasil, tornou-se cada vez mais usual a elaboração de políticas públicas de gênese controladora, como forma de prevenção da criminalidade. Em Belo Horizonte, o programa Olho Vivo, baseado no monitoramento da região comercial do município, por meio de câmeras de segurança, retrata bem essa prática. Nesse contexto, este artigo visa analisar a legitimidade dessa medida em face do direito à intimidade no Estado democrático de Direito.

Palavras-Chave

Política pública. Direitos fundamentais. Segurança pública.

As grandes cidades brasileiras cresceram de maneira totalmente desordenada; e Belo Horizonte não fugiu à regra. Seguindo uma tendência nacional, formou-se na capital do Estado um verdadeiro exército de desabrigados, produto de uma ineficácia social da Constituição no tocante ao direito à moradia. Os inúmeros aglomerados não dão margem a outra interpretação. Uma volta pelas periferias da cidade, para parafrasear Sarlet (2004), dispensaria qualquer levantamento de dados estatísticos a respeito da decadência social brasileira.

A definição de “desabrigados”, ou “população de rua” não é simples. A falta de critérios claros e objetivos nas pesquisas constitui enorme obstáculo. Para se ter idéia de como isso funciona, vale citar o exemplo de Vieira, Bezerra e Rosa (2004, p. 47-48): “Partindo da definição das Nações Unidas, que considera *homeless* não só os que vivem na rua, mas também os que estão em habitações que não atendem a necessidades e padrões mínimos de habitabilidade, ter-se-ia na cidade de São Paulo pelo menos quatro milhões de *homeless*”.

Ademais, caso fossem observados os parâmetros mínimos, considerados pelas Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2001), para uma habitação de padrão satisfatório, certamente esse número seria ainda maior.

Fato é que, diante da condição de vulnerabilidade e de pouca probabilidade de ascensão, essa população de rua aglomerou-se irregularmente em logradouros urbanos de maior concentração de comércio e riqueza, em busca de oportunidades de trabalho, esmolas e ajuda, utilizando áreas públicas (praças, marquises, passeios, etc.) como espaços de moradia e outras atividades. Ruas, avenidas, praças e principalmente viadutos viraram reproduções do lar, “da moradia, enquanto espaço privado de habitação. Tal fato fica demonstrado pela existência de alguns utensílios de cozinha, móveis, caixas e caixotes improvisados mesas e armários” (VIEIRA, 2004, p. 54). Por coincidência ou não, essas áreas de maior densidade populacional de desabrigados foram as mesmas eleitas como objeto de vigilância do programa *Olho Vivo* em Belo Horizonte.

Esse programa, concebido inicialmente como um projeto-piloto, promovido pela Câmara de Dirigentes Lojistas, Prefeitura do município e governo do Estado de Minas Gerais, na nobre região da Savassi, em Belo Horizonte, em 2002, assenta-se fundamentalmente na Lei n.º 15.435/2005 e no Projeto de Lei n.º 2.136/2005, consistindo numa política de segurança pública baseada na utilização de câmeras de segurança na região centro-sul de Belo Horizonte, com vistas a reduzir a criminalidade.

O projeto, que custou inicialmente 100 milhões de reais ao erário (SILVA, 2005), é com-

posto por 72 câmeras distribuídas em locais de grande comércio e/ou classe alta, abrangendo os bairros Barro Preto, Savassi, Funcionários, Lourdes e o hipercentro, com o objetivo de estimular a volta da população à área de comércio.

É relevante frisar que não há pesquisas oficiais a respeito da anuência da população a respeito do programa. Em relação à efetividade da medida, a Polícia Militar tem defendido sua eficiência, apontando uma redução de 7,91% da criminalidade no primeiro semestre de 2005, em comparação com o mesmo período de 2004, embora tenhamos constatado em trabalho sobre o tema inúmeras contradições a respeito dos critérios utilizados (CASTRO, 2007).

A partir da constatação dessa permanência de desabrigados em áreas públicas, parece incontroverso supor que existiriam boas razões para crer que o direito à intimidade dessas pessoas caminha sob a ameaça do próprio Estado, pois, além de destituídas de uma moradia, elas estariam sob constante observação. Tais argumentos, portanto, fariam desse programa não só uma medida pouco democrática na sua fase de justificação, mas uma fórmula potencial e igualmente abusiva.

Levando-se em conta o direito à intimidade dos desabrigados que ocupam as áreas vigiadas na região central de Belo Horizonte, este artigo pretende, sob uma lógica discursiva, lançar luzes acerca da validade dessa prática.

A escolha metodológica da análise da intimidade dos desabrigados não comporta grandes questionamentos, isto é, uma vez verificada

a condição de maior vulnerabilidade socioeconômica desses indivíduos, não restam dúvidas de que são eles os maiores expostos à técnica da vigilância estatal. Isto não quer dizer, entretanto, que o estudo e o impacto das câmeras em outros segmentos da população não têm relevância para a discussão da videovigilância. Basta ver a importância do debate acerca da legalidade dessa técnica em face dos indivíduos que trabalham sob o olhar vigilante do Estado. À guisa de conclusão, portanto, a opção pelo estudo da videovigilância com enfoque nos desabrigados justifica-se pela ausência de uma estrutura para se esconder e exercer o direito de estar só, argumento, aliás, que será retomado quando da verificação do sentido de intimidade na contemporaneidade.

Do direito à intimidade dos desabrigados na cidade vigiada

Parece muito sugestivo sustentar que o modelo repressivo de segurança pública brasileiro, de uma forma geral, falhou; e, neste sentido, alinham-se os relatórios da Organização Anistia Internacional (AMNESTY INTERNATIONAL PRESS RELEASE) (2005a; 2005b).

A partir desse contínuo fracasso, parece igualmente claro que o poder público passou a desenvolver técnicas alternativas de combate à violência, sendo que, entre as mais procuradas, a videovigilância destacou-se no Brasil e no mundo, como exemplificam as experiências em Londres, na Inglaterra, Nova Iorque, nos EUA, São Paulo capital, Rio de Janeiro capital, Sobradinho/RS, Criciúma/SC e Cuiabá/MT. Entretanto esse progresso tecnológico, ao menos por aqui, não acom-

panhou a evolução e a efetivação de alguns direitos fundamentais (como o direito à moradia), gerando, em razão disso, inúmeros questionamentos acerca da sua legitimidade.

A primeira chave para desvendar essa incógnita encontra-se na seguinte indagação: a videovigilância do *Olho Vivo* fere o direito à intimidade dos sem-teto em Belo Horizonte? Para analisá-la, reputa-se imprescindível transportá-la para o código do Direito. Assim, a mesma pergunta poderia ser refeita nos seguintes termos: o direito fundamental à segurança pública (artigos 5º, 6º e 144 da Constituição da República de 1988 – CR/88) viola o direito fundamental à intimidade (artigo 5º da CR/88), num Estado democrático de Direito que não garante aos seus cidadãos o direito fundamental à moradia (art. 6º da CR/88)?

Antes de analisar a indagação proposta, contudo, é necessário esclarecer uma possível dúvida acerca do tratamento e classificação dispensados ao direito à segurança pública neste artigo. Não há como negar que existe ainda uma celeuma, totalmente superada pela teoria discursiva no nosso entendimento, a respeito da definição do direito à segurança como um direito individual ou social (pública).

A ausência dessa diferenciação, estéril e metafísica a nosso ver, poderia sugerir que o debate central do artigo passasse a ser a relação entre os sistemas de vigilância, o direito à segurança da pessoa (e não à segurança pública) e o direito à intimidade. Nada mais equivocado. O simples fato de a Constituição (1988) tratar em momentos distintos do direito à seguran-

ça (ora taxando-o como direito individual no artigo 5º, ora como direito social no artigo 6º, ou mesmo como direito e responsabilidade de todos no artigo 144) não significa que tal questão seja fundamental para o debate aqui proposto.

Em outras palavras, qual a relevância prática e científica em se sustentar que o direito à segurança constitui um direito à segurança da pessoa (individualmente considerada) e não um direito à segurança coletiva (pública)?

Tal diferenciação parece ser infrutífera, em primeiro lugar, porque os sujeitos que estabelecem tal critério de diferenciação partem do pressuposto de que direitos fundamentais podem ser realmente divididos em direitos de primeira geração (direitos negativos e individuais) e aqueles de segunda geração (direitos sociais e positivos). Dependendo do viés liberal ou comunitarista desses intérpretes, somente alguns direitos gozariam de prestações por parte do Estado. E já aqui reside o primeiro erro, isto é, direitos não são bens e não podem ser distribuídos, senão aplicados! (HABERMAS, 2004). Além disso, segundo a teoria da indivisibilidade dos direitos humanos, todos os direitos fundamentais têm uma linha em comum, de forma que seria inviável efetivar um desses direitos sem a observância do outro. (*v.g.* direito à segurança individual e direito à segurança pública).

O segundo ponto a ser destacado diz respeito ao fato de que, tanto os direitos à segurança “da pessoa” quanto os direitos à segurança coletiva (pública) exigem prestações do Estado. Ou seja, sustentar que o direito à segurança

pode ser subdividido em “pessoal” e “coletivo” por razões de prestação estatal não passa de uma colocação desavisada, já bastante refutada pelo trabalho de Sustain e Holmes *apud* Galdino (2005) e Cruz (2007), uma vez que todos os direitos fundamentais exigem prestações do Estado para sua efetivação.

Pensar de forma distinta é imaginar que o direito fundamental à segurança pudesse ser garantido sem que houvesse a preservação de uma ordem pública, o que parece inconcebível. Seja como for, tendo em vista a terminologia utilizada pela Constituição em seu artigo 144, adotamos, sem prejuízo do emprego de expressões correlatas que se justificam pelos fundamentos aqui deduzidos, a expressão direito à segurança pública como referência à tutela tanto do indivíduo quanto da sociedade.

Feitas essas observações, é possível então retomar a análise do problema aqui proposto, qual seja, a concretização do direito à segurança pública (instrumentalizado pela política de controle social de vigilância) atenta contra a intimidade dos desabrigados?

Para aqueles que comungam da idéia de que o direito à intimidade estaria vinculado ao direito à propriedade, no qual se inclui a concepção privatista de Arendt,² parece nítido não haver abuso algum na prática da videovigilância, em face daqueles que fazem do espaço público o seu lar. A justificativa para os seguidores do *man's home is his castle* (SAMPAIO, 1998) é simples: como o próprio nome sugere, os sem-teto não possuem propriedade, logo, não gozariam do direito à intimidade.

Para uma outra corrente, na qual estão incluídos Saldanha (1986) e Sarlet (2004), o fato de existir ou não o título do domínio consistiria uma questão de menor relevância, visto que “os conceitos de intimidade e domicílio são indissociáveis, de forma que a proteção do domicílio constitui uma manifestação diretamente vinculada à tutela da intimidade” (FONTES JÚNIOR, 2005, p. 125). Isso significa que a intimidade não estaria necessariamente vinculada à idéia de domínio, mas sim à de domicílio, de um lar, enfim, de uma moradia (artigo 6º da Constituição 1988).

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. (SARLET, 2004, p. 432)

Segundo esse posicionamento doutrinário, não há dúvidas de que o direito à intimidade (inciso X, artigo 5º, CR/88) mantém forte relação não só com o direito à propriedade (inciso XXII, artigo 5º, CR/88), mas também com o direito à moradia (artigo 6º, CR/88).

A dúvida que subsiste é saber se, desse ponto de vista teórico, o espaço público, utilizado como espaço privado pelos desabrigados, entraria no conceito de domicílio. Em caso afirmativo, acredita-se que, para esses estudiosos, seria formada uma concorrência entre os princípios da segurança pública e o

da intimidade, devendo ser esse embate resolvido à luz da interpretação constitucional que se entenda a mais adequada. Entre as técnicas de hermenêutica mais utilizadas, destaca-se a lei da ponderação de valores de Alexy (2002; 2004),³ a qual refutamos, no esteio da teoria da norma adequada de Jürgen Habermas (2005) e Klaus Günther.

Já na hipótese de uma resposta negativa, a solução seria óbvia, pois, se o espaço público ocupado por um desabrigoado não poderia ser considerado uma moradia, não haveria violação do direito à intimidade.

Para uma terceira corrente, o significado do direito à intimidade não vincular-se-ia necessariamente à noção dos direitos à propriedade ou à moradia, mas a algo que lhe acompanharia mesmo sem essa noção; um verdadeiro direito de “estar-só”, como proclamaram Warren e Brandeis no clássico *Right to privacy*, escrito ainda no ano de 1890 (SAMPAIO, 1988). Esse pensamento conduziu o cerne da questão para além do ambiente físico do domicílio, declinando a matéria para a possibilidade do exercício e proteção de determinadas atividades ditas “privadas” dentro da esfera pública. Segundo seus pensadores, “a intimidade não se refere unicamente ao sujeito situado em local físico determinado, antes correspondendo a um direito que acompanha a pessoa independentemente do lugar em que se encontre” (FONTES JÚNIOR, 2005, p. 123).

Para além dessa noção de intimidade delimitada a um espaço físico, portanto, Pérez Luño (2004) propôs uma noção de “autodeterminação informativa”. Essa tendência, explica

o autor, não só projeta o sentido de intimidade para além de um direito de *status* negativo de defesa contra qualquer intromissão da esfera particular, como também agrega a idéia de um direito ativo de controle sobre o fluxo de informação entre sujeitos públicos e privados.

O direito à intimidade trata sempre de defender faculdades de autodeterminação do sujeito, mas não de um sujeito isolado irreal e abstrato, produto de uma antropologia individualista, senão do cidadão concreto que exerce sua intimidade no seio de suas relações com os demais cidadãos, frente a poderes privados e aos poderes públicos (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 647, tradução nossa).

Parece lícito pensar que esse controle das informações pessoais a que se refere Luño engloba um caráter de transparência acerca do funcionamento das atividades que poderiam intervir de qualquer forma sobre o comportamento das pessoas. Não seria adequado supor que um indivíduo possui controle sobre seus dados se desconhece como a própria administração colhe essas informações. Essa idéia, aliás, tem muito a ver com o princípio da publicidade dos atos da administração pública, conforme prescrevem o artigo 37, da Carta Política brasileira, e o inciso I, parágrafo 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais: é direito da sociedade manter-se correta e oportunamente informada de ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público e de que tenham resultado ou possam resultar: ofensa à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos.

Como dito, seria impossível existir controle ou autogestão das informações sem saber que o poder público está processando esses dados pessoais.⁴

O direito à intimidade, nesse sentido, ganha um caráter ativo ao informar que os poderes públicos estão compelidos a fornecer todas as razões e informações acerca das políticas de segurança pública, principalmente quando estas se revelarem atentatórias a qualquer direito fundamental.

Mais do que um *right to be alone*, o direito à intimidade, sob a perspectiva da autodeterminação das informações de Pérez Luño, ganha um sentido ativo de se saber não só quais informações a administração pública possui sobre a sociedade, mas também por quais meios ela as obteve (e continua a obter) e qual é a finalidade das mesmas.

Essa nova feição, além de compelir a administração ao cumprimento do direito à informação, desafoga a existência de um espaço físico reservado à esfera da intimidade, prevenindo a comunidade jurídica de validar decisões no mínimo estranhas, como a proferida no caso *Goldman versus United States*, em 1942, em que a Suprema Corte norte-americana não reconheceu como “violação à quarta Emenda a instalação, numa parede divisória, de aparelhos de escuta capazes de captar as conversas entabuladas na sala contígua, por não ter ocorrido, no caso, uma ‘invasão física’ do recinto” (SAMPAIO, 1998, p. 70).

Diante do abandono da “doutrina da invasão física” no caso *Katz versus United States*, parece que os Tribunais adotaram uma lógica

de decisão mais humanista para aqueles que vivem sem um “lar” nos espaços vigiados. Como acentuou o juiz Stewart, que presidia o caso, *the fourth Amendment protects people, not places*:

Pouco importava, igualmente, ter a gravação sido realizada em um ambiente público, pois haveria de se perquirir, independente do lugar onde estivesse, a intenção do interlocutor em manter ou não o assunto em foro reservado (SAMPAIO, 1998, p. 102).

Esse entendimento, entretanto, não conseguiu lidar com a questão dos atos privados no ambiente público, ao vinculá-la à observância de dois critérios, quais sejam: “a) que houvesse uma atual e *subjativa expectativa de privacidade* e b) que essa expectativa fosse de tal natureza que a sociedade a reconhecesse como *razoável*” (SAMPAIO, p. 172, 1998, grifo nosso).⁵ O razoável, como era de se esperar, geralmente não abarcava a idéia de uma expectativa de privacidade de pessoas em ambientes públicos, mesmo sendo incontroverso para essa corrente de pensamento que os direitos fundamentais, em especial o direito à intimidade, não estariam limitados a um espaço físico determinado (DELGADO, 2005).

No caso *State of Connecticut versus Mooney*, lembrado por Sampaio (1998), um morador de rua, condenado por homicídio, contestou a legalidade do procedimento de coleta de provas no seu processo, alegando a ilegalidade da busca policial realizada em sua casa: uma caixa de papelão localizada debaixo de um viaduto. A Suprema Corte de *Connecticut* entendeu que havia uma razoável expectativa de privacidade no interior da caixa, a qual representava, com

efeito, o último suspiro de privacidade da intrusão dos olhos dos observadores.⁶ Essa decisão, ainda isolada, foi significativa para os moradores de rua, no sentido de reconhecer a possibilidade do direito à intimidade, mesmo em situações extremamente precárias, dentro do espaço público.⁷ Por outro lado, contudo, não foi suficiente para desvincular o forte apego à existência de uma estrutura material que separe o privado do público (no caso da caixa de papelão) para que a intimidade fosse reconhecida.

Além disso, a natureza monológica da decisão também conserva indícios substanciais de uma filosofia da consciência, pautadas em valores subjetivos do julgador e, nesse sentido, ainda se mostra distante da construção de uma cidadania ativa em que os afetados pela decisão são formadores desta.

Seja como for, a pendência continua enraizada na órbita da relação entre os princípios da segurança pública e da intimidade. Analisando alguns julgados acerca do tema, não é difícil perceber que o primeiro tem gozado de franca supremacia em face do segundo.⁸ A nosso ver, essa prevalência apriorística de um princípio em relação ao outro não representa, de maneira fidedigna, a forma como estes devem ser entendidos no paradigma jurídico do Estado democrático de Direito.

Não se trata, pois, de dizer que o princípio da segurança pública é superior ou inferior ao da intimidade. Tal postura, aliás, é totalmente rechaçável se analisada sob uma lógica reflexiva e reconstrutivista-discursiva de aplicação dos direitos fundamentais. Como se sabe, princí-

pios são normas aplicáveis *prima facie*, ou seja, dependem de circunstâncias fáticas de um caso concreto para que sejam adequadamente aplicados. A partir do momento em que não existem essas condições, suficientemente depuradas para uma pronta aplicação, não há como se falar em supremacia principiológica.

Isso não significa, contudo, que medidas políticas que visem alcançar metas coletivas não possam coexistir com um ordenamento de princípios e tampouco que questões de eficiência não devam ser levadas em consideração. O que não é adequado é que questões de eficácia desvirtuem o Direito em questões utilitaristas!

Nesse sentido, o ponto fundamental para o equilíbrio sociojurídico está na harmonia do programa com os princípios erigidos na Constituição, e na sua aceitabilidade racional por parte de todos os possíveis afetados pela medida, o que nem de longe se avistou.

O problema maior reside na própria elaboração dessa política, que deveria ter sido submetida a um processo de exaurimento acerca de seus efeitos e peculiaridades. Como destaca Günther, os participantes do discurso deveriam, a partir de uma situação idealizada de tempo ilimitado e conhecimento infinito,

(...) prever e levar em consideração todas as conseqüências e efeitos que a observância de uma regra geral pode [riam] ter para o seu interesse, em cada um dos possíveis casos de aplicação. Seria possível, desta forma, prever todas as hipóteses de aplicação da norma no futuro, determinando-se, previamente, as conseqüências e efeitos da sua observância. (GÜNTHER *apud* LAGES, 2004, p. 505)

Ciente de que os participantes não dispõem de tempo ilimitado e tampouco de conhecimento infinito, Günther propõe então a famosa distinção entre aplicação e discursos de justificação:

Nos discursos de aplicação, não se pretende apresentar argumentos pragmáticos, éticos ou morais que venham justificar a extensão em grau ótimo da validade/legitimidade ou do ‘âmbito’ jurídicos de uma norma, mas sua adequabilidade, procedimentalmente justificada, a um caso concreto, livre de qualquer predeterminação material em que se dê prioridade a certos pontos de vista normativos sobre outros.” (OLIVEIRA, 2002, p. 111)

Tal proposta objetiva alcançar a norma “perfeita” por via indireta, ou seja, por meio da universalidade do princípio moral, com a qual se estabelece um sentido recíproco-universal

de imparcialidade, pautado na convergência da diversidade de pessoas e procedimentos (GÜNTHER *apud* LUIZ MOREIRA, 2004).

Transportada essa distinção para a análise do *Olho Vivo*, não se pretende dizer que o programa é constitucional ou não por violar a intimidade daqueles que não gozam de um lar no espaço público (embora essa posição pareça bem atraente). É devido a todos os *déficits* de legitimação apontados no discurso de justificação (notadamente no que diz respeito à participação dos afetados), e por determinar concretamente que o princípio da segurança pública é melhor (axiologicamente superior)⁹ que o princípio da intimidade, em franca subversão da lógica constitucional, que se poderia sustentar a ilegitimidade do programa *Olho Vivo*, em face da Constituição da República de 1988.

1. Este trabalho faz parte da dissertação de mestrado do autor, cuja defesa se realizou no mês de maio deste ano. As reflexões trazidas neste artigo, inéditas, são oriundas das pesquisas realizadas pelo autor no Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC Minas.

2. Hannah Arendt apresenta duas concepções sobre a privatividade: na concepção “privativa da privatividade” vincula-se a propriedade ao direito à intimidade, enquanto na concepção “não privativa da privatividade” a propriedade é vista como uma necessidade vital.

3. Fillam-se à lei da ponderação de valores e do princípio da proporcionalidade Luis Pietro Sanchis e Carlos Bernal Pulido.

4. Aqui nos referimos ao fato de que as câmeras do *Olho Vivo* são colocadas sem avisos que informem a sua existência, ou seja, os cidadãos desconhecem essa forma de armazenamento de dados por parte do Estado.

5. Essa fórmula também parece guiar a prática da videovigilância na Espanha, autorizada pela Lei Orgânica 4/1997. “Para que se valide a sua utilização é preciso demonstrar a existência de um razoável risco para a segurança cidadã (*seguridad ciudadana*), no caso das [câmeras] fixas, ou de um perigo concreto, no caso das [câmeras] móveis” (DELGADO, 2005, p. 269)

6. Ver relatório sobre os sem-teto nos Estados Unidos, cujo título é *A dream denied: the criminalization of homelessness in U.S. cities*, realizado pela organização *The National Coalition for the Homeless* e pelo *The National Law Center on Homelessness and Poverty* (2006).

7. Decisão semelhante foi tomada no Mandado de Segurança 1.203-DF no STF, em 08 de setembro de 1997, ao garantir que “simples barracos também dispõem da mesma proteção jurídica dispensada pela Constituição ao domicílio” (VIEIRA, 2006, p. 206).

8. Como exemplos, citam-se, no STF brasileiro, o Mandado de Segurança 23.669/DF, da lavra do ministro Celso de Mello, julgado em 08 de fevereiro de 2001, e, na Corte Constitucional espanhola, as decisões do STC 73/1982, STC 231/1988, e STC 170/1987 (PÉREZ LUÑO, 2004). Na doutrina brasileira, ver Carvalho Filho (2006) e Di Pietro (2006).

9. Expressão presente nas justificativas do Programa *Olho Vivo*.

Referências bibliográficas

ARENDET, Hannah. As esferas públicas e privadas.

In: ARENDET, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 31-88.

ALEXY, Robert. La estructura de las normas de derecho fundamental. In: ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. 3ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2002, p. 81-172.

ALEXY, Robert. *Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988, 58 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 194.872-8/RS. Relator: min. Marco Aurélio. Brasília, 02 de fev. de 2001. Disponível em: www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp Acesso em: 11 ago. 2006.

BRAZIL: nine years of missed opportunities for human rights. *Amnesty International Press Release*. London. 25. Oct. 2005a. Disponível em: web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190212005. Acesso em: 25 out. 2005.

BRIEFING on Brasil's Second Periodic Report on the Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights. *Amnesty International Press Release*. London. 25 Oct. 2005b. Disponível em: web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190212005?open&of=ENG-BRA. Acesso em: 25 out. 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. *Política de segurança pública participativa e direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito: a questão da legitimidade do programa Olho Vivo no município de Belo Horizonte*. 2007. 102f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CITTADINO, Giselle. *Pluralismo, Direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Hermenêutica jurídica e(m) debate: o constitucionalismo brasileiro entre a teoria do discurso e a ontologia existencial*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DELGADO, Lucrecio Rebollo. *El derecho fundamental a la intimidad*. 2ª Ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FONTES JÚNIOR, João Bosco Araújo. *Liberdades fundamentais e segurança pública – do Direito à imagem ao direito à intimidade: a garantia constitucional do efetivo estado de inocência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GOUVÊA, Marco Maselli. O primado dos direitos fundamentais como limite da discricionariedade no campo dos direitos sociais: a prioridade do mínimo existencial. In: GARCIA, Emerson. (Coord.). *Discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 358-374.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Tradução Paulo Astor Soethe et alii. São Paulo. Edições Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 4º ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

LAGES, Cintia Garabini. Processo e jurisdição no marco do modelo constitucional do processo e o caráter jurisdicional democrático do processo de controle concentrado de constitucionalidade no Estado democrático de Direito. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado democrático de Direito*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2004, p. 469-515.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais* (1989). Belo Horizonte. Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2006, 180 p.

MOBILIZAÇÃO NACIONAL PELA MORADIA. *Necessidades Habitacionais*. [2004?]. *sine loco*. Disponível em: [www.moradia.org.br/moradia/dados do setor/ VisualizarDadosDoSetor.php?alias=nec_analises.htm](http://www.moradia.org.br/moradia/dados%20do%20setor/VisualizarDadosDoSetor.php?alias=nec_analises.htm). Acesso em: 20 jun. 2005.

NATIONAL COALITION FOR THE HOMELESS; NATIONAL LAW CENTER ON HOMELESSNESS AND POVERTY. *A dream denied: the criminalization of homelessness in U.S. cities*. United States, 2006. Disponível em: www.nationalhomeless.org/publications/crimreport/report.pdf. Acesso em: 01 nov. 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. El derecho a la intimidad. In: SANCHÍS, Luis Prieto (Org.). *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 639-668.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *1º censo de população de rua de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1998.

PULIDO, Carlos Bernal. Las teorías internas de los derechos fundamentales. In: PULIDO, Carlos Bernal. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 444-488.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direito à intimidade e à vida privada: uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANCHÍS, Luis Pietro. El juicio de ponderación. In: SANCHÍS, Luis Pietro. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 175-216.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Coord.). *Crise e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 415-466.

SILVA, Gregório Lara da. *Análise do Projeto Olho Vivo: um instrumento de prevenção da criminalidade*

no hipercentro de Belo Horizonte – MG. 2005. 170f. (Conclusão de curso de especialização *lato sensu*). Academia de Polícia, Belo Horizonte, 2005.

UNITED NATIONS. United Nations Secretariat and United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), *Compendium of human settlement statistics 2001*. New York. 2001. Disponível em unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/housing.htm. Acesso em: 28 ago. 2006.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa, Moreno Maffei. *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo, Malheiro Editores, 2006.

Data de recebimento: 14/09/07

Data de aprovação: 05/11/07

Levantamento da percepção do medo e do crime em Santa Catarina

Aldo Antônio dos Santos Júnior, Luis Henrique Dutra e Daniel Bernardo da Silva Filho

Aldo Antônio dos Santos Júnior é mestre em Relações Econômicas e Sociais Internacionais. ✉ a2067@ibest.com.br

Luis Henrique Dutra é pós-graduado em Gestão Estratégica da Segurança Pública. ✉ tcdutrah@hotmail.com

Daniel Bernardo da Silva Filho é pós-graduado em Gestão da Segurança Pública. ✉ capitaodaniel@yahoo.com.br

Resumo

O presente estudo tem por finalidade identificar o medo do crime nos seis municípios integrantes das mesorregiões do Estado de Santa Catarina, por intermédio de uma pesquisa de cunho teórico-empírico, do tipo exploratória ou de multicasos, que empregou uma análise de dados quantitativa. Dos resultados pode-se asseverar que, em diversas dimensões do medo do crime, será imperativo que, nas organizações policiais, se tomem decisões para a procura do atendimento desses anseios. Por último, assinala-se que o medo do crime no Estado de Santa Catarina está correlacionado, precisamente, com variáveis de caráter psicossociológicas, de complexa aferição, concluindo-se que, nos referidos municípios para a impressão do medo do crime em algumas dimensões empregadas nesta pesquisa, necessitando, desta forma, repensar algumas diretivas para melhorar a sensação de segurança

Palavras-Chave

Segurança pública. Medo do crime. Política de segurança pública. Sensação de segurança.

Para a existência de uma sociedade saudável, será fundamental se dispor de informações isentas de tendenciosidades, baseadas em fatos reais para se evitar o estresse, possibilitando levar as pessoas e a comunidade existencial a uma qualidade de vida melhor.

A escalada da violência influencia de maneira substancial nas políticas públicas, mormente nos países mais desenvolvidos, onde a cidadania é exercida com maior intensidade.

Nesta direção, Rolim (2006) sublinha que, quanto aos dados para o estudo do crime e da violência, a situação é caótica, não se dispondo de informações elementares que permitam a realização de uma análise baseada na realidade, acerca das tendências criminais em curso, e tampouco de informações que possibilitem medir a eficácia de ações que são empreendidas pela polícia.

O medo contribui para a geração de cautela, que, por sua vez, serve como segurança e proteção. Quando extrapolado em certo limite, o mesmo medo deteriora a qualidade de vida das pessoas (DANTAS, 2002).

Grande parte das pessoas não percebe a realidade do problema do crime ou a denominada criminalidade de massa, em sua predominância holística, e que incide amplamente sobre o patrimônio material, na forma de freqüentes e pequenos atos delinqüentes, como no caso dos

furtos. Diametralmente oposto, a comunidade em geral é constantemente submetida às informações sobre crimes e problemas, tais como homicídios, seqüestros, roubos à mão armada, tráfico de entorpecentes, entre outras ações delinqüentes, mesmo com pouca freqüência, mas de grande impacto social pela violência com que são perpetradas.

Por exemplo, somente uma pequena parcela da população preocupa-se com o infortúnio de ser acidentado durante o itinerário para o trabalho ou viagens conduzindo seu veículo, desconhecendo que os acidentes de trânsito fazem mais vítimas do que os homicídios por meio do emprego das armas dos mais diversos tipos nas mãos de assaltantes.

Segundo Rolim (2006), as organizações promovedoras de mídia que tratam do crime podem ser tendenciosamente disseminadas, possuindo diversas intenções: entreter com o que está fora do comum; explorar a curiosidade pública sobre um grave problema social; granjear simpatias ou promover antagonismos político-eleitorais; e desestabilizar ou desmoralizar o poder público, que mantém, em geral, políticas públicas reativas para o setor.

Para melhor explorar essas idéias, elaborou-se este trabalho caracterizado como sendo de cunho teórico-empírico, apresentando traços do tipo estudo de multicasos, ou, ainda, pes-

quisa exploratória, em que se emprega a técnica de análise de dados meramente quantitativa.

Procurou-se efetuar um levantamento por intermédio de uma pesquisa de campo nos seis municípios integrantes de cada mesorregião do Estado de Santa Catarina, os quais constituem o centro de maior importância política, econômica e social, quais sejam: Florianópolis, Joinville, Criciúma, Chapecó, Lages e Balneário Camboriú.

Com fulcro nessa demarcação, buscou-se responder à seguinte questão: como está caracterizado o medo do crime no Estado de Santa Catarina?

Por fim, esta pesquisa está estruturada do seguinte modo: levantamento do medo do crime no contexto de uma tendência sistêmica; contexto do medo do crime, estudos e definições; variáveis intervenientes no medo do crime e o levantamento do medo do crime no mundo.

Material e método

O método utilizado, nesta pesquisa, foi o de multicasos, uma vez que se identificou e se caracterizou, em mais de uma unidade municipal, o maior número possível de informações detalhadas sobre a problemática referente às variáveis selecionadas, que integram o medo do crime.

A população envolvida na presente pesquisa corresponde a 1.499.552 indivíduos, residentes na área urbana delimitada nos seis municípios integrantes de cada mesorregião do Estado de Santa Catarina, que representam a variedade das culturas existentes.

Portanto, empregando-se a fórmula de Barbeta (1998), obtém-se uma amostra de 666 pessoas, distribuídas proporcionalmente do seguinte modo: 172 em Florianópolis; 195 em Joinville; 90 em Criciúma; 80 em Chapecó; 79 em Lages; e 45 no Balneário Camboriú.

Com esse tipo de amostra utilizada atingir-se-á o intervalo de confiança de 96%, o qual permite uma margem de erro sobre os resultados obtidos no total da amostra de até 4 pontos percentuais, para mais ou para menos, sendo permitido um erro de estimação de até 4%.

As informações foram colhidas a partir de dados secundários e primários, ou por meio de um questionário para a coleta de dados, composto por 24 questões, empregando-se, para tanto, a escala de avaliação verbal, sendo que 16 questões compreenderão a escala de 1 a 4, para se levantarem as atitudes, a serem aplicadas junto à amostra selecionada.

Os dados secundários foram obtidos a partir da Central de Emergência 190 da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.

Simultaneamente, a ferramenta para a coleta de dados foi submetida a um teste-piloto, envolvendo cinco respondentes escolhidos junto à população envolvida nesta investigação.

Por último, cabe ressaltar que o modelo empregado de instrumento para a coleta de dados foi adaptado da *Safer Communities Partnership*, organização de origem inglesa, com o título *Fear of Crime Snap-shot Survey*.

A pesquisa adota uma natureza de análise de dados fundamentalmente quantitativa. O método de análise empregado na estatística foi o descritivo, visando proporcionar informações sumarizadas dos dados contidos no total de elementos da amostra, empregando-se, para tanto, a planilha Excel.

Marco teórico

A tendência sistêmica e o levantamento do medo do crime

O tema, alvo do presente estudo, apóia-se no pensamento sistêmico, segundo o qual a organização, para sua sobrevivência, desenvolvimento e manutenção de um nível de aderência satisfatório com o ambiente total, deve levantar, de modo permanente, as conjunturas que preponderam e influem em sua vereda.

Entende Maximiano (2002), por complexidade, a vultosa gama de problemas e variáveis que interagem numa situação. A complexidade é maior, quanto maiores são seus problemas.

Constitui uma postura relevante para os diretores das organizações uma visão sistêmica que facilite a compreensão do todo. Morgan (1996) afirma que os antigos administradores possuíam

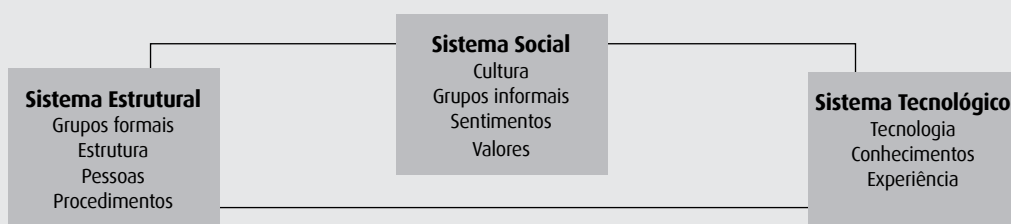
uma visão da organização obtusa, preocupando-se, essencialmente, com o planejamento interno. A perspectiva da visão sistêmica ampliou a concepção anterior, afirmando que o foco deveria ser dado às interações organizacionais, clientes, concorrentes, fornecedores, governo, ONGs, entre outros.

Assegura Maximiano (2002, p. 356) que o “sistema é um todo complexo ou organizado; é um conjunto de partes ou elementos que forma um todo unitário ou complexo”.

Sobre a perspectiva ambiental, Ansorff (1983) comenta que a crescente complexidade das incumbências da sociedade e a transformação dos valores sociais levaram à certeza de que os modelos organizacionais históricos deixaram de responder às demandas sociais. O autor realiza severas críticas aos paradigmas burocráticos que predominam nas organizações, principalmente nas públicas.

Para Maximiano (1997), uma organização integra um conjunto de partes, interagentes e interdependentes, sendo que cada parte ou elemento pode possuir seus próprios objetivos. Ainda segundo o autor, alguns estudiosos apresentam três sistemas: o social, o estrutural e o tecnológico, conforme apresentados na Ilustração 1.

Ilustração 1
Tipos de sistemas que remontam as organizações



Fonte: Adaptado de Maximiano (1997, p. 247).

O ato de investigar os agentes que constituem o macroambiente, como levantar o medo do crime, constitui um esforço de compreender as demandas sociais e, por conseguinte, o caminho de uma visão mais sistêmica (SANTOS Jr.; HENRIQUE, 2004; SANTOS Jr., 1999).

Afirmam Kotler e Roberto (1992) que o mapeamento do meio ambiente possibilita aos especialistas preverem alterações nele e, conseqüentemente, operarem sua adaptação, de modo oportuno e ordenado, à mudança no ciclo de vida dos programas que existem nas organizações.

Alguns estudos nacionais, mesmo que raros, esclarecem ou definem categoricamente as duas variáveis crime e medo do crime, porém, a literatura internacional é ampla sobre este tema.

Definições e terminologia são empregadas conjuntamente para abordar a questão, gerando, por sua vez, algumas confusões que comumente acontecem quando se trata de definições correlatas ao crime, medo do crime e vitimização.

De acordo com esta pesquisa, denota-se que, em diversos países, tanto da Europa como da América do Norte, anualmente, são avaliados, por intermédio de levantamentos, o medo do crime, a vitimização e a percepção acerca da polícia.

Afirmam Dijk, Manchin, Kesteren, Nevala e Hideg (2005) que, quanto maior o potencial ofensivo do crime sofrido pelas pessoas, maior é a frequência da divulgação para a polícia e, por conseguinte, para os demais integrantes do sistema penal.

Em razão da relevância do tema, surgiram alguns trabalhos de pesquisa ligados à área, tais como: Feiguin e Lima (1995); Brady (1996); Ditton e Farrall (1999); Howard (1999); Noronha (2000); Lane e Meeker, 2000; Warr (2000); Cerqueira e Lobão (2003); Batista (2003); Giblin (2003); Cerqueira (2003); Kuhlman (2003); Neto e Ricardo (2004); Dijk, Manchin, Kesteren, Nevala e Hideg (2005); Cruz (2006).

De acordo com a Escola de Criminologia e Justiça Criminal da Flórida (2006, tradução nossa), existem quatro linhas para a realização do levantamento do medo do crime e relatos de sua percepção, quais sejam: medo do crime; percepção do risco do crime; percepção da aplicação da lei; e percepção do jovem acerca do crime e justiça.

O medo do crime passou a integrar a realidade e o imaginário da coletividade que, a partir de experiências concretas ou não, passou a produzir e reproduzir o que Caldeira (2000) e Augusto (2002), denominaram de fala do crime.

Feiguin e Lima (1995) afirmam que os indivíduos e as instituições moldam seus comportamentos à nova realidade e reorientam-se no sentido de conviver com o medo e a insegurança, e sob a tensão e na expectativa de serem vítimas de ofensas criminais.

Asseguram Alemika e Chukwuma (2005) que a vitimização criminal acarreta sérias conseqüências para uma sociedade, tanto em nível individual como coletivo, prejudicando a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos, e reduzindo a qualidade de vida. Segundo Lane e

Meeker (2000), medo do crime é complexo e as pessoas o temem de maneiras diferentes.

As constantes mudanças de endereço das pessoas causam circunstâncias desordenadas, que podem elevar o medo do crime, uma vez que dificulta, por parte da polícia, maior controle acerca dos moradores (Taylor, 1999).

Santos Júnior (2000) comenta que, além do real crescimento da criminalidade causado pela ausência do Estado, evidenciou-se a evolução do medo do crime. Diante dessa conjuntura começaram a surgir demandas, como maior efetividade na segurança pública, mais presídios, maior repressão à criminalidade, ainda que de forma pouco democrática.

Os estudos sobre crime e violência, no Brasil, ascenderam após a década de 70, tendo sido ampliado seu debate acerca dos significados e sentidos que tais conceitos têm se concretizado na sociedade.

Algumas instituições oficiais – Crisp, Senasp – mostram que, na década de 90, o Brasil foi marcado pelo crescimento das taxas de criminalidade e, por conseguinte, pelo recrudescimento do medo do crime. Em relação às taxas de homicídios, houve um aumento de 26,4%, variando de 20,9 para 28,4 óbitos por 100 mil habitantes, entre 1991 e 2002.

De acordo com as instituições citadas, localizadas na Região Metropolitana de São Paulo, ocorreu um brutal aumento das taxas de roubo a mão armada, variando de 269,05 eventos por 100 mil habitantes, em 1981, para 562,63, em 1991, e para 879,79, em

2002, ou seja, um crescimento de 69,42% no período.

Segundo Santos Júnior (2000), vários estudos e documentos relatam a inexistência, no país, de sistemas integrados de informações criminais para melhor se aferir a questão, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo.

Para Lane e Meeker (2000), nem sempre a vitimização, ou o risco de estar sujeito ao crime, proporciona maior medo do crime nas pessoas, mas também em razão de outras variáveis, como fatores étnicos e culturais.

Ações como aumento de penas, redução da maioridade penal, criminalização de um maior número de conduta, uma polícia mais firme e prisão sem direitos passaram a compor significativamente a retórica de certos políticos, porém, as verdadeiras causas não foram tangenciadas (SANTOS Jr., 2000).

Esses movimentos pouco contribuíram para a redução do crime e do medo do crime, até a inclusão de modernas tecnologias que enfocam a prática da segurança pública de modo mais complexo.

O crescimento da criminalidade representa o aumento de conflitos sociais. Na análise do fenômeno da criminalidade, não basta o levantamento sobre as violações à lei, sendo essencial uma investigação das variáveis culturais, antropológicas, sociológicas, econômicas e políticas, conforme sublinha Carrillo (2002, p. 40):

La comprensión de los conflictos sociales y de sus consecuencias requiere de investigaciones con conceptos diferentes de

los de la dogmática jurídica y el derecho. Sólo así será posible solucionar el conflicto social y contener sus síntomas. Conviene concentrarse en la prevención de los conflictos sociales y en la urgencia de establecer medidas necesarias y suficientes para que no se repitan, sanear el ambiente social con decisiones y acciones tendientes a la desaparición de las causas que los producen y simultáneamente atacar los síntomas.

Os valores morais e éticos defendidos pela família, escola e igreja, hoje em estado de deterioração, anteriormente constituíam o suporte para uma estruturação social mais harmônica nas relações entre as pessoas.

Finalmente, para encerrar esta parte, afirma-se que políticas de segurança pública não podem se limitar às respostas pontuais para demandas apaixonadas, politiquerias por combate à criminalidade e não devem se reduzir a alterações legislativas e de endurecimento das ações dos órgãos de controle do crime, mas, sim incorporar, principalmente, a idéia de prevenção e repressão ao crime.

O contexto e a caracterização do medo do crime

Dos levantamentos acerca da revisão na literatura, destacam-se as seguintes referências que poderão consolidar os conceitos: Stavrou (1993); Scott (2003); Williams, Mcshane e Akers (2000); Romer, Jamieson e Aday (2003); Hart e Wilson (2005), entre outros artigos.

O crime causa uma série de perdas políticas e econômicas para a democracia e o capital social. Segundo Christmann e Rogerson (2004),

deve ser bem assinalada na agenda política a prioridade na execução do policiamento, procurando um melhor indicador de desempenho para as autoridades locais.

Para qualquer pessoa ou grupo social ou socioeconômico, o medo do crime constitui um tópico importante para se identificar, pois seus efeitos, tanto psicológicos como sociais, podem ser dramáticos (MORLEY, 2004).

De acordo com o governo inglês, o medo do crime afeta muitas pessoas e necessita ser tratado com seriedade. A maioria das pessoas que possuem tal percepção não foi vítima de qualquer ato delinqüente, porém resguarda um alto temor (Reneval 2006).

O medo do crime deteriora a qualidade de vida e tem sido comumente estudado em muitos países, como Austrália, Inglaterra e Estados Unidos (DANTAS, 2002).

Segundo Cerqueira e Lobão (2003), existem duas causas para se explicar o evento do crime: os motivos intrínsecos ou os individuais; e os processos que levam as pessoas a se tornarem criminosas.

Lamentavelmente com um sistema pauperizado e distanciado da natureza social, como comenta Zackeski (2000), a realidade contempla que a crise do sistema de justiça penal, de conformidade com a análise histórica e social de Alessandro Barratta, pode ser condensada na afirmação de que o sistema apresenta-se inadequado em relação às suas funções declaradas, ou seja, a pena não cumpre mais sua finalidade, não havendo, desta forma, a função de prevenção da criminalidade.

Segundo Dantas (2002), sofreremos de insegurança. É necessária a provisão de melhores serviços de segurança pública, mudando o conceito para defesa social, com um sistema que integra a repressão com a prevenção da criminalidade, em que os artífices deste modelo sejam todos os demais órgãos públicos, de modo integrado com a comunidade.

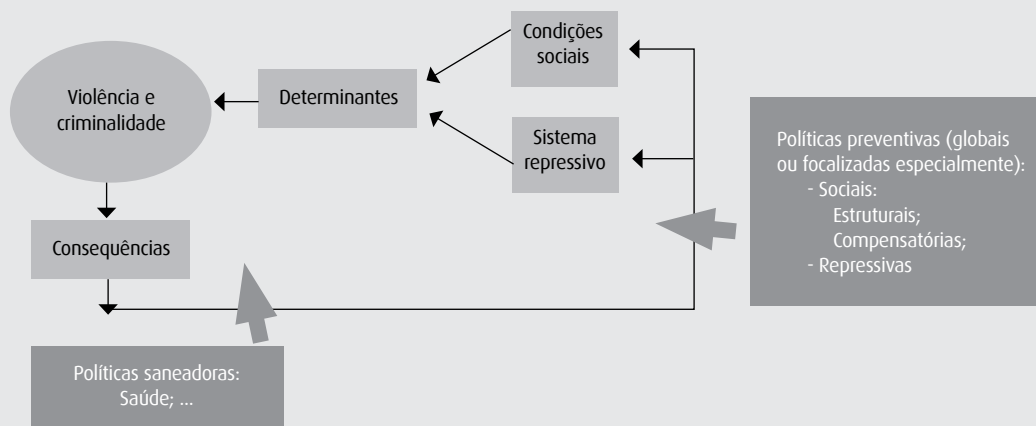
Acerca do subsistema polícia, assegura Lima (2002, p. 243, grifo nosso):

A atividade policial, assim, permanece pouco explorada e obscura para a maioria das pessoas. Vive, na verdade, nas trevas da indiferença, *sendo invocada apenas nos momentos críticos, quando, diante da gravidade dos problemas sociais, é chamada a resolver tudo* que lhe estipulem a forma e lhe concedam os meios necessários.

Afirma Souza (2003) também: a ausência de uma política penal consistente e adequada ao contexto social leva a polícia a influenciar as pessoas, vitimizadas ou não, que queiram prestar uma queixa, a não registrá-la quando o caso não tem importância, ou quando ela é incapaz de apresentar uma solução adequada.

Além disso, Cerqueira e Lobão (2003), num trabalho desenvolvido no Ipea, procuram responder a seguinte questão: como identificar políticas preventivas para garantir a paz social, a partir da conjugação de políticas sociais (estruturais ou compensatórias) focalizadas regionalmente e de políticas relacionadas ao sistema de justiça criminal? Os autores buscaram identificar as variáveis fundamentais que expliquem a criminalidade, de acordo com o marco teórico específico, apresentando o modelo delineado a seguir.

Ilustração 2
Projeto de pesquisa – Planejamento estratégico da segurança pública e os determinantes do crime



Fonte: Cerqueira e Lobão (2003, p.2).

Para Romer, Jamieson e Aday (2003, tradução nossa), a mídia influencia decisivamente no aumento ou decréscimo do medo do crime, a partir das notícias veiculadas pela imprensa televisada.

O tema medo do crime, no Brasil, requer, ainda, um tratamento mais amadurecido, pois, lamentavelmente, mesmo com a envergadura dos problemas constantes do sistema penal, a temática ordem pública não se encaixa como meta prioritária para a promoção da qualidade de vida.

Declara Bandeira (2003, p. 5), da cultura do medo:

[...] criminalistas podem perceber com antecipação tempos sombrios, porque dispomos de uma antena muito sensível: a demanda de repressão penal. O emprego inflacionário do sistema penal é o sinal que nos adverte para uma intranquilidade, um medo social [...].

Na agenda dos administradores públicos dos países mais desenvolvido, diversas ações têm sido envidadas para se medir o medo do crime e operacionalizar medidas para tranquilizar o público, reduzindo o medo do crime (SHAFTOE, 2004, tradução nossa).

De acordo com Giblin (2003), Hoare e Robb (2006), os levantamentos acerca do crime são fundamentais para a formulação de políticas de justiça criminal e estabelecimento de programas de prevenção e intervenção e desenvolvimento da teoria criminal.

Avança Shaftoe (2004, tradução nossa), definindo o medo do crime como sen-

do uma emoção, um sentimento de dano, real ou imaginário; o medo também pode ser mais geral e estar ligado a um conjunto de outras coisas. Ele se encontra na cabeça das pessoas, exteriorizando um complexo de sintomas, suor, sentimento de frio ou quente, falta de concentração, boca seca e falta de apetite.

O medo do crime se reveste de uma representação social do meio, ou seja, é uma forma de pensar, interpretar e proporcionar um sentido para a realidade.

Assegura Warr (2000) que, apesar de décadas de investigações sobre o medo do crime, até há pouco tempo o conceito foi comparado a uma variedade de estados emocionais, de atitudes, ou de percepções, ansiedade, risco percebido, medo do desconhecido, vizinhança se deteriorando e os valores morais em declínio.

Acerca do sentimento de insegurança, Frias (2004, p. 3, grifo nosso) relembra: “O medo do crime manifesta-se, sobretudo, em comportamentos de proteção do domicílio ou *medidas cautelares em face da vitimização*, sendo expresso na primeira pessoa: *tenho medo de ser assaltado* ou *não me sinto seguro na rua à noite*”.

Os exames sobre o medo são fundamentais para o conhecimento da realidade e, por conseguinte, para aferir se os programas de intervenção e as políticas de segurança pública são realmente efetivos.

Comenta Giblin (2003), num levantamento promovido pelo Departamento de Estatísti-

ca da Justiça, da *University of Alaska Anchorage*, que o medo do crime não mudou em relação aos anos anteriores.

Por último, outros focos de investigações recentes sobre o medo do crime estão nos esforços em explicar porquê as pessoas com risco de vitimização maior possuem maior medo do crime (JODI; LANE; MEEKER, 2000).

As variáveis componentes do medo do crime e o levantamento do medo do crime

Os diversos modelos de levantamento do medo do crime possuem suas peculiaridades, ou seja, suas características próprias empregadas para um determinado contexto cultural; ressalta-se que algumas características são comuns nos diversos países.

Os instrumentos para a coleta de dados procuram abranger a vizinhança e as cidades onde residem as pessoas envolvidas nas pesquisas, identificando o perfil (sexo, raça, idade) e, na seqüência, os diversos contextos da realidade social das pessoas.

Os componentes que integram o conceito medo do crime podem ser observados na seguinte bibliografia: Community Safety Survey (2006); Kara e Upson (2006); Walker (2006); National Statistics (2006); Cleen Foundation (2005); Hart e Wilson (2005); Farrall, Jackson e Gray (2005); Tempe Police Department Citizen Survey (2005); Boise State University; Ada County Sheriff's Office (2005); Morley (2004); Blake (2004); Shaftoe (2004); Ross (2003); Giblin (2003); Christmann e Rogerson (2004); Taylor (1999); Howard, Webster e Vernick

(1999); Florida Department Of Juvenile Justice (1998).

Grande parte dos instrumentos trata das seguintes variáveis: evitar estar sozinho; desconsiderar rotas longas nos estacionamentos; evitar sair sozinho à noite; carregar menos dinheiro; deixar as luzes acesas em casa; evitar lugares com pouca iluminação; possuir um cão; e colocar alarmes em casa.

É comum na União Européia, para a implantação de estratégias para a redução do crime e da desordem, o estabelecimento de focos de atuação das instituições.

Segundo a *Community Safety Strategy for Fenland* (2005), o coração da estratégia para a redução da criminalidade e da desordem está atribuído em cinco molas mestras: medo do crime; crimes violentos e comportamentos anti-sociais; violência doméstica; drogas e álcool; e avanço da delinqüência e outras prioridades. Esta organização afirma que o nível do medo do crime deve ser proporcional aos níveis de crime.

Concebem Alemika e Chukwuma (2005) que, para o exame do crime, se envolve uma amostra da população. Os autores afirmam que a percepção de segurança ou insegurança está relacionada com as seguintes variáveis: aspecto vicinal, qualidade física e ambiental; composição da população; nível de desemprego e serviços sociais; e presença e eficácia dos órgãos de controle social.

Para Warr (2000), os acontecimentos criminais chamam a atenção das pessoas, impactando-as. Esse fato acontece em razão da ên-

fase que a mídia dá para tal evento, realçando a idéia de que a vida é tênue e frágil e que o mundo não é um lugar seguro.

É importante considerar, na equação, o potencial de algumas organizações que veiculam a notícia, pois esta variável pode influenciar sobremaneira no aumento do nível do medo do crime.

Segundo Christmann e Rogerson (2004), a redução do medo do crime constitui uma prioridade da agenda dos políticos, uma vez que essas autoridades locais são avaliadas também com base nesse indicador.

Somente se constrói uma sociedade mais equânime e com um bom nível de desenvolvimento social quando se pode andar pelas ruas com a tão procurada sensação de segurança, ou quando se tem a certeza de que o medo do crime está sendo reduzido (SANTOS Jr.; HENRIQUE, 2005, p. 135).

O conhecimento sobre o nível do medo do crime poderá facilitar o poder público nos seguintes aspectos, primordialmente: conhecer o que causa o medo do crime; compreender quais são os serviços indispensáveis e realizar parcerias para a redução do crime e da desordem; montar um processo simples para a redução do medo do crime; descrever alguns métodos para reduzir o medo do crime; e identificar o que pode ser usado para reduzir o medo do crime em um dado território.

Para o *Research Development and Statistics* (2005) e o *South Bucks Community Safety Strategy* (2005-2008), órgãos integrantes do governo

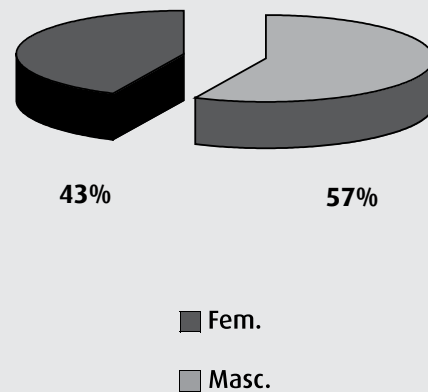
britânico, o levantamento do medo do crime é fundamental para se tecerem estratégias de ação para redução do crime e da desordem, porém é impossível evitar que os crimes aconteçam.

Apresentação, análise e interpretação de dados

Perfil das pessoas entrevistadas

Na pesquisa realizada nos seis municípios que integram as mesorregiões de Santa Catarina, a amostra é composta por 43% de mulheres e 57% de homens, o que se apresenta relativamente proporcional para os gêneros.

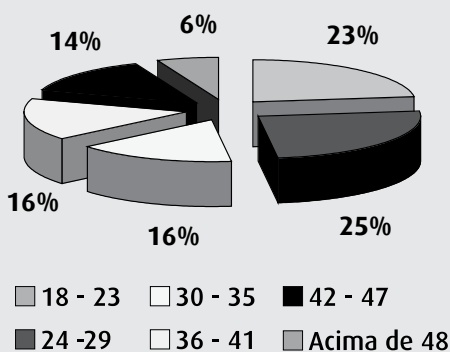
Gráfico 1
Distribuição das pessoas entrevistadas, segundo sexo



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Quanto à faixa etária, os entrevistados se distribuem da seguinte forma: 23% de 18 a 23 anos; 25% de 24 a 29 anos; 16% de 30 a 35 anos; 16% de 36 a 41 anos; 14% de 42 a 47 anos; e 6% de 48 anos ou mais (Gráfico 2).

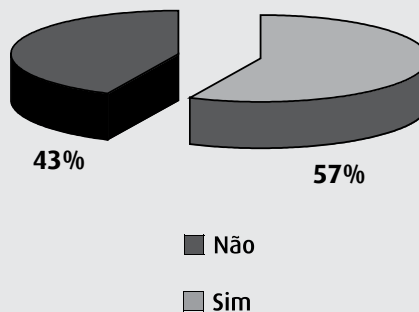
Gráfico 2
Distribuição das pessoas entrevistadas, segundo faixa etária



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Com base no Gráfico 3, denota-se que 37% das pessoas são solteiras, 7% são divorciadas, 5% pertencem ao grupo de outros (pessoa sem família ou ainda em indefinição quanto ao regime de casamento) e 51% possuem família. Entre os entrevistados, 57% têm filhos e 43% não possuem (Gráfico 4).

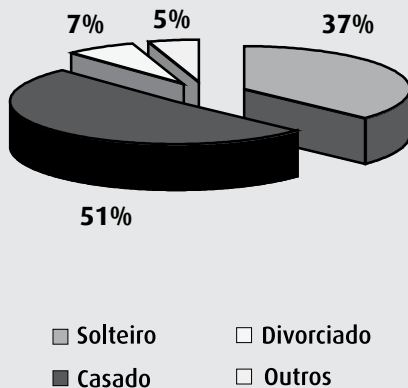
Gráfico 4
Distribuição das pessoas entrevistadas, segundo condição de possuir filho



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

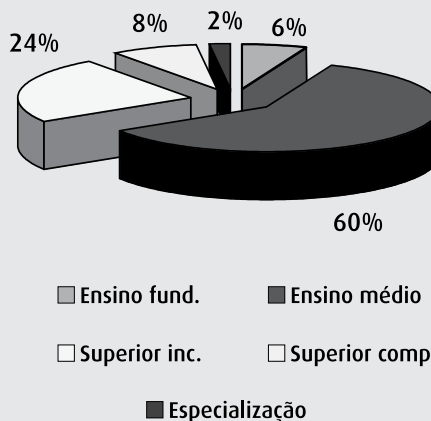
No que se refere ao nível de escolaridade, 6% das pessoas entrevistadas possuem o ensino fundamental, 60% têm o ensino médio, 24% estão cursando o ensino superior, 8% já terminaram o ensino superior, 2% possuem especialização e apenas dois entrevistados possuem mestrado (Gráfico 5).

Gráfico 3
Distribuição das pessoas entrevistadas, segundo estado civil



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Gráfico 5
Distribuição das pessoas entrevistadas, segundo nível de escolaridade

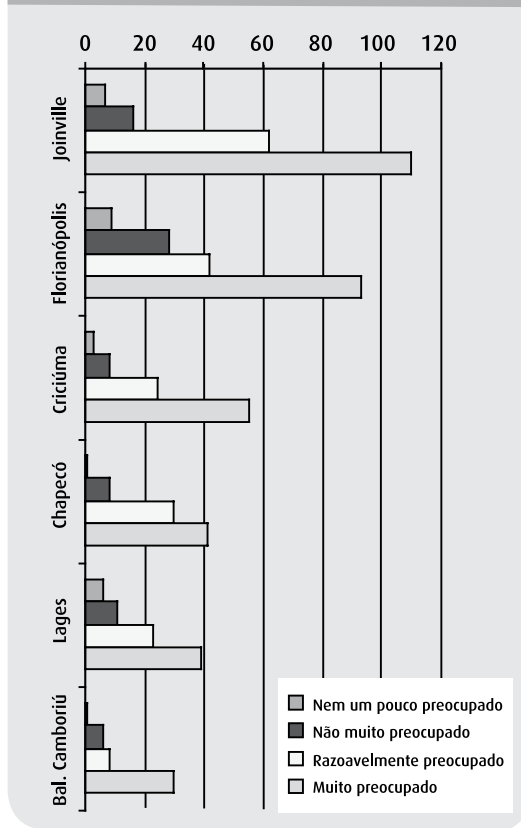


Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Dados do levantamento do medo do crime

Quanto ao medo de ter a casa arrombada, o Gráfico 6 mostra que, em todos os municípios pesquisados, os quais integram as diferentes peculiaridades culturais, políticas, geográficas, entre outros vetores, as pessoas têm esse tipo de medo, caracterizando fortemente uma tendência de simetria à direita.

Gráfico 6
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter medo de ter a casa arrombada
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina

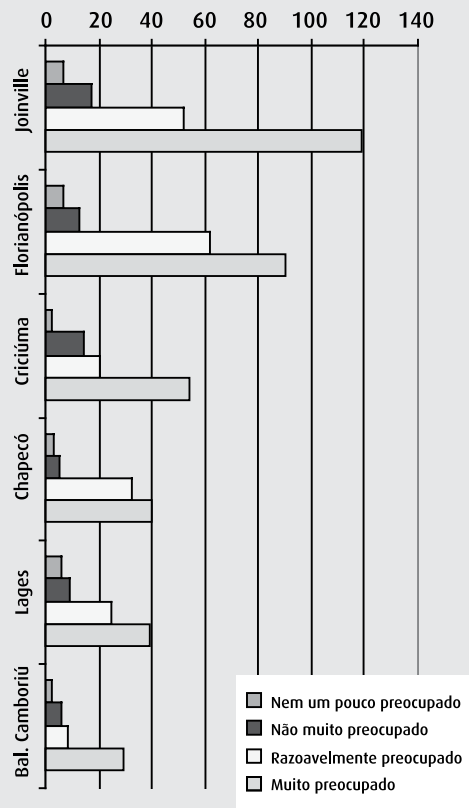


Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Verifica-se no Gráfico 7, com relação à categorização do medo de ter o veículo quebrado

por ação de vândalos, uma orientação forte à simetria à direita, ou seja, as pessoas estão bastante preocupadas e razoavelmente preocupadas em serem lesadas neste tipo de crime.

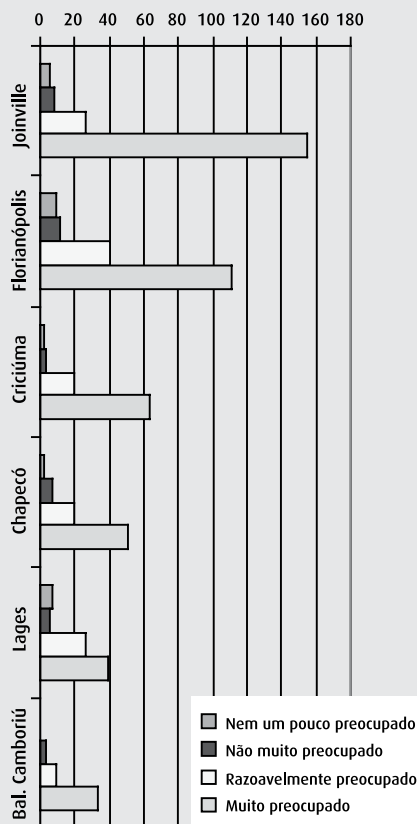
Gráfico 7
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter medo de ter seu veículo quebrado por ações de vândalos
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Caracteriza o Gráfico 8 uma forte tendência à direita, corroborando os resultados obtidos no Gráfico 7, em razão da correlação de variáveis, indicando que as pessoas possuem medo que seu veículo seja roubado.

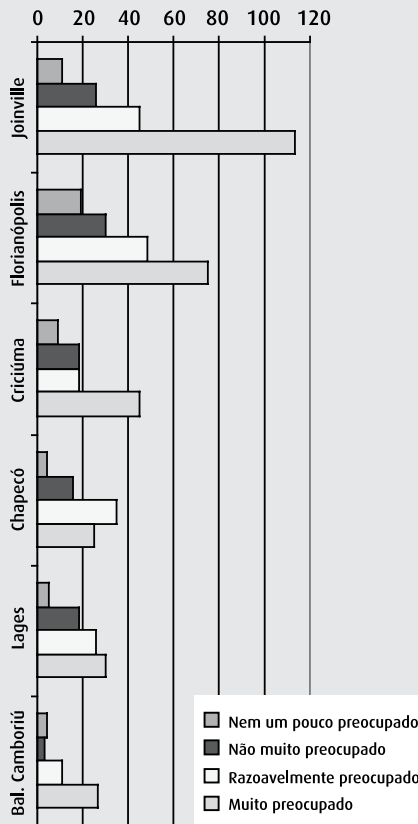
Gráfico 8
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter medo de ter seu veículo roubado
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Entre os municípios pesquisados, verifica-se que em Joinville, Florianópolis, Criciúma e Balneário Camboriú há uma forte orientação à simetria à direita, no que se refere ao medo de ser vitimizado por vandalismo ou danos em sua propriedade, enquanto em Lages e Chapecó a situação não é tão discrepante em relação à escala adotada. Em Lages a frequência de pessoas que estão muito preocupadas e a daquelas que estão razoavelmente preocupadas são bem próximas, de modo diferente para Chapecó, onde, apesar de preponderar a simetria à direita, as pessoas estão razoavelmente preocupadas.

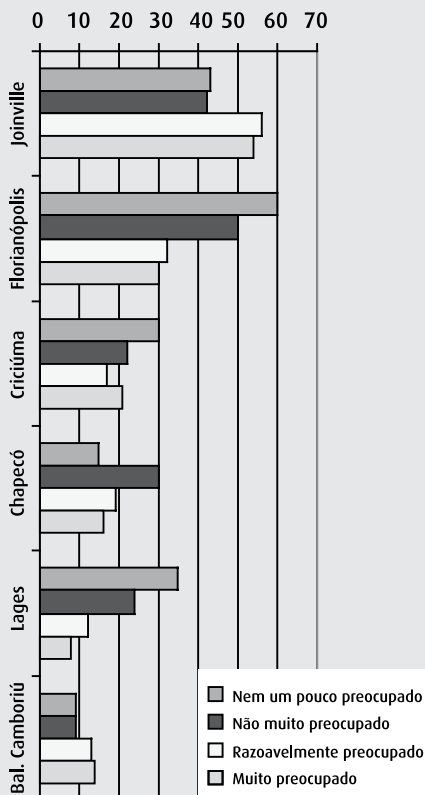
Gráfico 9
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter medo de ser vitimizado por vandalismo ou dano em sua propriedade
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Com base no Gráfico 10, percebe-se que há uma discrepância entre os municípios quanto à preocupação com os trotes telefônicos. Em Joinville e Balneário Camboriú, caracterizou-se uma simetria à direita, enquanto em Florianópolis, Criciúma e Lages houve uma simetria à esquerda e, em Chapecó, predominaram as pessoas que não estão muito preocupadas com os trotes telefônicos. O gráfico demonstra que existe divergência de opiniões entre as pessoas, pois, neste tipo de ocorrência, não há como medir a frequência que ocorre e o dano que provoca nas pessoas.

Gráfico 10
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação com os trotes telefônicos
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



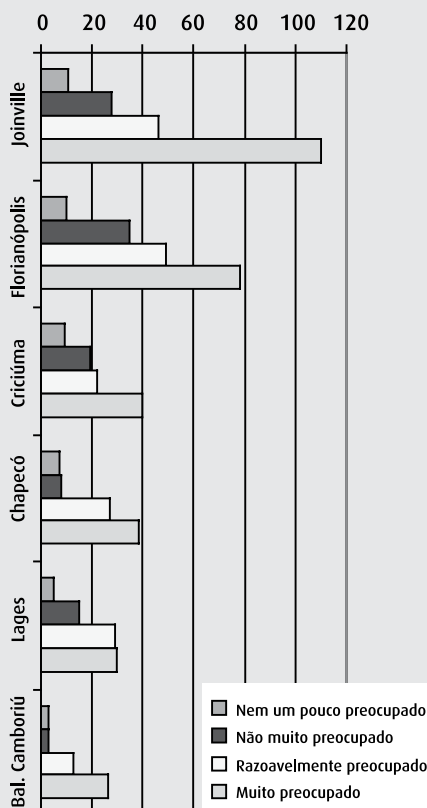
Fonte: Coleta de pesquisa do autor

O Gráfico 11 mostra que, nos seis municípios pesquisados, as pessoas estão muito e razoavelmente preocupadas com o fato de as drogas estarem relacionadas com os incidentes criminais. Essa preocupação é em decorrência de as drogas lícitas ou ilícitas serem, na maioria dos casos, responsáveis pelos acidentes de trânsito e ocorrências de crimes e contravenções.

Com relação à dimensão medo dos roubos/furtos, verifica-se que, em todos os municípios, apresentou-se maior frequência para a simetria

à direita, ou seja, as pessoas estão com medo de serem vitimizadas, sendo alvo dos punguistas (Gráfico 12).

Gráfico 11
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação com as drogas relacionadas com incidentes criminais
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



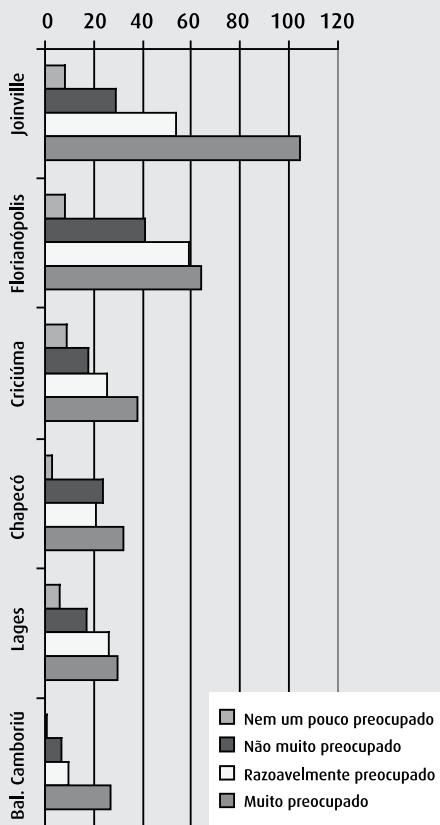
Fonte: Coleta de pesquisa do autor

O Gráfico 13 mostra que existem discrepâncias entre as posições, com referência à preocupação com que as pessoas bêbadas causem aborrecimento à noite. Em Joinville ocorreu uma forte simetria à direita, enquanto em Florianópolis houve uma relativa simetria à esquerda, com maior frequência para a escala representativa das pessoas que não estão muito preocupadas, apresentando

uma tendência bimodal. Já em Criciúma e Balneário Camboriú, apresentou-se uma mesma orientação à simetria à direita, caracterizando o medo do crime nesta modalidade. Em Chapecó e Lages há semelhança dos resultados, sendo que as pessoas estão divididas em suas posições com relação às simetrias da escala de valores adotada.

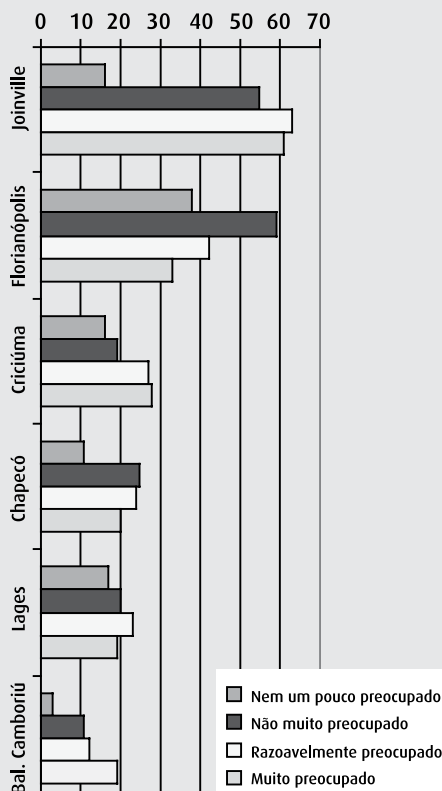
Comparando-se os dados que ilustram os Gráficos 13 e 14, percebe-se que as pessoas têm mais temor de serem aborrecidas pelas pessoas embriagadas à noite do que de dia.

Gráfico 12
 Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação com o roubo nas ruas
 Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

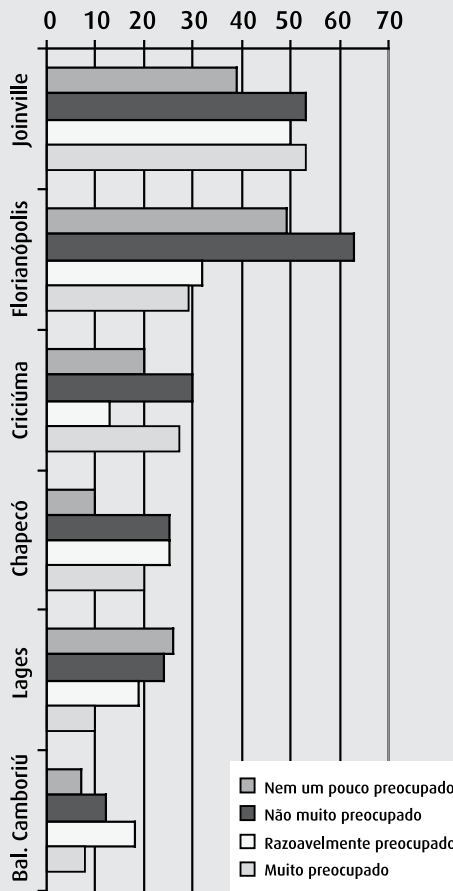
Gráfico 13
 Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação com pessoas embriagadas que lhes causem aborrecimento à noite
 Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

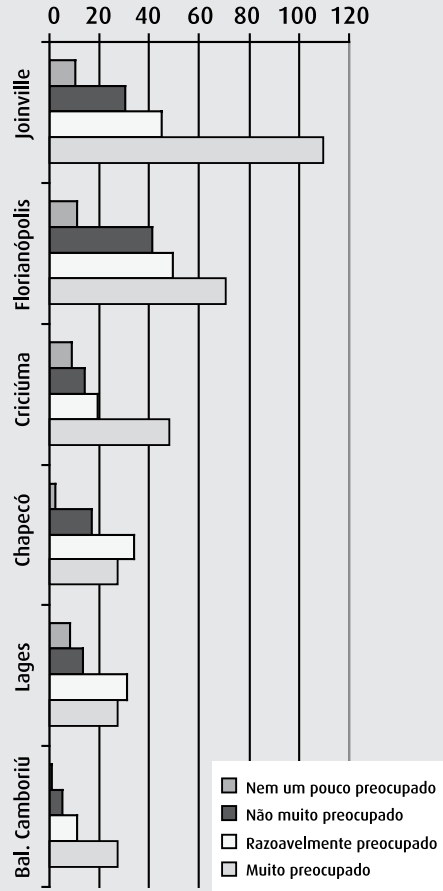
No Gráfico 14, há discrepâncias relativamente semelhantes às do gráfico 13: em Joinville, há uma tendência à simetria à direita; em Florianópolis ocorre uma forte orientação à simetria à esquerda, apresentando tendência bimodal; em Criciúma, verifica-se uma orientação contraditória, em posições de não muito preocupado seguido da tendência de muito preocupado; em Chapecó, ocorre uma tendência central; em Lages existe uma posição à simetria à esquerda; e, em Balneário Camboriú, uma tendência central às simetrias, preponderando a orientação de estar razoavelmente preocupado.

Gráfico 14
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação com pessoas embriagadas que lhes causem aborrecimento de dia
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Gráfico 15
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação com outros tipos de ataques violentos
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



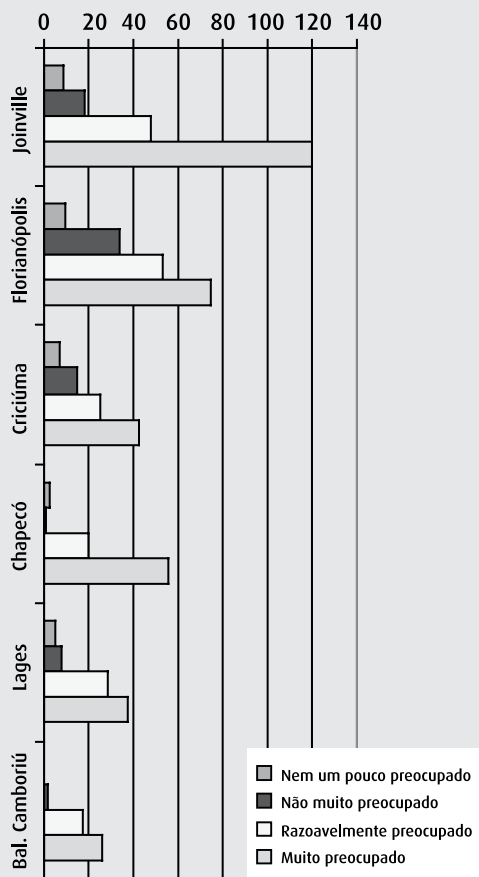
Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Com relação à preocupação com outros tipos de ataques violentos (Gráfico 15), observa-se uma forte tendência à simetria à direita, demarcando que, em Chapecó e Lages, preponderou uma orientação para a categoria razoavelmente preocupado. Essa dimensão do medo do crime é provocada nas pessoas mais pelo impacto causado, por

intermédio da divulgação, do que pela frequência em que acontece.

O Gráfico 16 mostra uma forte tendência à simetria à direita, ou seja, as pessoas estão muito preocupadas com a violência no trânsito, devido ao grande número de pessoas que são vitimizadas em consequência de acidentes de trânsito.

Gráfico 16
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação com a violência no trânsito
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina

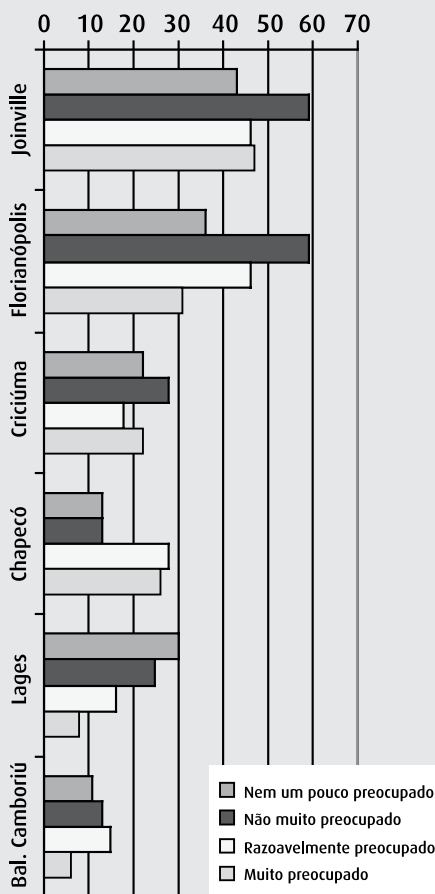


Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Revela o Gráfico 17 que, em Joinville e Florianópolis, há uma maior frequência para a posição de não muita preocupado com a perturbação com os vizinhos. Em Criciúma apresenta-se uma tendência central, porém preponderando a mesma posição dos municípios anteriormente mencionados. Em Chapecó e Lages, observam-se simetrias opostas: no primeiro à direita e no segundo à esquerda. Finalmente, em Balneário Camboriú, caracteriza-se uma tendência central,

pendendo para uma orientação à categoria de razoavelmente preocupado.

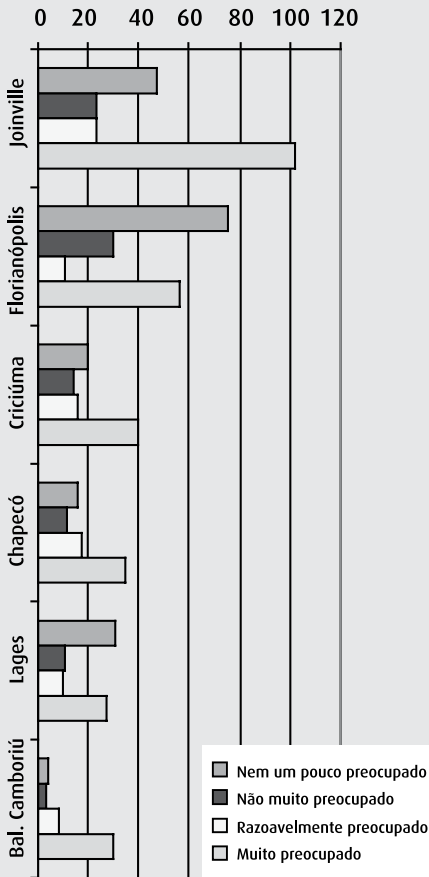
Gráfico 17
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação em ser desrespeitado ou chateado por vizinhos
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

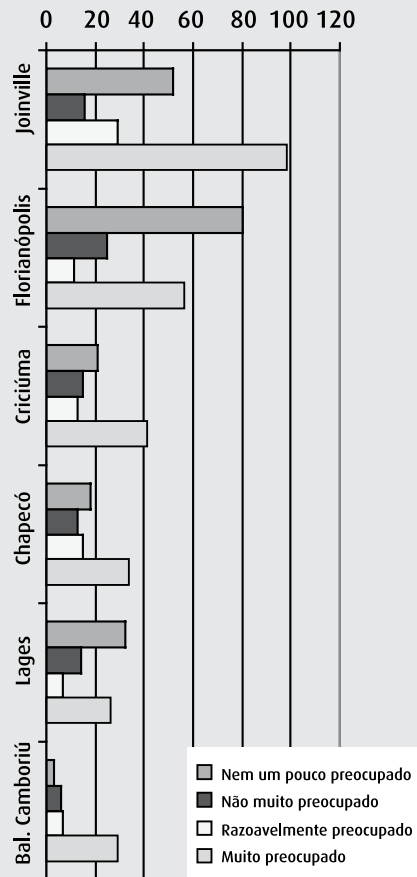
Verifica-se, por meio do Gráfico 18, que em Joinville, Criciúma, Chapecó e Balneário Camboriú as pessoas estão muito preocupadas em serem agredidas sexualmente, enquanto em Florianópolis e Lages há uma simetria à esquerda, caracterizando uma maior sensação de segurança nessa dimensão.

Gráfico 18
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação em ser agredido sexualmente
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Gráfico 19
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação em ser molestado sexualmente
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



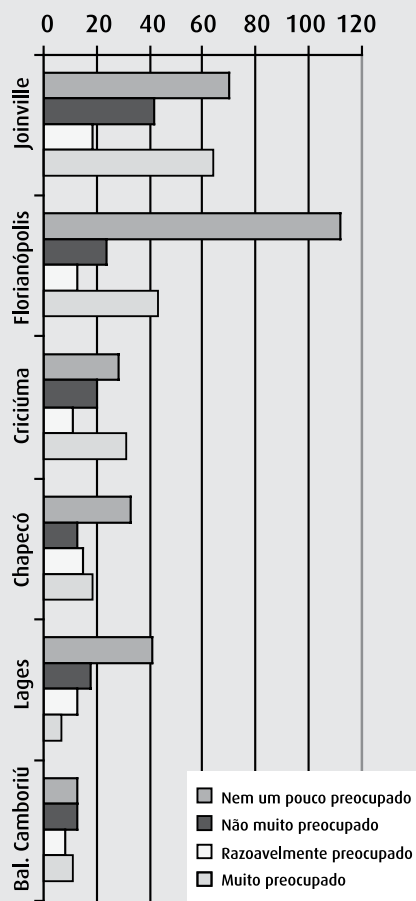
Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Existe uma grande similitude nos resultados dos Gráficos 18 e 19, ou seja, as variáveis se correlacionam em razão da natureza.

Com relação à preocupação em ser agredido devido à sua cor, raça, religião ou opção sexual. Observa-se que, em Joinville,

Florianópolis, Chapecó e Lages, existe uma orientação a nem um pouco preocupado. Já em Balneário Camboriú caracterizou-se a tendência à simetria à esquerda. Finalmente, em Criciúma, a maioria das pessoas está muito preocupada com este tipo de delito (Gráfico 20).

Gráfico 20
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação em ser agredido em razão de sua cor, raça, religião ou opção sexual
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina

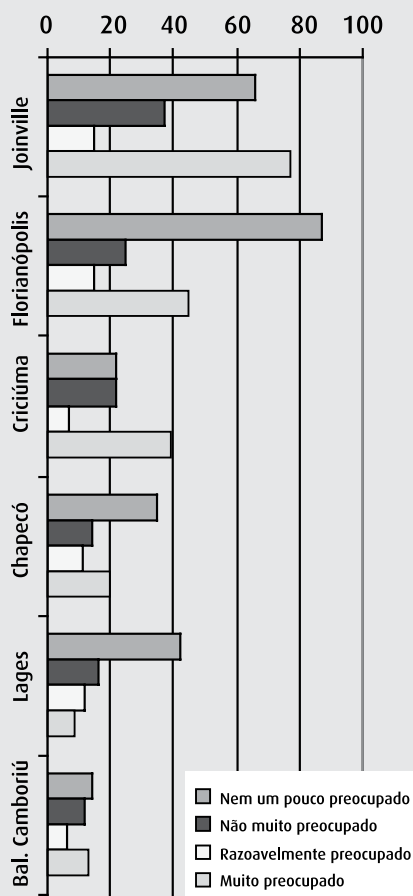


Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Já no que se refere à preocupação em ser assaltado por causa da sua cor, raça, religião ou opção sexual, o Gráfico 21 mostra que, em Florianópolis, Chapecó e Lages, a posição nem muito preocupado sobressai em relação às demais categorias, caracterizando a tendência à esquerda, enquanto em Joinville e Criciúma ressalta-se a maior frequência de muito preocupado, seguida de nem um pouco preocupa-

do e não muito preocupado. No município de Balneário Camboriú, a frequência está acenando para a simetria à esquerda.

Gráfico 21
Pessoas entrevistadas, segundo condição de ter preocupação em ser assaltado por causa de sua cor, raça, religião ou opção sexual
Municípios das Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: Coleta de pesquisa do autor

Conclusão

O levantamento do medo do crime vem atender à aferição de uma variável de maior envergadura, que também engloba a sensação de impunidade, ao célebre e tão almejado concei-

to, para a sociedade, primordialmente para os órgãos que compõem o sistema penal, a sensação de segurança.

A adoção desse instrumento – o levantamento do medo do crime – se dá por meio do desenvolvimento e adoção de práticas progressistas e multidisciplinares, eficazmente conectadas com a nossa realidade, no âmbito de um contexto dinâmico e complexo, criando um leque de possibilidades que contribuirão para o crescimento e o desenvolvimento organizacional.

O levantamento do medo do crime poderá indicar um conjunto de tendências que parecem se delinear nas ações para o gerenciamento da segurança pública e defesa do cidadão de modo mais efetivo, quando do estabelecimento de planos de policiamento ostensivo mais apropriado às demandas sociais.

Os resultados também demonstram uma nova conotação que poderá ser adotada pelas diversas organizações policiais militares e, por conseguinte, contribuir com a Corporação como um todo, em seu compromisso social com a qualidade de vida barriga verde, trazendo, igualmente, ação para reflexões acerca de como a ferramenta poderá proporcionar um emprego mais efetivo dos recursos utilizados, propiciando caminhos diferentes dos até então trilhados.

Nessa adução comprova a proposição desta pesquisa teórico-empírica, isto é, levantar e sistematizar a análise dessas tendências no âmbito de um enfoque conceitual, que pudesse contribuir para uma compreensão mais completa sobre a dinâmica psicossocial, em razão do medo do crime.

A proposição do levantamento do medo do crime, no Estado de Santa Catarina, teve como alvo contemplar o processo decisório para a solução dos problemas de manutenção da ordem pública, por intermédio do policiamento ostensivo, sob estribos empíricos por intermédio do desenvolvimento de um mapa conceitual, muitos deles buscados por meio de portais de polícias internacionais, no sentido de facilitar a compreensão dessa ferramenta.

Neste estudo de caso, pode ser observado que, em muitas dimensões do medo do crime, a sociedade barriga verde respondeu de modo diferenciado nos municípios que fizeram parte da amostra.

Com referência ao medo do crime no Estado de Santa Catarina, verifica-se que sua ocorrência se dá modo semelhante em todos os municípios que possuem características idênticas, matizando-se de maneira diferenciada entre os elementos integrantes da amostra, com base nas diversas dimensões que foram eleitas para o levantamento dentro do que propugna o modelo adaptado na pesquisa.

Infere-se que o medo do crime está correlacionado com um leque de dimensões diversas, do ponto de vista do referencial colhido. Nos modelos adotados por vários países, diversas variáveis poderão ser levantadas para se aferir este constructo, mormente do ponto de vista quantitativo, primordialmente.

O conhecimento do medo do crime possibilita o desenvolvimento de uma política de segurança pública mais eficaz. Com base nas novas tecnologias integrantes de diversos órgãos po-

liciais internacionais, é fundamental que sejam efetuados levantamentos para se conhecer a realidade e operar com políticas de segurança pública mais efetivas em relação a essa demanda social de relevância para a qualidade de vida.

Propugna-se um novo conteúdo que deve ser propiciado no estabelecimento das políticas de segurança pública, para tentar colocar no processo uma perspectiva que incorpore diversas preocupações em relação aos aspectos psicossociais, culturais, políticos, sociais e econômicos voltados à promoção da segurança pública.

Assim, são necessárias ações que enfrentem o determinismo dos planos mais baseados no

cunho estritamente político e no ensaio-erro e passem a eleger processos decisórios conectados a um todo mais sistêmico, de forma que as pesquisas, em geral, se tornem um espaço privilegiado de decisão e também um mediador entre a regulação e a liberdade.

Por derradeiro, este levantamento demonstrou que os cidadãos estão relativamente preocupados com riscos à sua segurança em situações diversas e em relação a circunstâncias de ordem criminal e estão agregando ativamente medidas para se esquivar do risco, numa tentativa de reduzir sua exposição às ameaças e formulando estratégias para sua segurança.

Referências bibliográficas

ALEMIKA, E. E. O.; CHUKWUMA, I. C. *Criminal victimization and fear of crime in Lagos Metropolis, Nigéria*. Cleen Foundation Monograph Series, n. 1. Lagos, Nigéria, 2005. Disponível em: < www.cleen.org>. Acesso em: 10 set. 2006.

ANSORFF, H. I. *Administração estratégica*. Tradução Mário Ribeiro da Cruz. Revisão Técnica de Luiz Gaj. São Paulo: Atlas, 1983.

AUGUSTO, M. H. O. Segregação social e violência urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo*, v. 17, n. 48, fev. 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 dez. 2006.

BANDEIRA, F. T. Atenção! Os tribunais estão admitindo um perigoso precedente para a mutilação dos direitos e garantias fundamentais do homem. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, Rio de Janeiro, ano 11, n. 124, mar. 2003.

BARBETTA, P. A. *Estatística aplicada às ciências sociais*. Florianópolis: UFSC, 1998.

BATISTA, V. M. S. W. *O medo na cidade do Rio de Janeiro*. 2003. 287 f. Tese. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina, 2003.

BRADY, T. V. Measuring what matters part one: measures of crime, fear, and disorder. National Institute of Justice. *ResearchingAction*. Part one, U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. December 1996. Disponível em: < www.ncjrs.gov/pdffiles/167255.pdf>. Acesso em: 26 set. 2006.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: ed. 34, Edusp. 2000.

CARRILLO, A. A. P. *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2002.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. *Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empí-*

ricos. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, junho de 2003 (Texto para discussão, 956). Disponível em: <www.ipea.gov.br/livrariaipea/debatessemfronteiras/capaslivrosjunho.html>. Acesso em: 21 set. 2006.

CHRISTMANN, K.; ROGERSON, M. *Crime, fear of crime and quality of life identifying and responding to problems*. Research Report 35. Northern Crime Consortium. Disponível em: <<http://ndcevaluation.adc.shu.ac.uk/ndcevaluation/home.asp>>. Acesso em 21 out. 2006.

CRUZ, B. K. da. *Fear of crime: the impact of community policing*. Armstrong Atlantic State University. Disponível em: www.nssa.us/nssajrnl/24_2/04-DaCruz-Fear.htm. Acesso em: 27 out. 2006.

DANTAS, G. F. de L. *O medo do crime*. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública e Defesa Social (NEPeSP) da Upis, Faculdades Integradas. Disponível em usp.com.br. *As políticas públicas em relação ao tema: indústria do crime consome 10% do PIB*. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública e Defesa Social (NEPeSP) da UPI, Faculdades Integradas, 2002. Disponível em: <<http://arvore.com.br>>.

DITTON, J.; FARRALL, S. Fear of burglary: refining national survey questions for use at the local level. *International Journal of Police Science and Management*, v. 3, n. 1, p. 9-18, 2000. Disponível em: <http://www.popcenter.org/Problems/Supplemental_Material/bu...e/Ditton_Farrall_2000.pdf>. Acesso em 21 out. 2006.

DIJK, J. van; MANCHIN, R.; KESTEREN, J. van; NEVALA, S.; HIDEG, G. *The burden of crime in the EU*. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005. Gallup Europa. Disponível em: <<http://www.crimereduction.gov.uk/statistics/statistics060.htm>>. Acesso em: 07 jan. 2007.

FARRALL, S.; JACKSON, J.; GRAY, E. xpreliminary findings from experience and expression. Methodology Institute, London School of Economics. WC2A 2AE (Working paper n. 1). Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/collections/methodologyInstitute/pdf...n/E&E_working_paper_1.pdf>. Acesso em: 27 out. 2006.

FEIGUIN, D.; LIMA, R. S. de. Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 9, n. 2, p. 73-80, 1995. Disponível em: bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/. Acesso em: 07 set. 2006.

FLORIDA DEPARTMENT OF JUVENILE JUSTICE. Bureau of Data and Research. 2000-AI. *Fear of crime and related perceptions in Florida 1998*. Disponível em: www.djj.state.fl.us/Research/statsnresearch/r_digest/issue2000a.pdf. Acesso em: 20 out. 2006.

FRIAS, G. A construção social do sentimento de insegurança em Portugal na actualidade. In: VIII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Coimbra, set. 2004. Disponível em: www.ces.uc.pt Acesso em: 25 out. 2006.

GIBLIN, M. J. *Measuring adult criminal victimization: findings from the anchorage adult criminal victimization survey*. Report to the Bureau of Justice Statistics. Alaska Justice Statistical Analysis Center Justice Center. University of Alaska Anchorage. JC 0109.021, July 2003. Disponível em: justice.uaa.alaska.edu/forum/i202su03/a_aacvs.html. Acesso em 23 out. 2006.

GORDON, Ian. *Marketing de Relacionamento: estratégias, técnicas e tecnologias para conquistar clientes e mantê-los para sempre*. São Paulo: Futura, 2000.

HART, T. C.; WILSON, M. *Research and development bureau. 2005*. Hillsborough County Sheriff's Office (Community Survey Final Report). Disponível em: <http://www.hcso.tampa.fl.us/Sheriff_Gee_Corner/2005_Community_Survey_FINAL_REPORT.pdf>. Acesso em: 22 out. 2006.

HOARE, J.; ROBB, P. *Crime in England and Wales: quarterly update to June 2006*. 19 October 2006. Home Office Statistical Bulletin. Disponível em: <www.homeoffice.gov.uk/rds>. Acesso em: 26 out. 2006.

HOWARD, K. A.; WEBSTER, D. W.; VERNICK, J. S. Of a national survey Beliefs about the risks of guns in the home. *Analysis*, v. 5, p. 284-289, 1999. Disponível em: <<http://ip.bmjournals.com/cgi/content/full/5/4/284#BIBL>>. Acesso em: 28 out. 2006.

IRVING, B. *Fear of crime: theory, measurement and application*. Police Foundation. Disponível em: www.police-foundation.org.uk/files/POLICE0001/publi...ns/FEAR%20OF%20CRIME2.pdf. Acesso em 21 set. 2006.

KARA, M.; UPSON, A. *Crime in England and Wales: quarterly update to September 2005*. 26 January 2006. Disponível em: www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hosb0306.pdf. Acesso em: 27 out. 2006.

KOTLER, P.; ROBERTO, E. *Marketing social: estratégias para alterar o comportamento público*. Tradução de José Ricardo Azevedo e Elizabete Maria Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

LANE, J.; MEEKER, J. W. Subcultural diversity and the fear of crime and gangs. *Crime & Delinquency*, Sage Publications, v. 46, n. 4, p. 497-521, Oct. 2000.

LAVADO, E. L.; CASTRO, A. A. *Projeto de pesquisa (Parte V – amostra) Cap. 7. Planejamento da pesquisa*. São Paulo: AAC, 2001. Disponível em: www.metodologia.org. Acesso em: 01 ago. 2006

LIMA, L. F. C. da C. O controvertido papel da polícia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, n. 39, p. 241-249, jun.-set. 2002.

LIMA, R. S. de. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. Dissertação apresentada para o Mestrado em Sociologia. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo. Disponível em: www.desarme.org/publique/media/homicidios_SP.pdf. Acesso em: 23 out. 2006.

MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada*. 2. ed., atualizada e revisada. São Paulo: Atlas, 2002.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MORLEY, L. *Elmbridge Borough council fear of crime*

survey autumn 2004. Elmbridge Borough Council. ORC International. Disponível em: www.orc.co.uk. Acesso em 25 set. 2006.

NATIONAL STATISTICS. *Crime and fear of crime*. Harmonised concepts and questions for social data sources. June 2004. Disponível em: www.statistics.gov.uk/about/data/harmonisation/downloads/S9.pdf. Acesso em: 22 nov. 2006.

NETO, P. de M.; RICARDO, C. de M. *O Fórum metropolitano de segurança pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo*, 2003, p. 365-382. Disponível em: www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/mesquita2003.pdf. Acesso em 22 out. 2006.

NORONHA, C. V. *Domínios do medo social: violência, crime e pobreza na Grande Salvador*. 2003. 247 f. Tese. Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva, Salvador, 2003.

PEIXOTO, B. T.; LIMA, R. S. de; DRURANTE, M. O. Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. *Revista Perspectiva*, v. 18, n.1, p. 13-21, 2004.

RESEARCH DEVELOPMENT AND STATISTICS. Tackling fear of crime and disorder in the community. *Fear of Crime Team*. Disponível em: www.crimereduction.gov.uk/fearofcrime02.pdf. Acesso em: 27 nov. 2006.

ROBINSON, J. B.; LAWTON, B. A.; TAYLOR, R. B.; PERKINS, D. D. Multilevel longitudinal impacts of incivilities: fear of crime, expected safety, and block satisfaction. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 19, n. 3, September 2003. Disponível em: www.rbtaylor.net/jqc2003.pdf. Acesso em: 27 out. 2006.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ROMER D.; JAMIESON, K. H.; ADAY, S. *Televisions news and the cultivation of fear of crime*. International Communication Association. 2003. Disponível em: http://www-rohan.sdsu.edu/~digger/305/crime_cultivation_

theory.pdf>. Acesso em: 21 de set 2006.

RNET. *Fear of crime*. Disponível em: <<http://www.renewal.net/Documents/RNET/Overview/Crime/Fearofcrime.doc>>. Acesso em 07 nov. 2006.

ROSS, N. *Crime and older people – fear, experience and solutions*. AGE Today. Issue 3, 2003, Disponível em: <http://www.helptheaged.org.uk/NR/rdonlyres/60F8C330-6B2E-4...F/0/age_today_3_crime.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2006.

SAFER COMMUNITIES PARTNERSHIP. *Fear of crime forum*. Fear of crime snap-shot survey. Disponível em: <<http://www2.whitbytoday.co.uk/FOCQuestionnaire.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2006.

SANTOS JÚNIOR, A. A. dos. Dimensões de uma segurança pública mais efetiva: a gênese de uma polícia estadual única. *Revista Alcance*, Santa Catarina, Univali, n. 2, p. 33-38, 1999.

_____. O discurso garantista ou de tolerância zero para o sistema penal. *Revista Alcance*, Santa Catarina, Univali, n. 4, p. 41-51, 2000.

SANTOS JÚNIOR, A. A. dos; HENRIQUE, J. M. O exórdio da integração policial no Estado de Santa Catarina. *Coleção Ciências Empresariais*. Portugal, Universidade Moderna do Porto, n. 7, p. 67-83, set. 2004.

_____. Conjecturas acerca do arquétipo de atuação policial militar e perspectivas futuras. *Revista Visão Global*, Santa Catarina, Unoec, v. 8, n. 30, p. 131-141, jul./dez. 2005.

SCOTT, H. Stranger danger: explaining women's fear of crime. *The Western Criminology Review*. Disponível em: <<http://wcr.sonoma.edu/v4n3/scott.html>>. Acesso em: 29 ago. 2003.

SHAFTOE, Henry. *Feeling the fear: can we deal with it in any way?* Synopsis of National Community Safety Network seminar Cardiff. June 2004. Disponível em: <http://environment.uwe.ac.uk/commsafe/fear_synopsis.pdf>. Acesso em: 23 out. 2006.

SOUTH BUCKS COMMUNITY SAFETY STRATEGY 2005-

2008. *Reducing crime, disorder and the fear of crime within south bucks district*. Thames Valley Police. Disponível em: <<http://www.southbucks.gov.uk/documents/Community%20Safety%20Strategy%202005%20.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2006.

SOUZA, L. A. F. de. Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, n. 43, p. 297-321, abr.-jun., 2003.

STAVROU, V. *Perceptions and fear of crime: the Alexandra Community Crime Survey*. Pretoria: Human Sciences Research Council, 1993. p.3-9. Disponível em <http://www.wits.ac.za/csv/papers/papstav2.htm>. Acesso em 02 de set 2006.

TAYLOR, R. B. Crime, grime, fear, and decline: a longitudinal look. *National Institute of Justice. Research in Brief*. July 199. U.S. Department of Justice Office of Justice Programs National Institute of Justice. Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 23 out. 2006.

YIN, Robert K. - Case Study Research: design and methods. Sage Publications Inc., USA, 1989.

WALKER, A. C.; KERSHAW; NICHOLAS, S. Crime in England and Wales 2005/06. *Home Office Statistical Bulletin*. National Statistics. Disponível em: <<http://www.crimereduction.gov.uk/statistics/statistics50.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2006.

WARR, M. *Fear of crime in the United States: avenues for research and policy*. measurement and analysis of crime and justice. NIJ, v. 4, July 2000. Disponível em: <http://www.ncjrs.gov/criminal_justice2000/vol_4/04front.pdf>. Acesso em: 27 out. 2006.

WILLIAMS, F. P.; MCSHANE, M. D.; AKERS R. L. Worry about victimization: an alternative and reliable measure for fear of crime. *Western Criminology Review*, 2, 2000. Disponível em: <<http://wcr.sonoma.edu/v2n2/williams.html>>. Acesso em: 29 set. 2006.

ZACKESKI, C. Da prevenção penal a nova prevenção.

Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, n. 29, p. 167-191, jan.-mar. 2000.

2004. COMMUNITY SAFETY SURVEY. *Fear of crime*, 2006, p. 29-31 (Paper, 563). Disponível em: <http://www.canterbury.gov.uk/assets/policy/2004_Community_Sa-

[fety_Survey.pdf](#)>. Acesso em: 27 nov. 2006.

2005. TEMPE POLICE DEPARTMENT CITIZEN SURVEY. City of Tempe Police Department. *Crime Analysis Unit*. Arizona State, October 24 - November. Disponível em: <<http://www.tempe.gov/cau/Citizen%20Survey%202005%20Summary.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2006.

Data de recebimento: 04/09/07

Data de aprovação: 06/11/07

**Levantamento da percepção do medo
e do crime em Santa Catarina**

Aldo Antônio dos Santos Júnior, Luis Henrique Dutra e Daniel Bernardo da Silva Filho

Segurança Pública

Os reflexos da nova lei de drogas na atuação das polícias estaduais

José de Siqueira Silva, Rodney Rocha Miranda, Danielle Novaes de Siqueira Valverde e Francisco Valverde de Carvalho Filho

José de Siqueira Silva é mestre em Direito Penal (UFPE), professor de Direito Penal e Processo Penal das Faculdades de Direito da Fape, da Farec (Recife) e Focca (Olinda), advogado criminalista e, oficial da reserva remunerada da Polícia Militar de Pernambuco. ✉ jsiqueirajr@yahoo.com.br

Rodney Rocha Miranda é, secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo, ex-secretário de Defesa Social de Pernambuco e, delegado da Polícia Federal. ✉ rodney.miranda@uol.com.br

Danielle Novaes de Siqueira Valverde é mestre em Engenharia de Produção (UFPE), professora do Centro de Altos Estudos Policiais de Pernambuco e, oficial da Polícia Militar de Pernambuco. ✉ danielle.novaes@pm.pe.gov.br

Francisco Valverde de Carvalho Filho é mestrando em Saúde Coletiva (UPE), professor de odontologia da FOP/UPE e oficial da Polícia Militar de Pernambuco. ✉ fvpcf@speedmais.com.br

Resumo

O consumo de drogas e substâncias afins pelo homem data dos primórdios da humanidade. No entanto, sua relevância para a saúde pública e defesa social acentuou-se em meados do último século, quando passou a ser utilizada em massa e seu tráfico considerado ilícito, em grande parte dos países. No Brasil, a lei que dispõe sobre medidas de repressão ao tráfico ilícito de drogas e prevenção ao uso e à reinserção social de usuários e dependentes é a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, neste artigo referenciada como a nova lei de drogas. Tal dispositivo veio com a proposta de corrigir as falhas no sistema legal anterior, trazendo no seu bojo novos conceitos, novas figuras típicas e penas mais rigorosas, em certas ocasiões, e brandas por demasia, em outras. A pesquisa apresentada neste artigo tem como foco principal validar a crença de que as polícias estaduais deixariam de atender às ocorrências relacionadas ao consumo de drogas, em face do abrandamento das sanções impostas aos usuários, dedicando maior esforço operacional ao combate ao tráfico ilícito. Os resultados obtidos mostraram que, nos Estados do Espírito Santo e Pernambuco (universo pesquisado), as polícias continuam atendendo a essas ocorrências, utilizando os mesmos procedimentos previstos na lei revogada.

Palavras-Chave

Narcotráfico. Polícia. Violência. Segurança pública.

O uso de drogas remonta os primórdios da humanidade. Bebida alcoólica, por exemplo, ainda hoje a mais utilizada, tida como a primeira a ser descoberta e a ser consumida pelo ser humano, é referida na história bíblica e na mitologia greco-romana. A maconha era utilizada como analgésico já em 1730 a.C., sendo seu emprego medicinal uma tradição entre os povos africanos e asiáticos (SILVA; LAVORENTI; GENOFRE, 2006).

Baudelaire (1996), entre outros autores, tratou literariamente do tema, em idos de 1860, nos ensaios Um comedor de ópio e O poema do haxixe, na obra *Paraisos artificiais*, em que apontava os efeitos devastadores das drogas, com a autoridade de um usuário e a imprecisão de uma época em que pouco se conhecia sobre o fenômeno das drogas.

Escritores como Alexandre Dumas Filho, Julio Verne, Zola, Ibsen e Anatole France consumiram o elixir de Mariani, fabricado desde 1863, por Ângelo Mariano, químico e comerciante da Córsega, com uma concentração de 105 a 210 miligramas de cocaína por copo de elixir ou 35 a 70 por copo de vinho.

Tanto o vinho como o elixir eram tidos como fortificantes. “Considerando que uma única garrafa do extraordinário vinho de Mariani garante cem anos de vida, serei obrigado a viver até o ano de 2700! Naturalmente,

não vejo qualquer inconveniente nisso!”, teria dito Julio Verne, em momento de empolgação (DELPIROU; LABROUSSE, 1988, p.41).

Nos conflitos bélicos do século passado, os militares no *front* utilizaram drogas para combater a dor, o estresse, o terror do convívio permanente com o risco da morte própria, dos companheiros e até dos inimigos.

Foi apenas quando o consumo de drogas tornou-se um fenômeno de massas, com evidentes prejuízos à saúde pública e à segurança social, após a segunda metade do século XX, que surgiu a preocupação governamental em legislar sobre o assunto, tratando, de forma específica, do combate ao tráfico e da prevenção ao uso.

Em 1976, o governo brasileiro editou a Lei nº 6.368, que dispunha sobre as medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e ao uso de substâncias entorpecentes ou que determinassem dependência física ou psíquica.

Com 26 anos de vigência, a referida lei já carecia de mudanças que a adaptassem aos novos tempos. Pretendeu-se substituí-la, mas foi apenas modificada pela Lei nº 10.409/2002, em face dos inúmeros vetos a que se submeteu o projeto original, de forma que resultaram incólumes os tipos penais dos seus artigos 12 a 19.

Eis que, em agosto de 2006, as modificações pretendidas aconteceram realmente, com a Lei nº 11.343, que revogou as anteriores, modificou a nomenclatura, os crimes, as penas, os procedimentos e as concepções preexistentes e revogou explicitamente as legislações pertinentes anteriores.

Uma das modificações trazidas pela nova lei foi, de um lado, a drástica despenalização de condutas relacionadas ao consumo de drogas e, de outro, o aumento daquelas relativas ao tráfico. Esta pesquisa tem como escopo analisar os reflexos dessas alterações na atividade operacional das polícias estaduais, validando a assertiva de que, em razão do abrandamento da pena aplicada aos consumidores de drogas, as polícias passariam a ignorar as condutas criminosas relacionadas a esse tipo penal, dedicando maior esforço operacional para o combate ao tráfico, num prejuízo latente ao sistema de segurança pública.

Foram considerados universo de pesquisa os Estados do Espírito Santo e de Pernambuco. Antes da apresentação e análise dos dados, serão expostas as principais mudanças trazidas com a nova lei, tendo como cerne os aspectos de interesse ao objeto estudado. Ao final, serão expostas as conclusões dos autores a respeito dos resultados encontrados.

Comentários à nova Lei de Drogas

Conceitos básicos

- Tráfico ilícito

O substantivo tráfico, no texto legal, segue-se do adjetivo ilícito, para distingui-lo de tráfico no sentido de comércio lícito.

Traficar, contudo, nas transformações semânticas da língua, adquiriu novo significado, um sentido pejorativo que tende a prevalecer. Tráfico, traficar, traficância, traficante são termos que vêm sendo compreendidos, progressivamente, como sinônimos de referência à ilicitude. A Academia Brasileira de Letras Jurídicas já registrou essa tendência, quando observou que “a palavra descambou para a acepção de ato ilícito” (SIDOU, 2002, p. 851). Aos mais desavisados, chega a parecer pleonasma referir a tráfico ilícito.

- Drogas

Sob a visão médico-jurídica, conceitua-se “tóxico” ou “droga” como um grupo de substâncias naturais, sintéticas ou semi-sintéticas, que podem causar tolerância, dependência e crise de abstinência, estados estes caracterizados pela compulsão irresistível e incontrolável que têm suas vítimas de continuar seu uso e obtê-las a todo custo, pela dependência psíquica, pela tendência a aumentar gradativamente a dosagem da droga e pelo efeito nocivo individual ou coletivo (FRANÇA, 2004).

Uma das mudanças terminológicas substanciais apresentadas pela nova lei está no próprio termo “drogas”, que vem substituir as expressões “substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”, adotadas pela Lei n. 6.368/76, e “produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencadas pelo Ministério da Saúde”, constantes da Lei

n. 10.409/2002, ambas revogadas explicitamente pela primeira.

De acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.343/2006, são consideradas “drogas” todas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União.

O art. 66 da mesma lei faz uma interpretação autêntica contextual do que sejam drogas, até ulterior atualização da terminologia, referindo-se ao já citado parágrafo único do art. 1º, estabelecendo: “denominam-se drogas substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998”.

A atualização referida nesse parágrafo há de ser freqüente por conta do surgimento constante de novas drogas ou do aprimoramento das existentes, mercê do progresso ininterrupto da ciência, sempre se superando nas pesquisas com resultados por vezes surpreendentes.

- Usuário, dependente e traficante

A Organização Mundial da Saúde adotou a seguinte terminologia, no que se refere à classificação das pessoas por consumo de drogas (ANDREUCCI, 2006):

- *experimentador*: pessoa que experimenta a droga, levada geralmente pela curiosidade;
- *usuário ocasional*: pessoa que utiliza uma ou várias drogas quando disponíveis ou

em ambiente favorável, sem rupturas afetiva, social ou profissional;

- *usuário habitual*: pessoa que faz uso freqüente, porém sem que haja ruptura afetiva, social ou profissional, nem perda de controle;
- *usuário dependente*: pessoa que usa a droga de forma freqüente e exagerada, com rupturas dos vínculos afetivos e sociais. Não consegue parar quando deseja.

De acordo com Silveira (2007), há uma diferença relevante entre o dependente e as outras categorias de usuários. Enquanto o primeiro é compelido por uma necessidade física e psíquica, quase invencível, de consumir a droga, chegando a manifestar sintomas dolorosos decorrentes da interrupção da ingestão da substância, o usuário ocasional ou habitual geralmente consome por opção, em momentos de lazer, mantendo intacto seu livre arbítrio para discernir entre usar ou não.

Para França (2004, p.310), “o viciado é, antes de tudo, um indivíduo carente de tratamento, amparo e afeto e por isso não pode ser comparado a um criminoso”.

Usuário e dependente: trato penal diverso do traficante

Com a nova lei de drogas, acentuou-se o trato diferenciado ao usuário/dependente, cuja conduta relativa ao artigo 16 da revogada Lei nº 6.368/76 foi retificada no art. 28 da nova lei, mantendo-a criminosa, mas com vigorosa despenalização.

De acordo com o art. 16 da Lei nº 6.368/76, aquele que, para uso próprio, adquirisse, guardasse ou trouxesse consigo substância entorpecente ou que determinasse dependência psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, estaria sujeito a uma pena de detenção de seis meses a dois anos e pagamento de multa.

Por força do art. 28 da nova lei, quem pratica conduta semelhante está sujeito a penas de advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

Além da despenalização, o legislador corrigiu uma grande injustiça contida em omissão do art. 12 da Lei nº 6.368/76, que não distinguia traficante de usuário, quer no *caput* (“fornecer ainda que gratuitamente,[...] ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”) quer no inciso II do § 1º (“semeia, cultiva ou faz a colheita de plantas destinadas à preparação de entorpecente ou de substância que determine dependência física ou psíquica”).

Assim, na vigência da lei anterior, embora houvesse o art. 16 que penalizava brandamente a conduta daquele que adquirisse, trouxesse consigo ou guardasse droga para uso próprio, quem a semeasse, cultivasse ou colhesse para uso próprio, ou o marido, por exemplo, que levasse a droga para casa e a fornecesse gratuitamente à mulher para a consumirem juntos, cometeria a conduta tipificada no art. 12, que

tratava do tráfico e crimes assemelhados com penas altíssimas.

No entanto, por analogia e para não cometer uma injustiça, o intérprete enquadrava tal conduta na moldura do tipo do art. 16, que não a cabia, mas previa outra semelhante, em vez de subsumi-la ao tipo do art. 12, § 1º, II, a que se ajustava com evidente desproporção da sanção penal cominada para o comportamento semelhante. Tratava-se, de acordo com Capez (2007), de peculiar e única hipótese de analogia em norma incriminadora.

Bizzotto e Rodrigues (2007, p.11) afirmam que:

vitimizar o usuário/dependente e demonizar o traficante por meio dos estigmas “prevenção” (usuário) e “repressão” (traficante) impede que sejam encontrados melhores caminhos. Não poucas vezes, as figuras se confundem e acabam sendo aprisionadas pelas ciladas da vida. Cumpre ressaltar que em diversos artigos desta lei são detectados instrumentos subliminares com carga ideológica que visam proteger as pessoas mais abastardas (taxadas como usuários) e chicotear os excluídos (taxados de traficantes).

Constituir-se-ia uma ideologia da diferenciação, no dizer de Carvalho (2007), que sobre os culpados recai o discurso jurídico que define o estereótipo criminoso, passando a serem considerados corruptores da sociedade. Sobre o consumidor, devido à sua condição social, incidiria o discurso médico, consolidado pelo modelo médico-sanitário em voga na década de 50, que difunde o estereótipo da dependência.

Gomes (2006, p.19) assegura que “uma das mais notáveis novidades consiste no abandono da pena de prisão para o usuário de drogas”.

Novas figuras típicas

Exasperaram-se as penas relativas ao tráfico e novas figuras típicas foram positivadas na periferia dele, criminalizando-se condutas essenciais à sua expansão e segurança. Surgiram, assim, crimes como os tipificados nos artigos 36 e 37, coibindo o financiamento ou custeio do tráfico e de delitos assemelhados, bem como das atividades concernentes à fabricação, transporte, etc. de máquinas, instrumentos, aparelhos destinados à produção de drogas, e ainda a de colaborar, como informante, com grupo, organização ou associação destinados à prática de qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, *caput* e § 1º, e 34.

Ademais, a nova lei separou não apenas as figuras típicas em capítulos e títulos diferentes, conforme referência ao usuário/dependente (cuida de prevenção) ou ao traficante (alude à repressão), como também os processos e juízos. Os primeiros respondem perante os Juizados Especiais Criminais e, o segundo, perante a justiça comum, nas varas especializadas sobre os crimes alusivos às drogas, onde existirem.

A nova lei também admite a impossibilidade de pena de prisão para o usuário e/ou dependente e pretende que o assunto sequer passe pela polícia. O infrator da lei deverá ser enviado diretamente aos juizados criminais, salvo onde inexistem. Não há que

se falar, por outro lado, de inquérito policial, mas sim de Termo Circunstanciado de Ocorrência. Não é possível a prisão em flagrante (art. 48 §2º).

Das penas

Das novas penas, no capítulo da repressão, a pena mínima privativa de liberdade aumentou de três para cinco anos, na hipótese de tráfico (art.33), quase a pena mínima do homicídio, mas o legislador permitiu grande flexibilização, no §4º desse mesmo artigo, autorizando a redução da pena de um sexto a dois terços, o que cria margem à maior individualização. Foi vedada, porém, a conversão em penas restritivas de direitos.

O valor das penas de multa, altíssimo, em cominação cumulativa a todos os crimes do título IV, capítulo I, em que se isolaram os delitos referentes à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, é diferente do atribuído aos dias-multa concernentes ao capítulo III, em que foram posicionadas as infrações penais alusivas à conduta dos usuários e dependentes, no tocante às drogas para consumo próprio.

No capítulo I do título IV, a intenção é quebrar a economia do criminoso, causando-lhe um prejuízo que inviabilize seu empreendimento delinqüente, no sentido de conduzi-lo à falência dos negócios.

No título III, capítulo III, além da multa ser de menor valor, ressalta-se que, na comparação do estipulado nos arts. 29 e 43 da Lei nº 11.343/2006, ela somente se aplica subsidiariamente, no caso de o usuário ou dependente

recusar-se a cumprir a pena ou as penas que incidirem sobre sua conduta criminoso, nos termos no art. 28, incisos I a III.

Um contra-senso é a multa aplicada àquele que oferece droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, como a namorada, por exemplo, para juntos a consumirem: 700 a 1.500 dias-multa (§3º do art. 33), além da detenção de seis meses a um ano, sem prejuízo das penas previstas no art. 28, destinadas aos crimes dos usuários ou dependentes. Estes, cujo comportamento é de natureza e gravidade semelhantes, não recebem pena privativa de liberdade, sendo que a multa tem valor comparativamente insignificante.

O valor do dia-multa para os criminosos do art. 28 é estipulado em um trinta avos do salário mínimo a três vezes esse salário. Já no capítulo da repressão, este montante varia entre um trinta avos e cinco vezes o salário mínimo (art. 43).

A multa atribuída ao delito do parágrafo 3º do art. 33, ora comentado, ainda pode ser aumentada de um sexto a dois terços, nas hipóteses do art. 40. Basta que as evidências indiquem haver sido a droga importada.

Assim, a pena de multa, que tem natureza subsidiária, alternativa às demais só quando forem recusadas pelo criminoso, é sete vezes menor do que a pena mínima de multa para o usuário ou dependente referido no § 3º do art. 33. E se o valor de referência for o máximo dos dias-multa ou o máximo da multa, a diferença muda o encanto. O intento de levar à falência

o traficante quebra também, economicamente, o usuário/dependente.

Melhor teria feito o legislador se situasse o crime do parágrafo 3º do art. 33 no capítulo da prevenção, ou em artigo diverso do 33, com penas de menor rigor, escoimadas do pecado da desproporção. Evidencia-se inconstitucionalidade no trato penal tamanhamente diferenciado a condutas tão semelhantes.

Maior desproporção haverá, na forma da lei, se considerar que o usuário ou dependente poderá, além de não sofrer pena privativa da liberdade e sequer condução à delegacia policial, ao ser flagrado com droga para consumo próprio, receber como pena somente advertência sobre os efeitos das drogas, que deve versar sobre a conscientização sobre os efeitos da droga, como lembra Nucci (2007), não permitindo admoestações de conteúdo diverso.

Despenalização

O usuário/dependente é considerado criminoso? As opiniões doutrinárias a este questionamento são bem divergentes. Há os que acreditam que, com a nova lei, houve uma descriminalização, enquanto outros – a maioria – consideram que ocorreu uma drástica despenalização. O Quadro 1 apresenta um resumo das posições de alguns doutrinadores a respeito do assunto.

Ao nosso ver, o usuário e/ou dependente é considerado criminoso, bem como houve despenalização da conduta criminoso, porque a lei a tipificou, no art. 28, como crime, atribuindo penas.

Quadro 1

Posição doutrinária a respeito da criminalização ou despenalização das condutas relacionadas ao consumo de drogas

Despenalização	Descriminalização
<p>CARVALHO (2007, p.118).“O art. 28 da Lei de Drogas mantém as condutas dos usuários criminalizadas, alterando apenas a sanção prevista.”</p> <p>SILVA (2007, p. 32).“Se houvesse descriminalização, não haveria processo nem julgamento.”</p> <p>ARRUDA (2007, p.18).“O próprio título do capítulo que contempla a descrição típica é esclarecedor: ‘Dos Crimes e das Penas’. E nele, o único crime cominado é justamente o que abrange as condutas que se relacionam ao consumo indevido”.</p>	<p>GOMES (2007), baseado no conceito legal de crime e contravenção, apresentado PELA Lei de Introdução ao Código Penal Brasileiro.</p>

Fonte: Carvalho (2007), Silva (2007), Arruda (2007), Gomes (2007).

As polícias estaduais e a nova lei de drogas

Metodologia

Para a realização desta pesquisa, foram coletadas informações junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, Polícias Militares e Cíveis e Poder Judiciário dos Estados de Pernambuco e Espírito Santo.

Em Pernambuco, os dados coletados na Polícia Militar referem-se às ocorrências atendidas, em todo o Estado, desde 2005, e registradas de acordo com as naturezas descritas pela Nota de Instrução nº2ªEM-002/94 (Quadro 2).

Quadro 2

Codificação de Ocorrências na Polícia Militar de Pernambuco

Código	Natureza	Descrição
F-01	Tráfico	Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (art. 12 da Lei 6.368/1976).
F-02	Uso	Usar substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (art. 16 da Lei 6.368/1976).
F-03	Porte não regulamentar	Guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (art. 16 da Lei 6.368/1976).
F-04	Outros	As ocorrências não classificadas anteriormente, mas que se constituem infração à Lei de Tóxicos.

Fonte: Nota de Instrução nº2ªEM-002/94.

As informações sobre ocorrências atendidas e detenções realizadas pela Polícia Civil, em todo o Estado de Pernambuco, de agosto de 2005 a junho de 2007, foram fornecidas pela Gerência de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. No Centro de Justiça Terapêutica de Pernambuco, buscaram-se informações sobre a evolução do número de participantes do programa, depois da vigência da nova lei, com o intuito de verificar se diminuíram os encaminhamentos. O Estado do Espírito Santo, através da Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social, forneceu dados relativos às ocorrências policiais registradas pelo Centro Integrado de Operações de Defesa Social (Ciodes), instalado em Vitória e com abrangência de monitoramento em outros seis municípios que compõem sua região metropolitana, os quais, juntos, concentram mais da metade da população capixaba.

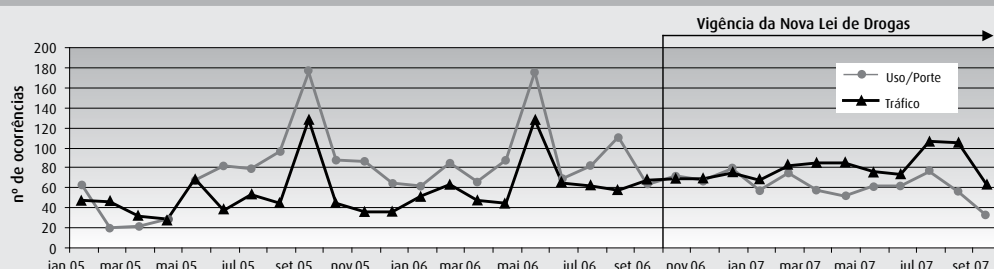
Para observar a evolução temporal do número de indiciados por tráfico ilícito de drogas, utilizaram-se dados fornecidos pela Delegacia Especializada em Tráfico e Entorpecentes da Polícia Civil do Estado. Junto ao Poder Judiciário capixaba, buscaram-se informações sobre a pena aplicada aos que praticaram conduta ilícita, tipificada no art. 28 da Lei nº 11.343/2006. Em razão da falta

de números, trabalhou-se com depoimentos de magistrados. Observou-se a inexistência de Justiça Terapêutica, nos moldes de Pernambuco e de outros Estados. Foram consultados: Vara de Penas Alternativas do Espírito Santo; Presidência dos Juizados Especiais; Coordenadoria dos Juizados Especiais; 3º e 4º Juizados Criminais; Fórum de Vitória; Fórum de Vila Velha; e Vara da Infância e Juventude de Vitória.

Apresentação e análise dos dados

O primeiro indicador utilizado foi o número de ocorrências policiais de tráfico e condutas alusivas ao consumo de drogas, atendidas pela Polícia Militar, em todo o Estado de Pernambuco, tomando como espaço temporal o período entre janeiro de 2005 e setembro de 2007. A estratégia adotada neste caso foi a de comparar o número de ocorrências registradas no mês à média mensal, desconsiderando-se as duas situações de destaque. Observou-se que, após a vigência da nova lei, vem ocorrendo uma discreta diminuição do número de ocorrências relacionadas ao consumo de drogas, mantendo-se as de tráfico estáveis, considerando a média mensal de 65,35 e 59,61 ocorrências para o consumo e o tráfico, respectivamente (Gráfico 1).

Gráfico 1
Evolução mensal do número de ocorrências atendidas pela Polícia Militar, relacionadas ao consumo e ao tráfico de drogas
Estado de Pernambuco – janeiro/2005-setembro/2007

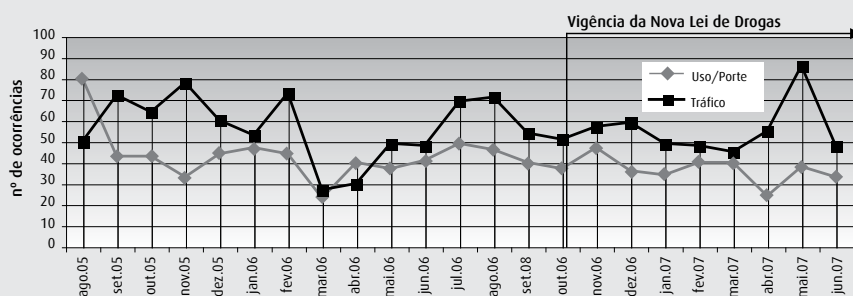


Fonte: Diretoria Geral de Operações da Polícia Militar de Pernambuco.

Tais comportamentos não podem ser atribuídos unicamente ao critério aqui considerado e tampouco caracterizar tendências de aumento ou decréscimos. O tempo de vigência da lei ainda é insuficiente para conclusões dessa natureza.

Em relação à Polícia Civil, para o período de agosto de 2005 a junho de 2007, observou-se que o esforço operacional despendido no combate às condutas ilícitas relacionadas a drogas (consumo e tráfico) continua inalterado, conforme ilustra o Gráfico 2.

Gráfico 2
 Evolução mensal do número de ocorrências atendidas pela Polícia Civil, relacionadas ao consumo e tráfico de drogas
 Estado de Pernambuco – agosto/2005-junho/2007

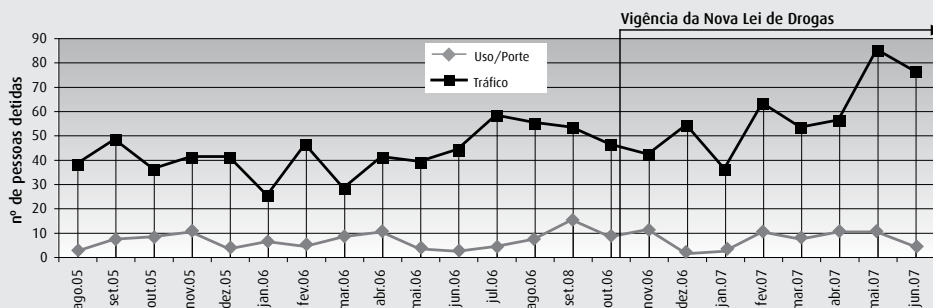


Fonte: Gerência de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco.

Segundo informações prestadas por delegados da Polícia Civil de Pernambuco, o procedimento operacional manteve-se inalterado, a despeito das mudanças trazidas pela nova lei. Os infratores estão sendo conduzidos à Delegacia de Polícia (Gráfico 3), onde, no caso de

condutas relacionadas ao consumo próprio, antes de serem liberados, é lavrado Termo Circunstanciado de Ocorrência. A opção primeira de encaminhar imediatamente o infrator ao juízo competente (§ 2º do art. 48 da Lei nº 11.343/2006) não está sendo observada.

Gráfico 3
 Evolução mensal do número de pessoas detidas ou encaminhadas a delegacia de polícia pela prática de condutas relacionadas ao consumo e tráfico de drogas
 Estado de Pernambuco – janeiro/2005-setembro/2007

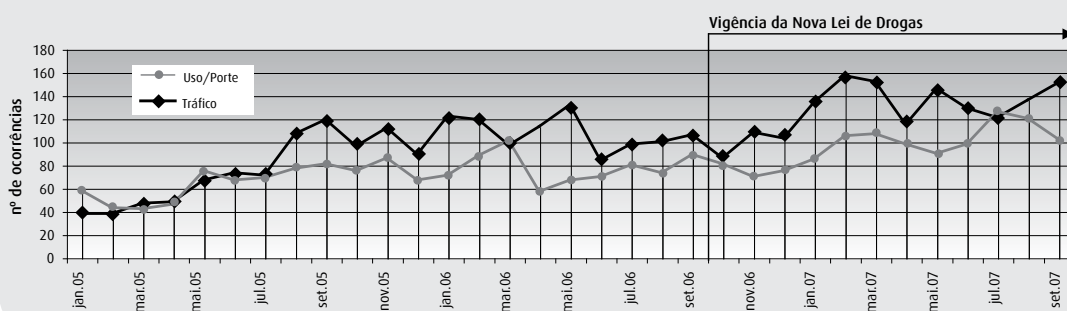


Fonte: Gerência de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco.

No Estado do Espírito Santo, observa-se um incremento tanto no número de ocorrências envolvendo o tráfico quanto nas condutas delitivas relacionadas ao consumo de drogas (Gráfico 4), atendidas pelo Ciodes, no período de janeiro de 2005 a setembro

de 2007. É oportuno salientar que esse fato acompanha o aumento no número geral de atendimentos realizados pelo Centro, ou seja, as ocorrências relacionadas a drogas cresceram proporcionalmente ao número de atendimentos em geral.

Gráfico 4
Evolução mensal do número de ocorrências atendidas pelo Centro Integrado de Operações de Defesa Social, relacionadas ao tráfico e ao consumo de drogas
Estado do Espírito Santo – janeiro/2005-setembro/2007

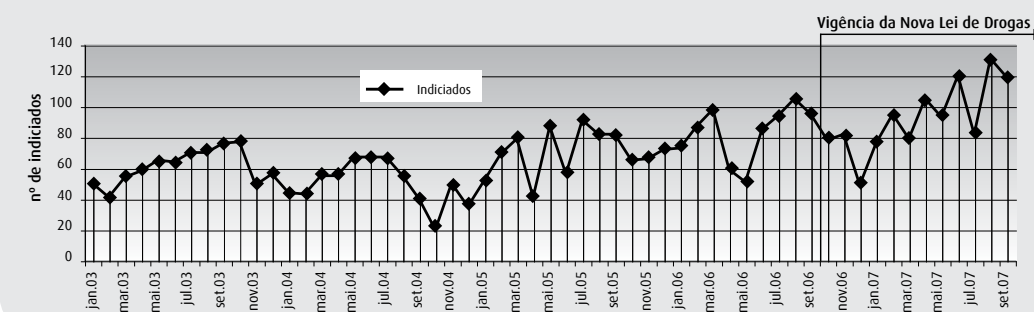


Fonte: Ciodes/SESP/ES.

A Polícia Civil do Estado também registrou aumento no número de pessoas indiciadas por tráfico de drogas (Gráfico 5), o que corrobora a elevação no número de ocorrências atendidas pelo Ciodes.

Por ocasião da visita realizada ao Centro de Justiça Terapêutica de Pernambuco, verificou-se que 39% dos atendimentos realizados, desde 2002 (ano de implantação do Programa no Estado), corresponderam a pessoas encami-

Gráfico 5
Evolução mensal do número de indiciados por tráfico de drogas
Estado do Espírito Santo – janeiro/2003-setembro/2007



Fonte: Delegacia Especializada em Tráfico e Entorpecentes da Polícia Civil.

nhadas por realizarem a conduta tipificada no art. 16 da revogada Lei nº 6.368/1976 (unicamente), ou seja, pela prática de condutas relativas ao consumo de drogas. A média anual é de dez novos participantes (denominação atribuída aos infratores atendidos pelo Centro). De outubro de 2006 até outubro de 2007, cinco novos participantes (em dois processos distintos) integraram o Programa, por força de cumprimento de pena prevista no inc. III do art. 28 da nova lei de drogas.

Ademais, segundo depoimentos coletados junto à equipe técnica, é notória a diminuição de encaminhamentos, motivados por sanção a condutas relacionadas ao consumo de drogas.

De acordo com informações prestadas por representante do 3º Juizado Criminal do Espírito Santo, a pena aplicada freqüentemente aos infratores que incorrem na prática do crime previsto no art. 28 da nova lei é a estabelecida pelo inciso I, ou seja, a advertência.

Segundo comentários do Dr. Carlos Eduardo Ribeiro Lemos, titular da Vara de Penas Alternativas do Espírito Santo, como uma lei penal nova, mais benéfica, retroage para beneficiar o réu, em qualquer fase do processo, sem falar no novo prazo prescricional fixo, de dois anos, a maioria dos casos relacionados ao uso de drogas que tramitavam na justiça capixaba prescreveu, pois as penas superiores a um ano foram diminuídas para cinco meses, na nova legislação. Lembrou, também, o magistrado, que muitos envolvidos nesses delitos são menores de 21anos, e assim a prescrição reduz-se para um ano, ficando praticamente impossível “segurar o processo”.

Conclusões

Após análise dos dados, foi possível concluir que, em um ano de vigência da nova lei de drogas, as polícias dos Estados do Espírito Santo e de Pernambuco continuam dedicando-se ao combate de todas as modalidades penais relacionadas às drogas, sejam as condutas que caracterizam o tráfico ilícito, sejam aquelas relativas ao consumo.

A crença de que as polícias estaduais passariam a ignorar as condutas alusivas ao consumo de drogas, em razão da despenalização sofrida, dedicando maior esforço operacional ao combate ao tráfico, foi desfeita, considerando o período e os Estados da Federação analisados.

Ademais, nada mudou em relação ao procedimento operacional das polícias, diante dessas condutas. Tanto a Polícia Militar quanto a Civil continuam resolvendo os casos no âmbito das delegacias de polícia, mesmo sendo esta uma opção secundária à prevista no § 2o do art. 48 da nova lei, que prevê o encaminhamento do infrator ao juizado competente.

A justiça terapêutica pernambucana também acreditava que a diminuição dos encaminhamentos de infratores ao programa de recuperação e reinserção social por ela desenvolvido estava relacionada com a falta de atenção das polícias às condutas de uso de drogas, em razão da despenalização. Em parte, trata-se de uma preocupação relevante, uma vez que tal programa tem êxito em 70% dos casos. É oportuno lembrar que está fora do escopo dessa pesquisa avaliar a atuação do Poder Judiciário perante as mudanças aqui consideradas. Contudo, é relevante ressaltar que grande par-

te dos magistrados emprega, relativamente ao usuário/dependente, a sanção de advertência, pura e simplesmente.

Considerações Finais

Motivou a realização dessa pesquisa a frequente afirmação de que as polícias estaduais passariam a não mais despendem esforço operacional às condutas delitivas relacionadas ao consumo de drogas, em face da drástica despenalização trazida com a vigência da nova lei de drogas.

De onde surgiram tais suposições? Por que pensar assim? Não terá sido um avanço, do sistema normativo brasileiro, reconhecer o usuário de drogas como um doente que necessita de tratamento e não de prisão? Será o usuário habitual ou ocasional um doente incapaz de entender os reflexos nefastos de seus atos para a violência nos grandes centros urbanos? Serão eles os únicos responsáveis?

Acompanhando a entrada em vigor da nova lei, surgiram, nos quartéis e delegacias de polícia, questionamentos que balaneavam, de um lado, o esforço operacional despendido na atuação policial perante o usuário/dependente de drogas e, do outro, os resultados alcançados no contexto da segurança pública, em face das novas sanções aplicadas aos delinquentes. Ora, a escassez de recursos humanos e materiais das polícias poderia conduzi-las a concentrar seus esforços para combater a atividade dos traficantes, sem o desperdício de se dividirem no empenho com a prevenção pertinente à conduta dos usuários/dependentes.

Não se pode olvidar a função social dos organismos policiais de trazer paz à sociedade, proporcionando sensação de segurança à população. No entanto, caótica foi a situação de violência que se instalou no Brasil, aí incluídos os dois Estados da Federação usados como universo desta pesquisa, que há anos disputam os primeiros lugares no *ranking* da criminalidade violenta no país. Escassos recursos, associados a altas cifras criminais, resultam num binômio que mantém engessado o sistema de segurança pública para contribuir satisfatoriamente com a prevenção primária ao uso de drogas, conforme requer a nova lei.

Ademais, habilitam-se o Poder Judiciário e o sistema de saúde pública brasileiros em condições de receber essas mudanças, prosseguindo com o trabalho iniciado pelas polícias? Eis uma sugestão a trabalhos futuros.

A nova lei foi um avanço para o sistema jurídico-penal brasileiro. Injustiças foram corrigidas, lacunas preenchidas, usuário/dependente colocado sob a condição de vítima, de doente. Na visão policial, o dependente sim é um doente e precisa de tratamento para recuperação e reinserção social. No entanto, o usuário ocasional e o habitual, apesar de também precisarem de tratamento adequado para não evoluírem à dependência, têm a plena consciência da contribuição de seus atos para o financiamento ao tráfico de drogas. Seriam eles merecedores de tão brandas penas? Surtiria efeito a advertência do magistrado com o intuito de conscientizar o infrator sobre os malefícios das drogas?

Pena insólita a advertência, de nenhum conteúdo aflitivo. Só é pena porque a lei asse-

gura que seja. Não significa, entretanto, qualquer consequência desfavorável ao criminoso em razão do crime. Retributividade zero.

Significa prevenção? Pode ser. Depende da formação moral do advertido e de quem adverte. Aquele pode ser perfeitamente um insensato, quem sabe até um cínico, e ignorar o conteúdo moral da advertência, acostumado à indiferença em relação aos conselhos paternos, maternos, familiares, tantas vezes desperdiçados. Para esses, a observação bíblica: *não faleis aos ouvidos dos insensatos porque estes não vos ouvirão*. Apenas a advertência sobre os efeitos das drogas não bastaria.

Por outro lado, a eficácia preventiva da advertência (conselho ou elucidação?) sobre os efeitos das drogas pressupõe no magistrado uma grande capacidade de advertir. É preciso que ele seja capaz de convencer, advertindo, sobre os efeitos prejudiciais das drogas à saúde, física e mental, à preservação moral e material necessária ao equilíbrio das relações e inter-relações sociais e familiares. É preciso que ele seja capaz, onde pais, familiares, amigos, psicólogos, psiquiatras, assistentes sociais, advogados, quão freqüentemente não o foram, para dissuadir, desestimular, contra motivar, advertindo.

É muita responsabilidade para o magistrado, na hipótese dessa pena, punir só com palavras; proteger a sociedade (é preciso não esquecer disso) só com discurso; redimir o próprio usuário ou dependente só com verbalidade. E quantos juízes reduzir-se-ão apenas a esse limite, considerando-se a concepção muito racional, por sinal, de que o criminoso, mais do que isso, é um paciente.

O filme *Tropa de elite* (2007) abordou, entre outros aspectos, o financiamento do tráfico de drogas pelas classes média e alta da sociedade, na cena, por exemplo, em que o personagem do Capitão Nascimento atribui a universitário a morte de traficante, porque sem o primeiro o segundo inexistiria.

Não é justo, contudo, atribuir unicamente aos usuários brasileiros a culpa pelo tráfico e pela violência dele advinda, pois o ilícito de drogas é um fenômeno que transcende as fronteiras nacionais e, por isso, deve ser combatido pelo esforço conjunto e coordenado entre as diversas nações, consoante o princípio da justiça cosmopolita ou universal. De acordo com Toledo (2007), “ao Brasil, país do mundo talvez mais castigado, depois da Colômbia, pela violência e degradação trazidas pela droga, resta a tarefa de cutucar o mundo”.

É inegável que a violência do tráfico de drogas fomenta-se na disputa de um grande mercado consumidor, dentro das fronteiras do Brasil e fora delas, o que, em última análise, acaba gerando outros tipos de violências, como crimes contra a pessoa, delitos contra o patrimônio, contrabando de armas, etc. No entanto, as classes sociais mais abastadas, discutidoras e formuladoras de novas legislações como a debatida neste artigo, preferem atribuir tais fatos à inação ou ausência policial, desprezando a relação direta com o consumo de entorpecentes.

A droga é a raiz para a explicação de muitos outros delitos. No Centro de Justiça Terapêutica de Pernambuco, por exemplo,

61% dos atendimentos realizados corresponderam a infratores que delinqüiram por conta do consumo de drogas.

Corroborando ainda mais a relação do tráfico a outros delitos, em 2005, os homicídios ocorridos no bairro de Santo Amaro, localizado no centro do Recife, foram motivados, em 67,9% dos casos, por acertos de contas, rixa, envolvimento com drogas e entorpecentes, queima de arquivo e vingança pessoal. O critério “envolvimento com drogas e entorpecentes” não exclui essa possibilidade nos demais critérios considerados. Muito pelo contrário, a maior parte dos acertos de contas, por exemplo, está associada ao tráfico (SDS, 2006). A combinação entre altas cifras criminais e pequena dimen-

são do bairro tornou Santo Amaro o local com maior taxa de homicídios, por 100 mil habitantes, do Estado.

O período de vigência da nova lei ainda é insuficiente para realizar qualquer pesquisa sobre sua influência na criminalidade violenta do país, principalmente no que se refere aos crimes relacionados ao ilícito de drogas. Fica mais uma indicação a trabalho futuros.

No entanto, em relação às polícias estaduais, o período de um ano de vigência da lei foi suficiente para verificar que a hipótese inicial, de que as polícias deixariam de atender às ocorrências alusivas ao consumo de drogas, ao menos no tocante aos Estados de Pernambuco e do Espírito Santo, restou infirmada.

Referências Bibliográficas

ANDREUCCI, Ricardo Antônio. *Legislação penal especial*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARRUDA, Samuel Miranda. *Drogas: aspectos penais e processuais* (Lei nº 11.343/2006). São Paulo: Método, 2007.

BAUDELAIRE, Charles. Um comedor de ópio. In: BAUDELAIRE, C. *Parásos artificiais*. Rio de Janeiro: Newton Compton Brasil, 1996.

_____. O poema do haxixe. In: BAUDELAIRE, C. *Parásos artificiais*. Rio de Janeiro: Newton Compton Brasil, 1996.

BIZZOTTO, Alexandre; RODRIGUES, Andréia de Brito. *Nova lei de drogas: comentários à Lei nº 11.434, de 23 de agosto de 2006*. Rio de Janeiro: Lumen Jures editora, 2007.

BRASIL. LEI Nº 10.409, DE 11 DE JANEIRO DE 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/2002/L10409.htm>>. Acesso em: 29 de setembro de 2007.

BRASIL. LEI Nº 11.343, DE 23 DE AGOSTO DE 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm#art75>. Acesso em: 29 de setembro de 2007.

BRASIL. LEI Nº 6.368, DE 21 DE OUTUBRO DE 1976. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6368.htm>>. Acesso em: 29 de setembro de 2007.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal*. 11 ed. São Paulo: Saraiva. vol. I, 2007.

CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

DELPIROU, Alain; LABROUSSE, Alain. *Coca Coke: produtores, consumidores, traficantes e governantes*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

FRANÇA, Genival Veloso de. (2004), *Medicina Legal*. 7 ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan.

GOMES, Luiz Flávio. A nova lei de tóxicos: um avanço em consonância com a política européia de redução de danos. *Revista Prática Jurídica*, ano V, nº 54, 30 de setembro de 2006.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PMPE. Nota de Instrução Nº 2ªEM – 002/94. *Codificação de ocorrências*. Recife, 1994.

SDS. *Estudo preliminar sobre a violência criminal no bairro de Santo Amaro – Recife*. Relatório. Recife, 2006.

SIDOU, José Maria Othon. *Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

SILVA, Jorge Vicente. *Comentários à nova lei antidrogas: manual prático*. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, José Geraldo da; LAVORENTI, Wilson; GENOFRE, Fabiano. *Leis penais especiais anotadas*. 8 ed. Campinas: Millennium, 2006.

SILVEIRA, Sergio Luiz Sampaio da. *Laxismo penal e a Lei 11.343/2006*. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10098>>. Acesso em: 26 de outubro de 2007.

TOLEDO, Roberto Pompeu. O inimigo que nem o BOPE encara. *Veja*, São Paulo, edição 2.031, ano 40, nº 42, p.150, 24 de outubro de 2007.

TROPA de Elite. Direção de José Padilha. Rio de Janeiro. 2007. Filme cinematográfico: colorido.

Data de recebimento: 30/09/07

Data de aprovação: 30/10/07

Mediação, proteção local dos direitos humanos e prevenção da violência

Guilherme Assis de Almeida

Guilherme Assis de Almeida é doutor em Direito pela USP; com pós-doutorado em Ciência Política, pelo Núcleo de Estudos da Violência (USP), consultor de Sociedade Civil e Segurança Cidadã do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e professor do UniCEUB/ Brasília. ✉ guilhermea@contractual.iadb.org

Resumo

O artigo analisa a experiência de três projetos de mediação, mostrando suas características básico-compartilhadas, bem como o papel dos direitos humanos na prática da mediação e como ela pode – de forma efetiva – ser um instrumento de prevenção da violência.

Palavras-Chave

Mediação. Prevenção da violência. Direitos humanos. Segurança cidadã. Contexto local.

O objetivo do presente artigo é propor uma abordagem de três diferentes projetos de mediação como instrumento de prevenção à violência, escolhidos por apresentarem uma experiência consolidada e que – no momento atual – encontram-se em uma fase de transferência de conhecimento. Os projetos analisados são:

- *Balcão de Direitos* – foi desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro, pela organização não-governamental Viva Rio e teve seu primeiro “balcão” no bairro de Babilônia, em 1996. Possui atualmente vários “balcões” no Rio de Janeiro, além de vários outros espalhados pelo Brasil, sendo que muitos contam com apoio pedagógico da equipe dos Balcões do Rio de Janeiro;
- *Escritórios Populares de Mediação* – projeto desenvolvido na cidade de Salvador (BA), pela organização não-governamental Juspopuli, com início das atividades em 2001. Recebeu o prêmio Tecnologia Social do Banco do Brasil e expandiu-se para diversos bairros em Salvador. Atualmente a Juspopuli está implementando o projeto nos municípios baianos de Feira de Santana e Pintadas;
- *Justiça Comunitária* – este projeto foi desenvolvido nas cidades-satélites de Taguatinga e Ceilândia, no DF, pelo Tribu-

nal de Justiça do Distrito Federal (TJDF) e. iniciou-se em 2000. Atualmente está em estudo a expansão do projeto para outras cidades-satélites do Distrito Federal.

Realizou-se uma análise das principais características encontradas nas experiências em tela. Vale dizer:

- a proteção dos direitos humanos a partir da perspectiva local;
- a assistência jurídica como forma de estímulo ao exercício da cidadania e à promoção dos direitos humanos;
- o processo de mediação como oportunidade de desenvolvimento humano dos agentes envolvidos – mediador e partes do conflito;
- a mediação como instrumento da Educação em Direitos Humanos;
- a utilização do instrumental teórico-analítico da percepção do potencial da situação em vez da imposição de um modelo.

A proteção dos direitos humanos

A proteção global dos direitos humanos: breve síntese histórica

O advento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em 1945, possibilitou o surgimento de uma nova forma de cidadania. Desde então, a proteção jurídica do sistema internacional ao ser humano passou a independer do seu vínculo de nacionalidade com um Estado espe-

cífico, tendo como requisito único e fundamental o fato do nascimento. Essa nova cidadania pode ser definida como cidadania mundial ou cosmopolita, diferenciando-se da cidadania do Estado-Nação. A cidadania cosmopolita é um dos principais limites para a atuação do poder soberano, pois dá garantia da proteção internacional na falta da proteção do Estado Nacional. Nesse sentido, a relação da soberania com o DIDH é uma relação limitadora.

Tanto o Estado – sujeito de direito clássico do Direito Internacional – como as organizações internacionais, sujeito de direito superveniente, ampliam o campo de atuação do Direito Internacional, mas não o afetam em sua estrutura, uma vez que é a lógica da soberania que pauta a atuação desses sujeitos de direito, conforme estabelecido no Artigo 2, inciso 1, da Carta das Nações Unidas: “A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos seus membros”. Todavia, quando o indivíduo adquire a condição de sujeito de direito na comunidade internacional – o que ocorre por meio do advento do DIDH –, a própria estrutura do Direito Internacional Público sofre um abalo, uma vez que o Estado não pode mais se valer do argumento de estar no exercício de sua soberania para justificar violações de direitos humanos em seu território. Isso ocorre por ser a pessoa humana um sujeito de direito no âmbito da ordem jurídica internacional e a proteção de seus direitos passa a ser um dos objetivos do Direito Internacional Público.

A dignidade da pessoa humana é o valor essencial da proteção dos direitos humanos, possibilitando, no âmbito global, sua proteção

por organizações internacionais, que podem ser autorizadas a agir até em oposição ao exercício do poder soberano de determinado Estado. Depois de 1945, a pessoa em uma situação limite pode até perder o direito ao exercício de sua própria nacionalidade, mas não perderá a garantia da proteção internacional.

Proteção local dos direitos humanos

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas, com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valores diferentes segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bem e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam. (SANTOS; 1987 p.81)

Um esclarecimento necessário deve se feito em relação à nossa compreensão do adjetivo “local”. Ele aqui é entendido como oposto complementar de “global” e, na própria definição do dicionário, “relativo ou pertencente a determinado lugar ou ao lugar em que se vive”. Como afirma Milton Santos, o local é o espaço, o território onde se vive: o “território de vivência”.

Dessa forma, na dimensão global, a dignidade da pessoa humana demanda, muitas vezes, a ação de uma organização internacional para ser eficazmente protegida. No âmbito local, a demanda é outra, pois a interação ocorre no cotidiano, face a face. É necessário o efetivo respeito à dignidade de cada pessoa humana nas suas mais diversas singularidades. O reconhecimento do outro, do diferente, é o fundamento de uma relação de hospitalidade e também um fator essencial para criação da identidade que, para ser construída, necessita do diálogo com um outro diferente de mim mesmo e que, antes de tudo, reconheça-me enquanto interlocutor (TAYLOR;1992).

Eu não posso descobrir isoladamente minha identidade: eu a nego em um diálogo, em parte exterior, em parte interior, com o outro. Isso é assim porque o desenvolvimento de um ideal de identidade engendrado do interior confere uma importância capital nova ao reconhecimento do outro. Minha própria identidade depende essencialmente de minhas relações dialógicas com os outros (TAYLOR, 1992, p.65, tradução nossa).

O exercício de respeito aos direitos humanos no plano local não se dá no reconhecimento daquele que nos é próximo, semelhante, conhecido e, portanto, *a priori* respeitado, mas sim diante do outro, do diferente de nós, do diverso, uma vez que:

(...) aceitar a diversidade cultural não é um ato de tolerância para com o outro, distinto de mim ou da minha comunidade, mas o reconhecimento desse outro (pessoal e comunitário) como realidade plena, contraditória, como portador de saber, de conhecimentos e práticas por meio das quais ele é e tenta ser plenamente. (COLL, 2006, p. 98).

Esse exercício de reconhecimento da diferença é uma prática constante dos projetos analisados. Conhecer experientialmente o local do projeto e exercitar a diversidade cultural são duas ações complementares e, por vezes, simultâneas. O Guia de Encaminhamentos da Escola de Justiça e Cidadania, do Projeto Justiça Comunitária, recomenda: “Por isso, uma das tarefas fundamentais do Agente é conhecer os recursos locais, ou seja, saber o máximo sobre todos os tipos de serviços que os moradores da comunidade têm a sua disposição”.

Também a publicação *Justiça Comunitária, uma experiência* estabelece:

No mesmo sentido, o Programa Justiça Comunitária adota a comunidade como esfera privilegiada de atuação, porque concebe a democracia como um processo que, quando exercido em nível comunitário, por agentes e canais locais, promove inclusão social e cidadania ativa, a partir do conhecimento local. É na instância da comunidade que os indivíduos edificam suas relações sociais e podem participar de forma mais ativa das decisões políticas. É nesse cenário que se estimula a capacidade de autodeterminação do cidadão e de apropriação do protagonismo de sua própria história.

O Manual do Balcão de Direitos sugere: Lembre-se sempre dos recursos locais disponíveis. As pessoas gerenciam seus conflitos de alguma forma, seja pela via judicial, seja por vias “privadas”, legítimas ou não, pacíficas ou não. É importante conhecer e reconhecer esses recursos locais (desde que legais e legítimos), eles podem ser úteis em uma mediação, por exemplo.

No âmbito da segurança pública, a questão da importância da consideração do contexto local surge em metodologias tais como a “Crime Prevention Through Environmental Design” (CPTED). É também perceptível pela conclusão de alguns respeitadíssimos estudiosos do tema do trabalho da polícia, como, por exemplo, David Bayley, em entrevista à *Revista do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*: “Está-se muito melhor quando se coordena operações nas quais os policiais conhecem a localidade. (...) Então, penso que realmente se deve desenvolver uma polícia baseada na localidade.”

Assistência jurídica e direitos humanos

Disse Hegel que: “tornar o direito por causa de sua formação, apenas acessível àqueles que sobre ele eruditamente se debruçam, constitui injustiça igual àquela que o tirano Dionísio cometeu quando mandou postar as tábuas da lei tão alto que nenhum cidadão às pudesse ler”. (ENGLISH, p. 139)

Artigo 153 parágrafo 32 Será concedido *assistência judiciária* aos necessitados, na forma da lei. (Constituição Federal de 1969)

Artigo 5º...LXXIV: o Estado prestará *assistência jurídica* integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. (Constituição Federal 1988)

A assistência judiciária está contida na assistência jurídica, sendo a segunda mais ampla e integral (como afirma a CF de 1988). A pergunta a ser feita é: qual o seu limite? Qual o objetivo de atuação da assistência jurídica *stric-*

to sensu? Acreditamos que esse objetivo dividisse em três principais tarefas:

- acesso ao conhecimento dos direitos da pessoa humana por meio da democratização de informações jurídicas básicas;
- encaminhamento ao Poder Judiciário e outras instâncias do Estado;
- apoio e estímulo ao exercício da cidadania.

Essas três tarefas são cumpridas pelos projetos analisados. *O cordel educativo* do Programa Justiça Comunitária esclarece-nos:

*Justiça Comunitária
É instrumento que cria
Democracia pra todos
E promove a cidadania
Que ajuda a esclarecer,
Evitar e resolver
Conflitos e violências
Simplificar as questões,
Esclarecer as razões
E evitar incidências*

A fotonovela *O direito de saber* é um exercício concreto da hermenêutica diatópica, de Boaventura de Sousa Santos. Traduz-se o *topoi* (lugar comum) jurídico para um *topoi* de possível compreensão pela comunidade. São os próprios agentes comunitários do projeto que interpretam as personagens da história. Da mesma forma, a reflexão baseada na própria experiência de trabalho da equipe do Viva Rio, contida no *Manual dos Balcões de Direito*, ilustra a respeito dessas questões:

Não se busca acesso a algo que não se conhece. A primeira barreira era, portanto, cultural, em uma dimensão muito primária: não se pode buscar a reparação de direitos que não se conhece. Entre diversas faltas de acesso, o

acesso à informação, de forma geral, e acesso à informação sobre direitos e deveres, em especial, surgiam como desafios. Ao se falar de direitos em uma comunidade, deve-se lembrar que se trata de um conhecimento formais, restritos, acadêmicos, próprios dos chamados operadores do Direito. Poucas pessoas compreendem do que se fala, menos ainda de como se opera. A primeira análise, baseada em uma leitura cultural, dava conta de que não se conhecia nem se compreendia, de uma forma geral, certas relações como relações direito-dever, e sim como relações de bom senso, sem proteção legal, estatal, jurídica, portanto. O primeiro desafio era sair da reação e partir para a ação – a democratização de direitos e deveres torna-se, portanto, um conceito chave. Deve-se tornar essas informações comuns, acessíveis, em uma linguagem que se compreenda em qualquer lugar. Romper a barreira do “juridiquês”, que tanto separa “operadores” de “leigos”.

Um dos casos recorrentes constantes do *Manual do Balcão de Direitos* mostra quão básica pode ser a informação e como ela é fundamental para a vida da pessoa atendida.

Caso 6: Eu não existo

Um tipo de caso que é bem comum, especialmente quando a comunidade tem pessoas de origem de fora da cidade (especialmente interior do país), e que para nós pode parecer muito simples: ausência de documentação civil básica. Sem os documentos básicos, o cidadão “não existe”, via de regra, para as políticas públicas. Deve-se ter registrada toda a rede de apoio neste sentido, para que o encaminhamento seja não só eficien-

te, mas “certo”: o serviço público muitas vezes não atende a população como poderia e deveria. É importante que a pessoa tenha certeza no caminho que vai seguir, certeza alcançada com informação de qualidade.

É preciso ter claro que a prestação de uma assistência jurídica respeitadora da peculiaridade de cada ser humano é também uma forma de exercício da justiça, uma vez que a comunicação e a justiça entrelaçam-se de modo profundo. Esclarece-nos Flávio Vespasiano Di Giorgi {ASSIS DE ALMEIDA, 1992; p. 14}:

Dizer o justo, dizer frequentemente é tão difícil, tão dificultado na nossa realidade por preconceitos, por elitismo; e isso que eu primeiro gostaria de dizer como preliminar a respeito da comunicação, para que a comunicação não apareça assim como uma coisa natural, que não tem impedimentos. Tem sim, na vida social. Nada mais terrível do que você ter o que falar e não conseguir falar porque se sente discriminado. Por outro lado a própria etimologia da palavra “comunicar” é muito bonita: comunicar vem de uma palavra latina munus. Munus é uma palavra que tem dois sentidos: ela quer dizer um presente, um presente em geral decorrente de um serviço que você prestou. Tanto que daí, também vem a palavra remuneração. Significa também um encargo que você assumiu perante seus pares, perante sua comunidade que você se incumbiu de realizar e de cumprir. Agora, comunicare, com o prefixo “co” significa em comum, junto. Significa na verdade, presentear e cumprir o compromisso, juntos. Recompensar e cumprir o compromisso. Me parece que aí estão dois elementos compreendidos no conceito

de justiça. A justiça é, de certa forma, uma certa compensação: você dar a pessoa que é dela. Por outro lado, é um cumprimento de compromissos que estão nas relações de afeto, nas relações de trabalho. São dois elementos na justiça. Se você se lembra dos três critérios que o Direito Romano se atribuía: honeste vivere (viver honestamente), nemini laedere (não prejudicar a ninguém) e suum cuique tribuere (dar a cada um aquilo que é seu). Você vai ver então que o justo, está muito ligado a idéia de comunicação. Então dizer o justo não é dizer de um lado e o justo de outro, eles e entrelaçam, eles tem um parentesco profundo. No dizer já existe implícita uma idéia de justiça.

Não se pode esquecer que *jurídico* significa “dizer o justo”. Portanto, assistência jurídica é um trabalho de auxílio para dizer o justo. Dizer o justo tanto do assistente em relação ao assistido, como do assistido em relação ao assistente.

Uma assistência jurídica consistente pressupõe um esforço consciente por parte dos agentes do projeto, no sentido de propiciar a descoberta da dignidade humana do(a) assistido(a) no contexto do território onde ele(a) vive, por meio do ato de dizer. Todavia, segundo Di Giorgi, o ato de dizer está permeado de obstáculos e dificuldades (ASSIS DE ALMEIDA, 1992, p. 14).

Muitas pessoas são privadas da consciência de que elas têm, como pessoas, um poder inerente de comunicação. São marginalizadas pelo fato de não terem a norma culta. Então é como se elas não tivessem sequer

língua materna, elas não são reconhecidas. E isso amortece realmente a consciência de seus direitos. Há muitas pessoas que não defendem seus direitos não porque não sabiam, mas porque estão inibidas. Elas sentem que sua linguagem é desprezada. O exercício da cidadania está em grande parte ligado a você ter ou não reconhecida sua capacidade comunicacional.

Solução de conflitos, direitos humanos e prevenção à violência.

Poder Judiciário e mediação

(...) quando ocorre alguma pendência entre os homens, eles recorrem ao juiz. Ir ao encontro deste significa apresentar-se perante a justiça, pois o juiz pretende ser, por assim dizer, a justiça encarnada. Na pessoa do juiz procura-se um terceiro imparcial e alguns chamam os juizes de árbitros e de mediadores, querendo assinalar com isso que, quando se tiver encontrado o homem da justa medida, conseguir-se-á obter a justiça. Portanto, a justiça é a justa medida, pelo menos quando o juiz for capaz de incorporá-la. O juiz mantém a balança equilibrada entre as duas partes. (Aristóteles, *Ética a Nicômaco*)

Esse texto de Aristóteles ilustra o fato de que a busca por um terceiro que não pertença à querela entre as partes é um recurso milenar utilizado pelos mais diversos grupos sociais na busca pela solução de seus conflitos. Esse terceiro pode ser um juiz, um árbitro, um mediador ou qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas capaz de reequilibrar a situação de desigualdade. Na presença de um juiz ou de um árbitro, tem-se a situação conflituosa re-

solvida pelo “aparato normativo” do Direito. Já na presença de um mediador, a situação é equacionada de forma lícita seguindo as normas do Direito (positivo ou consuetudinário), mas não necessariamente valendo-se do aparato “institucional-normativo” da Dogmática Jurídica.

Em qualquer das hipóteses anteriormente expostas, o Direito está presente como baliza de solução dos conflitos. Tal fato é uma constante na história da humanidade, conclusão essa tanto da antropologia como da sociologia do Direito.¹ Ao dizer que a solução dos conflitos está fundamentalmente ligada ao Direito, é prudente esclarecer qual a forma de resolução de conflitos e espécie de Direito estamos tratando. Boaventura de Sousa Santos (1988) propõe duas divisões referentes ao modelo decisório para resolução de conflitos: a *adjudicação* realizada pelo Poder Judiciário, com a colaboração de outros profissionais do Direito de acordo com as normas da Dogmática Jurídica; e a *mediação*, que é realizada por agentes diversos do Poder Judiciário ou por integrantes da própria comunidade, não se pautando apenas e tão somente pelo aparato normativo da Dogmática Jurídica, mas fazendo uso principalmente da “novíssima retórica”.² Entre as diversas formas da mediação *amplo sensu*, pode ser sugerida a seguinte classificação:

- *prevenção de conflitos* – por meio da orientação e assistência jurídica;
- *negociação* – diferencia-se da mediação tendo em vista que o negociador apenas facilita o entendimento entre as partes, não se colocando como um terceiro interveniente;

- *mediação stricto sensu* – o mediador age como um terceiro interveniente, apresentando ele próprio a forma de resolução do conflito;
- *transformação* – o terceiro possibilita a transformação de uma situação antagônica (o conflito) em um compromisso de cooperação mútua;
- *transcendência* – o conflito é totalmente transcendido.³

São muitas as diferenças encontradas entre mediação *amplo sensu* e adjudicação. No âmbito desse artigo, analisamos as características que fazem da mediação um trabalho de solução de conflitos e também uma forma de promoção dos direitos humanos e prevenção à violência, quais sejam: a utilização da perspectiva tópicoretórica para a busca da decisão; e o trabalho da mediação como oportunidade para o desenvolvimento humano e promoção da convivência.

Boaventura de Sousa Santos (1988, p.43-44), ao comentar o “discurso jurídico de Pasárgada” em oposição ao direito Estatal, esclarece:

Recursos tópico-retóricos: Ao invés do discurso jurídico estatal, o discurso jurídico de Pasárgada faz um grande uso de topoi e, simultaneamente, um escasso uso de leis. Independentemente dos elementos retóricos que numa ou doutra forma sempre intervêm na aplicação das leis a casos concretos, não restam dúvidas que estas são vulneráveis a uma utilização sistemática e dogmática, uma vulnerabilidade que se agudiza com a profissionalização e burocratização das funções jurídicas. E para além dos topoi, o discurso jurídico de Pasárgada recorre ainda a um complexo arsenal de instrumentos retóricos.

Uma das diversas razões pelas quais a perspectiva tópico-retórica é utilizada está ligada à forma de atuação do Poder Judiciário, que se mostra incapaz de interagir com as comunidades em tela. Nesse sentido, Souza Neto menciona que:

No âmbito da tipologia dos métodos de solução dos conflitos, apresenta-se a mediação, como capaz de dar conta da ausência do aparato jurídico-estatal nas comunidades faveladas. No âmbito da teoria da decisão, ganha importância a perspectiva tópico-retórica, em substituição à abordagem formal-silogística que caracteriza a aplicação judicial do direito (RIBEIRO; STROZENBERG, 2001, p 82).

Na ausência do Poder Judiciário, utiliza-se, inicialmente, a mediação como mera substituta dos órgãos do Estado. Posteriormente, constata-se que a mediação, além de uma prática substituta, é especificamente a prática adequada, uma vez que a perspectiva tópico-retórica tem como característica ser dialógica e localizada. Assim, segundo Souza Neto:

“(...)Estas definições do conceito fundamental da tópica já dão conta de seu caráter essencialmente dialógico. Nesta direção, afirma Viehweg que “as premissas fundamentais se legitimam pela aceitação do interlocutor”. Se a argumentação é necessariamente dialógica e, já que ela busca convencer, “toda a argumentação é pessoal; dirige-se a indivíduos em relação aos quais ela se esforça por obter adesão.” Assim é que “uma argumentação é necessariamente situada.” RIBEIRO; STROZENBERG, 2001, p 86).

A descoberta da mediação como forma de solução dos conflitos atende a uma necessidade básica da população local: a solução dos conflitos, além de permitir que, no encaminhamento da resolução de conflitos, homens e mulheres tenham a possibilidade de se descobrirem enquanto sujeitos de direitos dotados de dignidade

Nos processo de mediação, os direitos humanos e necessidades básicas cumprem uma função fundamental: oferecer diretrizes para uma boa decisão. Comenta Johan Galtung: (2006, .p.111).

Aqui está uma regra básica: se a realização de um objetivo for de encontro às necessidades humanas básicas – direitos básicos – então ela é legítima. Necessidades básicas, ou seja, sobreviver com bem-estar físico, significando que as necessidades biológicas sejam razoavelmente satisfeitas, vivendo a vida em liberdade, com identidade e sentido. Os direitos humanos refletem isso, não a perfeição, mas com uma boa aproximação. Por isso usa as necessidades básicas como guia.

Mediação e Desenvolvimento Humano

“A amplitude do espaço retórico do discurso jurídico varia na razão inversa do nível de institucionalização da função jurídica e do poder dos instrumentos de coerção ao serviço da produção jurídica”.(SANTOS; 1988, p. 59). A constatação de Boaventura de Sousa Santos deixa claro que o exercício da retórica no âmbito jurídico é possível à medida que as decisões tomadas não estejam adstritas ao exercício do Poder Judiciário. Enfim, a prática dos projetos em análise de “dizer o direito” possibilita o exercício retórico em ampla escala, que, por sua vez, é fator de fundamental importância para a democratização da vida da comunidade.

Ao ter a possibilidade de exercer a capacidade comunicacional em sua plenitude, as pessoas fortalecem-se enquanto cidadãs e têm seus direitos humanos promovidos. Um ponto importante é o exercício retórico não se ater à existência de um orador que se dirige a um auditório. Ambos devem se misturar a tal ponto que se indiferenciem. Deve-se ter como meta o exercício da *novíssima retórica* de Boaventura de Sousa Santos (2000, p.105):

Entendo que a *novíssima retórica* deverá intensificar a dimensão dialógica intersticial da nova retórica e convertê-la no princípio regulador da prática argumentativa em termos ideais, a polaridade orador/auditório deve perder a rigidez para se transformar numa seqüência dinâmica de posições de orador e de posições de auditório intermutáveis e recíprocas que torne o resultado do intercâmbio argumentativo verdadeiramente inacabado: por um lado, porque o orador inicial pode acabar por transformar-se em auditório e, vice-versa, o auditório em orador e, por outro lado, porque a direção do convencimento é intrinsecamente contingente e reversível.

No exercício da *novíssima retórica*, o homem ou a mulher descobre-se enquanto sujeito de direito no pleno exercício de sua liberdade. Liberdade aqui entendida não como mero livre-arbítrio, mas como um agir conjunto criador de vínculos. É no exercício da liberdade – segundo Amartya Sen – que se consuma o processo de desenvolvimento. Esse autor apresenta uma visão cosmopolita da liberdade, centrada na pessoa humana como sujeito central e principal beneficiária. A Declaração do Direito ao Desenvolvimento

(1986 – Art. 2, inciso 1) estabelece que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser participante ativo e seu principal beneficiário”. A pessoa humana é o sujeito central, o Estado não ocupa aqui um papel preponderante, apesar de ser considerado agente necessário e importantíssimo articulador de políticas públicas geradoras de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o Estado pode ser um agente facilitador ou não.

A teoria do “Desenvolvimento como Liberdade”, de Amartya Sen, ao abordar o tema do desenvolvimento de uma perspectiva cosmopolita, está para além da lógica do poder soberano do Estado. Isto significa dizer que o fenômeno do poder é visto enquanto ação coletiva e não submissão, seja ela de que tipo for. Esse processo da ação coletiva é que viabiliza a expansão das liberdades individuais, expansão essa propiciadora do desenvolvimento. A responsabilidade fundamental da pessoa é exercitar sua liberdade individual enquanto comprometimento social (SEN; 2000, p.337).

O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação com o processo do aumento das liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize (...) o desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade.

Essa visão da liberdade e do desenvolvimento como duas ações complementares e a necessidade de se eliminarem os obstáculos ao exercício da liberdade relacionam-se diretamente com a definição de Galtung (1990; p.334) sobre a violência:

A violência é aqui definida como a causa da diferença entre o potencial e o actual, entre o que poderia ter sido e o que é. A violência é o que aumenta a distância entre o potencial e o actual e o que impede a diminuição dessa distância.

Nessa perspectiva, violência é toda ação que impede ou dificulta o desenvolvimento (a diminuição entre o potencial e o actual). Nesse sentido, a não-violência deve ser considerada condição básica e indispensável para o exercício do direito ao desenvolvimento. Tais direitos necessitam estar protegidos, com uma verdadeira “aura” de não-violência, já que eles são o fundamento de tudo aquilo que o ser humano pode vir a ser.

O trabalho do Balcão de Direitos, prevenindo a violência, corrobora essa afirmação. A seguir, a descrição de um caso exemplar.

Caso 3: Quero matar meu vizinho

Conflitos de vizinhança são muito comuns, especialmente em um ambiente de favela, onde a construção das casas, via de regra, não segue padrões ou normas legais. Privacidade é algo difícil de manter, as casas geralmente são muito próximas, o que possibilita o conflito. Imaginemos uma questão de Direito de laje, onde em uma mesma laje são abertas uma igreja evangélica e um forró. É fácil imaginar os conflitos que podem surgir, ainda mais se, por exemplo, ambas dividirem a mesma escada de acesso... Muitos são os exemplos possíveis de conflitos de vizinhança, envolvendo lixo, chuva, cães, filhos... O importante é saber que nem sempre esses

casos poderão ser judicializados, embora essa hipótese não possa ser totalmente descartada. Mas deve-se sempre resolver a questão através da mediação. Muitas vezes a resolução do caso envolve uma obra, o que nem sempre pode ser feito, por condições econômicas das partes. O importante é que o assunto seja conversado de forma não violenta.

Um dos casos concretos do Programa Justiça Comunitária também ilustra o trabalho de prevenção à violência durante o processo de mediação. É o “caso da vaca”:

(...) Facilitadas pelos agentes comunitários – que buscaram sempre o enfoque do futuro e não o julgamento do passado – as partes foram envolvidas em uma atmosfera mais amigável e sugeriram um mutirão para a construção e instalação da cerca. A cunhada ofereceu o carro para o transporte da madeira. Nesse momento, a mãe do solicitante – cuja única manifestação, em quase três horas de mediação, foi ter-se referido ao solicitado como “mentiroso” – ofereceu-se para fazer o almoço de celebração do acordo entre as famílias, no dia do mutirão.

Ao final, enquanto o acordo era redigido, as partes manifestaram o quão importante foi para aquelas famílias a retomada de uma velha amizade e, ainda, a certeza de que, no futuro, eventuais conflitos que surjam entre eles serão facilmente resolvidos pelo diálogo.

Ao mudar a forma violenta de resolução de conflitos para uma forma dialógica

e, portanto, não-violenta, o processo de mediação faz uma verdadeira mudança de padrões em prol de uma cultura de convivência e paz.

Potencial da situação e aplicação de modelos

As diferenças entre todos os projetos em análise demonstram não uma falta de unidade metodológica, mas a ampla gama de possibilidades de implementação à disposição dos projetos. A unidade metodológica é importante e necessária à medida que contribua com o trabalho dos projetos. Note-se que deve existir também o caminho inverso, ou seja, o trabalho dos projetos contribuindo para a formulação da metodologia.

A necessidade do estabelecimento de parâmetros e princípios comuns entre os projetos surge, neste momento, não por deficiência conceitual, mas pelo atual estágio de elaboração da metodologia comum, que torna viável a transferência de conhecimento desses projetos. Todavia, tal metodologia deve ser utilizada como uma idéia-guia e não como um modelo pronto e acabado.

Esclarece-nos François Jullien (1996, p. 33, tradução nossa):

Eu acredito que o modo grego de conceber a eficácia possa resumir-se assim: para ser eficaz eu construo uma forma modelo, ideal, então faço um plano e coloco uma meta, depois começo a agir a partir do plano e em função dessa meta. Existe primeiro a modelização depois esta modelização demanda sua aplicação.

Construir planos e aplicar modelos faz parte do modo de atuação do Poder Judiciário, que é orientado pela lógica da subsunção da norma ao caso concreto. Já os projetos analisados, que estão no âmbito da proteção local dos direitos humanos, demandam como primeira tarefa o mais amplo e profundo conhecimento do espaço-tempo e local onde serão implementados. Essa tarefa é necessária a fim de ser desvelado o potencial da situação.

Duas noções estão no âmago da antiga estratégia chinesa formando um par: de uma parte, a de situação ou de configuração (xing), como ela se atualiza e toma forma diante de nossos olhos (como relação de força); de outro lado e respondendo a ela, a de potencial (shi), como ela se encontra implicada nessa situação e que podemos fazê-la jogar a nosso favor (JULLIEN, 1996, p. 33, tradução nossa).

A aplicação de modelos segue um plano. Já a análise do potencial da situação detecta os fatores de crescimentos existentes e contribui para a concretização de seu processo.

Assim, um grande estrategista não projeta (um plano); mas ele repara, detecta, na própria situação, os fatores que lhe são favoráveis, de modo a fazê-los crescer, ao mesmo tempo em que faz diminuir aqueles (fatores) que são favoráveis a seu adversário (JULLIEN, 2005, p. 39, tradução nossa).

Nessa perspectiva, a unidade metodológica não é um modelo a ser automaticamente aplicado, mas sim um conjunto de princípios, métodos e boas práticas que facilitem o surgimento e posterior desenvolvimento de novos

projetos. Não apenas um único modelo para ser aplicado cegamente, mas registros de experiências com seus sucessos e insucessos que sirvam como inspiração para outros e diferentes projetos.

Conclusão

O ex-prefeito de Bogotá, Antanas Mockus, que concebeu os termos cultura e convivência cidadã, oferece uma interessante definição do verbo conviver {2002, p. 21}: “convivir es acatar reglas comunes, contar com mecanismos

culturalmente arraigados de autorregulación social, respetar las diferencias y acatar reglas para procesarlas; también es aprender a celebrar y a reparar acuerdos.”

Ao resolverem as questões de forma não-violenta, homens e mulheres estão promovendo a auto-regulação dos seus próprios conflitos, descobrindo um direito vivo na sua convivência cotidiana. A última questão que se coloca é: promover a convivência não é prevenir a violência? Tema para um próximo artigo.

1. Para um estudo detalhado dessa questão consulte: *O Direito nas Sociedades Humanas ASSIER-ANDRIEU (2000)*.

2. Termo cunhado por Boaventura de Sousa Santos e que será estudado mais adiante.

3. Para uma explicação detalhada da transformação e transcendência de conflitos, consulte Galtung (2006).

Referências Bibliográficas

ASSIER-ANDRIEU, Louis. *O Direito nas sociedades modernas*. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ASSIS DE ALMEIDA, Guilherme (Org.). *O Direito descoberto no dizer*. São Paulo, Edição do Autor, 2000.

BAYLEY, David. Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 1, edição 1, p. 120 a 129, 2007.

COLL, Augustí Nicolau. *Propostas para uma diversidade cultural intercultural na Era da globalização* São Paulo: Instituto Polis, 2006 (Cadernos de Proposições para o Século XXI).

ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico* Lisboa: Fundação Calouste Gulbelkian.

GALTUNG, Johan. *Transcender e transformar*. Uma introdução ao trabalho de conflitos. Tradução Antonio Carlos da Silva Rosa. São Paulo: Palas Athena, 2006. _____ . Violência, paz e investigação sobre a paz em teoria das relações internacionais. In: BRAILLARD, Phillipe. (Org.). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

JULLIEN, François. *Traité de l'efficacité*. Paris: Éditions Grasset & Fasquelle, 1996.

_____. *Conférence sur l'efficacité*. Paris: Presses Universitaires de France, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – Secretaria da Reforma do Judiciário. *Guia de encaminhamentos*. Brasília, Programa Justiça Comunitária, 2006.

_____. *Justiça comunitária*. Uma experiência. Brasília, 2006.

RIBEIRO, Paulo Jorge; STROZENBERG, Pedro (Orgs.). *Balcão de Direitos*. Resoluções de conflitos em favelas do Rio de Janeiro. Imagens e linguagens. Rio de Janeiro: Mauad, 2001.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O discurso e o poder*. Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica 2. Reimpresão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

_____. *A crítica da razão indolente contra o desperdício da experiência*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TAYLOR, Charles. *Grandeur et misère de la modernité*. Éditions Bellarmin); 1992. LIMA, Renato Sérgio de; DE PAULA, Liana (orgs). (2006) *Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?*. São Paulo: Contexto.

Data de recebimento: 23/10/07

Data de aprovação: 05/11/07

Conflito, violência e tragédia da cultura moderna: reflexões à luz de Georg Simmel

Giane Alves de Carvalho

Giane Alves de Carvalho é socióloga, doutoranda em Sociologia Política, pela Universidade Federal de Santa Catarina.

 gianealves@hotmail.com

Resumo

Este artigo tem como ponto de partida a discussão teórica do conflito social em Simmel, mais especificamente, sua relação com a violência contemporânea, evidenciando, assim, os limites e divergências teóricas de ambos os conceitos que se encontram vinculados aos aspectos trágicos de ausências de relações recíprocas e perda da originalidade do indivíduo moderno.

Palavras-Chave

Simmel. Conflito social. Violência. Cultura moderna.

Um século se passou e as teorias de Simmel ainda se sustentam com tamanha relevância e pertinência no meio acadêmico. O notório empenho deste sociólogo alemão permitiu novos olhares para a microsociologia sem perder o gancho com as complexas problemáticas da macro vida moderna. Ao lado de seu colega Max Weber, este autor trilhou, com originalidade teórica, novos rumos para a sociologia.

Sendo assim, diante do constante aumento da complexidade das manifestações dos objetos de análise sociológica, surge a necessidade de repensar a realidade e as relações sociais que têm como enfoque os conflitos sociais. Dos mais tenros aos mais intensos, Georg Simmel tem sido referência para propor novos olhares para o conflito na sociedade moderna.

No entanto, falar das teorias de conflito social em Simmel é um grande desafio, haja vista a ampla articulação teórica de múltiplas temáticas sobre o indivíduo moderno. No âmbito de suas densas reflexões, Simmel publicou mais de 200 artigos¹ de sua própria autoria, perpassando por diferentes áreas do conhecimento, como sociologia, antropologia, psicologia, filosofia, sem deixar de manter o foco de suas análises nas formas particulares de interação humana, cristalizadas em estruturas institucionais de grupos.

O estudo sociológico de Simmel consiste em construir uma teoria da modernidade baseada na vivência do indivíduo, com preocupação voltada para o cotidiano e para as formas de socialização e conformações de grupos sociais. Esta abordagem microscópica, acerca das interações sociais da vida cotidiana, leva ao caminho do vitalismo, em que o enfoque sociológico recai sobre as entremalhadas da vida marcada por paradoxos e dualismos.

Neste contexto interdisciplinar, a teoria do conflito social em Simmel traz uma nova luz para a sociologia, no sentido de repensar os verdadeiros propósitos e impactos sociais do conflito estabelecidos na sociedade moderna. Portanto, pretende-se discutir a teoria do conflito social em Simmel e elencar elementos que permitem a compreensão da violência contemporânea numa perspectiva relacional entre o conflito e a tragédia da cultura moderna.

O conflito social em Simmel

As teorias de conflito social estão arraigadas em muitas vertentes das Teorias Sociais. No entanto, diferentemente das propostas de Simmel, muitas abordagens sobre conflito social encontram-se, claramente, dicotomizadas em dois pólos: os enfoques que aceitam, no sentido analítico, o conflito social; e os que rejeitam o conflito, cedendo lugar às questões de ordem e consenso social.

A opinião de uma sociedade do consenso encontra-se presente nas concepções filosóficas da imagem de uma sociedade harmônica em Rousseau; no “imperativo moral” de Kant; na perspectiva naturalista de ordem social em Durkheim; no funcionalismo de Parsons, ao destacar que todo sistema social se estrutura com base no acordo e no consenso; em Mills com sua ênfase na noção de pacto social, entre outros.

Em outro plano, encontram-se teorias que abrangem a noção de conflito social, como Hobbes, ao tomar a imagem da discórdia social e crer que o pacto social somente é possível através da coerção; Hegel e Marx, ao voltarem-se para os conflitos de classe social, assim como as ênfases no conflito social, claramente presentes nas análises de Giddens, Touraine e Dahrendorf.

Para além destas abordagens, Simmel traz um novo paradigma dos conflitos sociais ao compreender o conflito social como meio constante de integração social que vise a socialização dos sujeitos. Sua perspectiva dualista permite compreender a relação direta entre conflito e consenso, como um eixo real que se encontra empiricamente em toda unidade social.

Sendo assim, questiona-se a possibilidade de o conflito social ser um fator positivo nas sociedades modernas. Simmel traz a resposta ao evidenciar que tal conflito não somente possui um lado positivo, mas também se torna elemento necessário da natureza sociológica, pois apresenta-se como forma de socialização ambivalente.

Desse modo, o conflito que desvela e mascara, ao mesmo tempo, faz referência a uma forma de dissociação, de confrontação, de rup-

tura da unidade. Esta maneira de entender o conflito revela o aspecto da socialização pelo conflito, constituindo uma das mais vivas ações recíprocas, pois somente se mostra quando se produz a luta (Simmel, 1986a).

Assim, os fenômenos sociais, vistos a partir do ângulo positivo do conflito social, aparecem sob uma nova luz. O rompimento com a visão dicotômica é justamente entender o conflito não somente sob uma perspectiva negativa. O lado positivo do conflito é considerado no sentido de permitir mecanismos de socialização, sendo percebido nas entrelinhas dos trabalhos de Simmel; um “mal” necessário que nem sempre é mal.

Sendo assim, para Simmel, a teoria sociológica do conflito está articulada em dois momentos: o primeiro analisa a natureza sociológica do conflito como um mecanismo de socialização; e o segundo apresenta uma reflexão sobre o conflito em relação às estruturas do grupo social e dos grupos em conflito (SIMMEL, 1986a).

No que se refere ao aspecto da natureza sociológica, Simmel compreende que o conflito é projetado para resolver os dualismos divergentes. É uma maneira de conseguir algum tipo de unidade, mesmo se for pela aniquilação dos opostos. A intenção do conflito é resolver a tensão entre os contrastes.

Em relação à estrutura grupal, a preocupação de Simmel é justamente a necessidade de orientação e centralidade para o conflito social, pois este pode tanto ser uma forma de socialização como tornar-se o conflito dos conflitos de

socialização. Esta última questão será tratada mais adiante, haja vista no momento a intensa articulação teórica de Simmel entre questões da natureza social do conflito e da estrutura de grupos sociais.

Na visão de Wolff (1950), um estudioso de Simmel, o conflito sempre foi visto como um fator que rejeita a socialização, no sentido puramente perverso. No entanto, para Simmel, diante deste contraste de puro negativismo, os aspectos positivos e negativos do conflito são integrados, podendo ser separados conceitualmente, mas não empiricamente.

Entretanto, estas discórdias não são, para Simmel, meras responsabilidades sociológicas ou exemplos negativos. A sociedade real não resulta somente de forças sociais consideradas positivas até o limite de se tornarem negativas. Na concepção simmeliana, esta visão é completamente superficial, pois a sociedade como nós a conhecemos é o resultado de ambas as categorias de interação (WOLFF, 1950).

Diferentemente da perspectiva da sociedade do consenso em Durkheim ou em Weber, Simmel também inova ao atribuir a noção de coesão social através do conflito, que obriga as pessoas a se concentrarem em grupo e em seus objetivos comuns. O estabelecimento de uma fronteira claramente definida é fundamental para que os membros possam produzir e reproduzir a identidade do grupo e suas diferenças a respeito de outros grupos.

A exigência de coesão social impulsiona determinados grupos, sob determinadas circunstâncias, a buscarem inimigos externos ou per-

sistirem em sua postura diante da transigência e tolerância do seu oponente, para que a unidade dos elementos siga atuando com interesse vital (SIMMEL, 1903).

Para Marx, a luta de classe, a qual se compreende por conflito social, é vista como uma passagem para emancipação do proletariado. Neste caso, o conflito não é analisado como algo inerente aos indivíduos, mas sim como um mecanismo de transformação social. No entanto, para Simmel, o conflito é algo constante e inacabável; ao estudar a ordem econômica o autor sobrepõe o materialismo histórico para dar conta das interações sociais cotidianas e dos processos de socialização.

Para compreender o conflito social, é necessário entender a sociologia de Simmel, pois para ele uma classificação mais detalhada da ciência das relações dos homens – a sociologia – deve distinguir-se das relações que visem a constituição de unidades subdivididas: a unidade individual e a unidade dos indivíduos (sociedade).

Para Simmel, o indivíduo não alcança a unidade de sua personalidade exclusivamente por uma exatidão harmônica de acordo com normas lógicas, objetivas, religiosas ou éticas. A contradição indivíduo-sociedade não somente precede a unidade, mas também é um imperativo em cada momento da existência do indivíduo-unidade. Nenhuma unidade social convergente ou divergente intervém separada e independentemente (WOLFF, 1950).

A existência de um grupo absolutamente centrípeto e harmonioso é empiricamente ir-

real e não pode demonstrar nenhum processo real de vida. Assim como o universo necessita do amor e do ódio, de forças atrativas e repulsivas, a sociedade precisa, demasiadamente, alcançar relações quantitativas de harmonia e discordância, da associação e da competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis (WOLFF, 1950).

Além disso, é importante destacar que a sociologia de Simmel também se volta para o esforço de compreender a vida, uma vez que para ele a finalidade está na própria vida e não pode ser encontrada fora dela. A essência da vida é a intensificação, o aumento, o crescimento da plenitude do poder, a força e a beleza interior própria na relação, não a todo o objetivo definível, mas puramente ao seu próprio desenvolvimento. Por seu aumento, a vida própria faz exame no valor potencialmente infinito (SIMMEL, 2000).

Simmel conversa com Schopenhauer e Nietzsche e propõe pensar o conceito como algo mais do que a substância da vida em seguir a vontade determinada pelo *self*. A ideia da vida é o ponto de intersecção de duas maneiras diametralmente opostas de pensar que entre elas traçaram para fora as decisões cruciais a serem feitas na vida moderna.

Neste sentido, para Coser (1977), a sociologia de Simmel é formada sempre por uma aproximação dialética. Durante todo seu trabalho, ele evidencia as conexões e tensões entre indivíduos e sociedade. Os indivíduos são, para Simmel, produtos da sociedade. Ao olharmos a totalidade da vida devemos olhar, ao mesmo tempo, para o aspecto da singularidade que se

orienta para a experiência do indivíduo. Assim, o indivíduo está, ao mesmo tempo, dentro e fora da sociedade, pois ele existe para a sociedade assim como para ele mesmo.

O “Homem Social” não é parcialmente social e nem parcialmente individual. Sua existência é dada por uma unidade fundamental que não possa ser esclarecida de nenhuma outra maneira que não seja a síntese ou a consciência de duas determinações logicamente contraditórias: indivíduo e sociedade (COSER, 1977).

Neste sentido, ainda para Coser, a insistência na dialética perversiva da relação entre indivíduo e sociedade contempla todo o pensamento sociológico de Simmel. O indivíduo é determinado ao mesmo tempo em que está sendo determinado. A incorporação na rede de relações sociais é um fator inevitável da vida humana.

Segundo Coser (1977), é importante lembrar que Simmel nunca sonhou com um universo social em que a disputa entre indivíduos e grupos seria proibida para sempre. Para ele, o conflito é a maior essência da vida, um componente impossível de radicalizar da vida social. O conflito e a ordem são correlativos e constituem uma eterna dialética da vida social. Seria conseqüentemente um erro distinguir uma sociologia da ordem e uma sociologia da desordem.

A socialização envolve sempre harmonia e conflito, atração e repulsão. A mistura das duas tendências forma na realidade uma unidade. A socialização é sempre o resultado de ambas as categorias de integração. Neste sentido, Sim-

mel demonstra sua preocupação no sentido de diferenciação entre aparência social e realidade social. Embora um relacionamento conflitivo possa ser considerado completamente negativo por participantes ou por observadores externos, evidencia-se que transversalmente os aspectos positivos são latentes.

Conflito social e violência

Conforme visto até aqui, é essencial reconhecer em Simmel que o conflito social envolve necessariamente a ação recíproca. Este processo é mais favorável aos grupos sociais do que uma posição unilateral marcada pela ausência da negociação recíproca.

Para Simmel (1986a), somente a exclusão de um relacionamento poderia ser considerada completamente negativa. Um relacionamento conflitivo e possivelmente doloroso, para um ou mais membros, integra os indivíduos na teia social através de uma participação mútua, mesmo sendo diante do dissenso.

No entanto, em face de tais fatores de exclusão, há que se pensar nas questões sobre violência: afinal, em que aspecto o conflito social relaciona-se com a violência contemporânea? Simmel não aborda diretamente o conceito de violência, no entanto, surgem novos questionamentos: quais os limites dos aspectos negativos do conflito social? Quais os efeitos do conflito social e da violência no âmbito da liberdade do sujeito? Em meio às multiplicidades teóricas sobre violência, não cabe aqui investigar a fundo estas questões, mas é pertinente refletir sobre os limites teóricos entre violência e conflito social.

Uma vez que as questões sobre conflito já foram elucidadas, em meio a este debate é preciso situar, primeiramente, os principais parâmetros teóricos sobre violência, aqui adotados: a violência não é um sinônimo de conflito social; a perspectiva teórica sobre violência não é a mesma a respeito do conflito social em Simmel; e a compreensão dos conflitos sociais à luz de Simmel é um fator crucial para compreender a violência em tempos contemporâneos.

Neste sentido, não se trata de relegar a violência ao plano dos conflitos sociais sob um julgamento de um mal a ser combatido em nome da ordem social e tampouco destacar a violência como um fator positivo e necessário à sociedade.

Ao se tomar como ponto de partida a perspectiva teórica sobre conflito social em Simmel, é possível compreender a violência contemporânea como um conceito muito mais amplo, que vai além das questões de socialização e relações recíprocas marcadas pelo conflito social.

Mesmo na possibilidade de ser confundida como o conflito social, a sociologia evidenciou que a violência, já instrumentalizada, provém de múltiplos fatores políticos, culturais, econômicos ou sociais, que demarcam sua complexidade quando esta se torna difusa, sem referências estáveis, sem âmbito e inexplicável. Porém, ela deixa brechas para se reconhecer que seu ponto de partida e chegada ocorre no campo simbólico dos sujeitos, quando agride a alma e rebaixa a condição humana.

Diante da pluralidade do social e do sujeito, os esforços maiores para compreender a violência não se referem às conseqüências, mas sim às causas. No entanto, se a violência for entendida como ausência de conflito, sintoma de desequilíbrio na ordem social, de não reconhecimento mútuo e de negação do outro, pode-se, então, partir da compreensão simmeliana de relação recíproca entre meios e fins, ou seja, a violência vista como um processo dialético entre meios e fins.

Desta forma, Simmel pode fornecer bases explicativas para o entendimento da violência contemporânea. Sua preocupação com a perda lastimável de energias no processo antagônico entre conflito e consenso, contrários aos processos naturais da vida social, permite perceber que a violência corresponde às conseqüências da ausência de sociabilidade e reciprocidade dos conflitos sociais aos quais se referia.

Apesar das dificuldades empíricas de diferenciar conflito de violência, ainda é possível, à luz de Simmel, perceber que o conflito social somente será conflito quando corresponder à socialização e à ação recíproca entre os grupos sociais; caso contrário, entende-se que o conflito deixa de ser conflito e sede lugar às mais diversas formas de violência.

Neste sentido, Wieviorka (2006) ajuda a compreender a violência ao defini-la como uma negação da subjetividade e uma negação de reconhecimento sociocultural: não é mais a luta contra a exploração, a sublevação contra um adversário que mantém com os atores uma relação de dominação, mas sim a não relação social, a ausência de relação conflitual, a exclusão social.

Wieviorka (1997) coloca-se diante de duas idéias centrais sobre violência. Uma é claramente instrumental e cresce quando a ordem social se desfaz, onde não há “atores” estratégicos envolvidos, dispensando a comunicação e a relação entre atores. A outra idéia é denominada, pelo autor, por violência não instrumental, que significa a impossibilidade para os atores sociais estruturarem suas práticas em uma relação de mudanças mais ou menos conflitivas, traduzindo-se num déficit nas relações, na comunicação e no funcionamento da relação entre atores.

Para Tavares dos Santos, é imprescindível distinguir a relação de poder e a relação de violência. Para ele, o poder é uma forma de exercer a dominação que se caracteriza pela legitimidade e pela capacidade de negociar o conflito e estabelecer o consenso, enquanto a violência é uma relação social inegociável, pois alcança, no limite, as condições de sobrevivência, materiais e simbólicas.

No famoso capítulo *Superiority and subordination*, de Simmel (1896), a dominação, assim como o conflito, não se encontra na posição unilateral da vontade do subordinador sobre o subordinado, mas envolve uma ação recíproca. A ação do subordinador não pode ser compreendida sem a referência ao subordinado e vice-versa, ou seja, ao contrário de violência, a dominação é uma forma de interação.

Na contramão de muitas abordagens que consideram a violência uma forma de poder (Foucault, Weber), é necessário compreender o poder presente nas relações de conflito e não nas relações de violência. Hannah

Arendt (1994) sublinha as distinções conceituais entre poder e violência. Para a autora, a violência não é apenas distinta do poder, mas, precisamente, o seu oposto. Se o poder é a capacidade que temos de agir em conjunto, toda impossibilidade de ação estimula o ato violento.

A perda da sustentação pelo grupo ocasiona a perda do poder, que fica substituído pela dominação e pelo uso da violência. O poder nasce de uma vontade coletiva que, evidentemente, não necessita da violência como instrumento de imposição, enquanto na violência há sempre a expressão de uma impotência tornada ativa (ARENDDT, 1994).

Se em toda relação de poder existe um acordo, nas de conflito social, conforme visto, não é diferente. Há que considerar que o conflito é marcado por relações de poder, pois para Simmel (1903) o conflito configura-se em meio aos objetos de disputa.

A renúncia e a troca são fatores que não permitem o desgaste entre os grupos em conflito. A troca pressupõe um caráter objetivo dos valores e interesses. O elemento decisivo já não é a mera paixão subjetiva do desejo, que se submete pelo esforço e desgaste, mas sim um valor do objeto, reconhecido por ambas as partes (SIMMEL, 1903).

No entanto, Simmel deixa claro que abdicar a renúncia requer, certamente, um longo desenvolvimento histórico para permitir um processo harmônico entre conflito e consenso. Este quadro pressupõe uma generalização psicológica de valores universais do objeto

individual, pressupondo a habilidade de estar acima de fatores preconceituosos dos desejos imediatos.

Um caso especial de troca significa, a princípio, embora realizado somente pelas partes, a possibilidade de evitar o esforço, ou de lhe ajustar um limite antes da mera força das partes. O espírito de conciliação, entretanto, manifesta-se, freqüentemente em sua peculiaridade, após o conflito.

No entanto, cria-se um problema adicional quando a atitude conciliatória apresentasse como um exclusivo fator sociológico. Neste caso, trata-se de uma situação puramente externa, em que se prossegue uma completa espontaneidade e não meramente uma consequência de emoções subjetivas. É comum dizermos que nós não poderíamos nos esquecer, não poderíamos perdoar ou não poderíamos nos tornar reconciliáveis por completo. Isto significa, obviamente, a irreconciliação, pois a conciliação depende do consenso para a atitude contrária a cada ocasião (SIMMEL, 1903).

Nestes casos, é possível visualizar as consequências do conflito, totalmente descartado de seu aspecto real, para se afundar no centro da alma, completamente voltado para as mais profundas formas da personalidade humana, tão distantes do relacionamento com o outro e sem acesso para qualquer ação corretiva (SIMMEL, 1903).

Assim, o antagonismo entre conflito e consenso gera uma perda lastimável de energia e esforço, contrária aos processos naturais da vida social. Simmel (1903), ao falar que toda

troca é um acordo, refere-se ao reconhecimento mútuo e recíproco perante as tensões antagônicas entre conflito e acordo.

Neste sentido, compreende-se que esta perda de energias possibilita brechas profundas para a difusão da violência. Mas Simmel vai além, ao perceber a complexidade das relações sociais dos indivíduos nos processos de socialização da vida moderna. Sua preocupação em torno da inexistência de uma relação recíproca entre indivíduo e sociedade demarca o lado patológico de um conflito evidenciado na cultura moderna.

Há um processo de inversão social em que a vida não se encontra mais nos indivíduos, mas sim na técnica, no dinheiro, nos objetos, na ciência. Nestes termos, o conflito assume uma nova forma anômica, à medida que o sujeito se coisifica e se aliena diante da própria objetivação da cultura.

Vandenberghe (2005) esclarece que, para Simmel, ocorre um divórcio entre a cultura objetiva e a subjetiva. A hipertrofia de uma permanece inseparável da atrofia relativa da outra. Esse triunfo da cultura objetiva é proporcional à derrota da cultura subjetiva.

Para Souza (2005), esta separação entre as culturas subjetivas e objetivas, destacada por Simmel, é a cisão que dá conteúdo ao conceito de tragédia da cultura moderna. O conteúdo da cultura torna cada vez mais crescente um espírito objetivo, de modo que a elevação cultural dos indivíduos fica abaixo da elevação cultural das coisas, em termos concretos, funcionais e espirituais.

Neste sentido, a tragédia da cultura moderna não se encontra no conflito em si, (conforme já visto, a necessidade vital do conflito), mas sim no descompasso desproporcional entre indivíduo e sociedade. Este conflito doentio é caracterizado pela separação entre “coisas” e “homem”, inexistindo uma reciprocidade conflitual entre sociedade e indivíduo. O mesmo processo fatal que, na esfera cultural, conduz inevitavelmente à perda de sentidos, também vigora na esfera material da sociedade, ocasionando a perda da liberdade.

Simmel mostra os caminhos em que a cultura objetiva se desenvolve. Para o autor, este desenvolvimento é proporcionado pela conjunção da economia monetária e divisão do trabalho. Na realidade, conforme Souza descreve, encontra-se aqui um ótimo exemplo do talento de Simmel como observador das patologias do cotidiano. A sociedade do “Deus-dinheiro”, por exemplo, é um elemento alienante que afasta tudo o que é pessoal e tornar-se um fim absoluto e regulador da vida prática (SOUZA, 2005).

Sendo assim, para Simmel, o conflito da cultura moderna sem dúvida faz parte da condição do homem. No entanto, quando a objetivação das relações sociais impede o desenvolvimento do indivíduo (do *self*), emerge o aspecto trágico e alienante da cultura moderna, caracterizando o conflito como algo inautêntico e patológico.

Contrabalançando a reificação com a personificação, Simmel estabelece, contudo, no fim do percurso, a ambivalência da modernidade. “Ele liga a dialética da reificação da vida e da alienação do indivíduo à da reificação das relações sociais e da liberação do indivíduo” (VANDENBERGHE, 2005, p. 186).

O homem moderno é de tal modo rodeado por coisas impessoais que a concepção de uma ordenação da vida absolutamente antiindividual aproxima-se cada vez mais, o que certamente também é válido para a concepção oposta a tal ordenação da vida (SOUZA, 2005).

Para Simmel, a vida pode muito bem incorporar em si o seu contrário, mas não pode superá-lo, pois, ainda que busque a unidade, a vida só pode encontrá-la na dualidade (VANDENBERGHE, 2005).

Neste sentido, é possível compreender, à luz de Simmel, que a violência contemporânea não vai encontrar suas bases de evolução nos aspectos da dualidade, porque este é o caminho do conflito social. A tragédia da cultura moderna não mantém constante a energia vital da dualidade, da reciprocidade, do conflito social; ao contrário, essa discrepância, em relação aos aspectos equitativos de dualidade, pode permitir a involução do indivíduo e o desenvolvimento da violência.

A mediação humana é inteiramente descartada. Na visão de Simmel, os indivíduos almejam desejos de liberdades, de compreensão, de igualdade de direito, mas ficam impotentes à medida que a cultura das coisas torna-se superior à cultura das pessoas. Neste sentido, progresso e estagnação podem encontrar-se imediatamente emparelhados (SOUZA, 2005).

A discrepância entre as culturas subjetivas e objetivas caracteriza um indivíduo impessoal, privado de liberdade. Entretanto, o indivíduo não vai buscar esta perda subjetiva nos conflitos sociais, mas principalmente na alienação,

sendo que, em casos de grandes frustrações seu caminho será pelas múltiplas formas de violência, embora se considere, também, a intrínseca relação entre violência e alienação.

Considerando que a violência possa existir, juntamente com os conflitos sociais, desde os tempos mais remotos da civilização, e talvez existindo apenas como resquícios, diante do século das luzes, em que o Iluminismo demarcou novos princípios de racionalidade e certa preponderância da evolução humana, pouca evolução se percebeu no campo da retenção da violência; ao contrário, ela se intensifica e se ressignifica aos moldes da sociedade moderna.

O lado trágico é vivermos na era do progresso (técnico e científico), na era da *valorização da cultura objetiva*, conforme lembra Simmel. Em contrapartida, o sujeito não encontra seu “lugar”; não encontra retorno (o que vai não volta), e então o culto à violência é uma resposta às avessas. A hostilidade acentua-se sob forma de violência, nas guerras contemporâneas, nas facções criminosas, no terrorismo, no tráfico de drogas, no cotidiano, no público e no privado, até mesmo na *barbárie do matar por matar*, lado a lado do crescimento da cultura objetiva.

É importante lembrar que, para Simmel, é inegável a existência de um instinto de hostilidade no conflito, se forem levados em conta os motivos mínimos que podem produzir um conflito, como desproporção entre causa e efeitos de algumas confrontações, um eixo que o indivíduo necessita para se firmar e, ao mesmo tempo, negar o outro. No entanto, a hostilidade não é suficiente para explicar todas as

situações de conflitualidade, mas serve como elemento para fortalecer controvérsias originárias de interesses materiais (SIMMEL, 1986).

Além disso, a exacerbação da violência contemporânea não se confunde com o caráter patológico do conflito social, porque não se configura pela dualidade discrepante e pelo descompasso entre cultura objetiva e subjetiva, mas utiliza os mesmos para se manter, seja de uma forma simbólica ou não, visível ou invisível.

Considerações finais

Simmel não se opõe ao conflito em tempos modernos, pois, em suas diferentes instâncias, o conflito é um elemento eminentemente de natureza sociológica e regulador dos processos de socialização. A originalidade em Simmel é justamente evidenciar que o conflito possui aspectos negativos e positivos, fator que contrapõe aos ideais de uma sociedade projetada para a eliminação do mesmo, em nome da primazia de uma sociedade do consenso e da ordem.

A sociologia de Simmel fornece elementos para compreender o conflito social quando se percebe a coerência de seus pensamentos marcados pelos aspectos de dualidades, paradoxos e ambigüidades. Neste sentido, a epistemologia de Simmel guarda um aspecto normativo, ao perceber a dualidade como um princípio da natureza humana, necessária aos processos de socialização. Esta dualidade caracteriza-se pela ligação recíproca entre os opostos, sejam eles: vida e morte; conflito e ordem; indivíduo e sociedade; totalidade e particularidade; subjetividade e objetividade.

No entanto, ao investigar o conflito no plano da cultura moderna, Simmel percebe uma profunda discrepância entre indivíduo e sociedade, mais especificamente entre culturas subjetiva e objetiva. A decadência do indivíduo contrapõe-se ao crescimento de uma objetividade científica, social e econômica, pilares da cultura moderna.

O conflito da cultura moderna assume um caráter trágico marcado pela incapacidade de atuação e intervenção do indivíduo. A preocupação de Simmel em relação ao conflito da cultura moderna é, justamente, a ausência de relações recíprocas entre culturas objetiva e subjetiva.

Trata-se de uma ressignificação do conflito, que não se esgota, mas que assume um lado trágico e patológico, numa perspectiva unilateral, em que o mundo das coisas sobressai em relação à própria individualidade. Para Simmel, é a perda da originalidade do indivíduo perante a cultura objetiva, corroída pela economia monetária e pela divisão do trabalho, que demarca os processos de alienação e privação da liberdade dos indivíduos.

Conforme visto, a violência contemporânea não substitui o conflito, mas se alimenta de seu caráter patológico. O conceito de violência aqui refletido subentende a ausência de conflito social em outro plano unilateral, não somente marcado pela ausência de relações recíprocas de socialização, mas de um princípio de ação do não reconhecimento e negação do outro.

Para Simmel, na vida moderna, se têm privilegiado os meios sobre os fins. Não é à

toa que Simmel percebe o conflito da cultura moderna como algo trágico, pois diante dos problemas que transpassam a sociedade moderna, dos conflitos, dos processos de alienação do indivíduo, da privação de liberdade impostos pela cultura objetiva e da intensificação da violência podemos perceber a dificuldade de encontrar um “lugar” para estabelecermos os limites.

Para Henriques (2007), a aposta de Simmel perante o conflito da cultura moderna seria lutar *pelo* desenvolvimento da cultura objetiva no sentido de romper com sua solidificação. Não há outra forma a não ser pela busca de experimentação e originalidade que abarque outras dimensões da vida dominada pela economia de mercado.

Sendo assim, é possível perceber que o pessimismo de Simmel é condicionado à cultura moderna, uma vez que as conseqüências das ações humanas guardam certa imprevisibili-

dade, pois seu vitalismo configura o processo dinâmico da vida marcado pela criação, transformação e recriação. Para Capdequí, a vida em Simmel pode se converter em uma totalidade dinâmica e renovadora, que nada sabe de suas causas, finalidades e razões (*a priori*), mas que se preconcebe (*a posteriori*) em símbolo de transcendência imanente.

Neste sentido, Ferreira (2000) consegue ver em Simmel a esperança como impulso ontológico, mencionando que “somos estimulados pela fantasia e não pela realidade: ao invés disso, de forma bastante legítima e honesta, a esperança da felicidade torna-se felicidade da esperança” (SIMMEL, 1986, p. 56).

Enquanto os conflitos da vida não conquistam sua simbiose, o problema da cultura moderna pode ser apenas uma passagem necessária para que a vida possa conhecer os diversos caminhos e, assim, alcançar uma transcendência para além da dualidade.

1. Embora suas obras tenham sido traduzidas em vários países do continente e servindo como fonte inspiradora para a compreensão das mais diversas questões da modernidade, no Brasil, em termos de traduções, ainda não se alcançou tamanho reconhecimento das obras de Simmel.

Referências bibliográficas

- ARENDET, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1969; 1994.
- COSER, Lewis. *Masters of sociological thought: ideas in historical and social context*. Second edition. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977.
- _____. *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu, 1971.
- CAPDEQUÍ, Celso. Las formas sociales em G. Simmel. *Reis Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, España, 1990.
- COHN, Gabriel. As diferenças finais: de Simmel a Luhmann. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 13, n. 38, outubro 1998.
- DAHRENDORF, Ralph. *Conflictos entre clases*. Universidad de Essex, 1967.
- DURKHEIM, Émile. *De la división del trabajo social*. Madrid: Ed. Akal, 1995.
- FERREIRA, Jonatas. Da vida ao tempo: Simmel e a construção da subjetividade no mundo moderno. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol 15, n. 14, p. 103-117, 2000.
- GARCIA, José Maria Gonzáles. Max Weber y Georg Simmel: ¿dos teorías sociológicas de la modernidad? *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n. 89, p. 73-96, 2000.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a violência*. Trad. Beatriz Guimarães. São Paulo: Edusp, 2001.
- _____. *Mundo em descontrol: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- HENRÍQUEZ, Guillermo; TELLO, Andrés. El conflicto de la cultura moderna: reflexiones en torno a Georg Simmel. *Ciencias Sociales Online*, Chile, Universidad de Viña del Mar, vol. IV, n. 1, Marzo 2007.
- LUKÁCS, G. Posfácio à memória de Georg Simmel – 1918. In: SIMMEL, Georg. *Filosofia do amor*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- MARX, Karl. *O dezoito de Brumário de Luiz Bonaparte*. Rio de Janeiro: Vitória, 1956 (Col. Obras escolhidas).
- MILLS, Wright. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- PARSONS, T. *O sistema das sociedades modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- RÜDIGER, Francisco. Georg Simmel e a tragédia da cultura na era da técnica. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 17, p. 163-169, abril 2002.
- SIMMEL, Georg. *Sociologia: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza, 1986a.
- _____. Superiority and subordination as subject-matter of sociology I e II *American Journal of Sociology*, 1896.
- _____. The sociology of conflict. *American Journal of Sociology*, 1903.
- _____. *El individuo y la libertad*. Barcelona: Ediciones Península, 1986b.
- _____. A metrópole e a vida mental de Georg Simmel. In: VELHO, O. (Org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: ed. Guanabara, 1987.

_____. *The philosophy of money*. Londres: Routledge, 1990.

_____. El conflicto de la cultura moderna. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 89 Enero-Marzo 2000. Monográfico Georg Simmel en el centenario de Filosofía del Dinero, 2000.

_____. Sobre la individualidad y las formas sociales. *Escritos Escogidos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2002.

SOUZA, Jessé; OELZE, Berthold (Orgs.). *Simmel e a modernidade*. Brasília: UnB, 2005.

TOURAINE, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006.

VANDENBERGHE, Frédéric. *As sociologias de Georg Simmel*. Bauru, SP: Edusc; Belém, PA: Edufpa, 2005.

WALDMAN, Gilda. En torno a Georg Simmel In: SABIDO, O. (Org.) *Acta Sociológica*, n 37, enero-abril, 2003.

WAIZBORT, Leopoldo. *Georg Simmel: sociabilidade e moderno estilo de vida*, LASC, 1996, p 25-30.

WIEVIORKA, Michel. The new paradigm of violence. *Tempo Social Rev. Sociologia*, São Paulo: USP, p. 5-35, 1997.

_____. *Em que mundo viveremos?* São Paulo: Ed. Perspectiva, 2006.

WOLFF, De Kurt H. *The sociology of Georg Simmel*. Glencoe, IL: The Free Press, 1950, p. 13-17.

Data de recebimento: 21/09/07

Data de aprovação: 20/10/07

“Nós trabalhamos para salvar vidas”

Entrevista com praças do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo

Esta entrevista foi feita com um grupo de praças do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo, na cidade de São Paulo, em 16 de agosto de 2007. O objetivo foi entender como é organizado e como trabalha o Corpo de Bombeiros e o Resgate. Como as pessoas ingressam no Corpo de Bombeiros? Como são preparadas para o trabalho? Qual é exatamente o trabalho dos bombeiros? Estas informações podem ajudar a compreender por que a população tem uma imagem positiva do Corpo de Bombeiros e do Resgate e acredita que eles prestam um bom serviço. A forma como o Corpo de Bombeiro e o Regate são organizados, como os profissionais são selecionados, treinados, o tipo trabalho que desenvolvem e o serviço que prestam têm relação com a confiança da população nos policiais bombeiros. Após a realização da entrevista, no dia 07 de dezembro de 2007, o Corpo de Bombeiros recebeu da Universidade de São Paulo o Prêmio USP de Direitos Humanos. O prêmio é mais um reconhecimento do bom serviço prestado pelos bombeiros no exercício da sua missão de salvar vidas.

O Resgate faz parte do trabalho do Corpo de Bombeiros.

FBSP: *Vamos começar desde o começo: o que é o Corpo de Bombeiros? O que é o Resgate? Qual é a missão? O que é que eles fazem?*

Bombeiros: Bom, o Corpo de Bombeiros é uma divisão, como se fosse um departamento dentro da Polícia Militar, direcionado a ocorrências de salvamento de vidas. Dentro do Corpo de Bombeiros, tem um serviço especializado de resgate de rua, que é um trabalho bem organizado e estudado. Hoje, aqui em São Paulo, não é considerado um serviço de paramédico, mas está próximo a isso.

FBSP: *O Resgate é um serviço, uma unidade do Corpo de Bombeiros? É uma unidade especial que presta um serviço especial, é isso? Especial no sentido de ser uma unidade que presta um serviço diferente, às vezes junto, às vezes separado dos bombeiros.*

Bombeiros: Não. O Resgate faz parte do trabalho do Corpo de Bombeiros. O único apoio que ele tem é do SUS e de algumas viaturas do Corpo de Bombeiros, nas quais há um médico e um enfermeiro.

FBSP: *Além do Resgate, e do serviço de lidar com incêndio, que outros tipos de ocorrência os o Corpo de Bombeiros atende? Desabamentos?*

Bombeiros: Além do resgate de rua, o bombeiro trabalha na área de prevenção e, principalmente, combate a incêndios, e também na área de qualquer tipo de acidente de natureza, desabamento, enchente. A gente cobre toda esta área.

FBSP: *Se uma pessoa quiser entrar no Corpo de Bombeiros, como ela faz? Qual é o caminho de entrada?*

Bombeiros: Primeiro precisa prestar uma prova, que é o famoso concurso público. São abertas vagas. Agora, atualmente, são vagas próprias para o Corpo de Bombeiros. Não se faz mais inscrição

para a polícia militar e depois passa para os bombeiros. Hoje em dia, é aberta a quantidade exata de vagas para os bombeiros.

FBSP: *Você sabe desde quando acontece isso?*

Bombeiros: Isso vem de mais ou menos uns seis a oito anos atrás.

FBSP: *Então, há um concurso específico para os bombeiros, que é diferente do concurso para polícia militar?*

Bombeiros: Hoje em dia está assim.

FBSP: *E este concurso consta do que?*

Bombeiros: Este concurso é baseado em matérias de ensino médio. Para ingresso no Corpo de Bombeiros, é exigido só o ensino médio completo. Então ele é baseado em algumas questões de história, geografia, matemática e português e uma redação.

FBSP: *Uma prova escrita. E além da prova escrita?*

Bombeiros: Além da prova escrita, têm os exames de aptidão física e laboratoriais, exames médicos, para verificar se consta alguma doença, deficiência, que pode excluir o candidato à vaga.

FBSP: *Então a seleção é essa. Depois da seleção, vamos dizer que você foi selecionado para fazer parte do Corpo de Bombeiros, daí você vai ter um treinamento, é isso?*

Bombeiros: Sim. Completadas estas fases, você garantiu sua vaga. E depois desta vaga, é feito um curso de oito meses, na escola de bombeiros [em Franco da Rocha].

FBSP: *Só para bombeiros?*

Bombeiros: Só para bombeiros. Específica para área de bombeiros. É claro que dentro da escola você vai ter noções de polícia militar, porque, além de ser bombeiro, você será policial militar. Mas é direcionado principalmente ao serviço do bombeiro.

Para ingresso no Corpo de Bombeiros, é exigido só o ensino médio completo.

FBSP: São oito meses. E as horas?

Bombeiros: Período integral. É assim, dentro destes oito meses, já vai se encaixando o regimento militar. Ou seja, é muito diferente de um curso normal. Você tem horário das 8hs às 18hs, entra às oito e sai às seis da tarde. Além da ordem unida, você vai se militarizar.

FBSP: E durante o dia, nestes oito meses, você vai ter aulas, você vai ter exercício, você vai ter prática?

Bombeiros: Durante o dia você tem os horários que são separados para aula teórica, prática e exercícios físicos. Dividido também por ordem unida, e também o serviço, o salvamento em si, que é feito na rua, isso em prática também é aplicado.

FBSP: Isso a partir de que mês?

Bombeiros: A partir do quarto mês, já é mais prática do que teórica. Começa a inverter. No começo é mais teórica do que prática. Aí, quando você começa a ter mais noção das coisas, já começa a inverter, é mais prática do que teórica.

FBSP: E essa prática acontece onde?

Bombeiros: Dentro do complexo da escola mesmo, eles têm torres.

FBSP: Não é uma prática de incêndio real?

Bombeiros: Não. Para rua, você só vai depois de formado, de terminado o curso.

FBSP: E nesta parte mais teórica, o que entra nas aulas?

Bombeiros: Entram bastante Direito, Direito Constitucional, Direito Humanista, leis.

FBSP: A parte que seria mais profissional-técnica do trabalho do bombeiro, quanto disso entra na aula teórica?

Dentro destes
oitos meses, já vai
se encaixando o
regimento militar.
Ou seja, é muito
diferente de um
curso normal.

No resgate a gente
abrange uma boa
parte de cuidados
de enfermagem.
Então isso é
muito estudado
teoricamente.

Bombeiros: Olha, entra bastante também, porque no Resgate a gente abrange uma boa parte de cuidados de enfermagem. Então isso é muito estudado teoricamente, ou são feitos os procedimentos...

FBSP: *Os procedimentos de incêndio, de desastre na natureza, todas estes procedimentos são estudados na teoria, antes da prática?*

Bombeiros: Sim, são estudados baseados em filmes, em ocorrências filmadas, e isso é feito teoricamente e depois na prática.

FBSP: *Daria para dizer, em proporção, porcentagem, quanto destas matérias, destas aulas teóricas está mais diretamente relacionado a esta parte profissional-técnica e quanto refere-se mais a questões de Direito, etc. Meio a meio?*

Bombeiros: A parte teórica é assim: nos quatro meses a gente vai ter praticamente só teoria, mas é bem dividida a porcentagem para Direito. A gente tem bastante matérias de Direito. Não tem uma matéria assim que pode se destacar é mais ou é menos, é em dividida mesmo a porcentagem.

FBSP: *Nós falamos da preparação. Não existe esta diferenciação entre o bombeiro e o Resgate nestes primeiros oito meses. Todo mundo que entra no corpo de bombeiros faz os mesmos oito meses de preparação?*

Bombeiros: Sim. Não existe diferença.

FBSP: *E depois destes oito meses, o que acontece? Tem uma prova, ao final deste curso, o que acontece?*

Bombeiros: Sim, como os quatro primeiros meses são de aulas teóricas, cada matéria tem sua prova final. Há uma média a ser conseguida. A pessoa que não consegue, que não chega àquela média, dependendo das matérias, pode ser até excluída do curso. Só pode passar, vamos dizer assim, para a fase específica, prática do curso, depois que você fechar as matérias.

FBSP: *E fechando a prática, tem algum outro tipo de exame ou não?*

Bombeiros: Não, no final da prática não há mais exames. Em seguida vem a formatura.

FBSP: *E depois da formatura, você é designado para trabalhar numa unidade?*

Bombeiros: Sim. Aí são feitas as divisões entre as áreas em que há maior necessidade de efetivo.

FBSP: *Isso depende de alguma forma do desempenho do curso? Como é feita esta distribuição?*

Bombeiros: Sim, os três primeiros com notas maiores durante o curso todo podem escolher para que unidade vão. Aí, antes da formatura, antes de terminar o curso específico, no finalzinho dele, é feito um estágio em quartéis, em cada quartel da zona norte, zona sul, zona leste, e os alunos tiram os plantões normais de 24 horas para se adaptar ao meio.

FBSP: *24 por 48?*

Bombeiros: Por 48.

FBSP: *Isso é o horário normal?*

Bombeiros: Isso.

FBSP: *E daí então você ingressa como soldado do Corpo de Bombeiros, é isso?*

Bombeiros: Soldado do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar.

FBSP: *E como é a progressão na carreira? Como você passa de soldado para cabo, de cabo para sargento?*

Bombeiros: De soldado para cabo existe uma prova escrita. Metade da prova é de conhecimentos gerais, de ensino médio, e

Antes da formatura,
de terminar o
curso específico, no
finalzinho dele, é
feito um estágio em
quartéis.

metade da prova refere-se a conhecimentos específicos na área em que nós trabalhamos: nomes de materiais, de operações, de ocorrências. Conforme a classificação, você consegue passar para cabo e aí vem a divisa. Para sargento, a mesma coisa. Tem a prova também, para passar para 3º sargento. Daí para frente é só tempo de serviço.

FBSP: *Sei.*

Bombeiros: De terceiro para segundo sargento e de segundo para primeiro, é tudo tempo de serviço.

FBSP: *Qual é o tempo de serviço, quanto tempo?*

Bombeiros: É muito relativo. Também é estudado se a pessoa não tem nenhuma punição.

FBSP: *Não tem que fazer nenhum curso adicional?*

Bombeiros: Sim, de soldado para cabo não precisa. Só a prova. Agora de cabo para sargento, depois que você passou na prova escrita, há um outro cursinho específico para sargento.

FBSP: *E este quantas horas são?*

Bombeiros: São seis meses de curso.

FBSP: *É um curso que vocês fazem ao mesmo tempo em que trabalham?*

Bombeiros: Só o curso.

FBSP: *Daí vocês podem passar para 3º sargento...*

Bombeiros: Funciona mais ou menos como a escola que você cursou para entrar nos bombeiros. É o curso de sargento. Mais específico para comando, para você comandar um pelotão, comandar uma ocorrência, é mais específico nesta área.

“De cabo para sargento, depois que você passou na prova escrita, há um outro cursinho específico para sargento.”

FBSP: *Existe a possibilidade de o sargento receber o grau de oficial também, a idéia do “chacal”, ou de fazer o exame para a academia de oficiais, de forma que ele possa se tornar oficial, tenente?*

Bombeiros: Sim, o chamado “chacal” é um oficial que chegou a oficial sem passar pela academia. Então, são necessários dez anos de polícia, dez anos de bombeiro no caso, que seja 3º sargento, são as exigências. Aí você presta a prova. Na academia, são feitos quatro anos para oficial. Aí você faz só dois anos.

FBSP: *Como é feita a supervisão do trabalho no bombeiro e no Resgate? Quem faz e como é feita a supervisão no trabalho, para saber se o trabalho está sendo bem realizado, no dia-a-dia?*

Bombeiros: Nos quartéis, sempre há uma divisão do efetivo. Numa viatura do Resgate, sempre vão estar um soldado, um cabo e um sargento. E o sargento é quem comanda a guarnição. Sempre o mais graduado é quem comanda a guarnição. Pode ser dois soldados e um cabo. Dois soldados e um sargento. E o mais graduado é que comanda a guarnição, que comanda o procedimento, a ocorrência.

FBSP: *E qual é a relação dos bombeiros com os oficiais? Como acontece no dia-a-dia? Como é um dia normal de trabalho? Vocês têm o trabalho dos bombeiros, a relação dos bombeiros com os oficiais, que vão determinar o que vai ser feito e o que não vai ser feito? Como é esta relação entre as equipes que vão a um incêndio e os comandantes que vão determinar o que vai ser feito?*

Bombeiros: No dia-a-dia, você assume o plantão, o normal é das 7 da manhã às 7 da manhã do dia seguinte. Assume de manhã o plantão, quando é trocado o efetivo. Em cada quartel o efetivo é em torno de 16 a 20 policiais. E cada posto tem suas quatro ou cinco viaturas, que seriam basicamente dois resgates, uma de incêndio e salvamento, um tanque, que é autotanque só, e a escada, auto-escada. Então, o efetivo é dividido entre estas viaturas. A relação que a gente tem é no máximo até sargento. O posto é comandado por um tenente. Só que o tenente cumpre o horário de expediente, das 8hs da manhã às 5hs da

O chamado “chacal” é um oficial que chegou a oficial sem passar pela academia. Então, são necessários dez anos de polícia, dez anos de bombeiro no caso, que seja 3º sargento, são as exigências. Aí você presta a prova.

A ocorrência é chamada e quem vai, primeiramente, é a guarnição do posto e uma guarnição de uma determinada área.

tarde. E aí fica por conta dos sargentos, que são comandantes de prontidão, cada prontidão tem um comandante.

FBSP: *E a ocorrência chega diretamente ao posto? De onde vem a ocorrência?*

Bombeiros: A ocorrência, a pessoa que estiver necessitando liga 193. Este número cai numa central dos bombeiros, que é na Praça da Sé. E desta central é feita uma triagem do que está acontecendo na ocorrência, o local onde fica. E desta triagem eles já comunicam com o posto mais próximo do local da ocorrência, por telefone ou por rádio.

FBSP: *E daí, na unidade, no quartel mesmo, fica um tenente. Agora, os oficiais de mais alto escalão ficam no comando de área?*

Bombeiros: Isso, no comando de área, nesta mesma central do rádio e do telefone, fica a central dos oficiais que fazem este horário de expediente. Só que tem a escala de oficiais, do oficialato mais alto, que é o capitão (...) Eles têm a escala de serviço, de prontidão, se houver alguma necessidade de 24 horas. Aí fica só um capitão, um coronel, um tenente-coronel. Se há uma ocorrência, são esses que estão escalados que vão assumir, dependendo do nível da ocorrência.

FBSP: *Se for uma ocorrência de mais alto nível?*

Bombeiros: A ocorrência é chamada e quem vai, primeiramente, é a guarnição do posto e uma guarnição de uma determinada área. Na zona norte, corre um tenente, para a zona norte toda, como oficial. Então ele vai para todas as ocorrências de todos estes postos.

FBSP: *Certo.*

Bombeiros: Ele comanda a ocorrência. Se for necessário algum oficial mais alto, aí é acionado um capitão de área.

FBSP: *Cada unidade tem um tenente, mas na zona norte têm várias unidades...*

Bombeiros: Isso. Existem várias unidades em cada zona. A zona norte tem, vamos dizer, quatro ou cinco quartéis. Cada quartel tem o seu tenente, que comanda, só que no horário de expediente. E aí é feita uma escala entre os tenentes para correr 24 horas, um corre 24 horas, depois vai o outro, e ele é o comando de todos estes postos.

FBSP: *Diante desta situação, na verdade, as pessoas que trabalham no Resgate, no Corpo de Bombeiros, precisam saber muito bem o que elas têm que fazer quando há uma ocorrência, pois, basicamente, são elas que vão, são os cabos, soldados e sargentos, junto com o tenente. Eles têm que saber exatamente o que fazer. E estes procedimentos são adquiridos, aprendidos nos cursos e são exercitados quando acontecem as ocorrências. Agora, existe algum outro tipo de treinamento ao longo do tempo para manter, atualizar estas práticas, estes procedimentos, que vocês têm que fazer quando há um incêndio, um resgate?*

Bombeiros: Sim. Todo bombeiro, vamos dizer assim, tanto como soldado ou cabo, é um profissional formado. Em toda a ocorrência ele tem a capacidade de desenvolver esta ocorrência sem a ajuda, sem a necessidade de um oficial. Pode-se ter esta garantia porque a cada dia de plantão, são 24 horas de plantão, isso dentro do quartel, há uma rotina de salas de aula, de exercícios práticos, de ocorrências; é feito constantemente isso, dia-a-dia. Fora isso, há a olimpíada dos bombeiros, que é baseada toda em salvamento aéreo, aquático, incêndios, então são coisas que nós fazemos, de ocorrências, nas olimpíadas.

FBSP: *E em parte deste dia-a-dia entra a instrução destes procedimentos operacionais padrões, que são os que orientam o trabalho?*

Bombeiros: Sim...

FBSP: *O que são exatamente estes procedimentos e qual a importância deles no trabalho dos bombeiros, do policial bombeiro?*

Bombeiros: Isso aí, vamos dizer assim, é um procedimento padrão que todo bombeiro tem que saber. E tem que ser feito

“
Todo bombeiro,
vamos dizer
assim, tanto como
soldado ou cabo,
é um profissional
formado. Em toda a
ocorrência ele tem
a capacidade de
desenvolver esta
ocorrência sem a
ajuda de um oficial.”

daquele modo para que a gente possa ter a garantia do serviço bem feito. É um manual, no qual nos baseamos, e que dá a garantia de a gente poder fazer um trabalho bem feito. A importância disso é grande porque, se não existisse este procedimento padrão, cada um faria uma coisa diferente do outro e não se chegaria ao final como se deveria chegar.

FBSP: *Vocês saberiam dizer quantos procedimentos têm neste manual?*

Bombeiros: São basicamente todas as ocorrências, são estudadas todas as ocorrências.

FBSP: *Há procedimentos que estão faltando, existem situações em que vocês não identificam nos procedimentos ou os procedimentos já cobrem o suficiente?*

Bombeiros: Não. Os procedimentos são cobertos. É claro que numa ocorrência não é usado um procedimento à risca. Você vai ter a sua personalidade, o seu modo de pensar, a sua criatividade numa ocorrência. Então, você tem aquilo como base, mas há necessidade da criatividade do policial também, do bombeiro, para solucionar o caso, que só o procedimento básico não resolveria.

FBSP: *Desde quando existe este manual do bombeiro, desde quando isso está sendo implementado?*

Bombeiros: Faz tempo, isso já vem de mais de quarenta anos.

FBSP: *Mas ele foi sendo atualizado?*

Bombeiros: Sim, sempre vai sendo atualizado. Foi fundado este procedimento já faz tempo, faz bastante tempo.

FBSP: *Mas então este manual já vem sendo atualizado, há vários anos. A última versão do manual é de quando?*

Bombeiros: A última versão é de um ano atrás. Eles estão tentando fazer, assim, porque as coisas mudam de maneira muito rápida; eles estão tentando seguir este ritmo, de a cada dois anos, a cada um

É um manual, no qual nos baseamos, e que dá a garantia de a gente poder fazer um trabalho bem feito.

ano, não fazer um outro modificando totalmente, mas sim incluindo coisas que vão mudando, modificando isso ou aquilo.

FBSP: *E quem na prática verifica se estes procedimentos estão sendo observados ou não? É o sargento responsável, o tenente responsável pelas unidades que estão trabalhando? Como funciona na prática isso? E é obrigatório seguir os procedimentos, no caso dos bombeiros, vocês têm que seguir...*

Bombeiros: Sim, tem o procedimento padrão para seguir.

FBSP: *E quem verifica se esta norma está sendo observada mesmo? É o responsável pela unidade?*

Bombeiros: Isso fica mais a critério do comandante da guarnição, que está no dia-a-dia com a gente na rua, observa as mudanças, as necessidades que a gente tem na rua, de algum equipamento que deixou de fazer efeito, que tem outro melhor, então ele vê a necessidade. E fora isso tem também as nossas provas, feitas a cada ano, para todos os bombeiros, em São Paulo. E são provas em que são feitas justamente perguntas, que fazem com que eles identifiquem as mudanças que precisam ser feitas num formulário.

FBSP: *Quer dizer que vocês fazem provas sobre os procedimentos?*

Bombeiros: Sobre os procedimentos.

FBSP: *Para ver se os bombeiros estão sabendo quais são os procedimentos. Isso é feito uma vez por ano?*

Bombeiros: Uma vez por ano. É perguntado o que você mudaria nisso, o que você mudaria naquilo e é feito um consenso.

FBSP: *Então, além da prova para verificar se vocês sabem como são os procedimentos, eles perguntam para os bombeiros o que poderia ser mudado, isso na mesma ocasião?*

Bombeiros: Nas mesmas provas.

O comandante da guarnição, que está no dia-a-dia com a gente na rua, observa as mudanças, as necessidades que a gente tem...

Entrevista

“Nós trabalhamos para salvar vidas”
Entrevista com praças do Corpo de Bombeiros da
Polícia Militar do Estado de São Paulo

Durante os oito meses de curso que você faz quando entra para bombeiro, é feito um curso básico de resgate, de primeiros socorros.

FBSP: *E estas sugestões são levadas em consideração?*

Bombeiros: São levadas em consideração.

FBSP: *E esta prática já vem de muitos anos ou é recente?*

Bombeiros: É um pouco recente, não chega a ter mais de dez anos.

FBSP: *Esta prática da prova e das sugestões?*

Bombeiros: Isso.

FBSP: *Parece bem importante para fazer o processo avançar. E vocês têm a impressão de que nos últimos anos o trabalho do Corpo de Bombeiros, do Resgate, tem melhorado, tem se aperfeiçoado, tem ficado na mesma, como resultado disso ou não?*

Bombeiros: Tem melhorado e muito. O trabalho que está sendo feito em cima do Resgate, do resgate de rua, estão tentando que seja o mais específico possível, assim, paralelo à enfermagem, à medicina.

FBSP: *E a questão do Resgate? Vocês entram primeiro no Corpo de Bombeiros e, se quiserem trabalhar no Resgate, o que vocês têm que fazer especificamente para isso?*

Bombeiros: Durante os oito meses de curso que você faz quando entra para bombeiro, é feito um curso básico de resgate, de primeiros socorros. É um curso corrido, mas é o mínimo que é necessário para correr o Resgate. Então é feito este curso, junto. Então, quem se formou, você é formado, já é formado tanto para salvamento quanto para incêndio e o resgate. É claro que a experiência de trabalho você só vai pegar depois de estar na rua no dia-a-dia.

FBSP: *Então, mas daí, para você ser designado para uma unidade de Resgate, você é designado depois de oito meses de curso ou ...*

Bombeiros: Não. O Resgate existe em todos os postos. O Resgate faz parte do Corpo de bombeiros, qualquer posto de bombeiros tem sua viatura de incêndio, sua viatura de resgate.

FBSP: *Mas não são pessoas específicas que trabalham no Resgate. Todas as pessoas de uma unidade podem trabalhar no Resgate?*

Bombeiros: É feito um rodízio, cada posto, cada prontidão tem seu efetivo. É feito um rodízio de viaturas e isso é feito justamente para evitar o *stress*, o cansaço de uma só pessoa correr só o Resgate.

FBSP: *Então não existem pessoas que são designadas exclusivamente para o Resgate?*

Bombeiros: Não. Hoje isso no Corpo de Bombeiros está flexível. Antigamente, sim, a gente tinha as unidades só de resgate, só de salvamento, só de incêndio. Mas hoje em dia é feito um rodízio, justamente para falta de efetivo, alguma coisa assim, para que a pessoa possa cobrir e possa fazer um trabalho bem feito.

FBSP: *E pensando no Estado de São Paulo, o Estado é grande, a população é grande, é difícil você cobrir. Bom, só a região metropolitana já é grande. Então, é difícil cobrir com os recursos disponíveis todas as situações; sempre têm prioridades, vocês têm que decidir o que se tem que fazer, o que tem que ser feito o que pode ser feito? Tem alguma coisa que causa uma dificuldade muito grande para realização do trabalho? O trabalho que as pessoas observam é elogiado, bem considerado, etc.? A questão é saber se o que está sendo feito é suficiente ou seria necessário cobrir mais áreas, aperfeiçoar uma determinada área? Qual é a situação atual em São Pulo? Vocês conseguem cobrir a região metropolitana, o Estado? O que vocês precisariam para fazer um trabalho melhor, no caso aperfeiçoar ainda mais o trabalho do Corpo de Bombeiro e do Resgate?*

Bombeiros: Atualmente, a deficiência maior do Corpo de Bombeiros está sendo no efetivo. O efetivo dos bombeiros está muito baixo. Está sempre faltando pessoas nos quartéis e há situações de viaturas estarem encostadas, de não poderem estar

Atualmente, a
deficiência maior do
Corpo de Bombeiros
está sendo no
efetivo. O efetivo
dos bombeiros está
muito baixo.

em atividade por falta de efetivo. O efetivo sempre trabalhou no vermelho. Sempre no vermelho. Nunca para mais. Então, há uma deficiência grande no efetivo dos bombeiros em São Paulo. Isso atrapalha bastante o trabalho, o serviço.

FBSP: *Quantos são os bombeiros? E quanto precisaria para cobrir?*

Bombeiros: Eu acredito que, para estar trabalhando assim suavemente, seria necessário mais uns 20% do que tem.

FBSP: *E sobre as condições de trabalho. São adequadas? Sempre tem a questão do salário, mas há outras questões de condições trabalho. Porque isso é uma coisa que tem relação direta com a qualidade do trabalho prestado. Tem coisas que podem ser melhoradas, alguma prioridade?*

Bombeiros: Em relação ao material, aos equipamentos que nós usamos, em São Paulo, isso aí, num curto prazo, foi investido de uma tal forma que está respondendo à altura do que é necessário. Então, nesta área a gente não tem o que reclamar. A gente tem equipamentos, tem tudo o que é necessário para a ocorrência. A deficiência maior é a falta de mão-de-obra, do efetivo, porque isso faz com que quem está de serviço seja sobrecarregado.

FBSP: *Sobrecarregado...*

Bombeiros: Sobrecarregado. De certa forma. E isso aí pode vir prejudicar a saúde da pessoa.

FBSP: *E existe esta discussão de salário. Geralmente os policiais consideram os salários baixos. Com os bombeiros, imagino, deve acontecer a mesma coisa.*

Bombeiros: A mesma coisa, o salário continua decaído.

FBSP: *Agora, além da questão salarial, vocês têm assistência, uma boa assistência de saúde? Outros tipos de suporte para o desenvolvimento do trabalho? As condições de trabalho são satisfatórias ou não?*

Bombeiros: A gente tem na área da saúde.

“Em relação ao material, aos equipamentos que nós usamos, em São Paulo, isso aí, num curto prazo, foi investido de uma tal forma que está respondendo à altura do que é necessário.”

FBSP: *A questão é a valorização do trabalho dos policiais. O que implicaria, na verdade, uma valorização do trabalho dos policiais? Um salário maior?*

Bombeiros: Uma ajuda, um incentivo até financeiro, para fazer cursos. Hoje em dia, a gente pensa até três, quatro vezes para fazer um curso especializado na área de bombeiro, porque hoje o bombeiro trabalha num posto aqui na capital, se você for fazer algum curso específico, um curso de salvamento aéreo, uma área específica, se especializar em uma destas áreas, é feito um curso na escola do bombeiro, que é lá no interior. Daí você é deslocado daqui para lá, por seus meios próprios. Então fica bastante difícil. E não tem incentivo financeiro nenhum. Depois que você volta com o curso na bagagem você não tem aumento, não tem quase nada, só a responsabilidade maior dentro do quartel, de se precisar de uma ocorrência com determinado curso, se você tem aquilo é você quem vai.

FBSP: *E além do curso, tem esta questão de saúde e habitação...*

Bombeiros: Também, que a gente quase não tem, tem assim vamos dizer, mas, em locais até impróprios.

FBSP: *Quer dizer isso: seriam formas de valorização que contribuiriam para melhorar ainda mais...*

Bombeiros: Muito. Ia contribuir muito para uma melhora. Quem sabe até de como se trabalhar, mais contente.

FBSP: *E voltando para a pergunta inicial. Por que vocês acham que a imagem dos bombeiros, do Resgate, quer dizer, quais são as qualidades do trabalho que fazem com que a imagem dos bombeiros e do Resgate seja positiva diante da população no final das contas? Uma imagem mais positiva do que dos policiais que não são bombeiros e do Resgate. É resultado do que isso? Das pessoas, do treinamento, da organização? O que diferencia diante dos olhos da população o trabalho dos bombeiros e do Resgate?*

Bombeiros: Eu acredito que seja em primeiro lugar a forma

Depois que você
volta com o curso
na bagagem
você não tem
aumento, não tem
quase nada, só a
responsabilidade
maior dentro do
quartel.

A missão é salvar vidas, custe o que custar. Então, nós somos preparados para isso.

do trabalho. Nós trabalhamos para salvar vidas. Essa é a nossa função. Então, nós estamos aí para isso.

FBSP: *Vocês têm algum lema, alguma frase? Você falou: “dedicados a salvar vidas”...*

Bombeiros: Como se fosse um grito de guerra, não, não tem.

FBSP: *Mas a missão é salvar vidas.*

Bombeiros: A missão é salvar vidas, custe o que custar. Então, nós somos preparados para isso. Isso é bem visto pela comunidade, pelas pessoas. Isso é uma coisa que já te dá aquela boa visão da corporação, não é verdade? E tem o modo da gente tratar as pessoas em ocorrências, a educação. São transmitidas as informações necessárias, que as pessoas precisam. Então, isso difere muito do trabalho do policial militar. A função do policial militar já não combina muito, que tanto pode ser para ajudar como para atrapalhar.

FBSP: *Mais alguma coisa que vocês acham importante sobre o trabalho dos bombeiros e do Resgate?*

Bombeiros: Sim. A meu ver, um oficial do Corpo de Bombeiros é uma pessoa comum, civil, de idade de 20 e poucos anos, de um bom colégio, um colégio pago. É feita uma prova e é claro que esta pessoa passa e entra numa academia, que é chamada Academia do Barro Branco. Após quatro anos na academia, esta pessoa se torna oficial, se torna tenente, e esta pessoa vem para comandar os postos de bombeiros, para comandar uma equipe de soldados, cabos e sargentos, que estão ali trabalhando há mais de vinte anos em ocorrências de rua. É o tenente que tem apenas 20 ou 25 anos, que saiu de uma academia, feito tudo na teoria, comanda um posto de bombeiro deste. Eu acho que há bastante divergência em ocorrências, no modo de comando. Isso existe bastante. Existe muita divergência.

FBSP: *Agora isso existe porque há esta divisão dentro da própria polícia, da forma de ingresso.*

Bombeiros: Dos oficiais e dos bombeiros.

FBSP: *Eu acho que, por causa disso, se cria uma série de problemas. Agora, uma solução para isso seria você ter uma carreira única, não teria duas carreiras.*

Bombeiros: Sim.

FBSP: *Na verdade esta é uma proposta antiga.*

Bombeiros: É, teria que ser uma carreira única, começar todo mundo de baixo. Ou ser mais acessível. Porque há uma divisão entre oficial e bombeiros que é assim até de contato. Você não tem muito contato com os oficiais.

FBSP: *Isso chega a prejudicar o trabalho? Acredito que traga prejuízos ao trabalho.*

Bombeiros: Sim...

FBSP: *As pessoas têm, muitas vezes, que desenvolver um conhecimento, um saber, e você tem que lidar com pessoas que não têm a mesma prática que você. Então, na verdade, o trabalho poderia ser aperfeiçoado e uma das questões para o aperfeiçoamento do trabalho seria que os oficiais conhecessem a prática, na verdade; se você tivesse uma carreira única, eles conheceriam muito mais...*

Bombeiros: Muito mais. Isso aí traz bastante prejuízo ao trabalho do bombeiro, porque um soldado do Corpo de Bombeiros não tem a mesma oportunidade que um oficial que está estudando numa escola particular, de poder passar num concurso, numa prova da Academia do Barro Branco. É muito difícil acontecer. Por outro lado, este soldado tem vinte anos de experiência de rua, ele sabe as coisas que são necessárias para uma ocorrência. Só que isso não é posto em conta porque a pessoa que está em cima é um oficial, então ele está sendo comandando por uma pessoa que não tem experiência nenhuma.

FBSP: *Agora isso deve variar também. De maneira geral é um pon-*

A meu ver, um oficial do Corpo de Bombeiros é uma pessoa comum, civil, de idade de 20 e poucos anos, de um bom colégio, um colégio pago.

to negativo, que prejudica o trabalho. Mas, no dia-a-dia, vocês devem ter experiências de tenentes ou de oficiais que dão espaço para os bombeiros trabalharem, eventualmente até aprendem, progridem e começam a trabalhar junto, em equipe. Ou vocês podem ter situações contrárias, de oficiais que querem dizer o que tem que ser feito, o que não tem que ser feito. E se não é feito do jeito que eles acham que deve ser feito. Deve ter muita variação de uma unidade para outra.

Bombeiros: Sim, justamente. Se você toma uma ocorrência, você é comandado, você tem que cumprir ordens, só que estas ordens, na ocorrência, você vê que são ordens absurdas. Não são coisas que devem ser feitas na ocorrência, mas você tem que fazer porque é comandado, porque é sob comando. Algumas ocorrências dão errado? Dão. Alguma coisa sai errada por causa disso. São ocorrências que poderiam dar certo. Só não dão certo porque são comandadas por oficiais sem experiência.

FBSP: *Mas isso é freqüente, muito freqüente, pouco freqüente?*

Bombeiros: Isso é freqüente.

FBSP: *Mas quando vocês dizem que não dá certo, é porque vocês não conseguem atingir um objetivo mínimo ou porque vocês atingem o objetivo mínimo, mas poderia ter feito melhor?*

Bombeiros: A ocorrência poderia ter saído melhor, se fosse feita baseada nas pessoas que têm a experiência de rua, que é a experiência maior que você tem. O grande problema dos oficiais é que eles saem da academia sem a experiência de rua.

FBSP: *Existem alguns Corpos de Bombeiros no Brasil que se separaram das polícias. Eu não sei se eles mudaram esta estrutura de duas hierarquias ou não. Vocês sabem isso ou não, se mantêm a divisão de bombeiros e oficiais?*

Bombeiros: Não, mantêm.

FBSP: *A separação da polícia não resolveria este problema?*

Se você toma uma ocorrência, você é comandado, você tem que cumprir ordens, só que estas ordens, na ocorrência, você vê que são ordens absurdas.

Bombeiros: Não resolveria.

FBSP: *Porque o normal em qualquer polícia é ter uma carreira só. E esta separação do Corpo de Bombeiros e da polícia, que em alguns Estados foi feita, ajudaria em São Paulo, não ajudaria, o quanto, dependendo do que?*

Bombeiros: Do meu ponto de vista ajudaria. Ajudaria bastante porque seria um trabalho que poderia ser mais específico do que já é. Só não é mais específico por estar ligado à Polícia Militar. Por um grande motivo. O bombeiro seria um policial militar também, então seria até, a gente andaria mais tranqüilo na rua também, porque, afinal de contas, os bombeiros são policiais militares, tanto em serviço como em folga, e hoje o policial militar não tem aquela visão como um bombeiro, como a visão de um bombeiro.

Abordagem Policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público

Tania Pinc

Resumo

Resumen

Abordaje policial: un encuentro (des)concertante entre la policía y el público

Este artículo trata de la relación entre la policía y el público durante el abordaje policial, con el objetivo de ofrecer mayor transparencia a este encuentro, dando énfasis a la conducta individual de los actores involucrados. El análisis presentado en este estudio se basa en una muestra de 90 abordajes, ocurridos durante el período de dos meses del año 2006, en la ciudad de San Pablo. Los datos fueron colectados por medio de la técnica de Observación Social Sistemática, que es un método de observación directa no participante. Esta técnica permitió observar al policía desempeñando sus actividades sin que supiera que estaba siendo observado.

Palabras Llave: *Polícia. Abordaje policial. Uso de la fuerza. Observación Social Sistemática.*

Abstract

Police boarding : an embarrassing meeting between the police and the public

This article explores the relation between the police and the public during the police boarding, with the objective to offer transparency to this meeting, giving emphasis to the individual behavior of the involved actors. The analysis presented in this study is based on a sample of 90 boardings, carried through in the period of two months of the year of 2006, in the city of São Paulo. The data had been collected by the technique of the Systematic Social Comment that consists of a method of comment direct, however not participant. This technique allowed to observe the policeman playing its activities of policing without they knew that he was being observed.

Keywords: *Police. Police boarding. Force's uses. Systematic Social Comment.*

Uso não letal da força na ação policial: formação, tecnologia e intervenção governamental

Wilquerson Felizardo Sandes

Resumen

No letal de la fuerza en la acción policial: inteligencia, investigación, tecnología e intervención socioeducativa.

Este artículo tiene como objetivo crear un espacio de debate y reflexión sobre el sistema de control de las prácticas policiales decurrentes del uso de la fuerza y armas de fuego. La idea central enfoca la reducción de los índices de letalidad en el uso de la fuerza, por medio de acciones políticas y socioeducativas, combinadas con iniciativas tecnocientíficas innovadoras. Se busca un diálogo multidisciplinario, sobre el tema, con otros campos del saber científico que avanzan en producción de inteligencia, investigación y tecnología. Para eso, el estudio presenta: una contextualización de la construcción del monopolio de la fuerza y la función policial; un abordaje sobre el ejercicio democrático, poder de policía y uso de la fuerza; esfuerzos socioeducativos relacionados con el tema; iniciativas relacionadas con las tecnologías denominadas no letales; y una propuesta que se refiere a la creación de una política nacional sobre uso de la fuerza y armas de fuego en la acción policial, contemplando medidas tecnológicas, institucionales, socioeducativas y de orden legal.

Palabras Llave: Policía. Uso legal de la fuerza. Fuerza no letal.

Abstract

Non-lethal uses of force on the police action : intelligene, search, tecnologia and social-educative intervention

This article aims to create a space for discussion and reflection on the system of control of police practices arising from the use of force and firearms. The idea focuses on the reduction of rates of lethality in the use of force, through actions and policies educational initiatives combined with technological innovation. This search is a multidisciplinary dialogue on the subject with other fields of scientific know moving into production of intelligence, research and technology. The study was systematized into five topics: an introduction to contextualize the construction of the monopoly of force and the police function; an approach on the democratic exercise, power of police and use of force; efforts educational related to the subject; initiatives related technologies non-lethal; and the end is a proposal on the creation of a national policy on use of force and firearms in the police action, contemplating measures technological, organizational, educational, and laws.

Keywords: Police. Legal use of force. Non-lethal force.

Discutiendo ciudadanía con a Polícia Militar da Paraíba

Rosália Corrêa

Resumo

Resumen

Discutiendo ciudadanía con la policía militar de Paraíba

Este artículo presenta el resultado de la investigación piloto, realizada en la Policía Militar de Paraíba –PM-PB, en 2005, en la que se buscó comprender la percepción de 30 policías militares, soldados y oficiales, sobre la ciudadanía en la institución y en las relaciones internas entre superiores y subordinados. Los policías que fueron entrevistados son efectivos del Pelotón de Choque y de la 23ª Compañía, que actúan en la vigilancia ostensiva. La elección de estas unidades se justifica por sus localizaciones en la capital y actuaciones en diferentes misiones, características que las aproximan al objeto de investigación propuesto por el doctorado para enfocar el estudio en las relaciones jerárquicas en unidades de la Policía Militar de Pará –PM-PA, localizadas en la capital y que desempeñan diferentes misiones. Los resultados mostraron que las relaciones intramuros en la PM-PB están cambiando. Ahora se basan en la concepción de ciudadanía, intentando romper con los antiguos padrones de conducta que siempre las conducían, y todavía persisten, a pesar del obstinado empeño interno para superarlos.

Palabras Llave: Polícia Militar. Ciudadanía. Relaciones internas.

Abstract

The military policemen in the state of Paraíba and a discussion about citizenship

This article presents the result of the pilot research, accomplished in the Military police of the Paraíba-PM-PB, which seeks to understand the perception of the squares and of the officials on Citizenship in the relationships between superiors and subordinates. For that, it was interviewed a group of 30 military policemen, that they are part of the cashes of the Platoon of Shock and of the 23rd Company and they act in the ostensible policing. The selection of those units is justified for their locations in the capital and for their performances in different missions, characteristics that approximate them of the object of research of my doctorate theory, addressed for the study of the hierarchical relationships in units of the Military police of the Pará-PM-shovel, located in the capital and that it carry out different missions. The result of this research revealed that the relationships intra-walls in PM-PB go by changes, based on the citizenship conception, trying to break with the old patterns of conducts that always drove them and they still persist, in spite of the obstinate mobilization it interns to overcome them.

Keywords: Military police. Citizenship. Internal relationships.

Autonomia profissional e liderança civil nas polícias da América Latina e do Caribe

Lucía Dammert y Liza Zuñiga

Resumen

Autonomía profesional y liderazgo civil en las policías de América Latina y del Caribe

En el presente artículo se analiza el vínculo de las policías con lo ministerios de los cuales dependen con el fin de determinar la mayor o menor presencia del necesario liderazgo civil democrático que debe existir sobre las instituciones de seguridad. El buen funcionamiento de las policías es un pilar fundamental para el fortalecimiento de las democracias, sobre todo por el pasado autoritario del que también fueron parte en la mayoría de los países, por ello el análisis se realiza en torno a las reformas que han experimentado las policías en cuanto a los espacio de decisión que tienen y el control que otras instituciones pueden hacer de ellas.

Palabras Llave: Reforma policial. Liderazgo civil. América Latina.

Abstract

Professional autonomy and civil leadership in the Latin American and Caribbean polices

This article analyses the link between the police and the ministries which each one depends on, and intends to determinate, throught this link, the role of the citizen leadership presence on the public safety institutions. A good police is a fundamental basis for the democracy, over all for the latin american countries, which have a authority governement history. Thinking on that, this analysis searches the police reform and focuses on its decision capabilities and the institution control over them.

Keywords: Police reform. Democracy. Latin America and Caribe.

O conselho de segurança pública no âmbito da administração pública municipal

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, José Roberto Pereira e Virgílio Cezar da Silva e Oliveira

Resumen

El consejo de seguridad pública en el ámbito de la administración pública municipal

Este trabajo investigó el Consejo de Seguridad Pública (CONSEP) del municipio de Lavras, estado de Minas Gerais, analizando su gestión a partir de dos referencias teóricas de la administración pública: los modelos de gerencia y de sociedad. El propósito del estudio fue comprender la concepción de administración pública que orienta la gestión de este órgano. Se partió, por lo tanto, del presupuesto de que el tipo de gestión predominante en el CONSEP está íntimamente vinculado a la forma de administración pública que lo nortea. Los resultados revelaron que el CONSEP de Lavras no se vincula completamente a ninguno de los dos modelos. Se constató la presencia de trazos de administración pública gerencial y de varios aspectos de la administración pública patrimonial y burocrática. El artículo reafirma, por lo tanto, el nexo entre seguridad pública y gestión pública, principalmente en el ámbito municipal.

Palabras Llave: Consejos de Seguridad Pública. Administración pública. Gestión municipal.

Abstract

The council of public security in the municipal management scope

This work investigated the Council of Public Security (Consep) of Lavras city, MG, analyzing their management from two theoretical references of public administration: the managerial model and societal model. The purpose of the study was to understand the concept of public administration which guides the management of this organization. The basic assumption was that the predominant type of management in Consep is closely linked to the form of government that guides. The results showed that the Consep of Lavras not completely binding to any of the two models. It was evidenced presence of some traces of the managerial public administration and several aspects of the patrimonial and bureaucratic public administration. This paper confirms, therefore, the link between public safety and public administration, especially within municipal level.

Keywords: Councils of Public Safety. Public administration. Municipal management.

Política de segurança pública: o direito à intimidade na era da videovigilância

Gustavo Almeida Paolinelli de Castro

Resumen

Política de seguridad pública: el derecho a la intimidad en la era de la video vigilancia

Dada la falibilidad del modelo represivo de seguridad pública en Brasil, se tornó cada vez más usual la elaboración de políticas públicas de génesis controladora, como forma de prevención de la criminalidad. En Belo Horizonte, el programa Olho Vivo, basado en la vigilancia con monitor de video de la región comercial del municipio, por medio de cámaras de seguridad, retrata bien esta práctica. En ese contexto, este artículo pretende analizar la legitimidad de esas medidas frente al derecho a la intimidad en el Estado democrático de derecho.

Palabras Llave: Política pública. Derechos fundamentales. Seguridad pública.

Abstract

Public safety policy : the intimacy rights in the video-monitoring era

Considering the falibility of the repressive model of public security in Brazil, it has became even more common the elaboration of public policies of control as a way for crime precaution. In Belo Horizonte, this kind of practice is well reflected by Olho Vivo program, which is based on monitoring the commercial area of the city with security cameras. In this context, this article searchs analyze this policy in contrast with the right to intimacy in the democratic rule of state.

Keywords: Public policy. Human rights. Public security.

Levantamento da percepção do medo e do crime em Santa Catarina

Aldo Antônio dos Santos Júnior, Luis Henrique Dutra
e Daniel Bernardo da Silva Filho

Resumen

Relevamiento de la percepción del miedo y del crimen en Santa Catarina

El presente estudio tiene por finalidad identificar el miedo al crimen en los seis municipios integrantes de las meso-regiones del estado de Santa Catarina, por medio de una investigación de cuño teóricoempírico, del tipo exploratorio o de multicasos, que empleó un análisis cuantitativo de datos. De los resultados puede afirmarse que, en diversas dimensiones del miedo al crimen, será imperativo que se tomen decisiones para buscar la respuesta a esas inquietudes, en las organizaciones policiales. Por último, se señala que el miedo al crimen en el estado de Santa Catarina está correlacionado, precisamente, con variables de carácter psicosociológicas, de aferición compleja, concluyéndose que, en los referidos municipios, se tiene la impresión del miedo al crimen en algunas dimensiones empleadas en esta investigación, tornándose necesario, así, repensar algunas directivas para mejorar la sensación de seguridad.

Palabras Llave: Seguridad pública. Miedo del crimen. Política de seguridad pública. Sensación de seguridad.

Abstract

The perception of fear and crime's survey in santa catarina state

The present work has as its aim to identify the fear of crime in the six boroughs which are part of the mesoregions of the State of Santa Catarina, which are: Florianópolis, Joinville, Criciúma, Chapecó, Lages and Balneário Camboriú, through a research that emphasizes the theoretical and empirical core, an exploratory or multiple cases module, which applied a quantitative database analysis'. From the results it is possible to assure that in many different dimensions of fear of crime it will be imperative that, inside the Police Organizations, decisions must be taken to meet to these cravings. And last, it is been pointed out that the fear of crime in the State of Santa Catarina it has been connected, precisely, to socio-psychological variables, of a complex checking, to conclude, in the referred boroughs lies the impression of the fear of crime into some dimensions applied to this research, showing the necessity of thinking over some directives to improve the sensation of security.

Keywords: Public security. Fear of crime. Public security policy. Sensation of security.

Os reflexos da nova lei de drogas na atuação das polícias estaduais

José Siqueira Silva, Danielle Novaes de Siqueira Valverde,
Rodney Rocha Miranda e Francisco Valverde de Carvalho Filho

Resumen

Los reflejos de la nueva ley de drogas en la actuación de las policías estatales

El consumo de drogas y sustancias afines ocurre desde los primordios de la humanidad. Sin embargo, su relevancia para la salud pública y defensa social se acentuó en la mitad del último siglo, cuando pasó a ser utilizada masivamente y su tráfico considerado ilícito, en gran parte de los países. En Brasil, la ley que trata de la represión al tráfico ilícito de drogas, la prevención del uso y la reinserción social de los usuarios y dependientes es la Ley nº 11.343, del 23 de agosto de 2006, que sirve de referencia a este artículo y en él es llamada "nueva ley de drogas". Tal dispositivo traía la propuesta de corregir las fallas en el sistema legal anterior, partiendo de nuevos conceptos, nuevas figuras típicas y penas más rigurosas en ciertas ocasiones y demasiado blandas en otras. La investigación presentada en este artículo tiene como foco principal la validación de la creencia de que las policías estatales dejarían de atender las ocurrencias relacionadas con el consumo de drogas, debido al ablandamiento de las sanciones impuestas a los usuarios, dedicando mayor esfuerzo operacional al combate al tráfico ilícito. Los resultados obtenidos mostraron que, en los estados de Espírito Santo y Pernambuco (universo pesquisado), las policías continúan atendiendo esas ocurrencias, utilizando los mismos procedimientos previstos en la ley revocada.

Palabras Llave: Narcotráfico. Policía. Violencia. Seguridad pública.

Abstract

The new law's drugs consequences on the police action

The consumption of drugs and related substances by man date of the beginning of humanity. However, its relevance to public health and social protection has been emphasized in the middle of the last century, when they started to be used in mass and its trafficking considered illicit, in many countries. In Brazil, the law that provides for measures for the suppression of illicit drug trafficking and prevent the use and social reintegration of users and dependents is the Lei Nº. 11343 of August 23, 2006, as referenced in this article of the new law drugs. This device came with the proposal to correct the flaws in the legal system, bringing new concepts, new crimes and stricter penalties on certain occasions and soft for too much, in others. The research presented in this article aims to validate the belief that the state police would no longer respond to incidents related to drug use, given the easing of sanctions imposed on users, devoting more effort to operational combating illicit trafficking. The results showed that, in the states of Espírito Santo and in Pernambuco (searchable universe), the police still view these occurrences, using the same procedures under the law repealed.

Keywords: Drug trafficking. Police. Violence. Public safety.

Mediação, proteção local dos direitos humanos e prevenção da violência

Guilherme Assis de Almeida

Resumo

Resumen

Mediação, protección local de los derechos humanos y prevención de la violencia

El artículo analiza la experiencia de tres proyectos de mediación, mostrando sus características básicas compartidas, así como el papel de los derechos humanos en la práctica de la mediación, y cómo e ella puede -de forma efectiva- ser un instrumento de prevención de la violencia.

Palabras Llave: *Mediação. Prevenção de la violencia. Derechos humanos. Seguridad ciudadana. Contexto local.*

Abstract

Mediation, local human rights protection and violence prevention

This article analyzes projects of alternative conflict resolutions in the cities of: Brasília, Rio de Janeiro and Salvador. The author argues that these three projects have some common characteristics, with the most important one is the local protection of human rights. Local Protection of Human Rights is a new human rights approach that means to adequate the instruments and mechanisms of International Law of Human Rights to the local context. Analyzed Projects offers the opportunities to know this new approach in different situations.

Keywords: *Mediation. Violence prevention. Human rights. Local context.*

Conflito, violência e tragédia na cultura moderna: reflexões à luz de Georg Simmel

Giane Alves de Carvalho

Resumen

Conflicto, violencia y tragedia en la cultura moderna : reflexiones a la luz de Georg Gimmel

Este artículo tiene como punto de partida la discusión teórica del conflicto social en Simmel, más específicamente, su relación con la violencia contemporánea, evidenciando, así, los límites y divergencias teóricas de ambos conceptos que se encuentran vinculados a los aspectos trágicos de ausencia de relaciones recíprocas y pérdida de la originalidad del individuo moderno.

Palabras Llave: *Simmel. Conflicto social. Violencia. Cultura moderna.*

Abstract

Conflicts, violence and tragedy on the modern culture: reflections by Simmel's approach

The starting point of this article is the theoretical discussion of the social conflict by Simmel, more specifically, on its relation to the present day violence, making evident, the theoretical limits and divergences on both concepts found linking to tragic aspects, such as the absence of reciprocal relationships and the modern individual lack of originality.

Keywords: *Simmel. Social conflict. Violence. Modern culture.*

Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública deverão ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local.
- 2** Os trabalhos poderão ser enviados por email, para o endereço rsdlima@forumseguranca.org.br, ou por Correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 3** Os trabalhos deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 4** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 5** Os artigos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados.
- 7** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;
- 8** Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve Resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;
- 9** Deverão ser destacadas as palavras-chaves (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Vide exemplo:

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Violência, Polícias;
- 10** Os artigos deverão ser precedidos por uma página onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor (ou autores), endereço, telefone, fax, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida. Recomenda-se que o título seja sintético.
- 11** Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu

trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

12 A inclusão de quadros ou tabelas e as referências bibliográficas deverão seguir as seguintes orientações:

a Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.

b As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma — (Autor, data) ou (Autor, data, página).

c Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

d A bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética.

critérios bibliográficos

Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / “título do capítulo entre aspas” /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

www.forumseguranca.org.br



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Revista Brasileira de **Segurança Pública**

ARTIGOS

POLÍCIA

Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público

Tânia Pinc

Uso não-letal da força na ação policial: inteligência, pesquisa, tecnologia e intervenção sócio-educativa

Wilquerson Felizardo Sandes

Discutindo cidadania com a polícia militar da Paraíba

Rosália Corrêa

Autonomia profesional y liderazgo civil en las policías de America Latina y del Caribe

Lucía Dammert e Liza Zuñiga

SEGURANÇA PÚBLICA

O conselho de segurança pública no âmbito da administração pública municipal

Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, José Roberto Pereira e Virgílio César da Silva e Oliveira

Política de segurança pública: o direito à intimidade na era da videovigilância

Gustavo Almeida Paolinelli de Castro

Levantamento da percepção do medo e do crime em Santa Catarina

Aldo Antônio dos Santos Júnior, Luis Henrique Dutra e Daniel Bernardo da Silva Filho

DROGAS, CONFLITO E VIOLÊNCIA

Os reflexos da nova lei de drogas na atuação das polícias estaduais

José de Siqueira Silva, Danielle Novaes de Siqueira Valverde, Rodney Rocha Miranda e Francisco Valverde de Carvalho Filho

Mediação, proteção local dos direitos humanos e prevenção da violência

Guilherme Assis de Almeida

Conflito, violência e tragédia na cultura moderna: reflexões à luz de Georg Simmel

Giane Alves de Carvalho

ENTREVISTA

“Nossa missão é salvar vidas”

Entrevista com bombeiros do corpo de bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo